



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 10 octobre 2014

Publication : 28 janvier 2015

Public

Greco Eval IV Rep (2014) 1F

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

RAPPORT D'EVALUATION ALLEMAGNE

Adopté par le GRECO lors de sa 65^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 6-10 octobre 2014)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	4
II. CONTEXTE	6
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	7
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	7
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	9
REMUNERATION ET AVANTAGES ECONOMIQUES	13
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	15
CONFLITS D'INTERETS	16
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	18
<i>Cadeaux</i>	18
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	20
<i>Intérêts financiers, contrats avec des autorités étatiques, utilisation abusive de ressources publiques, contacts avec des tiers</i>	22
<i>Utilisation abusive de données confidentielles</i>	23
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	23
SUPERVISION ET MISE EN ŒUVRE	27
<i>Règles relatives à l'utilisation de fonds publics</i>	27
<i>Règles de conduite</i>	28
CONSEIL, FORMATION ET SENSIBILISATION	31
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES.....	33
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE.....	33
RECRUTEMENT, EVOLUTION DE CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	35
<i>Nomination</i>	35
<i>Promotion, transfert et révocation</i>	40
<i>Conditions de service</i>	41
PROCEDURE DE REPARTITION DES AFFAIRES	42
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS	44
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	47
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	47
<i>Récusation et retrait</i>	50
<i>Cadeaux</i>	51
<i>Contacts avec des tiers, informations confidentielles</i>	52
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	53
SUPERVISION ET MISE EN ŒUVRE	54
CONSEIL, FORMATION ET SENSIBILISATION	56
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS.....	58
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC	58
RECRUTEMENT, EVOLUTION DE CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	61
<i>Procédure de nomination</i>	61
<i>Transfert, promotion et révocation</i>	62
<i>Conditions de service</i>	63
PROCEDURE DE REPARTITION DES AFFAIRES	63
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS	64
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	66
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions.</i>	66
<i>Récusation et retrait</i>	67
<i>Cadeaux</i>	67
<i>Contacts avec des tiers, informations confidentielles</i>	68
DECLARATION DU PATRIMOINE, DES REVENUS, DU PASSIF ET DES INTERETS	68
SUPERVISION ET MISE EN ŒUVRE	68
CONSEIL, FORMATION ET SENSIBILISATION	69
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	71
ANNEXE : TITRE ABRÉGÉ DES LOIS PERTINENTES	73

RÉSUMÉ

1. L'Allemagne figure généralement en tête des classements internationaux en matière de lutte contre la corruption et elle est considérée comme dotée d'un solide cadre de répression et de prévention de ce phénomène. De plus, il semblerait que la perception de la corruption en général – et de celle des parlementaires, des juges et des procureurs en particulier – y soit clairement inférieure à la moyenne de l'UE. La prévention de la corruption, notamment en ce qui concerne les catégories professionnelles susnommées, semble très efficace en pratique. Tout en saluant ces résultats, le GRECO estime que des progrès pourraient être encore accomplis. Le présent rapport inclut des recommandations – ainsi que toute une série de suggestions et de considérations supplémentaires – visant à sensibiliser davantage les parlementaires, les juges et les procureurs aux risques de corruption et autres comportements impropres pouvant résulter d'un conflit d'intérêts, ainsi qu'à accroître la transparence et, en définitive, à renforcer la confiance du public dans les intéressés et les institutions qu'ils représentent.

2. Il convient de saluer les autorités pour avoir adopté un Code de conduite à l'intention des membres du Parlement, qui impose des obligations – dont la teneur a évolué au fil du temps – en matière de déclaration des revenus provenant d'activités accessoires (c'est-à-dire exercées menées parallèlement à l'exercice du mandat) et de dons. Ceci dit, le renforcement des règles pertinentes faciliterait l'identification des conflits d'intérêts et développerait davantage la culture qui tend à les prévenir et les éviter. Actuellement, en l'absence de règles claires sur la déclaration *ad hoc*, il est recommandé de demander des parlementaires qu'ils déclarent publiquement leurs conflits potentiels ou réels d'intérêts dès qu'ils surviennent et de leur communiquer des consignes adéquates sur la manière de procéder. En outre, il serait possible d'améliorer l'accès à l'information relative au processus législatif, notamment en ce qui concerne l'intervention de tierces parties (comme des lobbyistes) dans le processus décisionnel. Enfin, même si l'obligation d'autocontrôle et de reddition de comptes incombe au premier chef aux députés et doit être principalement assumée par les intéressés eux-mêmes, il conviendrait aussi de renforcer le mécanisme de supervision de manière à prévenir efficacement des violations des règles de comportement des parlementaires, lesquelles pourraient susciter la méfiance à l'égard des hommes politiques et finir par porter dommage à la réputation du système si elles faisaient principalement l'objet d'un contrôle a posteriori par le public.

3. L'Allemagne est dotée d'un système judiciaire et d'un ministère public de grande qualité. Pourtant, les praticiens craignent de plus en plus que l'insuffisance des ressources humaines et financières allouées à ce système finisse par porter atteinte à son efficacité. De plus, alors que l'indépendance et l'impartialité des juges et des procureurs à titre individuel n'ont jamais été contestées jusqu'à présent, certaines controverses se font jour concernant l'indépendance structurelle des organes directeurs du système judiciaire (lesquels jouissent d'un pouvoir de décision dans des domaines aussi importants que la nomination des juges) et du ministère public (qui peut se voir communiquer des instructions par le ministre de la Justice sur la manière de traiter une affaire particulière). Des mesures devraient être adoptées afin que la justice soit non seulement indépendante de toute influence politique, mais perçue comme telle. Même si les juges et les procureurs allemands ont un sens profond du service public et des devoirs y afférents, il est recommandé de dresser des recueils spécifiques des règles existantes sur la conduite éthique/professionnelle pour les deux professions. De plus, il est recommandé d'accroître encore plus la transparence et la supervision des activités accessoires des juges.

I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

4. L'Allemagne a rejoint le GRECO en 1999. Depuis son adhésion, elle a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des Premier (mars 2002), Deuxième (juillet 2005) et Troisième (décembre 2009) Cycles d'évaluation. Les rapports correspondant à ces exercices, ainsi que les rapports de conformité subséquents, peuvent être consultés sur la page d'accueil du site Web du GRECO (www.coe.int/greco).

5. Le Quatrième Cycle du GRECO, en cours depuis le 1^{er} janvier 2012, traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO innove et souligne la nature multidisciplinaire de ses attributions. Dans le même temps, ce thème se rattache clairement aussi aux précédents travaux du GRECO, notamment ceux menés dans le cadre du Premier Cycle d'évaluation qui mettait l'accent sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, du Deuxième Cycle d'évaluation qui portait en particulier sur l'administration publique et du Troisième Cycle d'évaluation qui s'intéressait à l'incrimination des actes de corruption (y compris ceux commis par des parlementaires, des juges ou des procureurs) et à la prévention de ce fléau dans le contexte du financement politique.

6. Dans le cadre du Quatrième Cycle d'évaluation, les mêmes questions prioritaires sont abordées au regard des diverses catégories de personnes/fonctions faisant l'objet de cet examen, à savoir :

- les principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

7. S'agissant des assemblées parlementaires, l'évaluation met l'accent sur les membres des Parlements nationaux, toutes chambres confondues, que les parlementaires soient désignés à l'issue d'un scrutin direct ou indirect. Pour ce qui est du pouvoir judiciaire et des autres acteurs de la phase préliminaire ou du procès, l'évaluation s'intéresse aux procureurs et aux juges (professionnels ou non) – quel que soit le type de la juridiction où ils siègent – dès lors qu'ils relèvent de la réglementation et du droit nationaux.

8. Aux fins de la préparation du présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de l'Allemagne au questionnaire d'évaluation [Greco Eval IV (2014) 1E], ainsi que sur d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. Par ailleurs, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a effectué une visite sur place en Allemagne du 10 au 14 mars 2014. L'EEG était composée de M. Yves Marie DOUBLET, Directeur adjoint, Chef de la Division de la réglementation et du contrôle des marchés de l'Assemblée nationale (France), de M^{me} Gertraud EPPICH, juge auprès du tribunal régional de Wiener Neustadt (Autriche), de M. Jean-Christophe GEISER, conseiller scientifique, unité Projets et méthode législatifs, Office fédéral de la justice (Suisse) et de M. Djuro SESSA, juge assesseur auprès de la Cour suprême (Croatie). Les membres de l'EEG ont bénéficié du soutien de M. Michael JANSSEN du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du ministère fédéral de la Justice et de la Protection du consommateur, de la Cour fédérale de justice, du tribunal régional supérieur de Cologne, du sénateur de Berlin pour la justice et la protection du consommateur, de l'Académie judiciaire allemande, du Procureur général de Berlin, des bureaux du parquet de Hambourg et de Stuttgart, ainsi que du bureau du Procureur général fédéral. L'EEG a également eu des entretiens avec des membres du *Bundestag*, ainsi qu'avec des agents du secrétariat du *Bundesrat* et du *Bundestag*. Enfin, l'EEG a

aussi rencontré des représentants d'organisations professionnelles (l'Association du barreau allemand [*Deutscher Anwaltsverein*], l'Association du barreau fédéral allemand [*Bundesrechtsanwaltskammer*], l'Association pour la lutte contre la délinquance économique [*Wirtschaftsstrafrechtliche Vereinigung e.V.*], l'Association allemande des juges [*Deutscher Richterbund*], la Nouvelle association des juges [*Neue Richtervereinigung*], l'Association allemande des juges non professionnels [*Bundesverband ehrenamtlicher Richterinnen und Richter*] et le syndicat « Verdi »), des organisations non gouvernementales (*Abgeordnetenwatch*, *Lobbycontrol* et le chapitre allemand de *Transparency International*), ainsi que plusieurs universitaires et représentants des médias.

10. Le principal objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités allemandes en vue de prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, ainsi que de renforcer l'intégrité perçue et réelle des intéressés. Le rapport contient une analyse critique de la situation prévalant dans le pays et reflète les efforts déployés par les principales parties concernées ; il identifie également les lacunes potentielles et formule des recommandations en vue d'accomplir des progrès supplémentaires. Conformément à la pratique observée par le GRECO, les recommandations énoncées dans le présent rapport s'adressent aux autorités allemandes, à charge pour celles-ci de déterminer les institutions/organes devant adopter les mesures requises. Lesdites autorités devront rendre compte, dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport, de l'action qu'elles ont menée pour donner suite aux recommandations formulées.

II. CONTEXTE

11. Le rapport d'évaluation du Premier Cycle du GRECO contient l'observation suivante : « L'Allemagne a connu depuis le début des années 1990 une incidence et une connaissance de la corruption en progrès et l'EEG note avec satisfaction la réponse positive apportée au défi par les autorités. Le travail répressif est mené dans l'ensemble de manière effective, en ce qui concerne la corruption tant dans le secteur public que privé. [...] Le travail préventif est également mené très largement, et la Directive de 1998 du gouvernement fédéral sur la prévention a été une étape majeure à cet égard. La recherche empirique (y compris les données statistiques et les études approfondies) est d'une grande qualité. Par ailleurs, l'EEG juge favorablement les réactions positives des médias et du secteur privé, ainsi que des ONG qui ont prouvé leur capacité à assurer un suivi effectif »¹.

12. Cette évaluation globalement positive est corroborée par des études internationales plus récentes². Selon le rapport anticorruption de l'UE daté de février 2014, l'Allemagne se classe parmi les meilleurs au niveau international en ce qui concerne la lutte contre la corruption et se maintient en permanence parmi ceux qui ont les meilleurs résultats. Ceci dit, certains problèmes n'ont toujours pas été abordés. Par exemple, une partie des recommandations formulées par le GRECO dans son rapport d'évaluation de Troisième Cycle – à propos de l'incrimination des infractions de corruption et de la transparence du financement des partis politiques – n'a toujours pas été pleinement appliquée³.

13. La perception par le public du niveau de corruption en Allemagne est très basse. En 2013, ce pays se classait parmi les 12 États les moins corrompus selon l'indice de perception de la corruption (CPI) établi chaque année par Transparency International⁴. Selon cet indice, les résultats obtenus en matière de respect de l'État de droit et de contrôle de la corruption – sous l'angle des indicateurs de gouvernance établis par la Banque mondiale – sont proches de la limite supérieure⁵.

14. Concernant le sujet sur lequel se focalise le Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO, alors que les Parlements et les partis politiques figurent parmi les institutions jugées les moins dignes de confiance dans la plupart des pays couverts par l'Eurobaromètre de la Commission de l'UE⁶, ce phénomène est moins marqué en Allemagne. En outre, seuls 49 % des Allemands estimaient en 2013 que la corruption est répandue parmi les hommes politiques de ce pays, contre 56 % (en moyenne) des citoyens des autres États membres de l'Union européenne⁷. Pour en venir au système judiciaire, selon l'étude de l'Eurobaromètre sur la corruption, le pourcentage des personnes interrogées estimant que la corruption est répandue dans cette branche du pouvoir, soit 16 %, est nettement inférieur à la moyenne de l'UE (32 %) ⁸.

15. Alors que la plupart des interlocuteurs de l'EEG soulignent que la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs s'avère très efficace, des progrès sont encore possibles. Aux yeux de l'EEG, la prise de conscience des risques de corruption et de conflits d'intérêts gagnerait à être renforcée. Les mesures recommandées ci-dessous, ainsi que les autres suggestions et considérations formulées dans le présent rapport, pourraient contribuer à accroître la confiance des citoyens dans des institutions clés du pays et leurs membres individuels.

¹ Voir le rapport d'évaluation de premier cycle du GRECO consacré à l'Allemagne, document [Greco Eval I Rep \(2001\) 12E](#), paragraphe 103.

² Voir, notamment, « National Integrity System Assessment on Germany », Transparency International (2012) ; « Sustainable Governance Indicators (SGI) (2014) Germany Report », Bertelsmann Stiftung ; et le rapport anticorruption de l'UE daté de février 2014.

³ La procédure de conformité de Troisième Cycle est en cours. Le document le plus récent disponible dans ce domaine est le troisième rapport de conformité intérimaire sur l'Allemagne, document Greco RC-III (2014) 19F.

⁴ Voir <http://www.transparency.org>.

⁵ Voir http://info.worldbank.org/governance/wqi/sc_country.asp

⁶ Voir http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm, sous « Trust in Institutions ».

⁷ « Special Eurobarometer on corruption 397 » (publié en février 2014).

⁸ « Special Eurobarometer on corruption 374 » (publié en février 2012).

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

16. L'État allemand – dont le nom officiel est « République fédérale d'Allemagne » – est une république parlementaire constituée de 16 *Länder*. Chaque *Land* possède son propre Parlement. La Constitution, connue sous le nom de *Grundgesetz* (ci-après « la Loi fondamentale »⁹), répartit les pouvoirs législatifs entre la Fédération et les *Länder*.

17. Le Parlement national ou *Bundestag* élit le chancelier fédéral (qui dirige le gouvernement et exerce le pouvoir exécutif) et adopte les lois fédérales. Il se compose actuellement de 631 membres (députés), dont 36,5 % sont des femmes. Les députés sont élus « au suffrage universel, direct, libre, égal et secret »¹⁰ « conformément au principe du scrutin proportionnel plurinominal combiné à celui du scrutin majoritaire uninominal »¹¹. Chaque électeur dispose de deux bulletins. Le premier lui permet de choisir une liste bloquée de candidats présentée par un parti politique. Le second lui permet de voter directement pour élire un député, selon un scrutin majoritaire à un tour, dans l'une des 299 circonscriptions. Le nombre de sièges remportés par un parti dans le cadre du scrutin majoritaire uninominal est cependant déduit du nombre de sièges remportés par la même formation dans le cadre du système proportionnel¹².

18. C'est par l'intermédiaire du *Bundesrat* – un organe constitutionnel distinct – que les *Länder* participent au processus législatif, à l'administration de la Fédération et aux affaires de l'Union européenne¹³. Le *Bundesrat* se compose des membres du gouvernement de chaque *Land*. Il peut présenter des projets de loi au *Bundestag* et, dans un certain nombre de cas limitativement énumérés par la Loi fondamentale, empêcher l'adoption d'un texte législatif¹⁴. Le nombre de voix dont dispose chaque *Land* au *Bundesrat* dépend de la taille de sa population. Chaque *Land* doit voter en bloc. Les séances plénières du *Bundesrat* sont publiques, tandis que celles de ses commissions se tiennent à huis clos. Les membres du *Bundesrat* (dont le nombre s'élève actuellement à 69) sont nommés par le gouvernement de leurs *Länder* respectifs, lequel peut les révoquer et leur communiquer des instructions. Ils sont tenus de défendre les intérêts du *Land* qu'ils représentent. Ils ne perçoivent aucune rémunération du *Bundesrat*¹⁵, mais un salaire – au titre de leur fonction de ministre-président ou de ministre dudit *Land* – prélevé sur le budget de cette entité fédérée.

19. L'une des caractéristiques du fédéralisme allemand tient au fait que, par l'intermédiaire du *Bundesrat*, les gouvernements des différents *Länder* participent directement aux décisions de l'État fédéral. Parallèlement, la Loi fondamentale stipule explicitement que les lois fédérales sont adoptées uniquement par le *Bundestag*. Par conséquent, en vertu d'une décision rendue en 1974 par la Cour constitutionnelle fédérale, le *Bundesrat* n'est pas la deuxième chambre d'un parlement qui jouerait un rôle décisif dans le processus législatif à égalité avec la « première chambre »¹⁶. Dans le cadre des entretiens qu'elle a eus sur place, l'EEG a en outre appris que les membres du *Bundesrat* ne seraient pas considérés comme des parlementaires, dans la mesure où ils ne sont pas élus à cette fonction. Les mesures de prévention de la corruption les

⁹ Dont la traduction française peut être consultée à l'adresse :

http://www.bundestag.de/blob/189762/f0568757877611b2e434039d29a1a822/loi_fondamentale-data.pdf

¹⁰ Article 38(1), première phrase, de la Loi fondamentale.

¹¹ Article 1(1) de la Loi électorale fédérale (*Bundeswahlgesetz*, BWahlG)

¹² Lorsqu'un parti obtient moins de voix au scrutin proportionnel qu'au scrutin majoritaire, des sièges supplémentaires lui sont alloués jusqu'à ce que la part respective des parties au sein du *Bundestag* reflète la proportion des voix obtenues par chaque liste de partis.

¹³ Article 50 de la Loi fondamentale.

¹⁴ C'est le cas notamment des lois modifiant la Constitution et des lois à caractère fiscal lorsqu'elles génèrent un revenu destiné aux *Länder* ou aux collectivités locales.

¹⁵ Le *Bundesrat* n'accorde qu'une indemnité forfaitaire de 60 EUR par jour de session afin de couvrir les frais.

¹⁶ Décisions de la Cour constitutionnelle fédérale (BVerfGE), vol. 37, p. 363 [cité depuis la p. 380] – Dans le contexte de l'UE, le *Bundesrat* est considéré comme une « deuxième chambre ».

concernant sont donc adoptées au niveau des *Länder* que les membres du *Bundesrat* représentent.

20. En vertu de l'article 38(1), deuxième phrase, de la Loi fondamentale, les membres du Bundestag sont « les représentants de l'ensemble du peuple, ne sont liés ni par des mandats ni par des instructions et ne sont soumis qu'à leur conscience ». Selon la Cour constitutionnelle fédérale, ce libre exercice du mandat et les droits qui en découlent « doivent être subordonnés à la mission du *Bundestag* de servir le bien commun et non l'inverse »¹⁷. Ceci dit, il n'est pas interdit aux députés de tenir compte des intérêts d'un groupe ou d'intérêts particuliers dans le processus décisionnel parlementaire. Dans la mesure où les députés désirant exercer une influence politique déterminante au *Bundestag* ont besoin d'un soutien coordonné, leur identification politique à un parti et à un groupe parlementaire est non seulement autorisée, mais souhaitée¹⁸ au regard de la Constitution et ils jouent « un double rôle en tant que représentants de l'ensemble du peuple et expressions d'une formation ou d'un parti spécifiques »¹⁹. Ceci dit, « Un député peut, en cas de différend, soutenir une décision dictée par sa conscience, même contre l'opinion de son groupe parlementaire, auquel cas ledit groupe est tenu de prendre sérieusement en considération la position du député concerné dans le cadre de son processus décisionnel interne ».

21. Un député peut perdre son siège²⁰ si : (1) l'élection de l'intéressé est invalidée ; (2) les résultats de l'élection sont revus et révisés ; (3) l'intéressé ne répond plus à l'un des critères d'éligibilité permanente, par exemple parce qu'il a été condamné pour une infraction pénale à une peine d'emprisonnement d'au moins un an; (4) l'intéressé renonce à son siège ; ou (5) la Cour constitutionnelle fédérale estime que le parti politique ou l'organisation auquel l'intéressé appartient est inconstitutionnel. La décision de déchéance du mandat parlementaire est adoptée, dans le premier cas de figure, dans le cadre du contrôle de la procédure électorale, lequel aboutit à une décision du *Bundestag* sur proposition de la Commission de contrôle des élections (la décision du Parlement pouvant être contestée par le député concerné devant la Cour constitutionnelle fédérale) ; dans les deuxième et cinquième cas de figure, la décision est prise par le Conseil des Anciens [*Alttestenrat*] du *Bundestag* ; dans le troisième cas de figure, dès lors que la perte de l'éligibilité est constatée par une décision judiciaire définitive, la déchéance du mandat parlementaire est prononcée par le Conseil des Anciens (à moins qu'il ne soit décidé d'engager la procédure de contrôle des élections) ; enfin, dans le quatrième cas de figure, la décision est prise par le Président du *Bundestag* lequel confirme la perte de qualité de membre du Parlement. Selon les autorités, il est fréquent qu'un député renonce à occuper son siège²¹, mais aucun des autres cas de figure ne s'est produit ces dernières années.

22. Une bonne partie du travail accompli au sein du *Bundestag* est effectuée par les commissions permanentes établies sur décision du Parlement pour la durée de la législature, ainsi que par les groupes parlementaires. Les commissions permanentes sont constituées de députés appartenant aux divers groupes parlementaires conformément à une clé de répartition basée sur le nombre de sièges de chacun d'entre eux ; en d'autres termes, chaque groupe parlementaire a droit à un certain nombre de sièges dans chaque commission, lequel varie selon le nombre de députés qu'il compte au sein du *Bundestag*. En règle générale, l'organisation des commissions permanentes reproduit la structure du gouvernement fédéral, à savoir qu'à chaque ministère correspond sa commission. Les commissions permanentes sont chargées de préparer les décisions du *Bundestag* et, à ce

¹⁷ Cour constitutionnelle fédérale, décision 2 BvE 1/06 du 4 juillet 2007, paragraphe 216, disponible (en allemand) à l'adresse : www.bverfg.de.

¹⁸ Voir également l'article 21(1) de la Loi fondamentale qui reconnaît explicitement le rôle des partis politiques dans la formation de la volonté politique du peuple.

¹⁹ Cour constitutionnelle fédérale, décision 2 BvE 1/06 du 4 juillet 2007, paragraphe 218.

²⁰ Voir les articles 46 et 47 de la Loi électorale fédérale (BWahlG).

²¹ Pendant la 17^e législature (2009-2013), 28 députés ont renoncé à leur siège.

titre, débattent, discutent et modifient les projets de lois relevant de leur domaine de compétence. Le *Bundestag* nomme également une commission des pétitions chargée d'examiner les demandes ou les plaintes que tout citoyen ou groupe de citoyens peut lui adresser²².

23. Le Président et les vice-Présidents du *Bundestag* constituent son Présidium dont le mandat couvre toute la législature et dont la nomination doit être confirmée par une majorité des députés. Il est d'usage que le Président soit un député issu du groupe parlementaire le plus important et que chaque groupe parlementaire soit représenté par au moins un vice-Président. Les membres du Présidium ne peuvent pas être révoqués sur décision du *Bundestag*. « Le Président représente le *Bundestag* et règle ses activités. Il veille à la sauvegarde de sa dignité et de ses droits, doit promouvoir ses travaux, dirige les débats d'une manière équitable et impartiale et assure le maintien de l'ordre à l'intérieur »²³. En outre, le Président dirige l'administration du *Bundestag* dont les quelque 2 800 agents sont soumis à son autorité suprême ; il exerce également des pouvoirs de police et jouit du pouvoir de gestion des locaux de l'assemblée. D'autre part, chaque année, il détermine le niveau des fonds publics alloués aux partis. Les autres membres du Présidium assistent le Président dans son travail. Le Secrétaire général du *Bundestag* assiste également aux réunions ordinaires du Présidium en sa qualité de responsable de la direction quotidienne de l'administration. De plus, tous les membres du Présidium siègent au Conseil des Anciens, à savoir l'organe de coordination le plus important au sein du *Bundestag* et aussi celui qui est chargé d'assister le Président dans la gestion des affaires parlementaires.

Transparence du processus législatif

24. Des projets de loi peuvent être présentés par le gouvernement fédéral (le procédé le plus courant), le *Bundesrat* ou – à condition d'être signés par un groupe parlementaire ou par au moins 5 % des députés – « des membres du *Bundestag* »²⁴. À l'issue d'une première lecture en séance plénière du *Bundestag*, le projet de loi est soumis à discussion au sein de la commission pertinente. Cette dernière formule une recommandation qui servira de base aux débats de l'assemblée plénière – en deuxième et troisième lecture – qui précèdent le vote final. Les projets de loi adoptés par le *Bundestag* sont alors soumis au *Bundesrat*²⁵. L'adoption définitive de certaines lois (désignées sous le terme de *Zustimmungsgesetze* [lois d'approbation]) dépend entièrement du consentement dudit *Bundesrat* qui peut en outre contester n'importe quel projet visant une loi ordinaire (désignée sous le terme de *Einspruchsgesetze* [loi d'opposition]), dès lors que la commission de médiation saisie par lui ne propose aucune modification, étant entendu que le *Bundestag* peut passer outre à cette objection en procédant à un nouveau vote à la majorité absolue.

25. Immédiatement après l'introduction d'un projet de loi, celui-ci est publié comme document parlementaire officiel et peut être consulté sur le site Web du *Bundestag*²⁶. Les projets de loi présentés par le gouvernement fédéral sont fréquemment rendus publics avant même leur introduction, dans la mesure où ils sont d'abord soumis au *Bundesrat* aux fins de commentaires et, par conséquent, publiés par cette assemblée. En outre, bon nombre des projets de loi présentés par le gouvernement fédéral sont publiés sur le site Web du ministère compétent immédiatement après leur adoption par le cabinet, voire

²² Articles 17 et 45c de la Loi fondamentale. Il existe d'autres commissions permanentes, comme la Commission de contrôle des élections, des immunités et du Règlement intérieur et la Commission de la stratégie numérique, ainsi que des commissions *ad hoc*, comme les commissions d'enquête et les commissions d'études.

²³ Article 7(1) du Règlement du *Bundestag* allemand (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, GOBT).

²⁴ Article 76(1) de la Loi fondamentale et articles 76(1) et 75(1)(a) du GOBT.

²⁵ Article 77(1) de la Loi fondamentale.

²⁶ <http://drucksachen.bundestag.de/drucksachen/en/index.php> (en anglais seulement).

<http://www.bundestag.de/dokumente/drucksachen/index.html> (en allemand seulement)

http://www.bundestag.de/htdocs_f/bundestag (en français)

avant dans certains cas. Les initiatives du *Bundesrat* sont publiées par cet organe et postées sur son site Web²⁷.

26. Le nom des membres et des membres suppléants des commissions du Bundestag est publié dans le Manuel officiel et sur le site Web du Parlement. Les ordres du jour des commissions sont également disponibles sur le site Web du Parlement. En règle générale, les réunions de commission se tiennent à huis clos, mais une commission peut décider d'admettre le public à tout ou partie des débats consacrés à un point précis de son ordre du jour²⁸. De plus, les participants à une réunion non publique jouissent normalement du droit illimité d'informer le public de la teneur des propos tenus pendant ladite réunion²⁹. La commission présente au *Bundestag* un rapport dans lequel elle formule une recommandation motivée concernant l'adoption ou le rejet du projet de loi, résume la procédure qu'elle a suivie et décrit sommairement l'opinion de la minorité³⁰ ; ce rapport est publié par le *Bundestag* et peut être consulté sur le site Web du Parlement. Le compte rendu des réunions enregistrées peut, en principe, être consulté après la promulgation de la loi en question, par toute personne pouvant apporter la preuve d'un intérêt légitime.

27. Chaque commission du *Bundestag* peut procéder à l'audition publique d'experts, de représentants de groupes d'intérêts et d'autres personnes susceptibles de fournir des informations³¹ et use fréquemment de cette faculté³². La commission principale chargée d'examiner le projet de loi à l'issue de la première lecture en séance plénière est tenue d'organiser de telles auditions dès lors qu'un quart de ses membres en fait la demande. Dans le cas de la préparation d'une audition publique, la commission demande fréquemment à ses invités de lui soumettre des commentaires écrits qui sont alors postés sur le site Web de la commission avant l'audience et dont des copies sont disposées à l'entrée de la salle d'audience à l'intention des visiteurs. Le compte rendu d'une audition revêt généralement la forme d'une transcription intégrale des débats, laquelle est également postée sur le site Web de la commission. Bon nombre d'auditions publiques peuvent être suivies en direct (ou en différé à la demande) sur le site Web du *Bundestag*.

28. Les séances du Bundestag sont publiques³³. Théoriquement, sur demande d'au moins un dixième de ses membres ou du gouvernement fédéral, le *Bundestag* peut, par une majorité des deux tiers, interdire l'entrée au public, mais cette situation ne s'est jamais produite dans les faits. Tous les débats en séance plénière sont retransmis en direct sur la chaîne de télévision parlementaire et certains débats sont retransmis, en tout ou en partie, par divers radiodiffuseurs. Le compte rendu sténographique de chaque séance plénière³⁴ est publié au fur et à mesure sur le site Web du *Bundestag* le jour même de ladite séance, la version finale devant être postée au plus tard le jour suivant.

29. En principe, les députés votent au *Bundestag* en se levant ou en restant assis. C'est au Président de séance qu'il appartient de déterminer le résultat qui est également publié sous cette forme dans le compte rendu de la séance plénière. Il est possible, à un groupe parlementaire ou à 5 % au moins des députés, avant que le vote ne soit déclaré ouvert, de réclamer le recours à un scrutin nominal (dans ce cas, les députés ayant formulé la demande doivent être présents au moment du vote, sous peine d'invalidation

²⁷ <http://www.bundesrat.de/DE/dokumente/neueingange/neueingange-node.html>

²⁸ Article 69(1) du GOBT.

²⁹ Les exceptions à cette règle sont énoncées à l'article 69(7) du GOBT combiné à l'article 7 des Règles du *Bundestag* relatives à la sécurité des documents.

³⁰ Article 66 du GOBT.

³¹ Article 70(1) du GOBT.

³² Par exemple, pendant la 16^e législature – 2006 à 2009 – les audiences ont été publiques pour environ 30% des projets de loi (270 sur 905).

³³ Article 42(1) de la Loi fondamentale.

³⁴ Article 116(1) du GOBT.

du scrutin)³⁵. Les résultats de chaque vote à bulletin sont publiés dans le compte rendu de la séance plénière et indiquent le vote de chaque député. Le site Web du *Bundestag* contient également une application interactive permettant d'analyser tous les votes enregistrés et de présenter une synthèse accompagnée d'informations complémentaires sur le texte débattu et sur les députés³⁶. De plus, les résultats de tous les votes en séance plénière sont consignés dans le registre officiel du *Bundestag* tel qu'il peut être consulté sur le site Web du Parlement.

30. L'EEG félicite les autorités d'avoir pris des mesures afin de permettre un accès facile aux informations, notamment par le biais du site Web du *Bundestag*. Pendant la visite sur place, son intention a néanmoins été attirée à plusieurs reprises sur certaines préoccupations concernant le degré de transparence du processus législatif. Premièrement, il y a des cas où la préparation des projets de loi, essentiellement les projets de loi du gouvernement, a été externalisée, c'est-à-dire confiée à des cabinets d'avocats ou à des cabinets-conseils privés³⁷, et que le recours à cette pratique n'ait pas été rendu public. L'EEG comprend que le recours à des compétences hors de l'enceinte du *Bundestag* ou des ministères soit utile et efficace, mais elle demeure persuadée qu'il conviendrait de signaler ces instances de manière à ce qu'on puisse détecter d'éventuelles influences extérieures sur le processus décisionnel. Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs ont appelé de manière générale à la publication de toute participation de groupes d'intérêts, entreprises et autres acteurs privés à la préparation de textes législatifs concrets et au signalement de l'influence exercée par ces parties sur les législateurs, non seulement au stade de la rédaction initiale, mais également à celui des amendements³⁸. L'EEG estime que l'on pourrait considérablement renforcer la transparence en fournissant des « empreintes législatives » c'est-à-dire une trace écrite des commentaires faits par les parties intéressées qui sont pris en compte dans le processus de rédaction.³⁹ À cet égard, l'EEG a été intéressée d'apprendre de la bouche de représentants de l'administration du *Bundestag* que des académiciens et autres experts examinaient la manière éventuelle d'apaiser ces préoccupations. Ils étaient en faveur de l'exploration des possibilités techniques de mieux illustrer les changements au cours du processus législatif. Le GRECO encourage vivement les autorités à s'inspirer de ces réflexions et de chercher des moyens pour assurer le signalement en temps utile de l'intervention de tiers dans la préparation et la finalisation de projets de loi.

31. De plus, un certain nombre des personnes avec lesquelles l'EEG s'est entretenue se déclarent préoccupées par le fait que, à la fin du processus législatif, les projets de loi sont souvent examinés de manière expéditive par le *Bundestag* sans que le grand public et en particulier les médias soient informés en temps utile de la version finale et des derniers amendements de la loi, ce qui les empêche de formuler des commentaires avant l'adoption définitive⁴⁰. D'aucuns considèrent également que ce phénomène permet à des

³⁵ Articles 52 et 53 du GOBT.

³⁶ <http://www.bundestag.de/bundestag/plenum/abstimmung/grafik/index.jsp>

³⁷ Il a également été porté à la connaissance de l'EEG que des acteurs privés prennent parfois l'initiative de soumettre un projet de loi sur des questions présentant un intérêt pour eux.

³⁸ Selon les autorités, les discussions actuelles portent principalement sur les projets de loi du gouvernement, et à cet égard, elles se réfèrent à l'accord de coalition (p. 152), qui prévoit ce qui suit : « Nous améliorons la transparence en ce qui concerne le recours à des experts externes à l'administration ». Les autorités indiquent, par ailleurs, que selon le « règlement administratif général sur l'utilisation des personnes qui ne sont pas employées par la fonction publique (personnes extérieures) de l'administration fédérale du 17 Juillet 2008 » déjà existant, les personnes extérieures qui sont temporairement affectées à des travaux au sein de l'administration fédérale ne peuvent rédiger des projets de loi ou toute autre législation, ni occuper des fonctions requérant un pouvoir de prise de décision finale ou des fonctions affectant directement les intérêts commerciaux concrets de l'employeur permanent de cette personne.

³⁹ Ces mesures pourraient se fonder sur les procédures déjà existantes. En particulier, les règles concernant les procédures au sein des ministères fédéraux prévoient que, avant de porter un projet de loi devant le cabinet, les associations intéressées (telles que représentées au niveau fédéral) doivent être entendues, et de tels contacts doivent être signalés à la Chancellerie fédérale.

⁴⁰ Certains interlocuteurs ignoraient que le *Bundestag* peut accélérer la procédure – même lorsque le sujet débattu concerne ses propres affaires, par exemple la rémunération et les prestations versées aux députés –

tiers de tenter d'influer sur le processus législatif en court-circuitant le contrôle du public. L'EEG partage ces inquiétudes et appelle à l'introduction d'un calendrier adéquat de publication des projets de loi aux derniers stades du processus législatif. Les autorités sont vivement encouragées à prendre ces préoccupations en considération et à envisager de prendre des mesures appropriées pour remédier à ce problème.

32. Par ailleurs, se reportant spécifiquement à l'interaction entre les députés et les lobbyistes, l'EEG relève que les autorités font d'abord référence à l'exigence sur les députés de divulguer des informations sur les activités au sein des organes constitutifs des entreprises, des entreprises publiques, des clubs, des associations et des organisations similaires,⁴¹ et à l'interdiction aux députés d'accepter de l'argent ou des allocations d'une valeur monétaire qui sont accordées uniquement dans l'espoir que les intérêts du payeur soient représentés et défendus devant le *Bundestag*.⁴² De plus, il est fait référence à un texte court figurant à l'annexe 2 du GOBT et intitulé « Enregistrement d'organisations et de leurs représentants ». En vertu des dispositions de cet instrument, les représentants des organisations faisant du lobbying auprès du *Bundestag* ou du gouvernement fédéral ne peuvent s'entretenir qu'avec les commissions du *Bundestag*, à condition de s'être fait inscrire sur une liste publique – tenue à jour par le Président de cette assemblée – indiquant le nom et l'adresse du groupement, la composition de son directoire et de son conseil d'administration, le nombre de ses membres, le nom de ses représentants et l'adresse de son bureau au siège du *Bundestag* et du gouvernement fédéral⁴³. Les informations réunies par l'EEG suggèrent clairement que ce régime, introduit dès 1972, ne reflète plus complètement la réalité des activités de lobbying qui se sont considérablement renforcées au fil du temps et ne sont plus menées uniquement par des organisations, mais par une pléthore d'acteurs. Aux yeux de l'EEG, le régime juridique mis en place présente plusieurs lacunes. En particulier, l'inscription est purement volontaire et la liste des organisations ne reprend pas les entreprises, les lobbyistes travaillant à titre indépendant, les avocats, les laboratoires d'idées etc. En outre, les règles susmentionnées sont interprétées de manière telle que les organisations non enregistrées sont limitées dans l'exercice de leurs droits uniquement lorsqu'elles ne sont pas en mesure d'invoquer le droit d'être entendues par une commission, ce qui ne les empêche pas de pouvoir plaider leur cause quand elles y sont invitées par la commission en question⁴⁴.

33. Dans ce contexte, l'EEG a été intéressée d'apprendre que plusieurs partis politiques prônent un enregistrement plus systématique des lobbyistes et ont soumis des projets de loi en ce sens lesquels, cependant, n'ont pas été adoptés. Une partie des interlocuteurs de l'EEG défend l'idée d'un registre obligatoire lequel indiquerait également les contrats passés par les lobbyistes et leurs sources de financement. L'EEG estime que des mesures devraient être prises pour renforcer la transparence dans ce domaine et limiter le risque d'influence induite par des tiers sur les députés. Il serait hautement souhaitable de réglementer les relations des députés avec des tierces parties et également d'encadrer les contacts avec des personnes ou des groupes représentant des intérêts spécifiques ou sectoriels afin de leur conférer un caractère institutionnel, par exemple en rendant l'enregistrement des lobbyistes obligatoire, en exigeant des députés qu'ils déclarent leur contact avec des tiers concernant un projet de loi (voir plus haut), en imposant des règles de conduite aux tierces parties concernées – ainsi qu'aux députés – afin de donner des consignes sur la manière de traiter les tiers essayant d'influencer le travail parlementaire et de promouvoir activement la transparence dans ce domaine.

et, par conséquent, entraver le contrôle efficace par le public en recourant à l'article 126 du GOBT qui permet de s'écarter de ses propres dispositions dès lors qu'au moins deux tiers des députés présents y consentent.

⁴¹ Voir ci-dessous "Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts" (paragraphe 73).

⁴² Voir ci-dessous "Interdiction ou limitation de certaines activités" (paragraphe 56).

⁴³ La liste est publiée chaque année au Journal officiel fédéral (*Bundesanzeiger*) et une version régulièrement mise à jour peut être consultée sur le site Web du *Bundestag* à l'adresse :

<http://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste/>. En avril 2014, la liste répertoriait 2 175 associations.

⁴⁴ C'est dans une lettre adressée le 18 octobre 1979 à la commission du travail et de l'ordre social que la commission sur les règles de procédure a communiqué cette interprétation qui fait autorité depuis.

Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande 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.**

Rémunération et avantages économiques

34. En 2012, le salaire brut mensuel moyen pour un emploi à plein temps en Allemagne était de 3 391 EUR⁴⁵.

35. Suite à une réforme récente, depuis le 1^{er} juillet 2014, chaque député perçoit une rémunération mensuelle de 8667 EUR⁴⁶ et les présidents des commissions ont droit à une allocation supplémentaire de 15% de la rémunération de base. Le Président du *Bundestag* perçoit un supplément mensuel du montant de la rémunération de base et chaque vice-Président(e) un supplément mensuel égal à la moitié de cette rémunération⁴⁷. Les groupes parlementaires peuvent verser une rémunération à l'un de leurs membres à charge pour celui-ci de s'acquitter de certaines fonctions spéciales comme assurer la présidence du groupe ou faire régner la discipline au sein dudit groupe⁴⁸.

36. Conformément à l'article 44a(1) de la Loi sur les députés (*Abgeordnetengesetz, AbgG*), « [l]'exercice de son mandat de membre du *Bundestag* doit tenir un rôle primordial pour chaque député. Les activités revêtant un caractère professionnel ou autre exercées parallèlement au dit mandat sont en principe autorisées, à moins de porter atteinte au respect de cette obligation ». Cette disposition reflète d'une part l'idée qu'un mandat parlementaire est devenu une profession exigeant une capacité de travail totale, mais laisse d'autre part les députés libres en principe de décider de la manière dont ils entendent exercer leur mandat⁴⁹.

37. Chaque député se voit affecter un bureau totalement équipé au siège du *Bundestag* à Berlin. Il peut utiliser le système ordinaire d'information et de communication du *Bundestag*. Il a le droit d'emprunter gratuitement tous les services de transport assurés par la compagnie ferroviaire *Deutsche Bahn* à l'intérieur de l'Allemagne et les voitures officielles de fonction du *Bundestag* dans les limites de la municipalité de Berlin. Le coût des vols intérieurs effectués dans le cadre de l'exercice du mandat d'un député est remboursé sur production d'un justificatif, tandis que les voyages officiels à l'étranger doivent être préalablement approuvés par le Président du *Bundestag*⁵⁰. De plus, chaque député dispose d'un budget mensuel de 16.517 EUR destiné à la rémunération de collaborateurs⁵¹. Le salaire de ces assistants est versé directement par l'administration du *Bundestag*. Toutefois, les coûts supportés au titre de l'emploi d'un assistant ayant des liens de sang ou de mariage avec le député concerné ou bien étant enregistré comme partenaire de même sexe avec lui ne sont pas remboursés⁵².

⁴⁵ Source :

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/VerdiensteBranchen/Tabellen/LangeReiheD.html>.

⁴⁶ Avant cette date, la rémunération mensuelle était de 8252€. Voir ci-dessous pour plus d'informations sur la réforme.

⁴⁷ Article 11(1) de la Loi sur le statut juridique des membres du Bundestag allemand (*Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages, AbgG*)

Traduction anglaise : http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal/memlaw.pdf

⁴⁸ Article 52(2)(2)(a) de l'AbgG.

⁴⁹ Voir la décision 2 BvE 1/06 rendue par la Cour constitutionnelle allemande le 4 juillet 2007, paragraphes 211 à 213, 216 et 233 à 236 à l'adresse www.bverfg.de (en allemand).

⁵⁰ Articles 12(4), 16 et 17 de l'AbgG.

⁵¹ A partir de mars 2015, le budget mensuel sera porté à 16.913€ en raison d'une augmentation des salaires dans la fonction publique qui servent de référence de base pour les salaires des collaborateurs des députés.

⁵² Article 2(3) de l'AbgG.

38. En ce qui concerne les autres coûts supportés en liaison avec l'exercice de son mandat, chaque député reçoit une indemnité mensuelle qui s'élève actuellement à 4 204 EUR. Cette somme sert principalement à financer le coût de l'équipement et de l'entretien d'un ou plusieurs bureaux de circonscription, ainsi que les dépenses supplémentaires supportées au siège du *Bundestag* : deuxième logement, dépenses liées aux fonctions représentatives de l'intéressé, invitations et travail liés à la circonscription, etc.⁵³. Cette indemnité est non imposable. En revanche, les députés – à la différence des salariés – ne peuvent pas déduire certains coûts de leur impôt sur le revenu, même lorsque leurs dépenses réelles dépassent le montant de l'indemnité mensuelle qu'ils perçoivent.

39. L'accès aux informations concernant la question de savoir de quelle manière et dans quelle mesure les députés utilisent les avantages susmentionnés est régi par la Loi sur la liberté de l'information⁵⁴. En vertu de ladite loi, l'administration du *Bundestag* peut uniquement communiquer des informations sur l'utilisation des indemnités versées aux députés (par exemple l'achat d'équipements de bureau et de fournitures) à la personne en faisant la demande à condition que le député concerné y consente, dans la mesure où ces informations sont considérées comme revêtant un caractère personnel bien qu'ayant trait à l'exercice d'un mandat⁵⁵.

40. Les députés sont autorisés à utiliser des fonds émanant de tierces parties pour moderniser leurs meubles et leur équipement de bureau. Ils peuvent accepter des dons en espèces et en nature censés faciliter leur activité politique⁵⁶, qui peuvent également servir à améliorer leur environnement de travail. Lorsqu'un député reçoit des dons – émanant d'une seule et même personne – d'une valeur supérieure à 10 000 EUR au cours d'une même année calendaire, l'identité de cette dernière ainsi que les montants versés sont publiés par le Président dans le Manuel officiel et sur le site Web du *Bundestag*⁵⁷.

41. En ce qui concerne l'assurance sociale, les députés perçoivent des allocations couvrant les coûts supportés en cas de maladie, de soins de santé et de naissance⁵⁸. Afin de permettre à chaque député de rester dans le système auquel il appartenait avant d'entrer au *Bundestag*, l'intéressé peut choisir entre un régime lui permettant de récupérer la moitié des coûts de traitement, comme c'est généralement le cas concernant les membres de la fonction publique, l'autre moitié étant couverte par une assurance privée et un régime lui permettant de percevoir une subvention afin de cotiser auprès d'une caisse d'assurances publique ou privée, comme c'est généralement le cas pour les salariés du secteur privé et les indépendants.

42. Les députés abandonnant leur mandat après avoir exercé leurs fonctions pendant au moins un an ont droit à une indemnité transitoire (d'un montant égal à leur rémunération de parlementaire) versée à raison d'un mois pour chaque année d'ancienneté, jusqu'à un maximum de 18 mois⁵⁹. À partir du deuxième mois suivant le départ du *Bundestag*, tous les revenus de travail et les revenus découlant de pensions de retraite sont imputés sur l'indemnité transitoire. De plus, chaque député perçoit des prestations de retraite après avoir quitté le *Bundestag*, à condition d'avoir occupé ses fonctions de parlementaire pendant au moins un an. Ce droit ne s'applique en principe qu'à partir du moment où l'intéressé atteint l'âge de 67 ans. Le montant versé dépend de

⁵³ Article 12(2) de l'AbgG.

⁵⁴ Traduction anglaise : http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ifg/englisch_ifg.html

⁵⁵ Voir l'article 5, paragraphes 1 et 2, et l'article 8, paragraphe 1, de la Loi sur la liberté de l'information.

⁵⁶ Quatrième phrase de l'article 44a(2) de l'AbgG et article 4(1) du Code de conduite des membres du *Bundestag*.

⁵⁷ Pour plus de détails sur les dons aux députés, voir plus bas les sous-sections intitulées « Cadeaux » (paragraphes 57 à 59) et « Déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts » (paragraphe 76).

⁵⁸ Article 27 de l'AbgG.

⁵⁹ Article 18 de l'AbgG.

la durée de service⁶⁰. Il s'élève à 207 EUR pour une ancienneté d'un an et ne peut dépasser 5 570 EUR (ce qui correspond à une ancienneté de 27 ans).

43. En février 2014 le *Bundestag* a adopté une loi modifiant la rémunération et les prestations de retraite des députés qui est entrée en vigueur le 16 juillet 2014⁶¹. Conformément aux amendements, entre autres, la rémunération sera indexée sur l'évolution générale des salaires en Allemagne. Ce régime d'indexation sera appliqué pour la première fois le 1^{er} juillet 2016. Avant cette date, la rémunération sera alignée en deux phases sur celle des juges fédéraux. Par conséquent, la rémunération mensuelle s'est élevée à 8 667 EUR le 1^{er} juillet 2014, puis s'élèvera à 9 082 EUR le 1^{er} janvier 2015. Les Présidents des commissions permanentes, commissions d'enquête et commissions d'étude percevront dorénavant une indemnité supplémentaire équivalant à 15 % de la rémunération d'un député ordinaire. De plus, les députés, à compter de la 19^e législature, ne seront plus autorisés à percevoir une pension de retraite anticipée (mais réduite) dès l'âge de 63 ans. Les prestations de retraite seront, elles aussi, modifiées et verront leur montant augmenter ou diminuer en raison de l'indexation de la rémunération des députés sur l'ensemble des salaires à compter du 1^{er} juillet 2016.

Principes éthiques et règles déontologiques

44. L'article 38(1) de la Loi fondamentale constitue le principal fondement constitutionnel du droit pertinent. Il déclare que les députés du *Bundestag* « [...] sont les représentants de l'ensemble du peuple, ne sont liés ni par des mandats ni par des instructions et ne sont soumis qu'à leur conscience ». C'est de cette disposition que la Cour constitutionnelle fédérale a déduit un certain nombre de droits conférés aux députés, comme celui de prendre la parole devant le *Bundestag*, de participer aux travaux d'une commission parlementaire et d'obtenir du gouvernement fédéral les informations requises par l'exercice de leur mandat, tous droits découlant de la mission du *Bundestag* qui est de servir le bien commun ; les députés doivent se consacrer à leur devoir parlementaire de manière à s'acquitter des obligations inhérentes à leur mandat.

45. Selon la Cour constitutionnelle fédérale, l'article précité vise également à garantir l'indépendance des députés à l'égard des groupes d'intérêts cherchant à faire valoir leur opinion au *Bundestag* par le biais de mesures incitatives visant à servir l'intérêt financier de tel ou tel parlementaire afin que celui-ci exerce une influence sur le processus de décision politique, influence qui – à la différence de celle exercée par les partis politiques et les groupes parlementaires – n'émane pas de décisions prises par l'électorat⁶². Par conséquent, il est en principe possible d'énoncer des règles conçues pour communiquer aux électeurs des informations concernant les collusions potentielles d'intérêts et de dépendance économique ; tout ceci, à condition cependant de tenir compte des intérêts personnels légitimes des députés et des tierces parties, dès lors qu'une telle règle exigerait des intéressés qu'ils communiquent des données relatives à leur vie privée.

46. La législature a donc adopté les articles 44a et 44b de l'AbgG qui stipulent, notamment, que l'exercice du mandat doit constituer l'essentiel de l'activité d'un député et portent sur des questions essentielles telles que les revenus perçus en sus de l'indemnité parlementaire. Ces articles exigent en outre du *Bundestag* qu'il promulgue un Code de conduite incluant notamment des dispositions relatives à la communication et à la publication d'informations relatives aux activités et aux revenus de chaque député.

47. Les Règles de conduite applicables aux membres du Bundestag allemand (ci-après « le Code de conduite ») font partie intégrante du Règlement adopté par le Parlement. En vigueur depuis 1972, ce Code a été modifié à plusieurs reprises, les deux changements les

⁶⁰ Articles 19 à 21 de l'AbgG.

⁶¹ Voir Journal officiel fédéral (*Bundesgesetzblatt*) 2014 I 906.

⁶² Cour constitutionnelle fédérale, décision 2 BvE 1/06 du 4 juillet 2007, paragraphe 222, disponible (en allemand) à l'adresse www.bverfg.de

plus récents étant intervenus en 2005 et en 2013 à propos de la publication des revenus d'activités accessoires. Il fait l'objet de Modalités d'application promulguées par le Président du *Bundestag*.

48. Le Code de conduite met l'accent sur l'obligation des députés de communiquer au Président du *Bundestag* des informations sur leurs activités et leurs revenus, sur la publication de la plupart des informations ayant fait l'objet d'une communication, sur la réglementation spécifique applicable aux dons et sur la déclaration des intérêts en qualité de membre d'une commission. Le Code énonce également des règles de procédure visant à assurer la conformité à ces normes et, dans le but d'empêcher leur violation, chaque député est tenu de consulter le Président ou le personnel compétent de l'administration du *Bundestag* dès qu'il nourrit le moindre doute quant à ses obligations.

49. L'EEG reconnaît que le *Bundestag* a mis en place un Code de conduite qui régleme plusieurs domaines importants comme la transparence des activités et des revenus d'activités accessoires ou des dons. Il convient de noter que ce texte a été modifié à plusieurs reprises et apparaît donc comme un document vivant, complété de surcroît par des modalités d'application très détaillées. L'EEG déplore cependant que, dans sa forme actuelle, le Code ne constitue pas un cadre de référence intégral pour les députés. Il s'abstient notamment d'énoncer des principes généraux complets en matière de conduite et d'éthique, ainsi que d'aborder certaines questions spécifiques comme les conflits d'intérêts (en proposant une définition et/ou une typologie), les incompatibilités, l'utilisation (abusives ou pas) des informations et des ressources publiques, ainsi que l'interaction avec des tierces parties comme des lobbyistes. Le présent rapport contient plusieurs recommandations spécifiques visant à réglementer une partie des questions clés susmentionnées. De plus, l'EEG encourage les autorités à compléter le Code de conduite de manière à en faire un document de référence exhaustif à même de sensibiliser davantage les députés aux questions d'intégrité, de leur donner des consignes sur la conduite à adopter et de témoigner au public de leur volonté d'agir afin de garantir un niveau élevé d'intégrité.

Conflits d'intérêts

50. En dépit de l'absence de définition juridique du concept de conflit d'intérêts, plusieurs mécanismes servent à empêcher et à exposer ces conflits, à savoir (1) les règles régissant l'incompatibilité ; (2) les règles régissant les prestations, y compris l'obligation de s'abstenir d'accepter certaines prestations ainsi que de déclarer les prestations ; (3) les obligations de déclaration de certaines activités antérieures au mandat, ainsi que d'activités, de contrats, de détention d'actions et de perception de revenus concurrents au mandat ; et (4) l'obligation de s'abstenir de mentionner l'appartenance au *Bundestag* dans le contexte d'activités professionnelles et commerciales⁶³.

51. De plus, en vertu de l'article 6 du Code de conduite, tout membre d'une commission percevant une rémunération au titre d'activités présentant un lien avec un sujet figurant à l'ordre du jour de ladite commission doit signaler cette collusion d'intérêts avant le début des délibérations. Le député est cependant dispensé de cette formalité si la collusion est manifeste sur la base de sa déclaration relative à ses activités et revenus accessoires, telle qu'elle est publiée sur le site Web du *Bundestag*. L'existence d'une telle collusion d'intérêts ne conduit cependant pas, en principe, à l'exclusion d'un député du débat ou du vote au sein de la commission ou en séance plénière. C'est uniquement dans les cas de figure où le *Bundestag* agit de manière analogue à un tribunal qu'une telle exclusion est envisagée à titre exceptionnel (c'est le cas, notamment, lorsque l'appartenance à une commission d'enquête est incompatible avec la

⁶³ Article 5 du Code de conduite.

représentation juridique d'une personne citée à comparaître devant cet organe)⁶⁴. Les autorités indiquent que rares sont les cas relevant du champ de l'application de l'article 6 du Code de conduite qui ne sont pas couverts par les dispositions générales en matière de déclaration. En cas de doute, il est conseillé au député concerné de signaler – à titre de précaution – les circonstances de nature à générer une collusion d'intérêts et à faire inscrire une mention en ce sens dans le compte rendu de la réunion.

52. Les autorités soulignent à cet égard que plusieurs dispositions de la Loi fondamentale reposent sur l'hypothèse qu'il appartient à chaque député de prendre une décision à titre personnel en son âme et conscience et que l'exclusion d'un député en raison de sa « partialité » (d'une manière comparable à la procédure de récusation d'un juge dans le cadre d'une affaire judiciaire) pourrait porter atteinte à la force relative des partis au sein du *Bundestag* d'une manière contraire à la volonté des électeurs. Par conséquent, à propos de la réglementation de la rémunération des députés, la Cour constitutionnelle⁶⁵ a estimé qu'il est inévitable, dans une démocratie parlementaire, que le Parlement décide de ses propres affaires. Parallèlement, l'intégralité du processus de prise de décision doit être clairement compréhensible au public et déboucher sur un résultat visible aux yeux de tous.

53. Enfin, les autorités déclarent que, même si elles s'adressent uniquement aux députés, les règles relatives aux conflits d'intérêts peuvent néanmoins affecter des tiers lorsque le député concerné est tenu de révéler l'identité des personnes/organisations qui lui fournissent une activité et des revenus d'activités accessoires. Elles mentionnent en outre, dans ce contexte, la règle en vertu de laquelle le remboursement des dépenses liées à un contrat de travail – passé avec une personne étant ou ayant été apparentée, par les liens du sang ou du mariage, à un député ou bien enregistrée comme partenaire du même sexe de celui-ci – est interdit⁶⁶.

54. L'EEG relève que différents instruments susceptibles de prévenir les conflits d'intérêts ont été mis en place. C'est le cas, notamment, de l'obligation pour chaque député de signaler certaines activités et sources de revenus ainsi que de s'abstenir de mentionner son appartenance au *Bundestag* dans le contexte de ses relations professionnelles et commerciales. Cependant, l'EEG juge les règles relatives au signalement *ad hoc* des conflits d'intérêts potentiels ou réels peu satisfaisantes. La disposition pertinente de l'article 6 du Code de conduite, très rarement appliquée en pratique, présente plusieurs lacunes. Premièrement, l'EEG trouve la notion de « collusion d'intérêts » dudit article plutôt vague et les Modalités d'application ne clarifient pas, elles non plus, ce concept ; il serait préférable d'énoncer des règles incluant une définition et/ou une typologie des conflits d'intérêts. Deuxièmement, la règle en vigueur s'applique uniquement aux réunions de commission et l'EEG demeure persuadée qu'il faudrait l'étendre aux séances plénières. Troisièmement, l'article 6 ne s'applique pas dès lors qu'une collusion d'intérêts est déjà « manifeste » sur la base de la déclaration par le député concerné de ses activités ou ses sources de revenus d'activités accessoires, telle qu'elle a été publiée. Aux yeux de l'EEG, ce principe de subsidiarité de l'article 6 contribue à son manque de pertinence. Un degré satisfaisant de transparence ne pourra être obtenu qu'en exigeant de chaque député qu'il déclare publiquement tout conflit d'intérêts dès son apparition en rapport avec son travail parlementaire, indépendamment du fait de savoir si ledit conflit pourrait également ressortir de l'examen des déclarations d'activités ou de revenus de l'intéressé. Ceci, parce que l'on ne saurait supposer que lesdites déclarations sont systématiquement vérifiées par les collègues de l'intéressé ou par le public en fonction des sujets particuliers traités par le *Bundestag* et ses

⁶⁴ Voir l'article 44 de la Loi fondamentale. Les commissions d'enquête sont habilitées par le Code de procédure pénale à réunir des preuves et, en particulier, à interroger les témoins. D'autres exemples visent la procédure de contrôle des élections (voir l'article 17 de la Loi sur le contrôle des élections) ou la décision de lever l'immunité d'un député.

⁶⁵ Décisions de la Cour constitutionnelle fédérale (BVerfGE), vol. 40, p. 296 [début de la citation p. 327].

⁶⁶ Article 12(3) de l'AbgG.

commissions. L'imposition d'une telle mesure serait bénéfique non seulement pour les députés eux-mêmes, mais également pour le renforcement de la confiance du public dans le *Bundestag* et ses membres, confiance qui semble avoir été ébranlée par des affaires récentes de conflit d'intérêts révélées par la presse et la société civile⁶⁷.

55. Enfin, l'EEG note que, en vertu de l'article 7 du Code de conduite, chaque député est tenu – en cas de doute – de clarifier ses obligations au titre du Code en demandant des précisions au Président du *Bundestag*. En d'autres termes, le rôle consultatif est confié à une figure politique, à savoir le Président, ou au personnel de l'administration du *Bundestag* dirigée par le même Président. L'EEG est convaincue que la création du poste de commissaire à l'éthique au sein du *Bundestag* permettrait de renforcer le mécanisme de consultation en place. Favoriser un système permettant de prodiguer des conseils à titre confidentiel aux députés renforcerait la sensibilisation aux conflits d'intérêts et l'adhésion à de solides valeurs éthiques. Par conséquent, **le GRECO recommande 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.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

56. En vertu de l'article 44(2) de l'AbgG, « Les membres du Bundestag n'ont pas le droit d'accepter, au titre de l'exercice de leur mandat de député, de moyens financiers ou d'avantages pécuniaires autres que ceux prévus par la loi. Est notamment interdite l'acceptation de fonds ou d'avantages appréciables en argent accordés uniquement parce que le donateur s'attend en contrepartie à ce que ses intérêts soient représentés et adoptés. Est également illicite l'acceptation de fonds ou d'avantages appréciables en argent lorsque ceux-ci sont accordés sans contrepartie appropriée du membre du *Bundestag*. Le droit de recevoir des dons n'est pas affecté. ». Les moyens financiers illicites ou la valeur des avantages pécuniaires doivent être reversés au budget fédéral. La procédure applicable à ces affaires est décrite dans le Code de conduite⁶⁸.

57. La question des dons est réglementée en détail par l'article 4 du Code de conduite. Ce terme s'applique aux prestations accordées aux députés au titre de leur activité politique, à distinguer des prestations accordées aux intéressés pour leur usage personnel. Chaque député est tenu, dans certaines limites, de comptabiliser à part et de

⁶⁷ Plusieurs cas ont été mentionnés, par exemple, celui d'un député spécialiste de la politique sanitaire dont la valeur des actions dans une entreprise œuvrant dans le domaine de la santé était inférieure de peu au seuil de déclaration obligatoire ; celui de membres de la commission de la santé et de la politique énergétique exerçant respectivement leurs fonctions au sein d'entreprises fournissant des services de santé ou d'entreprises du secteur énergétique ; celui de députés percevant un revenu important au titre de conférence prononcée devant des sociétés œuvrant dans le secteur d'activité au cœur de leur activité politique, société qui n'était pas identifiée dans les déclarations de revenus et d'activité secondaires des intéressés, dans la mesure où les conférences avaient été commandées par des entités distinctes. En ce qui concerne la dernière situation, il doit être souligné que depuis le début du 18^e terme électoral (22 octobre 2013), les députés doivent également divulguer l'événement à laquelle la conférence a été prononcée ainsi que l'organisateur de l'événement. Voir article 3(1) phrase 2 des dispositions d'application du code de conduite.

⁶⁸ Voir, plus bas, la section intitulée « Supervision et mise en œuvre » (paragraphe 89).

notifier les dons qu'il reçoit⁶⁹. Il lui est interdit d'accepter certains types de dons⁷⁰, à savoir :

- 1) les dons émanant d'entreprises publiques, de partis/groupes parlementaires ou de conseils municipaux ;
- 2) les dons émanant d'une fondation politique, société commerciale, association de personnes ou succession poursuivant directement et exclusivement des buts civiques, caritatifs ou religieux ;
- 3) les dons émanant de l'étranger d'une valeur supérieure à 1 000 EUR (à moins qu'ils ne proviennent d'avoirs appartenant à un Allemand, un ressortissant d'un État membre de l'UE ou une entreprise commerciale dont plus de 50 % du capital social est détenu par un Allemand, un ressortissant d'un État membre de l'UE ou dont le siège social est situé dans un État membre de l'UE ou par une personne appartenant à une minorité ethnique dont des membres résident dans un pays limitrophe ;
- 4) les dons émanant d'organisations professionnelles et mis à la disposition de ces dernières en vue de leur transmission à un député ;
- 5) les dons émanant d'entreprises dans le capital desquelles l'État détient plus de 25 % ;
- 6) les dons supérieurs à 500 EUR transférés manifestement de manière anonyme ;
- 7) les dons faits de toute évidence dans l'espoir d'obtenir (ou en contrepartie de) l'obtention d'un avantage financier ou politique spécifique ;
- 8) les dons sollicités par un tiers en contrepartie d'une commission de plus de 25 % à verser au député.

Les députés sont tenus de remettre sans retard les dons au Président du *Bundestag*. Celui-ci décide alors, après avoir consulté le Présidium, de la meilleure façon de disposer des fonds. La procédure applicable en cas d'acceptation d'un don illicite par un député est décrite à l'article 8 du Code de conduite⁷¹.

58. Malgré les interdictions énoncées plus haut, certains avantages pécuniaires ne sont pas considérés comme des dons au sens de l'article 4 du Code de conduite et peuvent, par conséquent, être acceptés⁷² ; il s'agit des sommes reçues en relation avec des activités interparlementaires ou internationales ou bien avec une participation à des manifestations en vue de communiquer des informations à caractère politique ou bien de présenter le point de vue du *Bundestag* ou de représenter celui-ci ou l'un de ses groupes parlementaires (par exemple les frais de déplacement et de séjour pris en charge par des tiers lorsqu'un député participe à un événement politique). Pourtant, en ce qui concerne l'obligation de déclaration, ces avantages sont traités comme des dons. De plus, les cadeaux ayant une valeur marchande reçus par un député en sa qualité d'hôte ou d'invité dans le cadre d'un événement lié à son mandat (par exemple dans le cadre d'une visite protocolaire) doivent être signalés et remis au Président du *Bundestag* dès lors que ladite valeur dépasse 200 EUR. Le député concerné peut ensuite demander à conserver le cadeau à condition de verser une somme correspondant à sa valeur matérielle⁷³.

59. L'EEG relève que la législation et le Code de conduite applicables aux députés énoncent des règles détaillées concernant les cadeaux et autres avantages, de sorte qu'ils paraissent constituer un cadre juridique adéquat. Les interlocuteurs rencontrés sur place n'ont pas fait état d'un quelconque problème spécifique, sauf en ce qui concerne les dons remis directement aux députés, à savoir les sommes qui leur sont versées au titre

⁶⁹ Voir, plus bas, la section intitulée « Déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts » (paragraphe 76).

⁷⁰ Lire conjointement l'article 4(4) du Code de conduite et l'article 25(2) de la Loi sur les partis politiques (*Parteiengesetz*).

⁷¹ Voir plus bas la section « Supervision et mise en œuvre » (paragraphe 87 à 89).

⁷² Voir l'article 4(5) du Code de conduite.

⁷³ Lire conjointement l'article 4(6) du Code de conduite et l'article 11 des Modalités d'application.

de leur activité politique. Il semble difficile d'établir la fréquence des dons de ce type remis directement aux députés et non à leur parti politique, dans la mesure où il n'est pas obligatoire de déclarer au Président du *Bundestag* les sommes inférieures à 5 000 EUR remises par un même donateur au cours d'une année calendaire et que les sommes inférieures à 10 000 EUR remises par un même donateur au cours d'une année calendaire ne sont pas notifiées publiquement. Une partie des interlocuteurs de l'EEG estime que les règles de transparence en vigueur concernant ces dons directs sont insuffisantes, compte tenu notamment du fait que lesdits dons peuvent revêtir la forme de petites sommes en liquide inférieures à 500 EUR remises par un donateur anonyme ; d'autres prônent même l'interdiction totale de ces dons afin de ne pas laisser subsister de zones d'ombre⁷⁴. Cependant, d'autres interlocuteurs font valoir que, dans la pratique, les dons versés directement à des députés sont rares, dans la mesure où seuls les dons à des partis politiques peuvent faire l'objet d'une déduction d'impôt. L'EEG ne désire pas formuler d'autres remarques à ce sujet, dans la mesure où – dans son rapport d'évaluation de troisième cycle sur l'Allemagne – le GRECO avait déjà formulé une recommandation spécifique à ce propos, recommandation qui n'a toujours pas été totalement suivie d'effet et fait par conséquent l'objet d'une procédure de conformité⁷⁵.
Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

60. Un député ne peut pas être simultanément membre du gouvernement d'un *Land* et du *Bundestag*. Par contre, il peut, en plus d'exercer son mandat parlementaire, occuper le poste de membre du gouvernement fédéral et remplir des fonctions politiques au niveau local (par exemple en qualité de conseiller régional, de conseiller de comté ou de maire). Les députés usent fréquemment de cette faculté⁷⁶ qui correspond apparemment à une pratique acceptée en Allemagne. Pourtant, l'EEG a également entendu des personnes critiquer ce cumul de fonctions et souligner les problèmes qu'il pose sous l'angle de la séparation des pouvoirs. En particulier, d'autres font valoir que le *Bundestag* étant chargé de contrôler le gouvernement fédéral, les membres de ce gouvernement exerçant un mandat de parlementaire pourraient être exposés à des conflits d'intérêts. L'EEG partage ces préoccupations et invite les autorités à s'interroger sur l'opportunité d'interdire le cumul afin d'empêcher l'occupation d'une fonction quelconque au sein du pouvoir exécutif, comme c'est déjà le cas dans de nombreux autres États européens.

61. Les droits et les devoirs des membres permanents de la fonction publique, des fonctionnaires titulaires d'un contrat à durée déterminée, des juges, des membres des forces armées et des employés des services publics élus au *Bundestag* sont suspendus pour la durée de leur mandat, sauf en ce qui concerne l'obligation de respecter la confidentialité et celle de refuser les récompenses et les cadeaux⁷⁷. Les professeurs de l'enseignement supérieur et les professeurs adjoints peuvent poursuivre des recherches, enseigner et encadrer des doctorants ou des post-doctorants tout en étant membres du *Bundestag*, à condition que leur rémunération au titre de cette activité ne dépasse pas 25 % du traitement qu'ils percevraient en tant qu'enseignants du supérieur⁷⁸.

⁷⁴ Une telle interdiction avait déjà été proposée par une commission établie par l'ancien Président de la République, R. von Weizsäcker, en 1993 avec l'appui enthousiaste de certaines ONG et d'universitaires, une autre partie des spécialistes ayant fait part de ses craintes concernant la conformité d'une telle mesure à la Loi fondamentale (en faisant notamment valoir que les dons anonymes sont rares en pratique en raison de leur non-déductibilité fiscale).

⁷⁵ Voir le Rapport de Troisième Cycle d'évaluation du GRECO consacré à l'Allemagne, Thème II, document Greco Eval III Rep (2009) 3F Final Germany PF, paragraphe 105. Voir également les rapports de conformité correspondants adoptés jusqu'à ce jour, documents Greco RC-III (2011) 9F Final Allemagne, Greco RC-III (2012) 15F Final rapport intérimaire Allemagne, Greco RC-III (2013) 15F Final 2^e rapport intérimaire Allemagne et Greco RC-III (2014) 19F Final 3^e Interim Allemagne.

⁷⁶ En particulier, le chancelier et la plupart des ministres du gouvernement fédéral sont membres du *Bundestag*.

⁷⁷ Article 5(1), première phrase, et article 8 de l'AbgG.

⁷⁸ Article 9(2) de l'AbgG.

62. Les autres activités – à caractère professionnel ou non – menées parallèlement à l'exercice d'un mandat parlementaire sont autorisées, à condition que ce dernier occupe l'essentiel du temps du député ; il est en outre interdit à un député d'accepter de l'argent ou des prestations en argent dès lors qu'il ne fournit pas un service approprié en contrepartie⁷⁹. Les activités accessoires doivent être déclarées et publiées lorsqu'elles relèvent des catégories mentionnées à l'article 1, paragraphes 2 et 3, du Code de conduite⁸⁰. Un député ne peut en aucun cas mentionner son appartenance au *Bundestag* dans le cadre de ses activités professionnelles (extraparlementaires) ou commerciales⁸¹.

63. La Cour constitutionnelle fédérale a souligné que, même si l'exercice d'un mandat parlementaire est devenu une profession – occupée à titre temporaire – exigeant de chaque député qu'il fasse pleinement usage de sa capacité de travail, l'obligation pour l'intéressé de placer ledit exercice au centre de son activité « ne saurait être assimilée à une relation d'emploi du type de celle prévue par le droit du travail et de la fonction publique » et n'est pas soumise à la supervision d'une autorité publique ou d'un tribunal judiciaire. Le libre mandat garanti par l'article 38(1) est une fonction détachée de la structure de l'État, mais enracinée dans la société. Chaque député est libre, en principe, de décider de la manière dont il entend exercer son mandat et il ne doit rendre des comptes qu'aux électeurs⁸².

64. Selon une étude récente réalisée sur la base des données publiées par le site Web du *Bundestag*, au cours de la 17^e législature (2009 à 2013), 469 députés (72 %) participaient aux activités d'organismes tels que des associations, fédérations et autres fondations, 356 (54,7 %) occupaient des fonctions au sein d'une entité ou d'une institution de droit public (par exemple en qualité de conseiller régional), 219 (33,8 %) occupaient un fauteuil dans un conseil d'administration et 210 (32,3 %) exerçaient une activité rémunérée en plus de leur mandat parlementaire, par exemple en qualité d'avocat (pour 70 d'entre eux) ou d'agriculteur⁸³.

65. Aucune règle ou mesure n'interdit ou restreint les possibilités d'emploi des députés ou l'exercice par les intéressés d'activités (rémunérées ou non) une fois leur mandat terminé. Cependant, tout accord en vertu duquel un député se voit garantir un poste spécifique ou des avantages pécuniaires pendant ou après l'exercice de son mandat doit être notifié au Président du *Bundestag*, à charge pour ce dernier de publier les détails de l'arrangement⁸⁴.

66. À l'époque de la visite, la question de l'introduction éventuelle d'une « période d'attente » applicable aux hommes politiques de premier plan – essentiellement les membres du gouvernement et les secrétaires d'État – désireux de travailler dans une entreprise du secteur privé, faisait l'objet d'un débat public. Ces discussions faisaient suite à plusieurs affaires dans lesquelles des hommes politiques parmi les plus importants avaient, peu de temps après avoir abandonné la politique, occupé des postes extrêmement lucratifs dans des entreprises relevant de secteurs d'activité dont ils s'étaient occupés dans le cadre de leurs fonctions publiques. Il semblerait que les

⁷⁹ Article 44a, paragraphes 1 et 2, de l'AbgG.

⁸⁰ Voir, plus bas, la section intitulée « Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts » (paragraphe 73).

⁸¹ Article 5 du Code de conduite.

⁸² Voir Cour constitutionnelle fédérale, décision 2 BvE 1/06 du 4 juillet 2007, paragraphes 211 à 213, 216 et 233 à 236, www.bverfg.de.

⁸³ Voir Herbert Hönigsberger, *Die sechste Fraktion – Nebenverdiener im Deutschen Bundestag*, 2013, <https://www.otto-brenner-shop.de/publikationen/obs-arbeitspapiere/shop/obs-arbeitspapier-nr-11-die-sechste-fraktion.html>.

Voir également l'étude de suivi basée sur les informations publiées sur le site Web du *Bundestag* au début de la 18^e législature (des mises à jour régulières sont prévues pendant toute la durée de ladite législature) : <https://www.otto-brenner-shop.de/publikationen/obs-arbeitspapiere/shop/obs-arbeitspapier-nr-13-aufstocker-im-bundestag.html>.

⁸⁴ Lire conjointement l'article 1, paragraphe 2, alinéa 5, du Code de conduite, le paragraphe 6 des Modalités d'application et l'article 3 du Code de conduite.

autorités prévoient de proposer l'introduction d'une période d'attente pour les anciens membres du gouvernement, y compris les secrétaires d'État⁸⁵. En revanche, aucune mesure n'est prévue ou discutée concernant les députés de base. Même si un mandat parlementaire ne saurait constituer en règle générale un emploi pour toute la vie, l'EEG craint que des députés ne soient tentés d'influer sur les décisions du *Bundestag* tout en ayant à l'esprit l'avantage potentiel qu'ils pourraient tirer de leur attitude en entrant dans le secteur privé (ou en y revenant) une fois leur mandat terminé. Les autorités sont encouragées à entamer une réflexion sur la nécessité d'introduire des règles/lignes directrices adéquates dans ce domaine.

Intérêts financiers, contrats avec des autorités étatiques, utilisation abusive de ressources publiques, contacts avec des tiers

67. Aucune interdiction ou restriction ne pèse sur la détention par un député d'intérêts financiers ou sur la conclusion par l'intéressé de contrats avec des autorités étatiques. Cependant, la part des actions d'un député dans une société doit être déclarée et publiée dès lors que l'intéressé détient plus de 25 % des droits de vote⁸⁶. De plus, tout député exerçant la profession d'avocat et qui, en contrepartie d'honoraires dépassant 1 000 EUR, représente personnellement la République fédérale d'Allemagne ou une entité/institution publique fédérale – que ce soit dans le cadre d'une procédure judiciaire ou extrajudiciaire – doit en informer le Président du *Bundestag*⁸⁷.

68. En outre, aucune règle ne vise spécifiquement l'utilisation abusive de ressources publiques par les parlementaires. Toutefois, la législation précise clairement que les avantages consentis à un député à titre d'allocations ne peuvent servir qu'à des fins liées à l'exercice de son mandat⁸⁸. En principe, les prestations accordées aux députés sous la forme de sommes d'argent ou d'avantages en nature ne lui sont octroyées que sur production d'un justificatif (sauf en ce qui concerne les indemnités et le droit d'utiliser librement les services de transport fournis par la compagnie ferroviaire *Deutsche Bahn*).

69. En ce qui concerne les contacts des députés avec des tierces parties, les autorités mentionnent le principe du libre exercice du mandat parlementaire⁸⁹ selon lequel les intéressés sont libres de nouer et d'entretenir les contacts qu'ils estiment nécessaires, y compris avec des personnes dont l'intention déclarée ou supposée est d'influencer leur conduite au Parlement, tant qu'ils ne commettent pas d'actes illicites (tels que l'acceptation de prestations, d'avantages ou de dons illicites)⁹⁰. Les autorités mentionnent également l'obligation pour chaque député de déclarer ses activités – qu'elles soient rémunérées ou pas – au sein d'un organe directeur (comité de direction, conseil consultatif, etc.) d'une entreprise privée, d'une entité ou d'une institution publique (collectivité locale, club, association ou fondation ne revêtant pas qu'une importance locale, y compris par conséquent les organisations se livrant régulièrement ou occasionnellement à des activités de lobbying). Enfin, les autorités mentionnent la liste publique d'associations professionnelles qui exercent des activités de lobbying auprès du *Bundestag* ou du gouvernement fédéral, laquelle est tenue à jour par le Président du Parlement. Dans ce contexte, l'EEG renvoie aux explications détaillées qui précèdent et à la recommandation formulée à propos de l'interaction entre les députés et

⁸⁵ L'accord de coalition (p. 152) se lit comme suit : « Pour éviter l'apparition de conflits d'intérêts, nous cherchons une réglementation appropriée pour les membres du gouvernement, les secrétaires d'État, les secrétaires d'État parlementaires et les fonctionnaires politiques ».

⁸⁶ Lire conjointement l'article 1, paragraphe 2, alinéa 6, du Code de conduite, le paragraphe 7 des Modalités d'application et l'article 3 du Code de conduite.

⁸⁷ Lire conjointement l'article 2, paragraphes 1 et 3, du Code de conduite et le paragraphe 9 des Modalités d'application.

⁸⁸ Article 12, paragraphe 1, de l'AbgG.

⁸⁹ Article 38(1) de la Loi fondamentale.

⁹⁰ Article 44a(2) de l'AbgG et l'article 4(4) du Code de conduite.

les lobbyistes et autres tierces parties cherchant à influencer le processus parlementaire⁹¹.

Utilisation abusive de données confidentielles

70. Les règles du *Bundestag* relatives à la sécurité des documents⁹² s'appliquent aux documents à caractère confidentiel (c'est le cas, par exemple, des pièces se rapportant aux délibérations d'une commission visant un sujet considéré comme relevant de la sécurité) transmis à celui-ci, ses commissions ou ses membres, par exemple par le gouvernement fédéral.

71. Tout député communiquant un document à caractère confidentiel sans autorisation peut être accusé – en vertu de l'article 353b(2) du Code pénal (*Strafgesetzbuch*, StGB)⁹³ – de violation de l'obligation particulière de confidentialité. Aux termes de cette disposition, quiconque « permet illégalement qu'un objet ou une information soit porté à l'attention d'un tiers ou connu publiquement,

1. alors qu'il est tenu au secret sur la base d'une résolution émanant d'un organe législatif de la Fédération ou d'un Land ou bien d'une commission relevant dudit organe ; ou
2. alors qu'il s'est vu formellement signifier, par un autre organisme officiel, l'obligation de garder le secret sous peine de l'engagement de sa responsabilité pénale,

et, ce faisant, met des intérêts publics importants en péril est passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois ans ou d'une amende. »

Il convient cependant de noter qu'un député ne peut pas faire l'objet d'une procédure judiciaire pour des propos tenus devant le *Bundestag* ou l'une de ses commissions, à moins que ces propos ne revêtent un caractère diffamatoire⁹⁴.

Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

72. Chaque député est tenu de soumettre une déclaration de patrimoine au Président du *Bundestag* dans un délai de trois mois à compter du début de son mandat, ainsi qu'en cas de changement ou d'ajout intervenu en cours de mandat. En vertu de l'article 44a(4) de l'AbgG, « [I] es activités exercées avant l'acceptation du mandat, ainsi que les activités exercées et les revenus perçus parallèlement l'exercice du mandat, susceptibles de soulever une collusion d'intérêts, doivent être déclarées et publiées conformément aux règles de conduite». Par conséquent, les principaux objectifs du régime de déclaration obligatoire sont « les activités et les revenus ».

73. Plus spécialement, en vertu de l'article 1 du Code de conduite lu conjointement avec ses Modalités d'application, chaque député est tenu d'informer le Président du *Bundestag* de ce qui suit :

- (1) en ce qui concerne les 24 mois précédant le début du mandat de député au *Bundestag* :
 - la dernière activité professionnelle qu'il a exercée ;
 - ses activités en tant que membre d'un comité de direction, conseil de supervision, conseil d'administration, conseil consultatif ou autre organe, d'une société commerciale ou bien d'une entreprise privée revêtant une autre forme juridique ou d'une entreprise/institution de droit public ; et

⁹¹ Voir, plus haut, la section intitulée « Transparence du processus législatif » (paragraphe 33).

⁹² Voir l'annexe 3 du GOBT.

⁹³ Version anglaise : http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/

⁹⁴ Article 46(1) de la Loi fondamentale.

(2) en ce qui concerne les activités commencées ou menées ou bien les contrats produisant leurs effets contraignants pendant l'exercice du mandat de l'intéressé au sein du *Bundestag* :

- toutes les activités rémunérées menées parallèlement à l'exercice du mandat parlementaire, soit en qualité de travailleur indépendant soit en qualité d'employé salarié. Cette catégorie inclut notamment la poursuite d'un travail commencé avant l'élection au *Bundestag*, ainsi que la fourniture de services à titre de conseil, de représentant, d'expert donnant des avis, d'auteur d'articles ou de conférencier. Le député n'est pas tenu d'informer le Président tant que les revenus qu'il tire de ses activités en qualité d'expert, d'auteur ou de conférencier ne dépassent pas 1 000 EUR par mois ou 10 000 EUR par an. En outre, il n'est pas tenu non plus de déclarer ses activités en tant que membre du gouvernement fédéral (que ce soit à titre de secrétaire d'État parlementaire ou de ministre d'État⁹⁵),
- les activités au sein d'un organe d'une entreprise privée, d'une entreprise/institution publique, d'un club, d'une association ou d'une organisation analogue et d'une fondation autre que ceux revêtant une importance purement locale. Ce concept englobe les différents organes chargés de gérer ou de conseiller une entité, qu'il s'agisse d'un comité de direction, d'un conseil de supervision, d'un conseil d'administration ou d'un conseil consultatif ;
- l'existence ou la conclusion d'accords en vertu desquels le député se voit promettre certaines fonctions ou certains avantages pécuniaires pendant ou après son mandat parlementaire ;
- la détention d'actions dans une entreprise (qu'il s'agisse d'une société de capitaux [*Kapitalgesellschaft*] ou d'une société de personnes [*Personengesellschaft*]), dès lors que le député possède plus de 25 % des droits de vote dans l'entité concernée.

Lorsqu'une activité rémunérée est déclarée, le député est également tenu d'indiquer le nom et l'adresse/siège social du client, de l'entreprise ou de l'organisation pour lequel il a travaillé. Les clients des membres de professions libérales non salariées et les travailleurs indépendants ne doivent être déclarés que si le revenu brut qu'ils ont généré (dans le cadre d'un ou plusieurs contrats) dépasse 1 000 EUR par mois ou 10 000 EUR par an⁹⁶. Le revenu perçu par le député pour l'activité en question doit également être déclaré dès lors qu'il dépasse 1 000 EUR par mois ou 10 000 EUR par an. Les calculs permettant de déterminer si ces plafonds ont été dépassés doivent être basés sur le revenu brut d'une activité, y compris les dépenses, les compensations et les avantages en nature.

74. Depuis 2005, toutes les activités, clients et revenus déclarés sont publiés dans le Manuel officiel et sur le site Web du *Bundestag*⁹⁷, le montant des revenus étant indiqué en choisissant une tranche⁹⁸. Cette obligation de déclaration a été contestée par certains députés devant la Cour constitutionnelle fédérale, qui a estimé leur recours infondé⁹⁹. Les dernières modifications apportées au Code de conduite en 2013 font passer le nombre de

⁹⁵ Les fonctions parlementaires pour lesquelles les groupes parlementaires accordent une rémunération séparée, comme la présidence d'un groupe ou l'occupation du poste de secrétaire parlementaire, n'ont pas besoin d'être déclarées.

⁹⁶ Tout député pouvant arguer d'un droit légal ou d'une obligation légale ou contractuelle à refuser de fournir des informations confidentielles, comme c'est le cas d'un avocat concernant ses relations avec un client, peut déclarer le client de manière anonyme en recourant par exemple à une mention du type « Client No 1 ».

⁹⁷ <http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete18/nebentaetigkeit/index.html>

⁹⁸ Voir l'article 3 du Code de conduite. Les informations relatives aux activités des députés au sein des organes d'une entreprise privée ou d'une entreprise/institution publique avant leur élection au *Bundestag* ne sont pas publiées.

⁹⁹ Cour constitutionnelle fédérale, décision 2 BvE 1/06 du 4 juillet 2007, à l'adresse www.bverfg.de. Cependant, quatre juges sur les huit composant le collège, ont estimé inconstitutionnelles les règles contestées en raison de la manière dont elles sont formulées et notamment parce qu'elles ne tiennent pas compte des intérêts personnels des députés obligés de déclarer leurs revenus d'activités accessoires (voir les paragraphes 337 et suivants).

tranches de 3 à 10. La nouvelle classification s'établit comme suit : catégorie 1 (entre 1 000 et 3 500 EUR), catégorie 2 (entre 3 500 et 7 000 EUR), catégorie 3 (entre 7 000 et 15 000 EUR), catégorie 4 (entre 15 000 et 30 000 EUR), catégorie 5 (entre 30 000 et 50 000 EUR), catégorie 6 (entre 50 000 et 75 000 EUR), catégorie 7(entre 75 000 et 100 000 EUR), catégorie 8 (entre 100 000 et 150 000 EUR), catégorie 9 (entre 150 000 et 250 000 EUR) et catégorie 10 (plus de 250 000 EUR). Selon les autorités, le contenu des déclarations des députés suscite un grand intérêt auprès du public et notamment des médias¹⁰⁰.

75. En principe, la simple possession d'actifs ou d'intérêts financiers ne doit pas faire l'objet d'une notification, sauf si elle revêt la forme de la détention par un député d'actions lui conférant plus de 25 % des droits de vote au sein d'une société (voir plus haut). L'idée sous-jacente est que la possession de tels droits de vote va généralement de pair avec une activité professionnelle telle que la participation à des décisions essentielles adoptées par l'assemblée générale des actionnaires. De plus, l'obligation de déclaration ne s'applique pas, théoriquement, aux revenus générés par les actifs financiers, tels que des dividendes sur actions. Ce n'est que lorsqu'un député détenant des parts dans une société participe personnellement à la génération de profits en se livrant de manière bénévole à des activités normalement rémunérées qu'il doit déclarer les dividendes perçus (ce serait le cas notamment d'un député associé dans une société pour laquelle il travaillerait à titre de directeur général sans percevoir un salaire ou d'un député associé dans un cabinet d'avocats). Le Code de conduite ne prévoit pas d'obligation de déclaration des contrats commerciaux passés avec des autorités étatiques. Seuls les avocats qui, contre rémunération, représentent personnellement la République fédérale d'Allemagne, une entité/institution publique fédérale ou une fondation – dans le cas d'une procédure judiciaire ou extrajudiciaire – doivent déclarer cette activité si le montant de leurs honoraires dépasse 1 000 EUR¹⁰¹. La même règle vaut pour les députés représentant une tierce partie contre la République fédérale d'Allemagne. Toutefois, aucune disposition ne vise la publication de telles informations.

76. Outre l'obligation de signaler leurs activités et leurs revenus, l'article 4 du Code de conduite impose aux députés de déclarer également tout don – effectué en une ou plusieurs fois, émanant d'une seule et même personne et d'un montant dépassant 5 000 EUR – perçu au cours d'une même année calendaire au Président du *Bundestag*¹⁰². Le nom et l'adresse du donateur, ainsi que le total de la somme donnée, doivent être déclarés. Le même seuil de 5 000 EUR par année calendaire s'applique à l'obligation de déclarer les avantages appréciables en argent reçus au titre d'une activité interparlementaire ou internationale, ou bien de la participation à des manifestations organisées en vue de diffuser des informations à caractère politique ou d'indiquer le point de vue du *Bundestag* ou de ses groupes parlementaires ou de représenter le *Bundestag*. L'acceptation de ces avantages appréciables en argent, tout comme celle de dons, est publiée par le Président dans le Manuel officiel et sur le site Web du *Bundestag*, en précisant leur montant et leur origine dès lors que les dons et les avantages émanent du même donateur et atteignent une valeur cumulée supérieure à 10 000 EUR au cours d'une même année calendaire. Enfin, les cadeaux reçus par un député en qualité d'invité ou d'hôte dans le cadre de son mandat doivent être déclarés dès lors que leur valeur dépasse 200 EUR, même si cette information n'est pas publiée dans la mesure où lesdits cadeaux doivent être rendus (à moins que le député concerné ne décide de les

¹⁰⁰ Les résultats de l'étude de 2013 intitulée *Die sechste Fraktion – Nebenverdiener im Deutschen Bundestag* (<http://www.otto-brenner-shop.de/publikationen/obs-arbeitspapiere/shop/obs-arbeitspapier-nr-11-die-sechste-fraktion.html>), telle qu'elle a déjà été mentionnée plus haut, ont été largement reperçutés par la presse. Selon ladite étude, au cours de la 17^e législature, 188 députés sur 651 percevaient un revenu d'appoint digne d'attention et ont reçu au total quelque 32 millions d'EUR en quatre ans.

¹⁰¹ Voir l'article 2 du Code de conduite et le paragraphe 9 des Modalités d'application.

¹⁰² En revanche, le paragraphe 10(2) des Modalités d'application précise qu'« un don accepté par un député au nom de son parti politique et reversé à ce dernier en contrepartie d'un récépissé n'est pas soumis à l'obligation de déclaration, ce qui ne dispense pas le parti en question d'entrer la somme correspondante dans sa comptabilité. »

conserver, auquel cas il doit verser une somme correspondant à la valeur commerciale estimée dudit cadeau).

77. Toutes les déclarations des députés sont archivées dans les locaux du service de l'administration du *Bundestag* chargé par le Président de faire appliquer le Code de conduite et sont entrées dans une base de données. Les documents sont détruits cinq ans après la fin du mandat du député concerné, ou sont éventuellement retournés à ce dernier à sa demande.

78. Enfin, l'article 6 du Code de conduite exige des membres des commissions parlementaires percevant une rémunération au titre d'activités ayant trait à un sujet figurant à l'ordre du jour de la commission concernée de faire part de toute collusion d'intérêts avant les délibérations, à moins que cette collusion ne ressorte manifestement des informations à caractère général déjà publiées¹⁰³. Cette déclaration ad hoc est adressée à la commission en question et, en l'absence de registre central, n'est jamais publiée.

79. L'EEG se félicite de l'obligation de déclaration susmentionnée, laquelle a évolué au fil des années. Elle relève que, à l'issue de certaines affaires mettant en cause des hommes politiques de premier plan ayant généré des revenus très importants dans le cadre d'activités accessoires, les règles relatives à la publication desdits revenus ont été renforcées en 2013. Jusqu'alors, une seule tranche regroupait les revenus supérieurs à 7 000 EUR, alors que désormais les revenus dépassant ce seuil sont répartis en huit tranches. Si ce renforcement a généralement été salué par le public, il convient de noter qu'une partie des ONG, universitaires et partis politiques réclame la déclaration du montant exact des revenus. Les autorités pourraient donc vouloir examiner l'opportunité d'un affinement supplémentaire du système dans le but d'un renforcement éventuel de la transparence et de la confiance.

80. L'EEG aimerait mentionner un autre domaine qui pourrait, à son avis, faire l'objet de certaines améliorations, à savoir la portée des déclarations de patrimoine. L'Allemagne a opté pour un système centré essentiellement sur les revenus générés par les activités accessoires et les dons. Les députés ne sont priés de déclarer leur détention d'actions dans une entreprise que si celle-ci leur confère plus de 25 % des droits de vote et, en outre, sont dispensés de révéler d'autres informations financières, comme la propriété de biens immobiliers, les revenus provenant d'investissements, les contrats commerciaux passés avec des autorités étatiques ou des dettes importantes. Une partie des interlocuteurs de l'EEG, y compris certains représentants de parti, estime que le seuil de 25 % des droits de vote est très élevé et devrait être abaissé, compte tenu du fait que même un actionnaire possédant 10 ou 15 % de ces droits peut exercer une influence considérable et participer aux décisions clés soumises à l'assemblée générale des actionnaires de la société concernée. En outre, plusieurs interlocuteurs ont appelé au renforcement des règles de déclaration en vigueur, de manière à inclure également d'autres éléments importants de l'actif et du passif¹⁰⁴.

81. Il est clair, d'une part, qu'il convient de ne pas surcharger les députés et l'EEG prend bonne note, à cet égard, des craintes exprimées par certains concernant le fait que l'ajout d'un fardeau administratif et d'exigences empiétant sur les droits de la vie privée pourraient dissuader encore davantage les candidats potentiels à la députation. D'autre part, l'EEG estime que les déclarations de patrimoine seraient davantage utiles si elles

¹⁰³ Voir, plus haut, la section intitulée « Conflits d'intérêts » (paragraphe 51).

¹⁰⁴ Certains interlocuteurs se sont également déclarés préoccupés par le manque de transparence entourant les activités des députés avocats acceptant de représenter des lobbyistes et ont fait valoir que l'obligation de secret pesant sur cette profession ne devrait pas s'appliquer à ce cas de figure, de sorte que des informations devraient être communiquées à la fois sur les clients et sur les revenus. Cet argument a également été analysé dans la presse qui s'est fait l'écho d'affaires dans lesquelles des députés avaient travaillé pour des cabinets d'avocats privés ayant accepté de représenter des entreprises directement affectées par des décisions politiques.

dressaient un aperçu plus complet des intérêts, de l'actif et du passif de chaque député. Enfin, le fait qu'aucune information ne soit communiquée concernant le conjoint et les membres de la famille dépendants pourrait bien gêner l'identification des conflits d'intérêts et faire peser le risque que les mesures de transparence en vigueur soient court-circuitées par le biais d'un transfert de biens aux intéressés. Dans ce contexte, l'EEG a pleinement conscience des défis sous l'angle des craintes concernant une éventuelle intrusion dans la vie privée des membres de la famille, mais estime qu'un compromis raisonnable pourrait être trouvé en demandant aux députés de fournir les informations relatives aux principaux avoirs et intérêts de leurs conjoints et des membres dépendants de leur famille sans nécessairement les rendre publiques. Par conséquent, **le GRECO recommande 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).**

Supervision et mise en œuvre

Règles relatives à l'utilisation de fonds publics

82. Les députés sont tenus de soumettre des informations concernant l'utilisation des prestations reçues sous la forme de paiements monétaires ou d'avantages en nature, comme expliqué plus haut¹⁰⁵, en recourant à des formulaires standards. Toutefois, aucune pièce justificative n'est exigée concernant les allocations de dépenses (qui s'élèvent actuellement à 4 204 EUR par mois) ou l'accès gratuit aux transports publics gérés par la *Deutsche Bahn*. L'allocation de dépenses est conçue comme un remboursement forfaitaire des dépenses justifiées, de manière à éviter les difficultés inhérentes à l'application de critères permettant de distinguer les dépenses légitimes des autres au cas où les députés seraient tenus de soumettre des justificatifs pour tous leurs frais¹⁰⁶.

83. En ce qui concerne les déplacements effectués dans le cadre de l'exercice d'un mandat parlementaire, l'administration du *Bundestag* examine les factures pertinentes et autres justificatifs avant de déboursier des fonds publics. Huit personnes – d'un échelon intermédiaire ou supérieur – du service compétent de ladite administration sont chargées d'appliquer la procédure de demande et d'approbation des déplacements, ainsi que de rembourser les députés.

84. En ce qui concerne le matériel et les fournitures de bureau dont dispose chaque député dans le bureau qui lui est alloué au sein du *Bundestag*, ainsi que les frais liés à la fourniture et à l'utilisation du système d'information de communication du Parlement, les fonds sont affectés par le biais d'un compte réservé aux avantages en nature (*Sachleistungskonto*) ouvert pour chaque député. 11 membres de l'administration du *Bundestag* sont chargés de vérifier les demandes de remboursement et de procéder aux virements.

85. Le personnel employé par chaque député au sein du *Bundestag* et dans sa circonscription est recruté sur la base de contrats de droit privé conclus par l'intéressé. Le salaire mensuel de ces collaborateurs ne peut pas dépasser 16.517 EUR (voir le paragraphe 34 ci-dessus) et il est versé par l'administration du *Bundestag* depuis un poste budgétaire spécialement consacré aux dépenses en personnel. Les émoluments

¹⁰⁵ Voir, plus haut, la section intitulée « Rémunération et avantages économiques » (paragraphe 37-38).

¹⁰⁶ Cour constitutionnelle fédérale, décision du 26 juillet 2010, 2 BvR 2227/08, 2 BvR 2228/08, Rn. 7, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20100726_2bvr222708.html

sont directement remis aux personnes concernées, après vérification du respect de toutes les conditions énoncées par les règlements¹⁰⁷. Le député doit notamment soumettre à l'administration le contrat de travail et la fiche déclarative des ressources humaines de chacun de ses collaborateurs concernés et certifier par écrit que l'intéressé l'aide à s'acquitter de son travail parlementaire, répond à certaines conditions minimum édictées dans un modèle de contrat d'emploi, perçoit un salaire correspondant à la grille établie et qu'il n'est pas (et n'a jamais été) lié à lui par les liens du sang, du mariage ou du partenariat civil. 33 membres du personnel de l'administration du Bundestag – appartenant à l'échelon intermédiaire ou supérieur – sont affectés à l'examen et au traitement des demandes de versement de salaire aux assistants parlementaires. C'est à chaque député qu'il appartient personnellement de veiller à ce que les fonds publics soient utilisés conformément aux règlements pertinents.

86. Plusieurs interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont exprimé leur préoccupation concernant le montant de l'allocation pour frais de personnel, laquelle a considérablement augmenté au cours des années, dépend d'un poste du budget annuel du *Bundestag* qui n'est soumise à aucun plafond général. Par ailleurs, d'aucuns ont déclaré que les députés ne respectent pas toujours la règle énoncée par l'article 12(3) de l'AbgG selon laquelle l'allocation ne peut servir qu'à rémunérer des collaborateurs aidant un député à s'acquitter de son « travail parlementaire » ; il arrive parfois, surtout en période électorale, que ce personnel aide à la campagne ou travaille pour le parti. Ces allégations ont également été proférées à plusieurs reprises dans la presse, même si elles ont été contestées par les représentants des partis rencontrés pendant la visite. À cet égard, certains interlocuteurs de l'EEG se sont déclarés préoccupés par le fait que le travail des collaborateurs n'était soumis à aucun contrôle. Compte tenu de la question de l'utilisation des fonds publics et pour s'assurer que les députés respectent des normes élevées d'intégrité et sont perçus comme tels, les autorités pourraient vouloir examiner la question d'une supervision adéquate de l'utilisation des fonds alloués à la rémunération du personnel, en confiant par exemple cette tâche à la Cour fédérale des comptes, comme l'ont suggéré certains interlocuteurs¹⁰⁸. À cet égard, il convient de noter que la question de savoir si les règles en vigueur dans ce domaine – et notamment l'absence d'obligation de déclaration – sont conformes à la Loi fondamentale est actuellement examinée par la Cour constitutionnelle fédérale qui a été saisie d'un recours en ce sens.

Règles de conduite

87. L'article 8 du Code de conduite régit la mise en œuvre des normes de conduite applicables aux députés, telles que l'obligation de divulguer des informations sur les activités et les revenus, la limitation du montant des dons et leur notification, etc. En présence d'indications d'une violation du Code, le Président du *Bundestag* demande au député concerné d'exposer sa position et procède à un examen des faits et de la situation juridique. Il peut demander des informations complémentaires à l'intéressé et solliciter l'opinion du Président du groupe parlementaire dont celui-ci relève.

88. À supposer que le Président conclue à la commission d'une infraction ou d'une négligence mineure, comme le fait de ne pas avoir envoyé de déclaration dans le délai prescrit, le député est réprimandé. Autrement, le Président renvoie l'affaire au Présidium, à charge pour celui-ci d'interroger le député et d'informer les Présidents des groupes parlementaires. Si le Présidium rejoint le Président sur son analyse, il publie – sous forme de document imprimé du *Bundestag* – une déclaration faisant état du manquement du député concerné à ses obligations, telles qu'elles sont énoncées dans le Code de

¹⁰⁷ « Règlement régissant le remboursement des dépenses engagées par les membres du *Bundestag* allemand en rapport avec l'emploi de collaborateurs » publié par le Conseil des Anciens en vertu des articles 34 et 12(3) de l'AbgG.

¹⁰⁸ Dans certains *Länder* comme la Bavière, l'utilisation des indemnités au titre de l'emploi de collaborateurs au sein du Parlement local est supervisée par la Cour des comptes du *Land* concerné.

conduite¹⁰⁹. À supposer que le député ait failli à ses obligations de déclaration, le Présidium peut – après l’avoir entendu une deuxième fois – lui infliger une amende d’un montant correspondant à la gravité du cas et au blâme que l’on peut jeter sur l’intéressé, à condition de ne pas dépasser la moitié de sa rémunération annuelle (de sorte que, en décembre 2013, l’amende maximale imposable s’élevait à 49 512 EUR). Les décisions au sein du Présidium sont prises à la majorité lorsqu’il s’avère impossible d’arriver à l’unanimité. Le député visé peut contester la publication de la déclaration et l’imposition de l’amende devant le tribunal administratif supérieur.

89. En principe, les règles susmentionnées s’appliquent également lorsqu’un député accepte des dons illicites¹¹⁰, mais il n’est pas possible dans ce cas d’imposer une amende à titre coercitif. Il convient de noter en outre que les dons illicites doivent être remis sans retard au Président. Lorsqu’un député accepte des prestations ou des avantages pécuniaires illicites au sens de l’article 44a(2) de l’AbgG, lesquels doivent être versés au budget fédéral, la procédure spécifique suivante s’applique à condition que l’acceptation ait eu lieu au cours des 36 derniers mois¹¹¹. Le Président examine le cas d’espèce, interroge le député concerné et sollicite, si besoin est, l’opinion du Président du groupe parlementaire de l’intéressé. S’il parvient à la conclusion que la prestation ou l’avantage est illicite, il renvoie l’affaire au Présidium à charge pour celui-ci d’interroger le député et d’informer les Présidents des groupes parlementaires. Si le Présidium établit que le député a failli à ses obligations telles qu’elles sont énoncées dans l’AbgG, il publie ses conclusions sous forme d’un document imprimé du *Bundestag* et ordonne à l’intéressé de verser le montant de la prestation ou la valeur de l’avantage reçu au Trésor fédéral.

90. Enfin, il convient de conclure que, outre sa responsabilité administrative, un député peut également voir sa responsabilité pénale engagée – au titre de l’acceptation d’un don, d’une prestation ou d’un avantage illicite – en vertu de l’article 108 du StGB qui porte sur la corruption d’un parlementaire. Cette responsabilité est engagée dès lors qu’un député a vendu ou tenté de vendre son vote lors d’une élection ou à un groupe du *Bundestag*. En février 2014, cependant, le *Bundestag* a adopté un projet de loi renforçant les dispositions visant à lutter contre la corruption des parlementaires. Le nouvel article 108(1) du StGB est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2014 et se lit comme suit : « Quiconque, en qualité de membre d’une assemblée publique de la Fédération ou des Länder, demande, permet que lui soit promis ou accepte, pour lui-même ou pour un tiers, un avantage indu en échange d’un acte accompli ou d’un acte qu’il s’abstient d’accomplir sur demande ou instruction dans l’exercice de son mandat est passible d’une peine de prison de cinq ans maximum ou d’une amende. »¹¹²

91. En ce qui concerne plus spécialement l’obligation de déclaration des activités et des revenus, les informations communiquées par chaque député sont entrées dans une base de données par le personnel administratif compétent de manière à pouvoir être ensuite publiées. S’il apparaît dans le cadre de ce processus que lesdites informations sont incomplètes ou incohérentes, le député concerné se voit demander de les compléter ou de les préciser. À supposer que le député ait également siégé au Parlement pendant la législature précédente, les informations le concernant communiquées et publiées au cours de son mandat antérieur pourraient faire l’objet d’un contrôle. La même approche s’applique en cas de modification ou d’ajout en cours de mandat. Autrement, à savoir en l’absence de toute indication, les informations communiquées en vertu du Code de conduite ne sont pas automatiquement vérifiées sous l’angle de leur exhaustivité et de leur précision.

¹⁰⁹ À supposer qu’aucune violation du Code de conduite n’ait pu être établie, le député est en droit d’exiger que cette conclusion soit également publiée.

¹¹⁰ Au sens de l’article 4(4) du Code de conduite lu conjointement avec l’article 25(4) de la Loi sur les partis politiques. Voir, plus haut, la section intitulée « Interdiction ou limitation de certaines activités » (paragraphe 57).

¹¹¹ Article 44a(3) de l’AbgG et article 8(5) du Code de conduite.

¹¹² Voir les documents imprimés du *Bundestag* n^{os} 18/476 et 18/607.

92. Le Président et le Présidium peuvent recourir au personnel de l'administration du Bundestag, notamment pour s'acquitter des tâches susmentionnées. Le Président a chargé le service de la rémunération des membres du contrôle de l'application du Code de conduite. Deux fonctionnaires relevant de ce service – un licencié en droit et un préposé au cas – sont affectés exclusivement à cette occupation.

93. Selon les autorités, la procédure susmentionnée – telle qu'elle est prévue à l'article 8 du Code de conduite – peut être déclenchée, par exemple, par une plainte émanant d'un citoyen ou d'un collègue même si, en pratique, dans la plupart des cas, le Président (ou le personnel administratif compétent) est averti par le député lui-même lorsque celui-ci réalise qu'il a failli à son obligation de déclaration telle qu'elle est énoncée dans le Code de conduite ou qu'il n'a pas respecté les délais. Au cours des trois dernières années, un document imprimé a été publié sur instruction du Présidium, lequel avait établi le manquement par un député à ses obligations au titre du Code. Plusieurs réprimandes ont été adressées par le Président – ou par le personnel administratif compétent en son nom –, mais aucune information n'a été publiée sur ce sujet. Cette sanction visait généralement des députés ayant omis de mettre leurs informations à jour ou ayant soumis des mises à jour incomplètes. Jusqu'à présent, une amende a été infligée dans deux cas, qui ont été signalés et discutés dans les médias (un communiqué de presse a été publié pour expliquer l'une de ces décisions).

94. Aucune procédure pénale spécifique n'est applicable aux députés, mais les intéressés jouissent en principe d'une immunité de poursuites pendant toute la durée de leur mandat¹¹³. Toutefois, même après avoir quitté le *Bundestag*, un ancien député peut voir sa responsabilité pénale engagée concernant une infraction commise alors qu'il était membre du Parlement. De plus, un député peut voir sa responsabilité engagée en cours de mandat si le *Bundestag* accepte de lever son immunité. Au début de chaque législature, le Parlement adopte une décision en la matière¹¹⁴ par laquelle il accorde d'avance au parquet l'autorisation de mener une enquête préliminaire pour infraction pénale contre n'importe quel député, sauf au titre de propos insultants revêtant un caractère politique. Le Bureau du Procureur général est simplement tenu d'informer le Président du *Bundestag* qu'il a l'intention de mener une enquête préliminaire, le *Bundestag* se réservant le droit de rétablir l'immunité du député concerné. Le même Bureau peut en outre engager des poursuites pénales moyennant une autorisation supplémentaire du *Bundestag* laquelle, selon les autorités, lui est rarement refusée en pratique. Par exemple, au cours de la législature précédente (la 17^e), neuf demandes d'autorisation d'engager des poursuites pénales ont été formulées et le Parlement a donné son accord à chaque fois¹¹⁵. Il n'existe pas de statistiques portant spécifiquement sur la levée de l'immunité parlementaire au titre des infractions présentant un lien avec l'objet de la présente évaluation, qu'il s'agisse de la corruption, de la violation du caractère confidentiel des informations ou de la fraude.

95. L'EEG estime le système de supervision et d'application des règles relatives aux députés adéquat en théorie. Toute transgression desdites règles entraîne une réprimande, une déclaration publique du Présidium, une amende (en cas de non-respect de l'obligation de déclaration), le versement des dons ou avantages illicites au budget fédéral ou, en cas de conduite criminelle, une sanction pénale. Selon les autorités, des pressions importantes sont également exercées sur les députés afin de les inciter à respecter les règles, que ce soit par les médias qui surveillent de près leur conduite, par les citoyens – notamment au sein des circonscriptions – ou par les groupes parlementaires (d'une part parce qu'ils sont représentés au Présidium et d'autre part

¹¹³ Article 46(2) de la Loi fondamentale.

¹¹⁴ Annexe 6 du GOBT.

¹¹⁵ Données statistiques sur les législatures antérieures telles qu'elles sont reprises dans *Datenhandbuch zur Geschichte des Bundestages*, http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/02/02_04/index.html.

parce que l'article 8 du Code de conduite prévoit la participation des Présidents de ces groupes à la procédure)¹¹⁶.

96. Ceci dit, l'EEG note que, au cours de la visite, plusieurs de ses interlocuteurs se sont déclarés inquiets de l'absence d'efficacité du mécanisme de contrôle administratif. Il apparaîtrait notamment que les déclarations des députés sont souvent soumises en retard et que les sanctions mentionnées plus haut sont rarement appliquées. Une partie des interlocuteurs de l'EEG a souligné la faiblesse des effectifs du service de l'administration du *Bundestag* chargé de l'application du Code de conduite – lequel se compose actuellement de deux personnes – et du fait que les intéressés ne disposent pas de pouvoirs d'enquête (tels que la possibilité de faire appel à des experts ou de convoquer des témoins). L'EEG déplore que, actuellement, les déclarations soumises ne soient pas vérifiées au-delà des renseignements fournis par les députés eux-mêmes. Enfin, d'aucuns se demandent 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 – éventuellement élue par le *Bundestag* – des fonctions de supervision. L'EEG estime que le mécanisme de contrôle devrait être amélioré afin de prévenir efficacement les violations des règles relatives à la conduite des députés lesquelles, si elles devaient continuer à faire principalement l'objet d'un contrôle a posteriori par le public, pourraient générer une méfiance à l'égard des hommes politiques et finir par porter atteinte à la réputation du système. L'EEG n'ignore pas non plus qu'il est nécessaire de ne pas générer un fardeau bureaucratique superflu et qu'il appartient aux autorités allemandes elles-mêmes de décider de la manière dont la supervision et l'application pourraient être renforcées et organisées de manière optimale. Par conséquent, **le GRECO recommande 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*.**

Conseil, formation et sensibilisation

97. Au début de chaque législature, une lettre est envoyée aux députés pour attirer leur attention sur leurs obligations juridiques. Elle est accompagnée d'une brochure reproduisant les textes législatifs ou réglementaires pertinents (articles 44a et 44b de l'AbgG, Code de conduite et Modalités d'application), de notes explicatives et du formulaire à utiliser pour soumettre des informations relatives aux activités et aux revenus. Ledit formulaire énonce les différentes rubriques à renseigner, précise les dispositions législatives créant l'obligation de déclaration et contient des notes explicatives. Dans sa partie finale, il prie également les députés de déclarer tout futur ajout ou changement – par rapport aux informations entrées – dans un délai de trois mois à compter de l'événement pertinent. En outre, l'ensemble des règles, formulaires et autres documents liés au Code de conduite peut être consulté dans une section de l'intranet du *Bundestag* spécialement consacrée à cette question. L'EEG prend bonne note de l'existence des canaux d'information susmentionnés qu'il considère comme des outils complets et pratiques susceptibles de sensibiliser davantage les députés aux normes de conduite en vigueur.

98. En cas de doute, les députés sont tenus de déterminer, en réclamant des informations complémentaires au Président, l'étendue de leurs obligations au titre du Code de conduite¹¹⁷. À cette fin, ils peuvent prendre directement contact (normalement par écrit) avec le Président. Ils peuvent également solliciter l'avis (par lettre, par

¹¹⁶ Les autorités se réfèrent en outre à la pression préventive des pairs au sein des groupes parlementaires, car les infractions aux règles peuvent entacher non seulement la réputation du député concerné mais aussi celle du groupe.

¹¹⁷ Article 7 du GOBT.

téléphone ou par courriel) de l'administration du *Bundestag*, laquelle a été chargée de l'application du Code de conduite. Cette responsabilité incombe plus précisément à deux membres du service de la rémunération des députés affectés spécialement à cette tâche. Ladite équipe répond directement aux questions de routine, généralement sans formalités. À supposer que des questions revêtant une importance fondamentale soient soulevées, le personnel de l'administration rédige généralement un projet de réponse qu'il soumet au Président en passant par sa hiérarchie. Lorsqu'il est saisi de certaines questions de principe – notamment de questions susceptibles d'indiquer la nécessité d'une modification de la législation –, le Président peut occasionnellement solliciter aussi les commentaires de la Commission des questions juridiques. Le nom et les coordonnées des membres du personnel chargés de prodiguer des avis et conseils figurent dans la section susmentionnée de l'intranet du *Bundestag*. L'EEG a retiré l'impression de sa visite sur place d'un mécanisme efficace permettant aux députés d'obtenir un avis compétent. Elle estime néanmoins que le système gagnerait à être élargi pour permettre de prodiguer à titre confidentiel des conseils visant plus spécialement les questions de conflit d'intérêts et d'éthique, conformément à la recommandation qui précède¹¹⁸.

¹¹⁸ Voir, plus haut, la section intitulée « Conflits d'intérêts » (paragraphe 119).

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

99. Le système judiciaire est établi et régi par la partie IX de la Loi fondamentale. En particulier, l'article 92 prévoit que « Le pouvoir de rendre la justice est confié aux juges ; il est exercé par la Cour constitutionnelle fédérale, par les Cours fédérales prévues par la présente Loi fondamentale et par les tribunaux des *Länder* ». La Loi relative au système judiciaire (*Gerichtsverfassungsgesetz*, GVG) constitue la législation primaire pertinente¹¹⁹.

100. En raison de la nature fédérale de la République, le système judiciaire se compose des tribunaux fédéraux et des tribunaux des 16 *Länder*. L'administration de la justice relève principalement des *Länder*. Le système judiciaire allemand est divisé en cinq branches spécialisées correspondant, respectivement, à autant de domaines juridiques : droit ordinaire, droit du travail, droit administratif général, droit fiscal et droit social. Il convient également d'ajouter les juridictions constitutionnelles, à savoir la Cour constitutionnelle fédérale et les Cours constitutionnelles des *Länder*.

101. La juridiction ordinaire suprême est la Cour fédérale de justice (Bundesgerichtshof, BGH). Au niveau local, on distingue entre les tribunaux locaux (*Amtsgerichte*) et les tribunaux régionaux (*Landgerichte*) qui peuvent servir à la fois de juridictions de première ou de deuxième instance selon la nature de l'espèce, ainsi que les tribunaux régionaux supérieurs (*Oberlandesgerichte*). Il existe trois degrés de juridiction en matière de droit administratif, de droit du travail et de droit du contentieux social et seulement deux en matière de droit fiscal.

102. Les jugements sont rendus par des juges professionnels appartenant à un seul groupe professionnel, mais pouvant être spécialisés dans différents domaines en raison de leur affectation. Lorsqu'une section commerciale est établie au sein d'un tribunal, c'est à celle-ci et non à la section civile que sont confiées les affaires relevant du droit commercial. Dans certaines procédures, les juges professionnels sont assistés par des juges non professionnels (juges honoraires) et les jugements rendus conjointement par ces magistrats. Les juges non professionnels ne peuvent siéger que sur la base d'une loi et en respectant les modalités prévues par les dispositions de cet instrument. On trouve des juges non professionnels dans les cours pénales, les sections commerciales des tribunaux régionaux, les tribunaux administratifs, les tribunaux du contentieux social, les tribunaux du travail et les tribunaux des finances.

103. Pendant l'audience principale, les juges non professionnels saisis d'une affaire pénale exercent pleinement leurs fonctions judiciaires avec les mêmes droits que leurs homologues professionnels et participent également aux décisions prises au cours de l'audience, mais n'étant pas liées au rendu du jugement (lesquelles peuvent être adoptées sans audition, s'agissant par exemple de mesures coercitives à l'égard d'un témoin)¹²⁰. Les juges professionnels et non professionnels décident conjointement du verdict et de la peine prononcée. Les décisions prises en dehors de l'audience principale émanent uniquement du juge professionnel. Des règles similaires s'appliquent à la participation des juges non professionnels aux procédures se déroulant devant les tribunaux du travail, les tribunaux administratifs, les tribunaux des finances et les tribunaux du contentieux social.

104. Fin 2012, 459 juges professionnels siégeaient dans des tribunaux fédéraux (Cour constitutionnelle fédérale, tribunaux ordinaires, tribunaux administratifs, tribunaux fiscaux, tribunaux du travail, tribunaux du contentieux social, tribunaux des brevets et

¹¹⁹ Version anglaise : http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gvg/index.html

¹²⁰ Article 30(1) de la GVG.

tribunaux militaires). À la même date, 19 923 juges professionnels travaillaient dans des juridictions relevant des *Länder*, dont 1 970 comme juges à l'essai¹²¹. 40,16 % d'entre eux étaient des femmes. En 2009, 36 956 juges non professionnels – dont 19 183 (51,9 %) hommes et 17 773 (48,1 %) femmes – siégeaient dans des juridictions pénales¹²².

105. Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire est garanti par la Loi fondamentale dont l'article 97(1) prévoit que « [l]es juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi ». Selon l'article 1 de la GVG, « [l]e pouvoir judiciaire est exercé par des tribunaux indépendants qui ne sont soumis qu'à la loi ». Des dispositions analogues figurent dans les instruments relatifs aux tribunaux administratifs et financiers, ainsi qu'aux tribunaux du contentieux social et du travail. En tant que principe fondamental du droit constitutionnel allemand, l'indépendance du pouvoir judiciaire implique que, lorsqu'ils exercent ledit pouvoir, les juges ne peuvent être tenus de se conformer à la moindre instruction. Le pouvoir exécutif – et en particulier l'administration judiciaire – n'est pas autorisé à influencer sur les décisions des juges en leur donnant des instructions relatives à une affaire spécifique, que ce soit dans le cadre de dispositions administratives ou par tout autre moyen. Le pouvoir législatif est, lui aussi, empêché d'influencer directement les décisions liées à une affaire dans le cas d'une procédure en cours. Même les tribunaux d'une juridiction supérieure ne sont pas autorisés à prier un juge de prendre une certaine décision.

106. En ce qui concerne la supervision administrative et le contrôle budgétaire, les tribunaux fédéraux dépendent du gouvernement fédéral et les tribunaux des *Länder* de l'État fédéré concerné. Des règles spéciales s'appliquent au processus de prise de décisions judiciaires et au statut des juges qui est essentiellement défini par la Loi sur le système judiciaire allemand (*Deutsches Richtergesetz*, DRiG)¹²³, telle qu'elle a été complétée par les lois adoptées par les différents *Länder* lesquelles visent notamment la formation juridique, la nomination et la promotion des juges travaillant en leur sein. En outre, l'article 46 de la DRiG prévoit que, sauf disposition contraire énoncée dans ses propres dispositions, les textes de loi applicables aux fonctionnaires fédéraux – et notamment les dispositions de la Loi sur la fonction publique fédérale (*Bundesbeamtenengesetz*, BBG) – s'appliquent aux relations juridiques des juges fédéraux « tant que des dispositions spéciales ne sont pas adoptées ». De même, en ce qui concerne les juges des *Länder*, les dispositions de la Loi sur le statut des fonctionnaires des *Länder* (*Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern*, BeamStG) et des autres lois relatives à la fonction publique des *Länder* doivent être prises en considération.

107. Il existe plusieurs organisations professionnelles de juges (et de procureurs). La plus importante est l'Association allemande des juges (*Deutscher Richterbund*) qui regroupe près de 15 000 juges et procureurs et a pour objectif de renforcer la législation et l'administration de la justice, de préserver l'indépendance du système judiciaire et de protéger les intérêts de ses membres. En outre, près de 550 juges et procureurs sont membres de la Nouvelle association des juges (*Neue Richtervereinigung*) qui poursuit des objectifs analogues. Il convient également de mentionner une association des juges des tribunaux locaux (qui semble n'être active que dans deux *Länder*) et une association de juges non professionnels (qui compte près de 1 000 membres). Environ 6 200 juges, procureurs et autres personnes travaillant pour le système judiciaire et le ministère public sont membres du syndicat « Verdi ».

¹²¹ Source : Ministère fédéral de la Justice

(https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Gesamtstatistik.pdf?__blob=publicationFile&v=5)

¹²² https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Schoeffenstatistik_2009.pdf?__blob=publicationFile&v=2

¹²³ Version anglaise : http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_German_Judiciary_Act/index.html

108. Il semblerait, sur la base des entretiens menés sur place, que l'administration actuelle des tribunaux travaille efficacement et que le pouvoir exécutif ne s'ingère pas dans les activités du pouvoir judiciaire. L'EEG a cependant appris que, selon une enquête récente, la grande majorité des juges interrogés estime nécessaire de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire en lui allouant des ressources humaines et budgétaires plus importantes¹²⁴. À cet égard, l'EEG – consciente de ce que les comités chargés de sélectionner les juges et les conseils compétents en matière de nominations judiciaires participent plus ou moins (aussi bien au niveau fédéral qu'à celui des différents *Länder*) aux procédures de nomination et de promotion – note l'absence de conseils de la justice ou d'organes équivalents en Allemagne. Les diverses associations de juges réclament depuis des années un organe d'autorégulation du système judiciaire et ont soumis des propositions concrètes dans ce sens. À leurs yeux, il est illogique que le système judiciaire soit dirigé par un représentant du pouvoir exécutif (en l'occurrence le ministre de la Justice) et que le ministère de la Justice décide de l'affectation des ressources ou prenne des décisions personnelles importantes. A cet égard, l'EEG a appris avec intérêt qu'une commission « Système judiciaire » a analysé l'expérience acquise par certains pays d'Europe en matière d'autorégulation et d'autonomie du système judiciaire. Le ministère fédéral de la Justice ainsi que les ministres de la Justice des *Länder* de Brandebourg, Hesse et Rhénanie-Palatinat ainsi que les trois grandes associations de juges ont participé à ce groupe de travail, avec comme modérateur un académicien¹²⁵. Les résultats préliminaires de l'analyse ont été présentés au Conseil consultatif des juges européens (CCJE) dans la première moitié de l'année 2014. Le groupe de travail finalisera ses travaux d'ici à la fin de l'année 2014. L'EEG se félicite de cette initiative et invite les autorités à poursuivre leur processus actuel de réflexion, ainsi qu'à explorer les possibilités de réforme en tenant compte des préoccupations susmentionnées. Pour conclure, l'EEG souhaite attirer l'attention des autorités sur les normes internationales visant l'établissement d'un conseil de la justice – ou d'un organe indépendant équivalent – doté de compétences très larges concernant le statut des juges y compris la nomination, la promotion et l'encadrement disciplinaire) ainsi que l'organisation et le fonctionnement des institutions judiciaires¹²⁶.

Recrutement, évolution de carrière et conditions de service

Nomination

109. Les juges fédéraux – à savoir les juges de la Cour constitutionnelle fédérale et les juges des Cours suprêmes fédérales – sont nommés par le Président de la Fédération après avoir été élus¹²⁷, à l'exception de ceux relevant des catégories salariales les plus basses (R1 et R2), lesquels sont nommés (et révoqués) par les ministères fédéraux. Les

¹²⁴ Roland Rechtsreport (2014) *Sonderbericht: das deutsche Rechts- und Justizsystem aus Sicht von Richtern und Staatsanwälten*, page 52, voir : http://www.rolandkonzern.de/media/downloads/ROLAND_Rechtsreport_2014_Sonderbericht_Richter_und_Staatsanwalte.pdf.

Le rapport se fonde sur une enquête menée auprès de 1770 juges et procureurs en Allemagne et a été préparé sous l'égide de l'Association allemande des juges.

¹²⁵ Prof. Dr. Peter-Alexis ALBRECHT de l'Institut des Sciences criminelles et de philosophie juridique du Département de droit de l'Université Goethe, Frankfurt-sur-le-Main.

¹²⁶ Voir notamment la [Recommandation CM/Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#) et l'[Avis N°10\(2007\) du Conseil Consultatif de Juges Européens \(CCJE\) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société](#).

¹²⁷ Article 60 de la Loi fondamentale ; article 10 de la Loi sur la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, BVerfGG), dont la version anglaise peut être consultée à l'adresse suivante :

<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BVerfGG.htm>;

Article 1 de la Loi sur l'élection des juges (*Richterwahlgesetz*, RiWG), dont la version anglaise peut être consultée à l'adresse suivante :

http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_drwg/englisch_drwg.html.

juges de la Cour fédérale des brevets – qui n’est pas une Cour suprême fédérale – sont nommés par le Président de la Fédération sans élections préalables¹²⁸.

110. La moitié des juges de la Cour constitutionnelle fédérale (où siègent 16 magistrats en tout) est élue par le *Bundestag* et l’autre moitié par le *Bundesrat*¹²⁹ pour un mandat de 12 ans non renouvelable¹³⁰. Les juges désignés par le *Bundestag* sont en fait élus de manière indirecte par un comité composé de 12 députés nommés par le Parlement en vertu des règles de la représentation proportionnelle¹³¹. Tout candidat réunissant au moins 12 voix est élu juge à la Cour constitutionnelle fédérale.

111. Les juges de la Cour suprême fédérale sont élus pour un mandat à durée indéterminée par un comité de sélection des juges composé des ministres de la Justice des 16 *Länder* et d’un nombre égal de députés du *Bundestag* élus selon les règles de la représentation proportionnelle¹³². Le ministre fédéral compétent et les membres du comité peuvent nommer des candidats¹³³. Le comité vérifie ensuite si chaque candidat remplit les critères formels et les compétences personnelles requises, y compris l’intégrité morale, pour occuper la fonction. À cette fin, il se voit remettre le dossier personnel de l’intéressé ainsi que l’opinion écrite du conseil pour les nominations judiciaires concernant ses aptitudes personnelles et professionnelles¹³⁴. Les autorités soulignent que les candidats à la fonction de juge fédéral sont des juges jouissant d’une longue expérience professionnelle en matière judiciaire et n’ayant jamais fourni la moindre raison de remettre en cause leur intégrité au cours de leur carrière. Il est possible de contester une nomination en engageant une procédure ordinaire devant les juridictions administratives, mais le comité dispose d’un pouvoir d’appréciation qui ne peut faire l’objet d’un contrôle judiciaire que dans certaines limites. Sur la base de la procédure de sélection, une proposition de nomination est soumise par le ministre fédéral – lequel jouit en la matière d’un pouvoir discrétionnaire qu’il doit exercer consciencieusement en respectant les critères applicables – au Président de la Fédération¹³⁵.

112. En début de carrière, les juges professionnels des *Länder* sont, en principe, nommés « à l’essai ». Dans un délai compris entre trois et cinq ans à compter de sa nomination, tout juge doit être normalement nommé à vie¹³⁶. Les juges à l’essai ont les mêmes droits et devoirs que les juges titulaires, à ceci près que, dans la mesure où, contrairement à ces derniers, ils n’ont pas encore été affectés à un poste spécifique, ils peuvent être transférés. Un juge à l’essai peut également être révoqué avant la fin de la quatrième année à son poste s’il s’avère qu’il ne parvient pas à s’adapter à l’exercice de fonctions judiciaires¹³⁷.

113. En règle générale, les juges professionnels des *Länder* sont nommés par le ministre de la Justice. Dans de nombreux *Länder*, la nomination d’un juge à vie exige l’aval d’un comité de sélection¹³⁸ et, dans certains cas, cette condition s’applique également aux juges nommés à l’essai¹³⁹. Le comité de sélection des juges se compose généralement de députés du *Landtag* élus par cette assemblée, ainsi que de représentants du pouvoir judiciaire élus directement par les juges nommés à vie (dans le

¹²⁸ Article 65(3) de la Loi sur les brevets (*Patentgesetz*).

¹²⁹ Article 94(1), deuxième phrase, de la Loi fondamentale.

¹³⁰ Article 4, paragraphes 1 et 2, de la BVerfGG.

¹³¹ Article 6 de la BVerfGG.

¹³² Article 95(2) de la Loi fondamentale, articles 3(1) et 5(1) de la RiWG.

¹³³ Article 10(1) de la RiWG.

¹³⁴ Article 10(2) de la RiWG et article 57 de la DRiG.

¹³⁵ Article 13 de la RiWG.

¹³⁶ Article 12 de la DRiG.

¹³⁷ Article 22 de la DRiG.

¹³⁸ Par exemple en Rhénanie-Palatinat, dans le Schleswig-Holstein et en Thuringe.

¹³⁹ Par exemple à Berlin, dans le Brandebourg, à Hambourg et dans la Hesse.

cadre d'un scrutin secret)¹⁴⁰. Dans certains cas, des procureurs et des avocats participent également au processus (les praticiens concernés étant alors élus par le *Landtag* sur la base de propositions faites par la chambre des avocats). Le plus souvent, les députés du *Landtag* forment la majorité – laquelle peut atteindre deux tiers des membres – du comité.

114. Les membres des comités de sélection des juges exercent leur mandat de manière indépendante et sont soumis uniquement à la loi. Ils ne peuvent pas être dérangés dans l'exercice de leur pouvoir et ne sauraient tirer aucun avantage ni pâtir d'aucun inconvénient en raison de leur activité. Aucun membre d'un comité ne peut participer à une décision le concernant lui-même, son conjoint ou les personnes avec lesquelles il est lié par le sang ou par le mariage et, en outre, il est possible de refuser un membre en invoquant sa partialité. Les comités sont tenus de motiver leur décision par écrit et aussi d'exposer les raisons objectives et juridiques – ainsi que les aspects essentiels – de leur évaluation de la capacité, de l'aptitude et des compétences des candidats. Lorsque le comité rejette la proposition du ministre, celui-ci peut formuler une autre proposition, notifier de nouveau la vacance du poste ou contester la légalité de la décision du comité devant la Cour constitutionnelle du *Land*.

115. Dans les *Länder*, ce qu'il est convenu d'appeler le « conseil des nominations judiciaires »¹⁴¹ doit, en vertu de la législation fédérale, participer – en plus du comité de sélection des juges – à chaque décision ayant pour effet de nommer un magistrat à une haute fonction. De plus, chaque *Land* peut également exiger que ledit conseil participe à la décision de nomination des juges à des postes de rang inférieur. D'une manière générale, le conseil se compose d'un Président (choisi parmi les Présidents des tribunaux du *Land* admis à voter) et d'autres membres (à savoir des juges occupant un poste à vie depuis un certain temps et siégeant dans un tribunal de la catégorie requise). Avant qu'un juge puisse être nommé, le conseil doit soumettre au ministère un avis écrit et motivé relatif à l'aptitude personnelle et professionnelle du candidat (sur la base des documents lui ayant été soumis, en particulier le dossier personnel de l'intéressé). Dans certains *Länder*, lorsque le conseil s'oppose à la mesure prévue, il doit débattre de la question avec le ministre compétent lequel, si aucun accord ne peut être trouvé, prend une décision de concert avec le comité de sélection des juges¹⁴².

116. Enfin, dans le *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, les présidents des tribunaux régionaux supérieurs (*Oberlandesgerichte*) sont chargés de nommer les juges. Il n'existe pas de comité de sélection des juges et le conseil des nominations judiciaires ne participe pas à la nomination des juges à des postes de rang inférieur. Toutefois, le Président du tribunal régional supérieur est conseillé par un comité composé d'un des Présidents des tribunaux régionaux du district, du représentant pour l'égalité des sexes, du juge dirigeant le service des ressources humaines du système judiciaire et d'un membre du conseil du personnel judiciaire du district. Le comité est dirigé par le Président ou le vice-Président du tribunal supérieur régional. Il conseille le Président après évaluation d'une journée. Le gouvernement du *Land* prépare actuellement un projet de loi visant à exiger formellement l'aval des Présidents des tribunaux supérieurs régionaux et du conseil du personnel des juges régionaux (*Bezirksrichterrat*) pour toutes les décisions pertinentes relatives à des juges, y compris les nominations à l'essai ou à vie.

117. Le recrutement dans les services judiciaires est soumis à la vérification d'un certain nombre de conditions, notamment la possession d'un diplôme en droit délivré par une université sanctionnant au moins quatre années d'études, ainsi que la réussite au

¹⁴⁰ Dans certains *Länder* (comme en Rhénanie-Palatinat), les membres du système judiciaire sont également élus par le *Landtag* sur des listes de candidats proposées par les juges des diverses catégories de tribunaux.

¹⁴¹ Articles 74 et 75 de la DRiG.

¹⁴² Dans les *Länder* où le comité de sélection des juges n'est pas compétent en matière de nomination, il intervient exclusivement en tant qu'organe en cas de conflit entre le ministre et le conseil des nominations judiciaires (c'est le cas, par exemple, dans le Bade-Wurtemberg).

premier examen d'État puis, à l'issue d'une préparation de deux ans, du deuxième examen d'État. Les notes obtenues au premier et, surtout, au deuxième examen d'État jouent un rôle primordial dans le processus de recrutement.

118. Dans le cadre de la procédure de sélection, chaque candidat se voit demander son dossier personnel qui fait alors l'objet d'une première évaluation, notamment sous l'angle des recommandations obtenues pendant sa formation et, plus particulièrement, pendant son stage en qualité de juriste. Chaque candidat est également tenu d'apporter la preuve que ses finances sont saines. Il doit aussi communiquer des informations sur toute relation personnelle qu'il pourrait entretenir avec un juge, un procureur, un notaire ou un avocat dans le *Land* concerné. De plus, un certificat de bonne vie et mœurs – obtenu auprès des autorités de police – doit être joint au dossier et des informations sont réclamées au registre central fédéral. Les qualités personnelles du candidat sont évaluées dans le cadre d'un entretien structuré. En cas de besoin, l'organe représentatif des personnes gravement handicapées est consulté. Les personnes procédant aux entretiens sont régulièrement formées par des personnes extérieures au système, de manière à garantir la qualité de la sélection des personnes appelées à remplir des fonctions judiciaires.

119. La nomination d'un juge peut être contestée devant la juridiction administrative par un candidat non retenu. Cependant, les autorités compétentes en matière de nomination jouissent d'une liberté d'appréciation qui ne peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire que jusqu'à un certain point.

120. Globalement, les informations réunies par l'EEG suggèrent que le processus de recrutement des juges professionnels est transparent et garantit une sélection fondée uniquement sur des facteurs objectifs. Les autorités de nomination accordent une attention considérable à la motivation de la décision, de manière à pouvoir se justifier en cas de contrôle judiciaire éventuel. Ceci dit, l'EEG note que certaines controverses se font jour concernant les pouvoirs décisionnels de l'exécutif en Allemagne et, comme indiqué plus haut, des associations de juges appellent à une autonomie du pouvoir judiciaire, laquelle s'étendrait à la question du recrutement des juges. De ce point de vue, l'EEG tient compte du fait que les organes dans lesquels les représentants de ce pouvoir tiennent une grande place – au premier rang desquels il convient de citer les comités de sélection des juges et les conseils des nominations judiciaires – participent aux procédures de nomination et de promotion et formulent des recommandations ou des opinions¹⁴³. Par ailleurs, l'EEG note que les compétences de ces organes varient considérablement d'un *Land* à un autre d'une part et entre les *Länder* et la Fédération d'autre part.

121. L'EEG nourrit certaines préoccupations concernant le fait que, dans certains *Länder* et au niveau fédéral, les organes de ce type se contentent de formuler un avis non contraignant dans le cadre du processus de recrutement et ne participent pas à la décision. L'EEG relève en outre que les juges fédéraux sont élus par un comité composé de ministres des *Länder* et de membres élus par le *Bundestag*. Tout en comprenant que ce mécanisme a été conçu pour conférer aux intéressés une légitimité démocratique, l'EEG craint que ce système puisse inciter à croire que l'élection des juges fédéraux repose principalement sur des considérations politiques. C'est la raison pour laquelle, des parties prenantes – telles que l'Association allemande des juges – appellent à une transparence accrue du processus de recrutement des juges fédéraux et à une meilleure prise en compte des avis rendus par les conseils de nomination judiciaire. Les autorités pourraient désirer suivre ces questions afin de rechercher les moyens de renforcer encore davantage, si nécessaire, le rôle des organes permettant aux juges de participer activement au processus de recrutement – comme les comités de sélection des juges, les

¹⁴³ Comme exigé notamment par la [Recommandation CM/Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#).

conseils de nomination judiciaire ou des organes analogues là où ils existent¹⁴⁴ – aussi bien au niveau de la Fédération que des *Länder*. Enfin, l’EEG relève que les modalités de l’élection des juges de la Cour constitutionnelle fédérale – par le *Bundestag* et le *Bundesrat* – font régulièrement l’objet de critiques en Allemagne. Dans ce contexte, l’EEG a été intéressée d’en apprendre davantage sur les plans de réforme actuels du gouvernement en vertu desquels les juges devant faire l’objet d’une sélection par le *Bundestag* seraient à l’avenir élus directement et ouvertement par l’assemblée plénière et non plus indirectement par un comité électoral siégeant à huis clos. L’EEG ne peut que soutenir de tels projets qui pourraient accroître la transparence et la confiance des citoyens dans la plus haute juridiction du pays.

122. Les juges non professionnels des juridictions pénales (tribunaux locaux et régionaux) sont élus à la majorité des deux tiers pour un mandat de cinq ans – sur la base de listes de candidats – par un comité rattaché au tribunal local¹⁴⁵. Ce comité se compose du juge professionnel concerné en qualité de Président et d’un agent administratif désigné par le gouvernement du *Land*, ainsi que de sept bons citoyens (choisis parmi les habitants du district du tribunal local par un organe représentatif de la sous-division correspondante de la collectivité locale) en qualité de membres associés. Les listes de candidats sont préparées par les municipalités et revues par le juge du tribunal de district. En ce qui concerne l’élection des assesseurs siégeant dans les tribunaux pour la jeunesse, c’est le comité d’aide à la jeunesse du bureau régional compétent qui compile une liste de candidats dotés des qualifications, de la formation et de l’expérience requise en matière d’éducation et d’accompagnement des jeunes gens.

123. Les juges non professionnels des sections commerciales des tribunaux régionaux sont nommés pour cinq ans par le ministère de la Justice de leur *Land* en tenant compte de l’avis professionnel des chambres d’industrie et de commerce. Les juges non professionnels des tribunaux administratifs sont élus pour cinq ans sur la base d’une liste de candidats (préparées par le district ou, concernant les villes n’étant pas rattachées à un district, par le conseil municipal), par un comité rattaché au tribunal administratif¹⁴⁶. Les juges non professionnels des tribunaux du contentieux social sont nommés pour cinq ans sur la base de listes de candidats (préparées par les organisations, associations et corporations concernées) par l’organe compétent en vertu du droit du *Land* en question¹⁴⁷. Les juges non professionnels des tribunaux des finances sont élus pour un mandat de cinq ans sur la base de listes de candidats (préparées par le Président du tribunal) par un comité¹⁴⁸. En ce qui concerne les tribunaux du travail, la moitié des juges non professionnels sont sélectionnés parmi des salariés et l’autre moitié parmi des employeurs. Les intéressés sont nommés pour cinq ans sur la base de listes de candidats (soumises par les organisations, les associations et les corporations concernées) par l’autorité compétente suprême du *Land* ou bien par l’organe désigné pour cette tâche sur ordonnance du gouvernement dudit *Land*¹⁴⁹.

124. Dans le système de justice pénale, les personnes ayant servi de juges non professionnels pendant deux mandats successifs ne peuvent plus siéger¹⁵⁰. En vertu des Codes de procédure, l’exercice de deux mandats de cinq ans peut constituer un motif de refus de nomination d’un candidat¹⁵¹, mais ne constitue pas un motif de disqualification

¹⁴⁴ Par exemple le conseil du personnel des juges régionaux (*Bezirksrichterrat*) en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, dont le rôle dans le processus de recrutement fait actuellement l’objet d’une révision, comme indiqué plus haut.

¹⁴⁵ Articles 40 et 42(1) de la GVG et article 35 de la Loi sur les tribunaux pour mineurs (*Jugendgerichtsgesetz, JGG*).

¹⁴⁶ Articles 25 à 29 du Code de procédure administrative (*Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO*), dont la version anglaise peut être consultée à l’adresse : http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/

¹⁴⁷ Articles 13 et 14 de la Loi sur les tribunaux du contentieux social (*Sozialgerichtsgesetz, SGG*).

¹⁴⁸ Articles 22, 23 et 25 du Code de procédure du tribunal des finances (*Finanzgerichtsordnung, FGO*).

¹⁴⁹ Articles 16(1) et 20 (2) de la Loi sur les tribunaux du travail (*Arbeitsgerichtsgesetz, ArbGG*).

¹⁵⁰ Articles 34, paragraphes 1 et 7, de la GVG

¹⁵¹ Article 23, paragraphe 1, alinéa 3 du VwGO ; article 20, paragraphe 1, alinéa 3, du FGO ; et article 18, paragraphe 1, alinéa 2, de la SGG.

d'office. Dans le cadre des procédures se déroulant devant les juridictions du travail, les juges non professionnels peuvent être reconduits indéfiniment dans leurs fonctions tant qu'ils répondent aux conditions de sélection et de nomination.

Promotion, transfert et révocation

125. Le ministre fédéral responsable décide de la promotion des juges fédéraux sur la base d'une évaluation des performances menées en vertu de critères objectifs¹⁵². Le juge est ensuite officiellement promu par le Président de la Fédération en tenant compte de la déclaration écrite du conseil des nominations judiciaires. Les aptitudes, les qualifications et les succès professionnels constituent des critères décisifs. Tout candidat malheureux peut contester la décision et demander qu'elle fasse l'objet d'un contrôle judiciaire.

126. En ce qui concerne les juges des Länder, les promotions sont décidées sur la base d'une évaluation des performances selon des critères tenant compte de l'aptitude, des qualifications et des succès professionnels des intéressés. En règle générale, ces décisions incombent au ministre de la Justice, sauf en ce qui concerne les postes les plus élevés (la promotion étant alors décidée – selon les *Länder* – par le gouvernement¹⁵³ ou le ministre-président¹⁵⁴). Dans plusieurs *Länder*, c'est le ministre de la Justice qui décide des promotions de concert avec le comité pour la sélection des juges, dont l'aval est indispensable¹⁵⁵. Le conseil des nominations judiciaires doit toujours participer et donner un avis écrit et motivé détaillant les aptitudes personnelles et professionnelles du juge concerné. Tout candidat malheureux peut contester la décision et demander qu'elle fasse l'objet d'un contrôle judiciaire.

127. En vertu de la Loi fondamentale, un juge exerçant la profession de magistrat comme occupation principale et nommé à titre permanent à des fonctions inamovibles ne peut être révoqué, suspendu (provisoirement ou définitivement), transféré à un autre poste (par exemple un autre tribunal) ou bien mis d'office à la retraite avant l'expiration de son mandat que sur la base d'une décision judiciaire et uniquement pour les raisons et selon les modalités prévues par la loi¹⁵⁶. Par ailleurs, la législature peut prévoir l'âge de la retraite pour les juges nommés à vie. Actuellement, ces magistrats prennent leur retraite à l'âge de 67 ans¹⁵⁷. En outre, en cas de modification de la structure des tribunaux ou des districts, un juge peut être transféré à une autre juridiction ou démis de ses fonctions, mais uniquement à condition de continuer à percevoir l'intégralité de son salaire. La Loi fondamentale prévoit également que, si un juge fédéral viole les principes de la Constitution fédérale ou l'ordre constitutionnel d'un *Land*, la Cour constitutionnelle fédérale peut, à la demande du *Bundestag* et à la majorité des deux tiers, ordonner la mutation de l'intéressé à d'autres fonctions ou sa mise à la retraite (destitution)¹⁵⁸.

128. Les dispositions législatives pertinentes¹⁵⁹ prévoient qu'un juge nommé à vie pour une durée spécifique peut être transféré à un autre poste ou démis de ses fonctions sans son consentement écrit uniquement dans le cas d'une procédure de destitution – à l'issue d'une procédure disciplinaire – dans l'intérêt de l'administration de la justice ou en cas de modification de l'organisation judiciaire. En règle générale, le transfert d'un juge dans un *Land* relève de la compétence du ministre de la Justice de celui-ci, mais – dans certains cas – cette compétence ne s'exerce qu'à partir d'un certain échelon dans la grille des salaires. Dans bon nombre de *Länder*, le comité de sélection des juges doit également

¹⁵² Article 46 de la DRiG lu conjointement avec les articles 22, paragraphe 1, première phrase, et 9 de la BBG.

¹⁵³ Par exemple en Rhénanie-du-Nord-Westphalie à partir de l'échelon R3 dans la grille des salaires.

¹⁵⁴ C'est le cas notamment en Saxe-Anhalt à partir de l'échelon R2 de la grille des salaires avec une indemnité de fonctions.

¹⁵⁵ C'est le cas notamment à Berlin, dans le Brandebourg, à Hambourg, en Rhénanie-Palatinat et au Schleswig-Holstein.

¹⁵⁶ Article 97(2) de la Loi fondamentale.

¹⁵⁷ Article 48(1) de la DRiG et dispositions pertinentes de la législation des *Länder*.

¹⁵⁸ Article 98(2) de la Loi fondamentale.

¹⁵⁹ Articles 30 et suivants de la DRiG.

intervenir dans la procédure. En ce qui concerne les juges à l'essai, la décision est normalement prise par le Président de la juridiction supérieure.

129. Un juge peut être légalement démis de ses fonctions dans les cas suivants¹⁶⁰ : perte de la nationalité allemande au sens de l'article 116 de la Loi fondamentale ; entrée au service ou acceptation de fonctions auprès d'un autre employeur public ; intégration aux forces armées en qualité de militaire professionnel ou de militaire servant sous les drapeaux pour une durée déterminée. La révocation découle de l'application de la loi et fait l'objet d'une déclaration par l'administration judiciaire. En outre, le ministre compétent doit révoquer un juge dans les cas prévus par la loi, notamment lorsque l'intéressé en exprime le désir par écrit. Les juges fédéraux sont révoqués par le Président de la Fédération¹⁶¹. De plus, les fonctions judiciaires de l'intéressé cessent dès lors qu'il fait l'objet d'un jugement définitif et contraignant lui infligeant une peine d'au moins un an d'emprisonnement pour une infraction pénale commise intentionnellement ou pour une infraction commise dans un but illicite sur la base des dispositions relatives à l'interdiction des guerres d'agression, de la haute trahison, de la mise en danger de l'ordre constitutionnel démocratique de l'État ou bien de l'espionnage ou de l'atteinte à la sécurité extérieure ; il en va de même lorsque le juge fait l'objet d'un jugement définitif et contraignant imposant sa révocation de la fonction publique ou le privant d'un droit fondamental¹⁶². Enfin, dans les cas particulièrement graves, un juge peut être démis de ses fonctions judiciaires pour faute professionnelle lourde¹⁶³ sur décision du tribunal disciplinaire compétent.

130. Tout juge à l'essai peut être révoqué au bout de 6, 12, 18 ou 24 mois après sa nomination si des raisons factuelles militent pour la révocation¹⁶⁴. Il ne peut être révoqué au bout de la troisième année (sur quatre) que s'il n'est pas fait pour occuper des fonctions judiciaires ou si un comité de sélection refuse de lui confier un mandat à vie ou pour une durée déterminée. La révocation est ordonnée par le ministre responsable et peut être contestée par l'intéressé devant le tribunal de service.

131. La nomination d'un juge non professionnel ne peut être annulée, une fois l'intéressé entré en fonction, que si ce dernier n'a pas respecté les conditions fixées par la loi (par exemple une violation des principes fondamentaux de l'humanité ou de l'État constitutionnel) et, au cas où il serait en désaccord, sur la base d'une décision judiciaire¹⁶⁵.

Conditions de service

132. En début de carrière, le salaire annuel brut d'un juge professionnel dans un *Land* est celui d'un salarié classé à l'échelon R1, à quelques différences près selon les *Länder*. Par conséquent, le premier salaire annuel s'établit entre 41 089,92 et 47 441 EUR. Le niveau de salaire maximal varie également et dépend notamment de la taille du *Land* concerné. Dans la plupart des *Länder*, le salaire varie entre 105 000 et 120 000 EUR. Aux échelons R1 et R2, on observe différents niveaux en fonction des années d'expérience professionnelle du juge. Les juges des Cours suprêmes fédérales sont rémunérés à l'échelon R6 et perçoivent un salaire brut de 8 725,94 EUR par mois et de 104 711,28 EUR par an (suppléments non compris). Les juges de la Cour constitutionnelle fédérale sont rémunérés à l'échelon R10 et perçoivent donc un salaire

¹⁶⁰ Article 21 de la DRiG.

¹⁶¹ Article 60 de la Loi fondamentale.

¹⁶² Article 24 de la DRiG.

¹⁶³ Article 63(1) de la DRiG lu conjointement avec l'article 10 de la Loi fédérale sur les questions disciplinaires (*Bundesdisziplinargesetz*, BDG) et la législation pertinente du *Land* concerné.

¹⁶⁴ Article 22 de la DRiG.

¹⁶⁵ Articles 44(2) et 44b(1) lus conjointement avec l'article 44a(1) de la DRiG. Les motifs supplémentaires de révocation de juges non professionnels sont énumérés dans les dispositions applicables aux juridictions individuelles. L'article 51 de la GVG contient une disposition visant spécifiquement la révocation des juges non professionnels d'une juridiction pénale.

brut de 12 558,28 EUR par mois et de 150 699,36 EUR par an (suppléments non compris). Les juges n'ont pas droit à des avantages spéciaux comme des exemptions fiscales ou des allocations de logement¹⁶⁶.

133. Au cours des entretiens, l'EEG a entendu – non sans une certaine inquiétude – des plaintes émanant de juges (et de procureurs) au sujet des ressources allouées à l'administration de la justice, un sentiment qui ressort notamment d'une enquête récente selon laquelle la plupart des membres des magistratures assise et debout estiment que leurs conditions de travail élémentaires se sont détériorées au cours des dernières années¹⁶⁷. Le mécontentement n'est pas seulement lié au salaire – qui, pourtant, aux yeux de plusieurs interlocuteurs, a proportionnellement baissé par rapport à celui perçu dans d'autres secteurs –, mais également à l'environnement de travail sous l'angle notamment des ressources en personnel et en matériel dont disposent les tribunaux. De plus, plusieurs interlocuteurs nourrissent des doutes quant au niveau de salaire fixé par les *Länder* depuis la réforme du système fédéral en 2006, lequel aurait accru le décrochage de la rémunération des magistrats par rapport aux autres catégories professionnelles. L'EEG invite les autorités à tenir compte de ces préoccupations et à rechercher le moyen de garantir aux tribunaux et aux juges des ressources adéquates, ainsi que d'éviter les divergences importantes entre les rémunérations des juges.

Procédure de répartition des affaires

134. Les contentieux sont confiés à un organe chargé de statuer ou à un juge¹⁶⁸. L'affectation d'une affaire au sein du tribunal compétent – et par conséquent l'attribution du dossier à un juge ou à un collège de juges spécifique – est régie par le plan de répartition¹⁶⁹ fixé de manière autonome par le Présidium du tribunal concerné avant le début de chaque exercice. Le Présidium se compose du Président du tribunal et de plusieurs autres juges dont le nombre varie en fonction de la taille de la juridiction, mais ne peut en aucun cas dépasser 10. Il n'est pas possible d'influer sur la désignation de l'organe qui sera chargé de trancher une affaire spécifique confiée au tribunal au cours de l'exercice judiciaire. Des règles détaillées fixent aussi les modalités de désignation d'un organe suppléant chargé de trancher l'affaire lorsque l'organe envisagé initialement par le plan de répartition est indisponible. Lorsque l'indépendance d'un juge est compromise par le plan de répartition, l'intéressé peut introduire une requête en jugement déclaratoire devant le tribunal administratif.

135. Dans la mesure où la moitié des juges de la Cour constitutionnelle fédérale est sélectionnée par le *Bundestag* et l'autre moitié par le *Bundesrat* et où les intéressés sont affectés non pas à ladite Cour, mais à l'un des deux sénats qui composent cette juridiction, les compétences des collèges sont essentiellement fixées par la loi¹⁷⁰. Pourtant, la Cour constitutionnelle fédérale réunie en assemblée plénière peut, avec effet à compter de l'exercice suivant, modifier la répartition des compétences entre les deux sénats à condition que cette mesure vise à répondre à l'engorgement non occasionnel de l'un d'entre eux¹⁷¹. Chaque sénat décide, avant le début de l'exercice et pour la durée de celui-ci, de la répartition des compétences en son sein.

136. Un juge ne peut être dessaisi d'une affaire que s'il existe des motifs de le récuser et que les parties à la procédure ont formulé une demande en ce sens¹⁷².

¹⁶⁶ Annexe IV de la Loi sur les rémunérations au sein de la fonction publique fédérale (*Bundesbesoldungsgesetz*, BBesG).

¹⁶⁷ Voir l'ouvrage précité de Roland Rechtsreport (2014), pages 18 et suivantes et 42 et suivantes.

¹⁶⁸ Article 101(1), deuxième phrase, de la Loi fondamentale et décision de la Cour constitutionnelle fédérale BVerfGE 18, pages 65 et suivantes.

¹⁶⁹ Articles 21e et suivants de la GVG.

¹⁷⁰ Article 14 de la BVerfGG.

¹⁷¹ La décision de la Cour est alors publiée au Journal officiel fédéral (*Bundesgesetzblatt*).

¹⁷² Voir, plus bas, la sous-section intitulée « Interdiction ou restriction de certaines activités » (paragraphe 161 à 165).

137. La Loi sur les recours contre les procédures judiciaires et les enquêtes criminelles trop longues¹⁷³, entrée en vigueur en 2011, autorise les personnes affectées par la durée déraisonnable d'une procédure judiciaire à réclamer une indemnisation à l'État, même en l'absence de faute (responsabilité objective). La première étape de la procédure consiste pour la personne affectée à déposer une requête faisant valoir la progression anormalement lente à ses yeux de l'affaire, de manière à ce que les juges puissent remédier à la situation. À supposer que le retard persiste malgré cette initiative, une demande visant à la réparation du préjudice peut être introduite (deuxième étape). Le justiciable affecté perçoit généralement 1 200 EUR par an pour préjudice non pécuniaire (au titre, par exemple, d'une souffrance psychologique ou physique) à supposer qu'une indemnisation d'un autre type se révèle insuffisante, ainsi qu'une compensation appropriée au titre des dommages pécuniaires. Au cas où une pléthore de plaintes pour durée excessive de la procédure serait déposée, les autorités responsables sont tenues de s'interroger sur la manière de renforcer le système, de mieux répartir les affaires et d'améliorer l'organisation.

138. En outre, il est possible de déposer une plainte soulevant davantage la responsabilité des autorités lorsque la lenteur de la procédure judiciaire est due à une violation fautive des devoirs d'une charge. Enfin, il est possible d'envisager des mesures de supervision dans des affaires spécifiques – en vue de pallier l'exercice déficient des devoirs d'une charge et de rappeler d'urgence ses obligations au juge concerné – dès lors qu'une telle initiative ne porte pas atteinte à l'indépendance judiciaire (en prônant notamment le respect des délais prévus par la loi). La personne affectée peut porter plainte contre le juge devant l'instance disciplinaire compétente.

139. Les autorités indiquent que, en 2012, dans les procédures civiles en première instance, le délai moyen était de 4,7 mois devant un tribunal local et de 8,3 mois devant un tribunal régional. Au cours du même exercice, le délai moyen dans les procédures pénales était de 3,8 mois devant un tribunal local et de 6,6 mois devant un tribunal régional.

140. En règle générale, les audiences orales des tribunaux sont publiques¹⁷⁴. La procédure elle-même – en particulier le contenu du dossier et la teneur des délibérations du tribunal – n'est pas publique, mais les parties au procès peuvent consulter le dossier à tout moment¹⁷⁵. Il est possible de tenir une audience à huis clos lorsque : la procédure vise à placer le défendeur dans un hôpital psychiatrique ou dans un établissement spécialisé en vue d'une cure de désintoxication ; lorsqu'il est nécessaire de protéger la vie privée de la personne concernée ; en cas de risque potentiel pour la sécurité de l'État ou bien pour l'ordre ou la morale publics ; en cas de danger potentiel pour la vie, la sécurité physique ou la liberté d'un témoin ou d'une autre personne ; lorsqu'il est fait mention d'un secret commercial, d'un secret de fabrication, d'une marque, d'une invention ou de renseignements fiscaux confidentiels dont la révélation pourrait léser des intérêts majeurs dignes d'une protection ; lorsque les débats portent sur un secret privé dont la divulgation – par un témoin ou par un expert – est passible d'une peine ; ou lorsqu'un mineur de 18 ans est partie à la procédure¹⁷⁶. Des règles particulières s'appliquent aux procédures pénales engagées contre des mineurs (âgés de 14 à 17 ans) et de jeunes adultes¹⁷⁷ devant un tribunal pour les mineurs ; en général, lorsque le défendeur ou l'accusé est un mineur, l'audience et la lecture de la décision ne sont pas publiques. En outre, les audiences relatives à des affaires familiales ou non contentieuses ne sont pas habituellement publiques.

¹⁷³ Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren.

¹⁷⁴ Article 269 de la GVG.

¹⁷⁵ Voir par exemple l'article 299(1) du Code de procédure civile (*Zivilprozessordnung, ZPO*), dont la version anglaise est disponible à l'adresse : http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_zpo/englisch_zpo.html

¹⁷⁶ Articles 170 et suivants de la GVG.

¹⁷⁷ Entre 18 et 20 ans, si les intéressés – au moment de la commission de l'infraction – pouvaient être considérés comme des jeunes gens sous l'angle de leur développement moral et mental – ou si l'infraction est caractéristique d'un acte relevant de la criminalité juvénile.

Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

141. En vertu de l'article 97(1) de la Loi fondamentale, « Les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi », tandis qu'en vertu de l'article 20(3) du même texte « les pouvoirs exécutif et judiciaire sont liés par la loi et le droit ». Le paragraphe 3 de l'article 1 – qui introduit le chapitre consacré aux droits fondamentaux – se lit comme suit : « Les droits fondamentaux énoncés ci-après lient les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire à titre de droit directement applicable ». Les autorités ajoutent que, en vertu de l'obligation constitutionnelle d'indépendance du pouvoir judiciaire, chaque juge se doit d'agir avec impartialité et d'observer une distance perceptible avec les affaires qu'il traite. En vertu de l'article 45(1) de la DRiG, un juge honoraire « se doit d'être indépendant au même titre qu'un juge professionnel ».

142. Il n'existe pas de Code de déontologie spécifique édicté par la loi à l'intention des juges. Cependant, certaines dispositions législatives énoncent des principes et règles de conduite ; c'est le cas notamment de celles visant l'acceptation de cadeaux et autres avantages ou les mesures de lutte contre la corruption imposées par le StGB¹⁷⁸, ainsi que de plusieurs dispositions fondamentales de la DRiG. L'article 9, paragraphe 2, de la DRiG prévoit qu'« un juge peut être nommé à vie uniquement s'il est clair qu'il respectera en tout temps l'ordre constitutionnel libéral et démocratique au sens conféré à ce terme par la Loi fondamentale ». En vertu de l'article 38 de la DRiG, chaque juge doit prêter le serment suivant : « Je jure d'exercer mes fonctions judiciaires conformément à la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne et à la législation, de rendre des décisions en conformité avec mon savoir et mes convictions, sans distinguer entre les personnes, ainsi que de servir uniquement la cause de la liberté et de la justice – Que Dieu me vienne en aide. »¹⁷⁹. Les juges non professionnels prêtent également serment¹⁸⁰. En vertu de l'article 39 de la DRiG, tout juge doit, « dans le cadre et hors du cadre de ses fonctions professionnelles, [...] se conduire, y compris sous l'angle de ses activités politiques, de manière à ne pas ébranler la confiance dans son indépendance. » (*Mäßigungsgebot*, obligation de modération).

143. De plus, en ce qui concerne les tribunaux fédéraux, les « Lignes directrices du gouvernement fédéral sur la prévention de la corruption dans l'administration fédérale »¹⁸¹ – lesquelles englobent un Code de conduite et des directives anticorruption à l'intention des contrôleurs et des directeurs des organismes publics –, sont applicables dans la mesure où elles n'affectent pas l'indépendance du pouvoir judiciaire, c'est-à-dire ne dictent pas au juge la manière dont il doit trancher telle ou telle affaire. Les Lignes directrices incluent des chapitres intitulés respectivement « Identification et analyse des domaines d'activité particulièrement vulnérables à la corruption », « Transparence et principe d'un contrôle accru », « Personnel », « Contact pour la prévention de la corruption », « Unité organisationnelle pour la prévention de la corruption », « Sensibilisation et formation du personnel », « Formation de base et formation approfondie », « Contrôle minutieux à la fois sous l'angle de l'administration et des tâches accomplies », « Notification et actions en cas de soupçon d'acte de corruption », « directives concernant l'attribution de marché », « Clause anticorruption, obligation imposée aux contractants par la Loi sur les obligations », « Dons en faveur d'activités et de locaux publics ; parrainage » et « Destinataires des contributions ».

¹⁷⁸ Voir, plus bas, la section intitulée « Interdiction ou restriction de certaines activités » (paragraphe 166 à 168).

¹⁷⁹ Le serment peut être prêté sans prononcer les mots « Que Dieu me vienne en aide ». En ce qui concerne les juges au service d'un *Land*, le serment peut inclure l'engagement de respecter la Constitution dudit *Land*.

¹⁸⁰ Article 45 de la DRiG.

¹⁸¹ *Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung*. Ces lignes directrices ont été publiées au Journal officiel fédéral (*Bundesgesetzblatt*) le 10 août 2004 et sont entrés en vigueur le 11 août 2004. Leur version anglaise peut être consultée à l'adresse suivante :

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/Texte_zur_Korruptionspraevention_en.pdf?blob=publicationFile

144. Il convient également de signaler l'existence dans certains *Länder* de lignes directrices en matière de prévention de la corruption, lesquelles sont applicables aux juges à condition de ne pas affecter l'indépendance judiciaire. Parmi les premiers documents de ce type, il convient de signaler les « Lignes directrices en matière de prévention et de répression de la corruption dans l'administration publique »¹⁸² adoptées le 13 avril 2004 par la Bavière, tandis que, plus récemment, les lignes directrices relatives à la « Prévention et répression de la corruption dans l'administration du *Land* de Schleswig-Holstein » sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013¹⁸³.

145. S'il est exact que les juges allemands semblent généralement bien conscients des exigences éthiques inhérentes à la profession judiciaire, l'EEG ne relève pas moins que peu de consignes écrites ont été rédigées à leur intention dans ce domaine. Des Codes de conduite ou des lignes directrices anticorruption sont en vigueur au niveau fédéral et dans plusieurs *Länder*, mais ces outils ne sont pas actuellement applicables à l'ensemble des juges allemands. En outre, les documents existants n'ont pas été élaborés spécialement en fonction des besoins du pouvoir judiciaire. Le GRECO désire attirer l'attention sur les normes internationales appelant à l'élaboration de Codes de conduite et d'éthique, y compris les principes énoncés dans la Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe¹⁸⁴. Selon cette Recommandation, les juges devraient être guidés par des principes éthiques de conduite professionnelle énoncés dans des Codes d'éthique judiciaire. Ils devraient entraîner la confiance du public dans la magistrature et le pouvoir judiciaire et jouer un rôle majeur dans leur élaboration. À cet égard, les autorités indiquent que, selon la tradition allemande, la réglementation régissant l'éthique judiciaire est intégrée dans les dispositions sur les questions de fond concernées – offrant ainsi une réglementation très adaptée pour chaque contexte individuel – et que les tentatives de séparer les normes éthiques du contexte réglementé spécifique et de les intégrer dans un code autonome pourrait risquer de créer des frictions avec le système éprouvé déjà en place. De même, selon plusieurs interlocuteurs interrogés par l'EEG sur le sujet – y compris des représentants de l'Association allemande des juges – le pouvoir judiciaire allemand est d'avis qu'aucun code de conduite ou document semblable n'est nécessaire et qu'un document sur l'éthique professionnelle devrait principalement servir dans le but de sensibiliser les juges aux dimensions éthiques de leur profession et ne doivent pas prendre la forme d'un cadre réglementaire rigoureux et détaillé.

146. Prenant les préoccupations ci-dessus en compte, l'EEG estime qu'un compromis raisonnable peut être obtenu en exigeant que les règles existantes relatives à la conduite professionnelle des juges soient compilées en un seul document ce qui fournirait ainsi une vision d'ensemble des normes existantes. Le GRECO est convaincu qu'une telle initiative enverrait un message positif au public concernant les normes élevées de conduite applicables au sein du pouvoir judiciaire et par celui-ci. Une telle initiative serait également une excellente occasion de clarifier certaines questions précises et de donner des consignes détaillées, y compris sur la base d'exemples concrets.

147. En outre, il est essentiel qu'un recueil des règles existantes soit complété par des mesures pratiques pour leur mise en œuvre qui pourraient s'appuyer sur les initiatives prises, premièrement, par l'Association allemande des juges qui a élaboré plusieurs documents consacrés à l'éthique, notamment « L'éthique judiciaire en Allemagne » et « L'éthique judiciaire en pratique »¹⁸⁵ – qui contiennent des principes généraux ainsi que des exemples concrets et, deuxièmement, par l'Académie judiciaire allemande qui organise des activités de formation incluant des discussions sur des questions éthiques. Selon l'EEG, comme complément à un recueil des règles existantes, d'autres orientations

¹⁸² *Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung.*

¹⁸³ *Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein.*

¹⁸⁴ [Recommandation Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.](#)

¹⁸⁵ *Richterethik in Deutschland et Richterethik in der Praxis*, voir <http://www.drb.de/cms/index.php?id=459>

- par exemple sur les incompatibilités et les activités secondaires, cadeaux, contacts tiers/confidentialité, sur la façon d'agir si et lorsqu'ils sont confrontés à un conflit d'intérêts et sur d'autres dilemmes éthiques - pourraient être utilement dispensées aux juges, sous forme, par exemple, de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets, de conseils prodigués de manière confidentielle au sein du pouvoir judiciaire et, en tout cas, d'activités de formation (organisées de préférence à intervalles réguliers) revêtant un caractère pratique marqué. D'autres questions discutées dans le cadre de la visite sur place pourraient également être abordées par ce biais. En particulier, certains interlocuteurs sont préoccupés par la latitude dont jouissent les juges pour nommer, entre autres, les avocats de la défense, les liquidateurs judiciaires et les témoins experts, ce qui pourrait laisser l'impression que ces décisions ne sont pas toujours prises uniquement sur la base de considérations objectives et impartiales – alors que les autorités déclarent qu'il n'y a aucune indication objective qui justifie cette appréhension. L'EEG s'est laissé dire en outre que, selon une enquête récente lancée par les médias, un quart environ des experts interrogés ont déclaré avoir reçu des indices de la part du juge concernant la teneur escomptée de leur évaluation¹⁸⁶. L'EEG estime que la sensibilisation et d'autres mesures appropriées doivent être recherchées afin d'empêcher de tels incidents.

148. Enfin, l'EEG désire souligner l'importance de l'adoption de mesures telles que décrites ci-dessus au bénéfice des juges non professionnels. Au cours de la visite sur place, elle a en effet été préoccupée d'apprendre que les intéressés ne reçoivent pas systématiquement une formation de base ou des informations préliminaires sur leur rôle et la conduite qu'on attend d'eux. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) qu'un recueil des règles existantes de conduite éthique/professionnelle – accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets et comprenant des consignes à observer en cas de conflit d'intérêts ou de problèmes connexes – soit développé, mis à la disposition de tous les juges et porté à la connaissance du public ; et que (ii) des mesures complémentaires soient adoptées en vue de la mise en œuvre des règles, y compris une formation adaptée et des conseils prodigués de manière confidentielle, concernant l'ensemble des juges professionnels et non professionnels. Les Länder devraient être invités à participer à ce processus de réforme.** Tout en tenant dûment compte de la structure fédérale de l'Allemagne, le GRECO est convaincu que les mesures recommandées pourraient être mises en place dans le cadre d'une collaboration entre les autorités compétentes de la Fédération et des *Länder* et/ou des représentants du pouvoir judiciaire. Comme indiqué plus haut à propos de la Recommandation Rec(2010)12, il est crucial que les juges eux-mêmes jouent un rôle essentiel dans ce processus.

149. Les Codes de procédure incluent des dispositions relatives aux conflits d'intérêts dans les chapitres réglementant les modalités de récusation d'un juge¹⁸⁷, mais le concept de « conflit d'intérêts » n'est pas décrit plus avant par la loi. Les autorités ajoutent cependant qu'il résulte de l'article 39 de la DRiG précité que, même en l'absence de motifs de récusation, un juge doit toujours se demander s'il est confronté à un conflit d'intérêts dans certaines procédures. Les effets éventuels des conflits d'intérêts peuvent également être pris en considération lorsque, par exemple, un juge nouvellement nommé est affecté à un certain tribunal de district. En outre, les Présidiums de tribunal peuvent tenir compte d'éventuels conflits d'intérêts lorsqu'ils adoptent leur plan de répartition des affaires.

¹⁸⁶ 252 médecins, psychologues et psychiatres ont fait l'objet d'une enquête en Bavière dans le cadre d'une thèse de doctorat soutenue à l'université de Munich (B. Jordan, *Begutachtungsmedizin in Deutschland am Beispiel Bayern*).

¹⁸⁷ Voir, plus bas, la section intitulée « Interdiction ou restriction de certaines activités » (paragraphe 161-165).

150. L'attention de l'EEG a été attirée sur place par un phénomène qui, dans certains cas, pourrait donner naissance à des conflits d'intérêts. Il a été déclaré que des amendes s'élevant à « plusieurs millions d'euros » sont versées chaque année par les personnes reconnues coupables d'une infraction pénale – à certaines institutions à but non lucratif ainsi qu'au Trésor – comme condition de clôture de la procédure¹⁸⁸. Les juges étant libres dans ce cas de décider du bénéficiaire des paiements, certains interlocuteurs craignent que les préférences personnelles des magistrats puissent jouer un rôle. L'EEG note avec intérêt que la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, par exemple, a pris l'initiative d'enregistrer le montant de ces amendes et leurs bénéficiaires. Elle ne peut qu'encourager les autorités des autres *Länder* à adopter des mesures analogues afin d'accroître la transparence et, surtout, à énoncer les critères de sélection des bénéficiaires.

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

151. Les juges de la Cour constitutionnelle fédérale ne doivent pas être membres du *Bundestag*, du *Bundesrat*, du gouvernement fédéral ou de l'un quelconque des organes correspondants d'un *Land*¹⁸⁹. De plus, l'exercice de la fonction de juge à la Cour constitutionnelle fédérale empêche toute autre activité professionnelle, sauf celle de professeur de droit dans un établissement allemand d'enseignement supérieur. Même dans ce cas, les fonctions de juge à la Cour constitutionnelle fédérale prévalent sur les fonctions au sein de l'université¹⁹⁰.

152. En vertu de l'article 4(1) de la DRiG, les juges ne peuvent pas accepter une fonction dans l'exécutif ou le législatif alors qu'ils exercent une charge dans le judiciaire. Lorsqu'un juge accepte son élection comme membre du *Bundestag* ou du Parlement d'un *Land* (*Landtag*), ses fonctions officielles au sein du pouvoir judiciaire sont légalement suspendues¹⁹¹. La même mesure s'applique à tout juge devenant membre du gouvernement fédéral¹⁹². Au cours des entretiens qu'elle a tenus, l'EEG a appris que plusieurs juges ont été élus à des organes de collectivités locales ou régionales et notamment à un conseil municipal. Malgré la teneur de l'article 4(1) de la DRiG tel qu'il est mentionné plus haut, il semblerait que les tribunaux des *Länder* acceptent de telles pratiques¹⁹³, du moins tant qu'elles ne s'accompagnent pas d'activités supplémentaires comme un siège au sein du conseil de supervision d'une entreprise municipale. Dans ce dernier cas en effet, les activités du juge concerné tomberaient sous le coup des règles et restrictions générales visant les activités accessoires (voir plus bas). Les personnes consultées sur le sujet estiment que le mécanisme suffit à prévenir toute interférence des occupations de ce type avec les intérêts de la justice. Les autorités indiquent que, selon le point de vue majoritaire dans la littérature juridique et la jurisprudence, les juges peuvent siéger dans les organes représentatifs des collectivités locales à titre honorifique – tant qu'ils ne sont pas impliqués dans l'administration effective de la municipalité – et ainsi exercer un mandat politique visant à façonner la politique de la municipalité¹⁹⁴. L'EEG a abordé la question avec une partie de ses interlocuteurs et, bien que n'ayant pas identifié le moindre problème spécifique associé à cette pratique, désire souligner ses risques potentiels sous l'angle de la séparation des pouvoirs, des conflits d'intérêts

¹⁸⁸ Articles 153a et 153b du StPO.

¹⁸⁹ Article 94(1), troisième phrase, de la Loi fondamentale

¹⁹⁰ Article 3(4) de la BVerfGG

¹⁹¹ En ce qui concerne l'élection au *Bundestag*, cette question est réglementée par l'article 5(1) de l'AbgG.

¹⁹² Article 18 de la Loi relative aux ministres fédéraux (*Bundesministergesetz*, BMinG).

¹⁹³ Il convient de noter que la législation des divers *Länder* relative aux incompatibilités avec l'exercice de fonctions au sein d'une collectivité locale ou régionale ne mentionne pas la fonction de juge.

¹⁹⁴ Comme le démontre l'article 39 DRiG, les juges sont autorisés à se livrer à des activités politiques. Voir ci-dessus « Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts » (paragraphe 142). À cet égard, les autorités indiquent que les juges ne seraient pas autorisés à émettre un jugement à l'égard de l'application des règles dont ils ont déjà voté l'adoption.

potentiels, ainsi que de l'indépendance et de l'impartialité nécessaires du pouvoir judiciaire. En outre, ladite pratique pourrait aller à l'encontre du principe énoncé à l'article 4(1) de la DRiG. Les autorités sont donc invitées à surveiller l'application de 4(1) DRiG, à analyser des cas récents dans lesquels la participation de juges dans les organes représentatifs des collectivités locales ont été soumis à un contrôle judiciaire – en vue de déterminer les risques de conflits d'intérêt et de dépréciation de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire – et, le cas échéant, de prendre d'autres mesures appropriées.

153. Lorsqu'un juge fédéral désire exercer une activité secondaire rémunérée, il doit en principe solliciter d'abord une autorisation auprès de son autorité suprême, à savoir le Président du tribunal où il siège¹⁹⁵. Certaines activités accessoires non rémunérées – comme une activité commerciale ou de conseil pro bono – requièrent également une autorisation préalable¹⁹⁶. L'autorisation doit toujours être refusée dès lors qu'il existe un risque que l'activité secondaire interfère avec des intérêts liés au service¹⁹⁷. Plusieurs motifs de refus peuvent être invoqués, notamment lorsque l'activité secondaire pourrait influencer sur la neutralité ou l'impartialité du juge. L'autorisation doit également être refusée si le montant total de la rémunération générée par une ou plusieurs activités accessoires dépasse 40 % du salaire annuel net total du juge. En règle générale, les motifs de refus existent également si le temps consacré à l'activité secondaire ou aux activités représente plus d'un cinquième des heures de travail hebdomadaires¹⁹⁸. De plus, certains interlocuteurs ont déclaré qu'aucune autorisation n'est délivrée en pratique aux juges désirant devenir membres du conseil de supervision d'une société, dans la mesure où l'exercice d'une telle fonction pourrait porter atteinte à la réputation du pouvoir judiciaire. Certaines activités accessoires (par exemple dans le domaine de la recherche ou de l'enseignement) peuvent être exercées sans dépôt d'une demande d'autorisation préalable, à condition que le juge annonce par écrit son intention à l'avance. Les autorités indiquent que, en pratique, la plupart des activités accessoires exercées par des juges fédéraux revêtent un caractère académique (recherche, rédaction d'ouvrages, conférences et participation à des jurys d'examen).

154. Les juges des *Länder* sont tenus de signaler à leurs employeurs toutes les activités accessoires – rémunérées ou non – qu'ils exercent¹⁹⁹. En outre, il est interdit à un juge d'exercer une activité secondaire susceptible d'interférer avec des intérêts liés à son service sans avoir obtenu au préalable une autorisation. Ce régime est décrit en détail dans les lois des *Länder* applicables à la fonction publique. Les autorités déclarent que les règlements des *Länder* sont semblables aux règles fédérales décrites ci-dessus. Par exemple, dans le Brandebourg et dans le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, des dispositions explicites requièrent en principe la notification par écrit de toute activité secondaire au moins un mois avant qu'elle ne soit commencée. En Bavière, le projet d'exercer la tutelle d'un mineur, de le surveiller ou de lui servir de famille d'accueil – toutes activités exercées à titre gratuit – doit également être approuvé à l'avance, à moins qu'un membre de la famille ne soit également impliqué ; l'exécution d'un testament et l'exercice d'une tutelle doivent aussi faire explicitement l'objet d'une permission. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, l'exercice d'activités accessoires doit faire l'objet d'une autorisation par le Président du tribunal supérieur régional compétent. Les revenus générés par un emploi secondaire doivent être déclarés chaque année et sont contrôlés sous l'angle du nombre d'heures précité. De même, dans le Bade-Wurtemberg, les juges sont tenus de soumettre à leur hiérarchie, avant le premier juillet de chaque année, une liste annuelle des activités accessoires soumises à autorisation qu'ils ont

¹⁹⁵ Article 99, paragraphes 1 et 5, de la BBG lu conjointement avec l'article 46 de la DRiG.

¹⁹⁶ Article 99(1) de la BBG lu conjointement avec l'article 46 de la DRiG.

¹⁹⁷ Article 99(2) lu conjointement avec l'article 46 de la DRiG.

¹⁹⁸ Article 99(3) première phrase, BBG.

¹⁹⁹ Article 40 de la BeamtStG.

menées au cours de l'exercice précédent et préciser notamment la rémunération qu'ils ont perçue au titre de chacune d'entre elles²⁰⁰.

155. Un juge peut se voir accorder la permission d'intervenir également comme arbitre ou de délivrer un avis d'expert dans une procédure d'arbitrage uniquement lorsque les parties à la convention d'arbitrage lui en font la demande ensemble ou bien s'il est nommé par un organisme qui n'est pas partie à la procédure. L'autorisation doit être refusée lorsque, au moment où elle est sollicitée, le juge est chargé d'une affaire ou est sur le point d'être chargé d'une affaire conformément au système de répartition des dossiers en vigueur dans sa juridiction. Il en va de même pour un juge intervenant en plus comme médiateur dans des litiges entre associations ou bien entre une association et un tiers²⁰¹. Certains *Länder* ont adopté des règles complémentaires. Par exemple, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, une ordonnance ministérielle contraignante empêche tout juge de remplir le rôle d'arbitre dans plusieurs affaires en même temps.

156. Aucun juge ne peut délivrer un avis juridique ou prodiguer des conseils juridiques moyennant finances en dehors de ses fonctions officielles²⁰². De plus, il est en principe interdit à un juge d'accepter une fonction proposée par un autre service au sein de la fonction publique, sous peine d'être révoqué en application de la loi²⁰³.

157. Les règles susmentionnées relatives aux activités accessoires s'appliquent également aux juges qui restent dans la fonction publique, mais n'exercent plus de fonctions judiciaires. Toute activité secondaire doit être refusée dès lors qu'elle risque d'interférer avec les intérêts du service. C'est automatiquement le cas lorsque l'activité secondaire en question pourrait nuire à l'image de l'administration publique ou du pouvoir judiciaire²⁰⁴.

158. Il n'existe pas de statistiques disponibles relatives au nombre de juges exerçant des activités accessoires. Selon la presse, la grande majorité des juges des Cours suprêmes fédérales perçoivent un revenu d'appoint au titre de leurs activités en tant que conférenciers ou arbitres. Il semblerait que de nombreux juges des tribunaux du travail, à la fois au niveau fédéral et à celui des *Länder*, interviennent en qualité d'arbitres. En outre, dans le cadre des entretiens menés sur place, l'EEG a appris qu'en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, par exemple, les demandes d'autorisation d'exercice d'activités accessoires visent plusieurs activités et aboutissent le plus souvent. Parfois, cependant, le juge concerné est prié d'ajuster les activités envisagées. L'EEG estime que, globalement, les règles relatives aux activités accessoires sont satisfaisantes, dans la mesure où elles exigent du juge qui sollicite une autorisation, qu'il déclare le revenu et le nombre d'heures impliqués et qu'il respecte les limites imposées de revenus. Parallèlement, l'EEG estime qu'il serait possible d'accroître la transparence, notamment en publiant la liste des activités accessoires exercées par les juges, ce qui permettrait au public d'identifier des conflits d'intérêts potentiels. En outre, l'EEG craint que la supervision des activités accessoires ne soit pas toujours satisfaisante. Il semblerait qu'elle relève généralement des Présidents de tribunal qui ne disposent pas toujours d'un personnel ni de moyens – en particulier au niveau des *Länder* – pour vérifier l'exactitude des informations soumises par les juges. Les autorités estiment que les contrôles périodiques obligatoires des renseignements fournis ne sont pas nécessaires, étant donné que les juges sont tenus par la loi à la vérité inconditionnelle. L'EEG est d'avis, cependant, que cette obligation générale ne peut pas remplacer la surveillance du respect des règles applicables.

²⁰⁰ Articles 8 et 13 de l'Ordonnance du *Land* relative aux activités accessoires (*Landesnebenständigkeitsverordnung*, LNTVO). Des dispositions analogues sont en vigueur dans d'autres *Länder*, comme la Hesse, la Rhénanie-Palatinat et la Saxe.

²⁰¹ Article 40 de la DriG.

²⁰² Article 41(1) de la DriG.

²⁰³ Article 21 de la DriG.

²⁰⁴ Article 99, paragraphe 2, alinéa 6, de la BBG lu conjointement avec l'article 46 de la DriG, ainsi qu'avec les articles 40 et 41 de la BeamtStG en ce qui concerne les juges à la retraite.

159. Selon l'EEG, il est crucial non seulement que le pouvoir judiciaire soit exempt de tout risque de corruption et de conflit d'intérêts, mais également qu'il soit perçu comme tel par le grand public. L'EEG a pris connaissance – non sans une certaine inquiétude – de rapports de presse faisant état de revenus d'appoint (parfois importants) perçus par des juges fédéraux au titre d'activités telles que des conférences données devant des bureaux-conseils, des sociétés, etc. Il serait dommage que les citoyens retirent l'impression que l'exercice d'activités accessoires pourrait interférer avec les activités officielles d'un juge. À long terme, une telle perception pourrait contribuer à saper l'autorité du pouvoir judiciaire. L'EEG estime que des mesures appropriées devraient être prises pour s'assurer que les activités accessoires des juges sont compatibles avec leur statut et ne les détournent pas de l'exercice approprié de leurs fonctions judiciaires. De telles mesures pourraient englober des règles renforçant la transparence (par exemple la publication de la liste des activités accessoires des juges) et des contrôles plus approfondis. Par conséquent, **le GRECO recommande 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.**

160. Les juges à la retraite doivent notifier par écrit leur intention d'occuper, hors de la fonction publique, un emploi – rémunéré ou non – lié aux activités qu'ils ont exercées au cours des cinq dernières années ayant précédé leur départ et susceptibles d'interférer avec les intérêts du service. Cette obligation de déclaration prend fin trois ans après le départ à la retraite du juge si celui-ci est parti à la retraite à l'âge normal et cinq ans après dans tous les autres cas. Comme pour les juges en activité, tout emploi – rémunéré ou non – est interdit dès lors qu'il existe un risque potentiel de voir cette activité interférer avec des intérêts liés au service²⁰⁵. Les règles susmentionnées ne s'appliquent pas aux juges qui rejoignent le secteur privé avant leur départ à la retraite. Cette exemption n'est guère préoccupante aux yeux de l'EEG, dans la mesure où les juges quittent généralement la fonction publique lorsqu'ils atteignent l'âge de la retraite.

Récusation et retrait

161. En ce qui concerne les procédures civiles, l'article 41 du ZPO définit les situations dans lesquelles il convient de supposer la présence d'un conflit d'intérêts et prévoit que, dans ces cas, le juge est légalement empêché d'exercer ses fonctions judiciaires en l'espèce. Ces cas de figure englobent notamment les situations suivantes : le juge lui-même – directement ou indirectement – est une partie pouvant faire l'objet d'un recours ; l'action judiciaire au civil vise son conjoint, son partenaire auquel il est lié par un pacte ou une personne à laquelle il est lié par les liens du sang ou du mariage ; l'espèce porte sur une affaire dans laquelle il a été nommé mandataire légal ou a été chargé de prêter assistance à une partie ou dans laquelle il est (ou a été) autorisé à comparaître en tant que représentant légal d'une partie ; l'espèce porte sur une affaire dans laquelle il est interrogé en qualité de témoin ou d'expert. Un juge peut être récusé par une partie s'il est légalement disqualifié ou bien en présence de circonstances justifiant qu'on nourrisse des doutes sur son impartialité ou son indépendance, en raison de soupçons ayant trait aux préjugés qu'il pourrait nourrir²⁰⁶. C'est au tribunal où siège le juge qu'il appartient de récuser l'intéressé, sans que ce dernier puisse participer à la décision²⁰⁷. Lorsque le tribunal refuse de récuser le juge, cette décision peut faire l'objet d'un recours.

162. Dans la mesure où elles sont reprises dans les diverses lois pertinentes, les dispositions susmentionnées du ZPO s'appliquent également aux procédures se déroulant

²⁰⁵ Article 105 de la BBG lu conjointement avec l'article 46 de la DriG ; article 41 de la BeamStG et lois respectives des divers Länder relatives aux fonctionnaires.

²⁰⁶ Article 42 du ZPO.

²⁰⁷ Articles 45(1) et 48 du ZPO.

devant les tribunaux du travail²⁰⁸, ainsi qu'à celles relevant des tribunaux administratifs, des tribunaux du contentieux social et des tribunaux des finances²⁰⁹. En outre, concernant les secondes, un juge est également disqualifié dès lors qu'il a été mêlé à la procédure administrative précédente. La peur du préjugé est toujours considérée raisonnable lorsqu'un juge est membre du conseil d'une société privée ou publique dont les intérêts sont directement affectés. En ce qui concerne les tribunaux des finances, un juge peut également être récusé si on estime que sa participation à la procédure pourrait entraîner la violation d'un secret économique ou commercial ou gravement léser les activités commerciales de l'une des parties.

163. Tout juge est dans l'obligation d'informer les participants de la procédure s'il considère sérieusement qu'il pourrait être raisonnablement récusé ou soupçonne de nourrir un préjugé²¹⁰. L'auto-récusation est une obligation légale qu'un juge doit honorer dans le respect de son devoir de discrétion professionnelle. À supposer qu'il n'en fasse rien, cette omission pourrait constituer un motif d'appel et s'analyser en un vice de procédure. De plus, le fait de ne pas respecter l'obligation d'auto-récusation en violation de ses obligations professionnelles peut, à lui seul ou combiné à d'autres circonstances, constituer également une raison de soupçonner le juge de nourrir un préjugé. À supposer que les circonstances en question affectent une pléthore de procédures, elles devraient également être révélées au Présidium du tribunal²¹¹.

164. Des règles analogues s'appliquent aux procédures pénales. En vertu des articles 22 et 23 du Code de procédure pénale²¹², un juge se voit légalement interdire d'exercer ses fonctions judiciaires dans une affaire dans les circonstances suivantes : s'il a été lésé par l'infraction pénale ; s'il est ou a été l'époux, le partenaire civil, le tuteur ou la personne soignant l'accusé ou la personne lésée ; s'il est ou s'il a été lié par les liens du sang (jusqu'au troisième degré) ou du mariage (jusqu'au deuxième degré) à l'accusé ou à la personne lésée ; s'il est déjà intervenu dans l'affaire en qualité de membre du parquet, de policier, d'avocat de la partie civile ou d'avocat de la défense ou bien s'il a été impliqué dans certaines décisions antérieures relatives à la même affaire. Un juge peut également être récusé de crainte qu'il nourrisse des préjugés²¹³. C'est au tribunal où il siège qu'il appartient d'approuver ou de rejeter la motion de récusation, sans que l'intéressé participe à la décision²¹⁴, laquelle peut cependant faire l'objet d'un recours.

165. Les règles susmentionnées s'appliquent également aux juges non professionnels²¹⁵.

Cadeaux

166. Il est légalement interdit au juge de recevoir une récompense, un cadeau ou un autre avantage²¹⁶. Cette interdiction perdure après la clôture de l'affaire. En cas de violation, le juge doit, à sa demande, rendre à son employeur (c'est-à-dire au service public) tout ce qu'il a obtenu en adoptant une conduite interdite en violation de ses devoirs. Cette interdiction pèse sur l'ensemble des avantages indus qui lui ont été fournis

²⁰⁸ Article 46(2) de l'ArbGG.

²⁰⁹ Article 54(1) du VwGO, article 51(1) du FGO et article 60(1) de la SGG.

²¹⁰ Cour fédérale de justice (*Bundesgerichtshof*, BGH), arrêt du 15 décembre 1994 - I ZR 121/92.

²¹¹ BGH, arrêt du 7 mai 2009, BGHZ 181, 29 [37], dont la version anglaise peut être consultée à l'adresse suivante :

<http://juris.bundesgerichtshof.de/cgiin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=48635&pos=0&anz=1>

²¹² *Strafprozessordnung* (StPO), dont la version anglaise peut être consultée à l'adresse suivante :

http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stpo/index.html

²¹³ Article 24 du StPO.

²¹⁴ Articles 27 et 30 du StPO.

²¹⁵ En ce qui concerne les procédures pénales, voir l'article 31 lu conjointement avec les articles 22 et suivants du StPO. En ce qui concerne les procédures civiles, les articles 41 à 48 du ZPO s'appliquent à tous les juges, y compris les juges honoraires des chambres de commerce.

²¹⁶ Article 71(1) de la BBG lu conjointement avec l'article 46 de la DriG ; article 42(1) de la BeamStG.

directement ou indirectement par un tiers²¹⁷. En principe, la valeur économique de l'avantage est sans importance. Toute exception doit avoir été approuvée par l'autorité suprême que le juge sert ou qu'il a servie en dernier. Selon la jurisprudence, un tel consentement ne peut être envisagé que dans des cas rares et spécifiques où l'on peut exclure d'emblée tout effritement de la confiance dans la capacité du juge à adopter une conduite indépendante²¹⁸. Les exemptions de l'obligation de soumettre l'acceptation d'un avantage à l'autorisation de la plus haute autorité administrative ne sont délivrées que lorsque ledit avantage se compose d'un cadeau dont la modestie ne fait aucun doute et dont la valeur est négligeable (c'est le cas, par exemple, d'articles promotionnels comme des stylos-billes, des calendriers ou des blocs-notes).

167. Cette interdiction est renforcée au niveau fédéral par un texte supplémentaire – la Circulaire relative à l'interdiction de l'acceptation de récompenses ou de cadeaux dans l'administration fédérale – daté du 8 novembre 2004²¹⁹ qui énumère certains détails tels que la définition des termes « récompense » et « cadeau », ainsi que la procédure à suivre. Certains *Länder* également se sont dotés de dispositions et de règlements administratifs supplémentaires dans ce domaine²²⁰.

168. En outre, en vertu des dispositions anticorruption du StGB, un juge peut voir sa responsabilité pénale engagée lorsqu'il exige, permet qu'on lui promette ou accepte un avantage pour lui ou pour un tiers en contrepartie de *l'accomplissement d'un acte judiciaire*²²¹. Cette infraction est passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas cinq ans ou d'une amende. L'intéressé voit également sa responsabilité pénale engagée dès lors qu'il exige, permet qu'on lui promette ou accepte un avantage pour lui ou pour un tiers en contrepartie de *l'exercice de ses fonctions officielles*²²² c'est-à-dire indépendamment de l'exécution de tout acte judiciaire en contrepartie de l'avantage. Cette infraction est passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois ans ou d'une amende. Enfin tout juge ayant violé ou s'appropriant à *violier ses obligations judiciaires* en accomplissant un acte en échange d'un avantage est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre 1 et 10 ans²²³.

169. L'EEG a clairement l'impression que les juges considèrent inadmissible pour eux d'accepter des cadeaux et que, à leurs yeux, l'adoption d'une conduite ostensiblement irréprochable découle implicitement de leur statut.

Contacts avec des tiers, informations confidentielles

170. Il résulte de l'article 39 de la DRiG²²⁴ qu'un juge doit refuser toute communication avec un tiers hors des procédures officielles et indiquer à l'intéressé les canaux autorisés de communication. À supposer que le juge manque à cette obligation et accepte de communiquer de cette façon, cette conduite pourrait constituer un motif suffisant pour douter de son indépendance et, par conséquent, justifier sa récusation²²⁵. Le juge a l'obligation d'informer les participants à la procédure de l'existence de tels motifs. Si la communication vise à l'influencer, il peut – dans certaines conditions – voir sa responsabilité pénale engagée, notamment s'il permet qu'on lui promette un avantage en

²¹⁷ Tribunal administratif fédéral (*Bundesverwaltungsgericht*, BVerwG), arrêt du 20 février 2002, - 1 D 19/01 = NVwZ, 2002, 1515.

²¹⁸ BVerwG, arrêt du 20 janvier 2000 - 2 C 19/99BVerwG = ZBR 2000, 273.

²¹⁹ *Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken in der Bundesverwaltung*.

²²⁰ C'est notamment le cas dans le Brandebourg, en Saxe et en Thuringe.

²²¹ Article 331(2) du StGB.

²²² Article 331(1) du StGB. En vertu du paragraphe 3, l'infraction n'est pas punissable « si l'auteur accepte qu'on lui promette ou qu'on lui remette un avantage qu'il n'a pas sollicité et si l'autorité publique compétente – dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs – a préalablement autorisé l'acceptation de l'avantage ou si l'auteur signale les faits à ladite autorité et que celle-ci autorise l'acceptation. ».

²²³ Article 332(2) du StGB.

²²⁴ Voir, plus haut, la partie intitulée « Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts » (paragraphe 142).

²²⁵ Article 42 du ZPO et article 24 du StPO.

échange de l'exécution d'un acte judiciaire²²⁶. Dans ce cas de figure, des mesures disciplinaires peuvent également être prises à l'encontre de l'intéressé.

171. Aussi bien les juges professionnels que les juges non professionnels sont tenus de préserver le secret des délibérations et du vote²²⁷. Cette obligation demeure en vigueur même après la clôture de l'affaire.

172. En vertu de l'article 203(2) du StGB, toute personne divulguant un secret appartenant à un tiers alors que celui-ci lui a été confié à titre confidentiel ou autrement, en sa qualité de juge, est passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas un an ou d'une amende. En vertu de l'article 353b du même StGB, toute personne divulguant illégalement un secret qui lui a été confié à titre confidentiel ou autrement en sa capacité de juge et qui a ainsi fait peser un risque sur des intérêts publics importants est passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas cinq ans ou d'une amende ; la poursuite de cette infraction suppose une autorisation préalable. Un danger pour des intérêts publics importants peut résulter, par exemple, du fait que la divulgation risque de compromettre une enquête criminelle en cours. En vertu de l'article 353d du StGB, lorsqu'un juge divulgue certaines informations protégées concernant une audience d'un tribunal, il doit être puni d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas un an ou d'une amende. En vertu de l'article 355 du StGB, lorsqu'un juge divulgue illégalement à autrui ou utilise un secret commercial ou de fabrication appartenant à un tiers, lequel lui a été révélé dans le cadre d'une affaire fiscale, il est passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas deux ans ou d'une amende. Si, la divulgation de cette information fait obstacle à la punition d'un tiers au titre d'un acte illégal, le juge est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre six mois et cinq ans (obstruction à des poursuites pénales dans le cadre de fonctions officielles, lire conjointement les articles 258 et 258a du StGB). Enfin, des mesures disciplinaires peuvent aussi être prises à l'encontre du juge.

Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

173. Aucune obligation, exigence ou réglementation ne contraint les juges et leurs proches à soumettre une déclaration de patrimoine.

174. Cependant, les autorités soulignent que la nomination d'un fonctionnaire ou d'un juge peut, en règle générale, être assimilée à l'attestation de la santé des finances de l'intéressé. Par conséquent, avant sa nomination, le candidat doit fournir des informations à cet effet. En outre, chaque juge est tenu de divulguer toute circonstance pouvant être considérée comme de nature à exiger sa récusation dans une affaire particulière et, en principe, ne peut entreprendre une activité secondaire rémunérée qu'après avoir obtenu au préalable l'autorisation de ce faire (voir plus haut). Au moment de solliciter une telle autorisation, le juge doit indiquer par écrit les revenus qu'il compte tirer de ladite activité secondaire (et le nombre d'heures qu'il pense y consacrer) ; tout changement doit être immédiatement notifié par écrit²²⁸. Les activités non rémunérées doivent également être autorisées à l'avance, dès lors qu'elles visent des prestations de nature commerciale ou professionnelle ou une assistance à des personnes fournissant de tels services, ou bien un siège au comité directeur d'une entreprise autre qu'une coopérative²²⁹. Les mises à jour et les demandes d'autorisation sont conservées dans le dossier personnel du juge et ne sont pas rendues publiques. En Bavière, le service responsable de la délivrance des autorisations d'exercice d'une activité secondaire est

²²⁶ Article 331 (2) du StGB.

²²⁷ Articles 43 et 45(1) de la DRiG.

²²⁸ Article 99 (5) de la BBG lu conjointement avec l'article 46 de la DRiG. Les lois des différents *Länder* relatives à la fonction publique contiennent des règles analogues ; c'est le cas notamment de l'article 53 de la Loi sur les fonctionnaires du *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

²²⁹ Article 99(1), deuxième phrase, de la BBG lu conjointement avec l'article 46 de la DRiG.

également tenu de conserver les pièces anonymes relatives aux autorisations qu'il a accordées ou refusées, ainsi qu'aux notifications qu'il a reçues.

Supervision et mise en œuvre

175. Les juges sont soumis à supervision uniquement dans la mesure où cette pratique ne porte pas atteinte à leur indépendance.²³⁰ La manière dont ils tranchent un litige conformément à la loi applicable, ainsi que toutes les autres activités directement liées à cette fonction, ne fait l'objet d'aucune supervision. Toutefois, les fonctions judiciaires sont soumises à un certain nombre de formalités officielles, telles qu'elles sont décrites ci-dessous.

176. Lorsqu'un juge viole sciemment ses obligations, il engage sa responsabilité disciplinaire²³¹. Il en va notamment ainsi lorsque l'intéressé ne respecte pas les dispositions de l'article 39 de la DRiG en vertu desquels tout juge doit « dans le cadre et hors du cadre de ses fonctions professionnelles, [...] se conduire, y compris sous l'angle de ses activités politiques, de manière à ne pas ébranler la confiance dans son indépendance », ou lorsqu'il se soustrait aux exigences énumérées plus haut dans la section intitulée « Interdiction ou restriction de certaines activités » ; c'est le cas notamment lorsqu'il s'abstient de divulguer ses relations personnelles étroites avec une partie à la procédure ou le représentant de ladite partie ou bien en présence d'autres circonstances objectives laissant craindre un parti-pris de sa part ; lorsqu'il enfreint l'interdiction d'accepter des cadeaux ; et lorsqu'il exerce une activité secondaire sans avoir envoyé de notification ou obtenu une autorisation au préalable.

177. Les pouvoirs disciplinaires sont exercés par la hiérarchie du juge et les tribunaux du service judiciaire²³². Premièrement, l'autorité supérieure peut, au moyen d'une mesure disciplinaire, infliger un blâme et condamner ainsi la conduite spécifique d'un juge. L'« autorité supérieure » est la personne compétente pour examiner le cas de ses subordonnés dans des domaines relevant du droit de la fonction publique²³³ ; ce droit est constitué de lois et règlements – ou bien découle de la structure du tribunal – et il est complété par les lois judiciaires de certains *Länder*.

178. Deuxièmement, si l'engagement d'une procédure disciplinaire administrative s'avère insuffisant, l'autorité supérieure saisie peut déférer le dossier au tribunal de la fonction publique de la Fédération ou du *Land* concerné, à charge pour celui-ci d'engager une procédure disciplinaire formelle²³⁴. En ce qui concerne les juges fédéraux, le fondement légal de la procédure disciplinaire se trouve dans la Loi fédérale sur les questions disciplinaires²³⁵, alors que les juges travaillant pour un *Land* sont poursuivis en vertu de la Loi sur les questions disciplinaires de ce dernier. Plusieurs mesures disciplinaires peuvent être imposées : réprimande, amende, réduction des émoluments, rétrogradation et révocation ; les mesures disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires à la retraite consistent en une réduction ou en une annulation des versements de pension. La disposition supplémentaire suivante s'applique dans certains *Länder*²³⁶ : lorsqu'un juge ne signale pas à temps qu'il exerce ou compte exercer une activité secondaire soumise à déclaration, il peut se voir interdire provisoirement de continuer ou de commencer ladite activité, le temps qu'une décision soit rendue concernant la question de savoir s'il existe des raisons justifiant une interdiction.

²³⁰ Article 26(1) de la DRiG

²³¹ Article 77 BBG lu conjointement avec l'article 46 de la DRiG ; article 47 de la BeamtStG.

²³² Articles 3(2), 78 et 83 de la DRiG.

²³³ Article 46 de la DRiG lu conjointement avec l'article 3(2) de la BBG.

²³⁴ Articles 62, 63(2) et 78(1) de la DRiG.

²³⁵ Loi fédérale sur les questions disciplinaires (*Bundesdisziplinargesetz*, BDG) lue conjointement avec les articles 46 et 63(1) de la DRiG.

²³⁶ Par exemple en Saxe-Anhalt.

179. Le tribunal fédéral de la fonction publique est une chambre spéciale de la Cour fédérale de justice²³⁷. Il siège et rend ses décisions dans le cadre d'un collège composé d'un juge Président et de deux juges assesseurs permanents qui doivent être membres du tribunal, ainsi que de deux juges assesseurs n'étant pas membres permanents dudit tribunal, mais qui doivent être nommés à vie et membres de la branche du pouvoir judiciaire à laquelle appartient le juge faisant l'objet de la procédure disciplinaire. Ni un Président de tribunal ni son adjoint permanent ne peuvent être membres du tribunal fédéral de la fonction publique. Chaque Land doit, lui aussi, établir des tribunaux de la fonction publique²³⁸. Tous les *Länder*, à l'exception de la Saxe-Anhalt, ont choisi d'établir cette juridiction au sein d'un tribunal ordinaire. Chaque tribunal de la fonction publique doit être composé d'un juge Président assisté d'un nombre égal d'assesseurs permanents (c'est-à-dire participant à toutes les procédures) et non permanents (c'est-à-dire participant uniquement aux procédures visant des juges relevant de leur propre branche du pouvoir judiciaire). Tout juge nommé à vie dans un *Land* peut devenir membre du tribunal de la fonction publique. La loi pertinente du *Land* peut également prévoir la participation d'avocats en activité – en qualité de juges honoraires – comme assesseurs²³⁹.

180. Il faut toujours engager une procédure disciplinaire en présence d'indices factuels suffisants pour justifier un soupçon de commission de faute disciplinaire²⁴⁰. Un juge peut lui-même demander l'engagement d'une procédure disciplinaire lorsqu'il désire écarter tout soupçon d'inconduite pesant sur lui. Le plus souvent, ces indices factuels émanent de citoyens, de collègues et de donneurs d'alerte. Les sources d'information les plus fréquentes sont l'analyse de fichiers, l'obtention (par écrit) d'informations officielles, l'audition de témoins, la consultation d'auxiliaires de justice, l'obtention d'avis d'experts et les inspections.

181. Il est possible de soulever une objection devant un organe de deuxième instance contre une mesure disciplinaire imposée par une autorité supérieure. De plus, la mesure peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire. En outre, les arrêts rendus par les tribunaux de la fonction publique des *Länder* peuvent être contestés sur la base d'un recours (visant les faits établis ou des points de droit) introduit devant l'instance supérieure, à savoir le tribunal supérieur de la fonction publique (*Dienstgerichtshof*). C'est au tribunal fédéral de la fonction publique qu'il appartient de trancher les points de droit en cas de recours contre un arrêt prononcé par le tribunal supérieur de la fonction publique d'un *Land*, pour autant que la Loi sur le pouvoir judiciaire de ce dernier prévoit la possibilité d'introduire un recours fondé uniquement sur la contestation de points de droit. La décision rendue par le tribunal fédéral de la fonction publique ne peut faire l'objet d'aucun recours²⁴¹.

182. Dans certains cas de manquement à ses obligations, un juge peut également voir sa responsabilité pénale engagée. En d'autres termes, un juge pris dans un conflit d'intérêts et qui, au moment de statuer sur un point juridique, pervertit le cours de la justice au bénéfice ou au détriment d'une partie est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre un et cinq ans en vertu de l'article 339 du StGB (entrave à la justice). Peuvent également constituer une infraction pénale l'acceptation d'un cadeau – laquelle est assimilée à l'acceptation d'un avantage (article 331, paragraphes 1 et 2, du StGB) – ou d'un pot-de-vin [article 332, paragraphe 2, du StGB]. De plus, un juge peut également voir sa responsabilité pénale engagée au titre de la violation de son obligation de respect du caractère confidentiel d'une information. Dans tous ces cas, la sanction est infligée à l'issue d'une procédure pénale. Les juges ne bénéficient d'aucune procédure pénale ou d'immunité de poursuites pénales particulière.

²³⁷ Article 61 de la DriG.

²³⁸ Article 77 de la DriG.

²³⁹ C'est le cas, par exemple, dans le Bade-Wurtemberg.

²⁴⁰ Article 17 de la BDG.

²⁴¹ Article 62(1) de la DRiG.

183. En ce qui concerne l'application en pratique des sanctions susmentionnées, les autorités signalent que les tribunaux relevant de l'autorité du ministère fédéral de la Justice sont obligés de fournir un rapport annuel répertoriant les activités accessoires de leurs juges. Jusqu'à présent, aucune infraction apparente n'a été enregistrée. Les autorités indiquent en outre que, dans les *Länder* aussi, les violations de la réglementation pertinente sont rares, à la fois en ce qui concerne les règles relatives aux activités accessoires et celles visant l'auto-récusation ou l'acceptation de cadeaux. Un exemple a été cité concernant la découverte, il y a de nombreuses années, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, d'un juge exerçant une activité secondaire en qualité d'agent immobilier, lequel – devant l'imminence d'une procédure disciplinaire – a préféré démissionner. Aucune affaire mettant en cause la violation de l'obligation d'auto-récusation ou de refus des cadeaux ou l'engagement de la responsabilité pénale d'un juge au titre d'un manquement à ses devoirs n'a été signalée ces dernières années.

184. Les juges non professionnels sont également soumis à la supervision du tribunal où ils siègent et peuvent être révoqués sur décision de celui-ci, notamment lorsqu'ils violent les principes fondamentaux de l'humanité ou de l'État constitutionnel²⁴² ; à supposer qu'ils se rendent coupables d'une faute professionnelle lourde²⁴³ ou d'une autre infraction – comme l'acceptation de cadeaux –, ils peuvent aussi faire l'objet de sanctions pénales.

185. On considère généralement en Allemagne que les juges jouissent d'un haut niveau d'intégrité, d'impartialité et d'indépendance et que les cas de faute sont rares. L'EEG n'a pas de raison de douter que le système de contrôle du respect par le pouvoir judiciaire de son obligation de rendre compte n'est pas bien conçu ou n'opère pas de manière efficace. Les différents mécanismes de contrôle, à savoir le contrôle interne effectué par les tribunaux et le contrôle externe exercé par les tribunaux du service judiciaire ainsi que le système de justice pénale, constituent un élément de protection indépendante contre les actes fautifs des juges. Il semble que les sanctions disciplinaires et pénales pouvant être imposées en cas de manquement par un juge à ses devoirs sont dissuasives et efficaces. Ceci dit, l'EEG estime que la supervision des activités accessoires pourrait être renforcée et renvoie à ce sujet à la recommandation formulée plus haut²⁴⁴.

Conseil, formation et sensibilisation

186. L'Académie judiciaire allemande, un institut de formation continue, subventionné par la Fédération et les *Länder*, propose chaque année des conférences d'une semaine sur des sujets tels que « L'éthique judiciaire : éléments fondamentaux, perspectives, comparaison internationale des normes pertinentes » ou « Indépendance du pouvoir judiciaire : une comparaison européenne ». La participation est facultative et ouverte aux juges de tous les *Länder*. Entre 2009 et 2013, 766 juges et procureurs ont suivi ces cours. Les autorités ajoutent que bon nombre des intéressés suivent également d'autres activités de formation organisées par l'Académie lesquelles, même si elles ne se concentrent pas forcément sur l'éthique, portent néanmoins sur des questions relevant de la déontologie et de la conduite appropriée. Elles font également savoir que l'Académie prévoit de modifier son enseignement consacré aux questions éthiques de manière à viser explicitement les juges et les procureurs autour du thème « Éthique des juges et des procureurs : comparaison transfrontière des normes comportementales ».

187. De plus, diverses sessions de formation permanente sont régulièrement organisées dans les *Länder* sur des questions comme l'indépendance judiciaire et la déontologie (par exemple dans le Brandebourg) ou la lutte contre la corruption dans

²⁴² Article 44b(1) lu conjointement avec l'article 44a(1) de la DRiG.

²⁴³ Article 51 de la GVG pour les juges non professionnels des juridictions pénales. La décision est rendue par la chambre criminelle d'un tribunal régional supérieur sur demande du juge du tribunal local, après audition des arguments du parquet et du juge non professionnel concerné.

²⁴⁴ Voir, plus haut, la section intitulée « Interdiction ou restriction de certaines activités » (paragraphe 159).

l'administration publique (par exemple à Hambourg et dans le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale). En Bavière, les juges nouvellement nommés dans les juridictions ordinaires participent obligatoirement à une conférence liminaire en deux parties comportant une session consacrée à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à son image. En Sarre, les juges, pendant leur période d'essai, doivent obligatoirement suivre une session de formation continue consacrée à l'éthique des juges et des procureurs. Enfin, la déontologie est aussi abordée – dans le contexte des stages pour juristes – dans divers *Länder* ; par exemple, en Thuringe, elle revêt la forme de la participation obligatoire à une session spéciale²⁴⁵.

188. Les tribunaux fédéraux ont tous nommé un contact responsable des questions de prévention de la corruption qui assure, en étroite coopération avec son administration, le respect des dispositions pertinentes. Dans des cas spécifiques, ces tribunaux peuvent ouvrir une enquête ou coordonner leurs décisions avec le ministère de la Justice. Lesdits contacts sont également chargés de conseiller les juges. Les autorités mentionnent également les « Lignes directrices du gouvernement fédéral sur la prévention de la corruption dans l'administration fédérale » qui comprennent un Code de conduite anticorruption et prévoient que « lorsqu'il prête serment ou qu'il accepte de se conformer aux exigences de sa fonction, chaque membre du personnel doit être informé du risque de corruption et des conséquences d'une conduite entachée de corruption [...]. Compte tenu du risque de corruption, cette question sera constamment rappelée à l'attention du personnel ».

189. Dans les tribunaux des *Länder*, les juges peuvent contacter leur supérieur immédiat ou – en passant par les canaux officiels – l'autorité suprême dont ils dépendent. Les autorités mentionnent aussi les lignes directrices pour la prévention de la corruption adoptées par plusieurs *Länder*, lesquelles prévoient généralement que l'autorité administrative doit nommer une personne spécialement chargée de servir de contact dans la lutte pour la prévention de la corruption. La principale responsabilité dudit contact est de sensibiliser davantage le personnel en lui prodiguant des conseils et en l'éduquant, ainsi que de conseiller le chef de bureau en cas de soupçon ou de preuve d'une conduite entachée de corruption. L'intéressé reçoit une formation spéciale à cette fin.

190. En vertu de la réglementation de plusieurs *Länder*, les juges non professionnels devraient recevoir une formation ou des informations de base dans leurs tribunaux respectifs. Au cours des entretiens tenus pendant la visite, l'EEG a été néanmoins informée qu'une telle formation n'est pas systématiquement dispensée et que son contenu et sa qualité varient considérablement d'un tribunal à l'autre et ne font l'objet d'aucune évaluation ou supervision. L'EEG a en outre appris qu'une partie de la formation est également assurée par l'Association allemande des juges non professionnels par le biais de ses bureaux régionaux (actuellement au nombre de sept). L'association prodigue aussi des conseils aux juges non professionnels, publie des manuels et des périodiques leur étant destinés, etc.

191. Les juges professionnels rencontrés par l'EEG étaient familiarisés avec les principes éthiques et les règles de conduite appropriés. Plusieurs interlocuteurs ont loué l'Académie judiciaire allemande, ainsi que les autorités des *Länder* pertinents, pour les programmes qu'ils dispensent, lesquels incluent des cours organisés régulièrement sur les questions éthiques auxquels assistent de nombreux juges. Ceci dit, l'EEG désire attirer l'attention sur la nécessité de veiller à ce que toute formation future tienne compte du recueil des règles existantes de conduite accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets prônés dans le présent rapport. En outre, l'EEG estime que les cours d'introduction et autres activités de sensibilisation organisés au

²⁴⁵ La session est notamment construite autour du film biographique de l'ancien Procureur général Fritz Bauer qui a pris l'initiative d'intenter, puis de conduire, les procès tenus à Francfort contre des membres du personnel du camp d'Auschwitz.

profit des juges non professionnels laissent beaucoup à désirer et qu'il serait souhaitable que ces magistrats – qui jouent, eux aussi, un rôle important dans le système judiciaire allemand – bénéficient également d'une formation adéquate. Une recommandation à cet effet est formulée plus haut²⁴⁶.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

192. Le ministère public se rattache à la branche exécutive, malgré son intégration à la branche judiciaire sous l'angle organisationnel. En matière de justice pénale, les bureaux du parquet assument – de concert et sur un pied d'égalité avec les tribunaux – la tâche d'assurer l'accès à la justice et le ministère public constitue un organe distinct au sein de l'appareil judiciaire.

193. En vertu de la Loi fondamentale, la responsabilité de la justice criminelle incombe en principe aux Länder. La législation primaire relative à l'organisation du ministère public est constituée de la GVG qui prévoit qu'un bureau du parquet doit être établi auprès de chaque tribunal²⁴⁷. Dans les Länder, on compte un total de 116 bureaux du parquet auprès des tribunaux régionaux. Ces bureaux relèvent chacun du ressort du bureau du Procureur général (*Generalstaatsanwaltschaften*) auprès du tribunal régional supérieur concerné²⁴⁸. On compte au total 25 procureurs généraux dans les Länder, lesquels sont subordonnés à leurs ministères de la Justice respectifs²⁴⁹.

194. Au niveau fédéral, il convient de mentionner le bureau du Procureur général fédéral auprès de la Cour fédérale de justice (*Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof*). Cet organe remplit les fonctions de poursuite classiques auprès de la Cour fédérale de justice (à savoir qu'il représente le ministère public dans le cadre de toutes les procédures conduites devant les chambres criminelles de cette juridiction²⁵⁰, à la fois en appel sur des points de droit et dans le cadre de procédures d'examen de plaintes) et intervient en qualité de représentant du ministère public dans les affaires criminelles jugées en première instance par un tribunal régional supérieur²⁵¹ (y compris celles portant sur une infraction pénale affectant la sécurité intérieure et extérieure de la République fédérale d'Allemagne, à savoir la trahison, l'espionnage, les crimes définis dans le Code allemand des crimes contre le droit pénal international [Völkerstrafgesetzbuch, VStGB] et, particulièrement, les actes terroristes violents).

195. Fin 2012, on comptait 5 132 procureurs au niveau des Länder et 99 au niveau de la Fédération. Le décompte par sexe s'établissait comme suit 2 203 (42,11 %) femmes et 3 029 (57,89 %) hommes²⁵².

196. Le ministère public est structuré de manière hiérarchique. Il est dirigé par des « supérieurs ». Le supérieur d'un bureau du parquet auprès d'un tribunal régional supérieur est le Procureur général et le supérieur d'un bureau du parquet auprès d'un tribunal est le procureur en chef. Quant au bureau du Procureur général fédéral, il est dirigé par le Procureur général fédéral lui-même.

²⁴⁶ Voir plus haut « Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts » (paragraphe 148).

²⁴⁷ Article 141 de la GVG.

²⁴⁸ Articles 142 et 147, paragraphe 3, de la GVG.

²⁴⁹ Article 47, paragraphe 2, de la GVG.

²⁵⁰ Articles 35, 121(2) et 142 de la GVG.

²⁵¹ Article 20, paragraphes 1 et 2, et article 142a de la GVG.

²⁵² Source : Office fédéral de la Justice

(<https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Gesamtstatistik.pdf?blob=publicationFile&v=5>)

197. Les bureaux du ministère public ne sont pas des institutions autonomes et sont soumis à la supervision administrative et professionnelle d'un supérieur (au niveau du tribunal régional supérieur ou du tribunal régional concerné), lequel a le droit de diffuser des instructions internes²⁵³. Le Procureur général fédéral auprès de la Cour de justice fédérale est soumis à la supervision du ministère fédéral de la Justice et les procureurs des *Länder* à celle de leurs ministères de la Justice respectifs, lesquels ont le droit de diffuser des instructions externes²⁵⁴.

198. Plus précisément, des instructions internes peuvent être communiquées par les bureaux d'un Procureur général aux bureaux du parquet qu'il coiffe et, au sein de ces derniers, par les procureurs supérieurs aux procureurs d'un rang inférieur. Lesdites instructions demandent aux procureurs d'agir d'une certaine manière dans une situation spécifique. Elles peuvent porter sur les questions de l'établissement des faits et/ou de l'application de la loi. Dans le cadre fixé par la loi, aussi bien l'ouverture que la clôture d'une procédure d'enquête peuvent faire l'objet d'une instruction.

199. Les instructions externes peuvent revêtir un caractère individuel (ordre) ou général (lignes directrices) et sont communiquées par le ministère fédéral de la Justice directement au Procureur général fédéral ; quant aux instructions émanant du ministre de la Justice d'un *Land*, elles sont généralement envoyées aux bureaux des procureurs généraux où elles sont alors transformées en instructions internes.

200. Selon les autorités, les ministères seraient en pratique très réticents à l'idée de faire usage de ce droit et ne communiquent des instructions externes que dans des cas rarissimes revêtant un caractère exceptionnel²⁵⁵. La loi restreint en effet la teneur de ces instructions, puisqu'elle exige qu'elles répondent uniquement à des impératifs objectifs²⁵⁶ et totalement exempts de considérations politiques. Les autorités soulignent que, en vertu du principe des poursuites obligatoires – lequel lie également le ministère de la Justice –, chaque bureau du parquet est tenu d'agir en présence d'une infraction passible de poursuites, dès lors qu'il dispose d'indices factuels suffisants pour ce faire²⁵⁷. Selon les autorités, les instructions externes servent principalement à veiller à l'application correcte des dispositions du droit pénal (matériel ou procédural) et à l'administration uniforme de la justice criminelle²⁵⁸.

201. Certains *Länder* ont publié des lignes directrices concernant la diffusion d'instructions externes,²⁵⁹ lesquelles obligent à conférer à ces textes un caractère général. Dans le cadre d'une procédure d'enquête pendante, il n'est permis de communiquer une instruction que dans des cas exceptionnels, en procédant par écrit et afin de pallier l'inaction du Procureur général compétent lorsque celui-ci s'abstient d'intervenir parce que ses services ont commis une erreur de droit.

²⁵³ Article 147, paragraphe 3, de la GVG.

²⁵⁴ Article 147, paragraphes 1 et 2, de la GVG.

²⁵⁵ Par exemple, l'administration judiciaire du *Land* de Bade-Wurtemberg n'a fait usage de ce droit qu'une seule fois au cours des 20 dernières années.

²⁵⁶ Décision de la Cour constitutionnelle fédérale, BVerGE 9, 223, 229.

²⁵⁷ Article 152(2) du StPO. Ceci dit, le procureur jouit du pouvoir discrétionnaire de renoncer à engager des poursuites (notamment en présence d'une infraction mineure ou lorsque la défense de l'intérêt général n'exige pas une telle mesure, voir l'article 153 du StPO) ou bien d'interrompre une procédure (voir les articles 153a et 153b du StPO) ou de limiter la portée d'une enquête au nom de l'efficacité/simplification de la procédure (voir les articles 154 et 154a du StPO). En fonction de la gravité de l'infraction, l'aval du tribunal peut s'avérer nécessaire pour renoncer à engager des poursuites ou abandonner une procédure en cours.

²⁵⁸ Voir par exemple les Lignes directrices relatives aux procédures pénales et aux procédures visant à infliger une amende (*Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren*, RiStBV), telles qu'elles sont publiées sur Internet à l'adresse suivante :

http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_01011977_420821R5902002.htm

²⁵⁹ C'est le cas, par exemple, de la Hesse, de la Basse-Saxe et de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

202. Les procureurs étant pleinement responsables de la légalité de leurs actes officiels²⁶⁰, ils doivent signaler sans délai toute réserve concernant la légalité d'une instruction officielle à leur supérieur immédiat. À supposer que l'ordre soit néanmoins maintenu, le procureur concerné doit alors s'adresser à la personne située un cran plus haut dans la hiérarchie. À supposer que l'ordre soit une nouvelle fois confirmé (par écrit si le procureur en fait la demande), l'intéressé doit l'exécuter, mais ne pourra pas être tenu personnellement responsable des conséquences de son acte. Toutefois, le procureur ne pourra pas échapper à l'engagement de sa responsabilité dès lors que l'acte ordonné viole la dignité humaine ou bien le droit pénal ou administratif et qu'il réalise qu'en agissant ainsi il commet une infraction.

203. Les fonctionnaires du ministère public doivent se conformer aux instructions officielles de leurs supérieurs²⁶¹. Pourtant, compte tenu du fait que tous les procureurs subordonnés au chef du bureau agissent en fait en qualité d'adjoints de celui-ci²⁶², leurs actes et décisions sont effectifs même lorsqu'ils sont commis en violation d'une instruction donnée par un supérieur. Ceci dit, lorsque la décision d'un procureur n'est pas contraignante et que le défendeur/accusé ne peut pas invoquer la protection de ses espoirs légitimes, elle peut être ignorée – par le supérieur du procureur ou sur instruction de celui-ci²⁶³ – le temps qu'une décision différente soit rendue. En règle générale, les actes de procédure d'un procureur²⁶⁴ produisent un effet direct et ne peuvent pas être abrogés ou annulés.

204. Le droit des ministres de la Justice d'adresser des instructions dans des affaires individuelles a été longuement abordé au cours des entretiens menés pendant la visite. L'EEG reconnaît que les ministres n'ont recours à ce droit que dans des cas rares et exceptionnels. Ceci dit, selon un certain nombre d'interlocuteurs, l'obéissance par anticipation des procureurs est un phénomène plus fréquent et le parquet peut être influencé par les ministres d'une manière plus subtile, par exemple par l'intermédiaire d'une conversation téléphonique ou d'une réunion ordinaire ou bien d'un « rapport d'intention » à soumettre au ministère dans les affaires très importantes. Des cas de ce type sont régulièrement rapportés par la presse. Bien que certaines des personnes avec qui l'EEG s'est entretenue ne voient pas très bien comment de telles pratiques pourraient être évitées, d'autres prônent un renforcement de la transparence et/ou l'abrogation du droit des ministres de la Justice d'adresser des instructions externes dans des affaires individuelles. À cet égard, l'EEG note également que, selon une enquête récente²⁶⁵, une large majorité des procureurs consultés voudrait voir le même droit aboli. Diverses associations de juges et de procureurs semblent partager cette opinion et avoir préparé des propositions concrètes à cette fin, de manière à renforcer l'indépendance du ministère public et à éviter de donner l'impression qu'il est influencé par les hommes politiques. L'EEG est fermement d'avis que les préoccupations mentionnées ci-dessus doivent être prises au sérieux et que la question de savoir si le droit des ministres de la Justice de donner des instructions externes dans des cas individuels devrait être aboli, mérite d'être examinée par les autorités.

205. L'EEG rappelle, par ailleurs, qu'il est crucial pour restaurer la confiance du public que le ministère public soit – et soit perçu – comme impartial et libre de toute influence indue, surtout lorsque cette influence revêt un caractère politique. La Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe souligne que les instructions données par le gouvernement dans une affaire spécifique doivent comporter des garanties adéquates de transparence et d'équité, telle que l'obligation pour le ministre de solliciter au préalable l'avis écrit du procureur compétent, d'expliquer

²⁶⁰ Article 63 de la BBG et article 36 de la BeamStG.

²⁶¹ Article 146 de la GVG.

²⁶² Article 144 de la GVG.

²⁶³ Article 145 de la GVG.

²⁶⁴ Par exemple, le fait pour lui d'autoriser – dans le cadre de l'audience principale – la clôture de la procédure.

²⁶⁵ Voir l'ouvrage de Roland Rechtsreport (2014) précité, page 53.

convenablement ses instructions écrites, de veiller à ce que l'avis et les instructions soient versés au dossier avant le procès et de faire en sorte que les procureurs demeurent libres de soumettre au tribunal tous les arguments juridiques de leur choix, même au cas où, ayant été saisis par écrit, ils sont dans l'obligation de le faire dans le sens des instructions qu'ils ont reçues²⁶⁶. En outre, les instructions visant à éviter des poursuites doivent demeurer l'exception et faire l'objet d'un contrôle spécifique approprié, notamment pour garantir la transparence. L'EEG relève qu'aucune garantie de la sorte n'a été mise en place en Allemagne où les instructions ne sont pas toujours communiquées sous forme écrite. Dans ce contexte, l'EEG a été intéressé d'apprendre que le groupe de travail mentionné plus haut²⁶⁷, tel qu'il a été établi par le ministère fédéral de la Justice et les ministres de la Justice de plusieurs *Länder* afin d'analyser les expériences de certains pays européens en matière d'autorégulation et d'autonomie du pouvoir judiciaire examine également le rôle et le statut du ministère public et le droit du gouvernement de lui communiquer des instructions. Au vu des paragraphes qui précèdent, **le GRECO recommande aux autorités allemandes de (i) envisager l'abolition du droit des ministres de la Justice de communiquer des instructions externes dans des affaires individuelles ; et, au cas où ledit droit ne serait pas aboli, (ii) prendre des mesures appropriées supplémentaires pour veiller à ce que les instructions communiquées par les ministres de la Justice incluent des garanties adéquates de transparence et d'équité et – s'agissant d'une instruction demandant à un procureur de s'abstenir de poursuivre – fassent l'objet d'un contrôle spécifique approprié. Les *Länder* devraient être invités à participer à ce processus de réforme.**

206. Le statut des procureurs est essentiellement régi par les principaux textes législatifs relatifs à la fonction publique, à savoir la BBG d'une part (en ce qui concerne les procureurs de la Fédération) et la BeamtStG, ainsi que les lois pertinentes des *Länder*, d'autre part.

Recrutement, évolution de carrière et conditions de service

Procédure de nomination

207. Les procureurs, comme les juges professionnels, sont nommés dans un premier temps à l'essai avant d'être confirmés à vie.

208. Au niveau fédéral, les procureurs situés à l'échelon R2 dans la grille des salaires sont nommés directement par le ministère fédéral de la Justice, tandis que ceux situés à l'échelon R3 ou plus haut sont nommés sur proposition par le gouvernement fédéral (Conseil des ministres). Les procureurs de l'échelon 2 sont, pour la plupart, des fonctionnaires ayant déjà travaillé en qualité de juge ou de procureur au niveau fédéral et collaboré pendant plusieurs années en qualité d'assistant de recherche au travail du Procureur général fédéral. C'est le Président de la Fédération qui annonce la nomination du Procureur général fédéral et des procureurs fédéraux après avoir reçu l'aval du *Bundesrat*²⁶⁸. Les critères de sélection des candidats sont l'aptitude, les qualifications et les succès professionnels²⁶⁹. Les candidats malheureux peuvent introduire un recours contre la décision de l'autorité suprême²⁷⁰.

209. Dans certains *Länder*, les procureurs sont nommés d'abord juges à l'essai avant d'être confirmés comme procureurs à vie, tandis que, dans d'autres, ils sont nommés directement procureurs à l'essai. Tout dépend de la question de savoir si, dans le *Land* en

²⁶⁶ Voir à ce propos le principe 13 de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

²⁶⁷ Voir, plus haut, la section intitulée « Prévention de la corruption des juges » (paragraphe 108).

²⁶⁸ Article 149 de la GVG.

²⁶⁹ Article 9 de la BBG.

²⁷⁰ Voir l'article 126 de la BBG qui prévoit les modalités d'un recours devant les tribunaux administratifs.

question, la période probatoire est effectuée à la fois dans un tribunal et dans un bureau du parquet ou uniquement dans un bureau du parquet. Par conséquent, dans certains *Länder*, il faut attendre la fin de ladite période pour qu'une décision soit prise concernant l'orientation de l'intéressé vers un poste de juge à vie ou bien sa nomination au sein du ministère public ou du service judiciaire.

210. En règle générale, le ministre de la Justice du *Land* est responsable des nominations, mais dans certains *Länder* il peut déléguer ce pouvoir au Procureur général. Dans d'autres *Länder*, le Haut conseil du ministère public (*Hauptstaatsanwaltsrat*) doit, lui aussi, participer à la nomination des procureurs. Cet organe se compose de plusieurs procureurs élus (généralement au nombre de cinq) et siège habituellement dans les locaux du ministère de la Justice du *Land* concerné. Tout candidat malheureux peut contester la décision par les canaux officiels.

211. Les règles générales pesant sur la procédure de recrutement des procureurs sont les mêmes que pour les juges. L'évaluation de l'aptitude du candidat à remplir son poste et de son intégrité se fait sur la base de l'impression que celui-ci dégage pendant le processus de candidature. En règle générale, l'aptitude du candidat est testée de manière ciblée par un comité de sélection en recourant à des analyses par l'intéressé d'affaires imaginaires.

Transfert, promotion et révocation

212. Les règles de promotion des procureurs fédéraux sont les mêmes que celles applicables aux juges fédéraux. Au niveau des *Länder*, les promotions sont décidées par le ministre de la Justice – ou, parfois, par le Procureur général – sur la base d'une évaluation des performances en fonction des critères d'aptitude, des qualifications et des succès professionnels. Dans certains *Länder*, le Haut conseil du ministère public doit également participer aux décisions de promotion.

213. Les décisions relatives à tout transfert ou rotation (au sein d'une même autorité) au niveau fédéral peuvent être prises par le Procureur général de sa propre autorité. L'intéressé doit veiller à ce que les procureurs travaillant pour le Bureau du Procureur général soient affectés au service chargé des enquêtes ainsi qu'au service chargé des appels interjetés sur des points de droit. Dans les *Länder*, c'est le ministre de la Justice ou le Procureur général qui décide de telles mesures. Généralement, les rotations au sein d'un bureau du parquet sont ordonnées par la personne dirigeant ledit bureau.

214. La révocation d'un procureur de la Fédération doit être ordonnée par écrit par l'organe ayant procédé à sa nomination²⁷¹. En règle générale, c'est également le cas pour les procureurs des *Länder*. Tout procureur peut remettre sa démission par écrit à n'importe quel moment²⁷² et être révoqué pour des raisons impérieuses : refus de prêter serment ou de se soumettre à une formalité équivalente, impossibilité de prendre sa retraite en raison de la période trop courte de cotisation ou bien occupation d'un poste légalement incompatible avec son mandat au moment de la nomination ou poursuite de l'occupation d'un siège au *Bundestag* ou au Parlement européen au-delà de la période fixée par le ministère, etc.²⁷³. L'intéressé doit être révoqué en vertu de la loi dès lors qu'il ne répond plus aux conditions requises pour servir dans la fonction publique²⁷⁴. Il peut contester sa révocation devant un tribunal administratif. Dans les affaires individuelles revêtant une importance particulière, un procureur peut être révoqué pour faute professionnelle grave²⁷⁵.

²⁷¹ Article 38 lu conjointement avec l'article 12 de la BBG.

²⁷² Article 33 de la BBG.

²⁷³ Article 32 de la BBG.

²⁷⁴ Articles 7(1) et 31 de la BBG.

²⁷⁵ Article 10 de la BDG.

Conditions de service

215. En début de carrière, le salaire annuel brut d'un procureur travaillant au niveau des *Länder* est identique à celui d'un juge²⁷⁶. Dans la plupart des *Länder*, le salaire annuel maximal varie entre 98 000 et 100 000 EUR. À la Cour fédérale de justice, le salaire brut – compte non tenu de l'allocation spéciale de 4 593,69 par mois – représente un revenu annuel d'au moins 55 124,28 EUR pour les procureurs (échelon R2) ; de 88 111,44 EUR pour les procureurs principaux (échelon R3) ; et de 104 711,38 EUR (échelon R6) pour les procureurs fédéraux (voire 110 102,76 EUR pour ceux dirigeant un service). Le salaire brut des procureurs généraux – compte non tenu de l'allocation spéciale – correspond à un revenu annuel avant impôt de 122 745,12 EUR (échelon R9). De même que les juges, les procureurs n'ont droit à aucun avantage particulier tel que des allègements fiscaux ou des allocations de logement.

216. Comme indiqué plus haut concernant les juges, une enquête récente révèle que la grande majorité des procureurs (et des juges) consultés estiment que leurs conditions de travail élémentaires se sont détériorées au cours des dernières années²⁷⁷. Une partie de ceux s'étant entretenus avec l'EEG analyse le manque de ressources adéquates du service ministère public comme un « problème massif » qui pourrait expliquer des phénomènes actuels tels que le fort pourcentage de procédures interrompues (près de 70 %) et une préférence présumée pour les poursuites pouvant s'avérer lucratives (celles dans lesquelles l'État peut gagner de l'argent sous forme d'amendes). Les intéressés ont également mentionné le recours à des sources externes par le ministère public, par exemple l'aide du personnel de compagnies d'assurances-santé ou la fourniture du résultat d'enquêtes privées « offert » par les avocats de la défense (dans le cas d'une pratique qui peut s'analyser en une coopération avec l'accusé/défendeur et, par conséquent, bénéficiaire à ce dernier). L'EEG invite les autorités à tenir compte de ces préoccupations et à rechercher les moyens de garantir la mise à la disposition du ministère public et des procureurs de ressources adéquates leur permettant de faire face à leur charge de travail volumineuse.

Procédure de répartition des affaires

217. La répartition des affaires relève du directeur du bureau du parquet concerné. Elle peut dépendre de critères tels que l'ordre alphabétique (l'élément de référence, dans ce cas, étant la première lettre du nom patronymique de l'accusé/défendeur) ou du type de l'infraction. L'ordre chronologique de l'arrivée des affaires peut également servir de clé de répartition.

218. Les procureurs principaux du ministère public sont habilités à s'approprier une affaire soumise à l'un quelconque des tribunaux situés dans leur ressort ou à charger un fonctionnaire autre que celui initialement prévu de s'acquitter de ces tâches²⁷⁸.

219. Les bureaux du parquet sont tenus de prendre toutes les mesures appropriées et acceptables pour terminer l'enquête avec la diligence requise et permettre qu'une décision judiciaire soit rendue concernant les infractions reprochées à l'accusé (principe de célérité du traitement des affaires criminelles)²⁷⁹. Compte tenu de la présomption d'innocence et en vue d'éviter des périodes de détention excessivement longues, cette obligation de diligence sert principalement à protéger l'accusé, même si elle permet accessoirement de garantir l'établissement de la vérité, lequel constitue l'objectif essentiel de toute procédure pénale. Le directeur du bureau du parquet saisi doit veiller à ce que la procédure soit expédiée rapidement et peut, à cette fin, donner des instructions officielles.

²⁷⁶ Voir, plus haut, la section intitulée « Prévention de la corruption des juges » (paragraphe 132).

²⁷⁷ Voir l'ouvrage précité de Roland Rechtsreport (2014), page 18 et suivantes et 42 et suivantes.

²⁷⁸ Article 145(1) de la GVG.

²⁷⁹ Article 115, paragraphes 1 et 2, et articles 121 et 122 du StPO.

220. Toute personne affectée par la lenteur d'une procédure peut déposer une demande de contrôle judiciaire et réclamer à l'État – au titre de sa responsabilité objective – une indemnisation en cas de retard excessif²⁸⁰. De plus, il est possible de réclamer une indemnisation plus importante lorsque le retard découle d'un manquement intentionnel d'un fonctionnaire à ses devoirs.

Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

221. Comme pour les juges, il n'existe aucun Code d'éthique distinct à l'usage des procureurs, mais uniquement des dispositions législatives énonçant des principes déontologiques et des règles de conduite. En particulier, les lois relatives à la fonction publique prévoient que les fonctionnaires « doivent exercer leur devoir de manière juste et impartiale et, ce faisant, tenir compte du bien-être du public »²⁸¹. En outre, « la conduite d'un procureur, pendant ou après ses heures de travail, doit refléter le respect et la confiance exigés par sa profession »²⁸². Les autorités mentionnent également les dispositions relatives à l'acceptation de cadeaux et autres avantages, ainsi que les règles visant la prévention de la corruption énoncées dans le StGB²⁸³.

222. De plus, en ce qui concerne les procureurs de la Fédération, les « Lignes directrices du gouvernement fédéral sur la prévention de la corruption dans l'administration fédérale »²⁸⁴ – telles qu'elles sont décrites plus haut et incluent un Code anticorruption et des Lignes directrices à l'intention des autorités/organismes publics – sont applicables.

223. Les autorités mentionnent en outre les lignes directrices déjà évoquées plus haut en matière de prévention de la corruption, telles qu'elles ont été adoptées par un certain nombre de *Länder* et qu'elles s'appliquent notamment aux procureurs²⁸⁵. Elles ajoutent que certains textes réglementaires en matière de comportement escompté des procureurs des *Länder* s'appliquent à cette catégorie de personnel, dans la mesure où – à la différence des juges – les procureurs sont tenus de rédiger des rapports, notamment en vertu de la Loi anticorruption du *Land* de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie²⁸⁶. Dans le Bade-Wurtemberg, des procureurs ont participé à l'élaboration du texte du « Règlement administratif sur la prévention et la répression de la corruption »²⁸⁷. À Hambourg, l'« Accord sur un règlement administratif général énonçant des mesures de lutte contre la corruption »²⁸⁸ a été conclu entre le service du personnel (en qualité d'autorité administrative suprême) et les organes centraux des syndicats et des associations de fonctionnaires (sans implication directe des procureurs).

224. Il n'existe pas de définition spéciale des conflits d'intérêts au sein du ministère public. Les autorités indiquent, cependant, qu'en vertu du principe de l'État de droit –

²⁸⁰ Conformément aux dispositions de la Loi sur les recours contre les procédures judiciaires et les enquêtes criminelles trop longues. Voir, plus haut, la section intitulée « Prévention de la corruption des juges » (paragraphe 137).

²⁸¹ Article 60(1) de la BBG et article 33(1) de la BeamtStG.

²⁸² Article 61 de la BBG et article 34 de la BeamtStG.

²⁸³ Voir, plus bas, la section intitulée « Interdiction ou restriction de certaines activités » (paragraphe 233 et 234).

²⁸⁴ Voir, plus haut, la section intitulée « Prévention de la corruption des juges » (paragraphe ...).
Version anglaise :

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/Texte_zur_Korruptionspraevention_en.pdf?_blob=publicationFile

²⁸⁵ Voir, plus haut, la section intitulée « Prévention de la corruption des juges » (paragraphe ...).

²⁸⁶ *Korruptionsbekämpfungsgesetz*. Cette loi englobe diverses mesures visant à prévenir la corruption dans l'administration du *Land* ; c'est ainsi que son article 21 prévoit que le personnel travaillant dans des domaines d'activité particulièrement vulnérables à la corruption devrait, en règle générale, ne pas exercer ses fonctions pendant plus de cinq ans.

²⁸⁷ *Verwaltungsvorschrift Korruptionsverhütung und -bekämpfung* de 1997.

²⁸⁸ *Vereinbarung einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung* de 2001.

lequel englobe le droit à un procès équitable, en particulier de la part des fonctionnaires chargés de la procédure –, le procureur est tenu de signaler tout conflit d'intérêts et de veiller à demander à être remplacé à son supérieur. Les autorités ajoutent que, au moment d'affecter des tâches, le directeur du bureau du parquet concerné doit également veiller à éviter tout conflit d'intérêts.

225. Les autorités mentionnent en outre le Code de conduite anticorruption qui est applicable aux procureurs de la Fédération et contient des lignes directrices en faveur de la prévention des conflits d'intérêts. Ces lignes directrices appellent notamment chaque fonctionnaire « À vérifier toute procédure dont il a la charge pour vérifier la présence éventuelle d'intérêts – qu'il s'agisse des siens propres, de ceux de ses proches ou de ceux d'organisations dont il se sent l'obligé – susceptibles d'entrer en conflit avec ses obligations professionnelles. À éviter tout comportement de nature à apparaître comme partiel. À informer – au moment d'entreprendre une tâche officielle spécifique – son supérieur hiérarchique que ses obligations et ses intérêts personnels (ou ceux de tiers dont il se sent l'obligé) pourraient entrer en conflit, afin que l'intéressé puisse réagir de manière appropriée (par exemple en le dispensant de certaines activités dans une affaire spécifique). ».

226. L'EEG note que, sous l'angle du respect des normes d'éthique et de conduite, la situation est très analogue à celles des juges. Généralement, les procureurs semblent bien connaître les exigences éthiques inhérentes à leur profession. Des Codes de conduite anticorruption destinés aux fonctionnaires existent à la fois au niveau de la Fédération et de celui de certains *Länder*, mais ils ne s'appliquent pas à tous les procureurs. Bien que de tels textes puissent servir de base valable, l'EEG, gardant à l'esprit les normes internationales telles que la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe²⁸⁹ qui requiert l'adoption de codes de conduite pour les procureurs, estime qu'un texte de référence spécialement élaboré à l'intention de tous les procureurs constituerait un outil utile pour guider ces fonctionnaires lorsqu'ils sont confrontés à des questions éthiques et pour poursuivre, voire accroître, leur sensibilisation tout en informant le grand public des normes auxquelles ils ont adhéré. Compte tenu du contexte spécifique en Allemagne où les règles en matière d'éthique des procureurs sont intégrées dans les dispositions sur l'affaire factuelle en question, un tel texte de référence pourrait prendre la forme d'un recueil de règles existantes, tel que cela est recommandé à l'égard de juges. . De plus, la publication de consignes relatives aux questions éthiques – et portant notamment sur les conflits d'intérêts/récusations, les incompatibilités et les activités accessoires, les cadeaux, les contacts avec des tierces parties, le respect de la confidentialité et sur d'autres dilemmes éthiques – sous la forme de mesures supplémentaires telles que la communication de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets (qui pourrait également compléter le travail déjà entrepris par l'Association allemande des juges en matière de déontologie, travail qui concerne aussi les procureurs²⁹⁰), la dispense de conseils à titre confidentiel au sein du ministère public et, en tout cas, des activités de formation spécifiques (organisées de préférence à intervalles réguliers) revêtant un caractère pratique – constituerait un avantage supplémentaire. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) qu'un recueil des règles existantes sur la conduite éthique/professionnelle accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets, conçu spécifiquement pour les procureurs et comprenant des consignes à observer en cas de conflit d'intérêts ou de problèmes connexes – soit mis à la disposition de tous les procureurs et porté à la connaissance du public ; et que (ii) des mesures complémentaires soient adoptées en vue de la mise en œuvre des règles, y compris une formation adaptée, la dispense de conseils à titre confidentiel pour**

²⁸⁹ Voir à ce propos le principe 35 de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale qui demande aux États « de veiller à ce que l'exercice des fonctions de membre du ministère public soit régi par un 'code de conduite' ».

²⁹⁰ Voir plus haut « Prévention de la corruption des juges » (paragraphe 147).

l'ensemble des procureurs. Les Länder devraient être invités à participer à ce processus de réforme. Bien que conscient de la structure fédérale de l'Allemagne, le GRECO est convaincu que les mesures recommandées pourraient être mises en place grâce aux efforts combinés des autorités compétentes de la Fédération et des *Länder* et/ou des représentants du service public.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions.

227. Comme c'est le cas avec les juges, lorsqu'un procureur est élu député, les obligations résultant de son appartenance à la fonction publique sont légalement suspendues²⁹¹. Lorsqu'un procureur est nommé membre du gouvernement fédéral sans avoir été élu député, ses obligations en qualité de membre du ministère public sont aussi légalement suspendues²⁹².

228. Les règles valables pour les juges fédéraux en ce qui concerne les activités accessoires valent également pour les procureurs fédéraux²⁹³. En particulier, toute activité secondaire rémunérée (et même, dans certains cas, non rémunérée) requiert en principe l'autorisation préalable de l'autorité suprême servie. Des règles analogues s'appliquent aux procureurs des *Länder*. Comme c'est le cas pour les juges, la plupart des *Länder* soumettent l'exercice d'activités accessoires à un régime d'autorisation préalable, tandis que quelques autres se contentent d'une déclaration et prévoient simplement que l'activité est interdite d'office dès lors qu'elle risque de s'avérer préjudiciable aux intérêts du service²⁹⁴.

229. Les informations réunies par l'EEG suggèrent que relativement peu de procureurs exercent des activités accessoires. Certains peuvent occasionnellement s'adonner, par exemple, à des tâches académiques (recherches, rédaction d'articles ou d'ouvrages, conférences ou participation à des jurys d'examen). Il semble que l'habitude prise par certains juges de travailler pour le secteur privé – en qualité de membre d'un conseil d'administration, par exemple – ne se retrouve pas chez les procureurs. Aucune préoccupation n'ayant été exprimée concernant une conduite inappropriée et le ministère public étant généralement perçu comme une institution extrêmement digne de confiance, l'EEG estime superflu de recommander un renforcement de la réglementation des activités accessoires. Parallèlement, l'EEG estime que l'élaboration de normes claires communes en matière de transparence et d'éventuelles restrictions au niveau de la Fédération et des différents *Länder* contribuerait à maintenir le haut niveau de confiance dont jouit le ministère public. Les autorités sont donc encouragées à envisager la modification éventuelle de la législation pertinente en ce sens.

230. En ce qui concerne l'emploi des procureurs à la retraite, les règles applicables sont les mêmes que celles visant les juges²⁹⁵. En particulier, pendant un certain laps de temps après son départ à la retraite, chaque procureur doit notifier par écrit son intention d'exercer un emploi – rémunéré ou non – hors de la fonction publique, lequel est lié aux activités qu'il a exercées pendant les cinq dernières années au sein du ministère public et qui est donc susceptible d'interférer avec les intérêts du service. Tout emploi rémunéré ou non est interdit en présence de craintes qu'il puisse interférer avec les intérêts du service. Les règles susmentionnées ne s'appliquent pas aux procureurs étant passés dans

²⁹¹ En ce qui concerne les personnes élues au *Bundestag*, cette question est régie par l'article 5(1) de l'AbgG.

²⁹² Article 18 de la BMinG.

²⁹³ Article 99 de la BBG. Voir plus haut « Prévention de la corruption des juges » (paragraphe 153).

²⁹⁴ Notamment en Saxe-Anhalt.

²⁹⁵ Article 105 de la BBG ; article 41 de la BeamStG et lois des *Länder* relatives aux fonctionnaires.

le secteur public avant de prendre leur retraite²⁹⁶. Comme pour ce qui est des juges, l'EEG n'estime pas que cette situation soit préoccupante en Allemagne dans la mesure où les procureurs quittent généralement le ministère public lorsqu'ils atteignent l'âge de la retraite, à moins de postuler pour un poste de juge.

Récusation et retrait

231. Aucune règle spécifique de récusation ne s'applique aux procureurs et les autorités renvoient, dans ce domaine, aux dispositions générales mentionnées plus haut²⁹⁷, lesquelles exigent des fonctionnaires qu'ils remplissent leurs fonctions de manière juste et impartiale. Les autorités indiquent que les procureurs sont par conséquent obligés de signaler tout conflit d'intérêts et d'engager au besoin la procédure permettant à l'autorité supérieure de les remplacer.

232. Les autorités allemandes expliquent que les procureurs ne sont pas soumis aux mêmes règles que les juges en raison de leur différence de statut. En principe, l'attribution d'une affaire à un juge est une décision irrévocable, ce qui explique la nécessité de règles claires en matière de révocation. Par contre, le procureur appartient à l'exécutif et son supérieur peut transférer une affaire à un autre procureur. Ceci dit, plusieurs *Länder*²⁹⁸ ont adopté des règles de révocation des procureurs qui font pendant à celles applicables aux juges et l'EEG a été informée que, plus généralement, les principes sous-jacents à ces dernières sont également appliqués en pratique aux procureurs. Il a été en outre signalé à l'EEG que, dans la pratique, les procureurs ont pour habitude de refuser les affaires dans lesquelles ils pourraient se trouver confrontés à un conflit d'intérêts. En l'absence de craintes concernant l'adoption d'une conduite incorrecte par des procureurs, l'EEG estime superflu de recommander un renforcement de la réglementation dans ce domaine. Ceci dit, l'élaboration de normes communes claires au niveau de la Fédération et des différents *Länder* pourrait contribuer à maintenir le haut niveau de confiance dont jouit le ministère public.

Cadeaux

233. Comme les juges, les procureurs ont l'interdiction – en vertu des dispositions des lois relatives à la fonction publique – de recevoir des récompenses, cadeaux ou autres avantages²⁹⁹. Toute exception à cette règle doit faire l'objet d'une autorisation qui n'est accordée que dans des cas rares et spécifiques, lorsque tout risque d'effritement de la confiance placée dans l'exercice indépendant des fonctions officielles peut être exclu d'emblée³⁰⁰.

234. De plus, en vertu des dispositions anticorruption du StGB, tout procureur qui demande, autorise qu'on lui promette ou accepte un avantage pour lui-même ou pour un tiers en échange du non-accomplissement d'un acte relevant de ses fonctions est passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois ans ou d'une amende³⁰¹. Lorsqu'un procureur a violé ou s'apprête à violer les devoirs de sa charge en

²⁹⁶ Certains *Länder* ont néanmoins introduit des règles relatives aux emplois acceptés après la sortie de la fonction publique. L'EEG a été informée que, à Berlin par exemple, les procureurs ne sont pas autorisés à travailler en qualité d'avocat dans un cabinet privé pendant cinq ans après leur départ du ministère public. Selon les interlocuteurs de l'EEG, trois personnes seulement à Berlin se trouveraient sous le coup de cette interdiction.

²⁹⁷ Article 60(1) de la BBG et article 33(1) de la BeamStG. Voir, plus haut, la partie intitulée « Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts » (paragraphe 221).

²⁹⁸ Par exemple au Bade-Wurtemberg.

²⁹⁹ Article 71(1) de la BBG et article 42(1) de la BeamStG. Pour plus de détails, voir plus haut la section intitulée « Prévention de la corruption des juges » (paragraphe 166).

³⁰⁰ BVerwG, arrêt du 20 janvier 2000 - 2 C 19/99BVerwG = ZBR 2000, 273.

³⁰¹ Article 331(1) du StGB. En vertu du paragraphe 3, l'infraction n'est pas punissable « lorsque l'auteur permet qu'on lui promette ou accepte un avantage qu'il n'a pas sollicité et que l'autorité publique compétente, dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés, a antérieurement autorisé l'acceptation de l'avantage ou bien lorsque l'auteur signale le fait à cette autorité et que celle-ci autorise l'acceptation. ».

accomplissant un acte en échange d'un avantage, il est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre six mois et cinq ans.³⁰²

235. L'EEG a la nette impression que les procureurs estiment ne pas pouvoir accepter de cadeaux sous peine de porter atteinte à la dignité de leurs fonctions et considèrent l'obligation d'observer une conduite irréprochable comme découlant implicitement de leur statut.

Contacts avec des tiers, informations confidentielles

236. Les contacts non officiels avec des tiers iraient à l'encontre de la règle qui veut que « la conduite d'un procureur, pendant ou après ses heures de travail, doit refléter le respect et la confiance exigés par sa profession »³⁰³ et doivent, par conséquent, être rejetés. Tout procureur acceptant un contact ayant pour but de l'influencer peut voir, dans certaines conditions, sa responsabilité pénale engagée, notamment s'il autorise qu'on lui promette un avantage en contrepartie de l'exercice de ses fonctions officielles³⁰⁴. Des mesures disciplinaires peuvent également être prises à l'encontre de l'intéressé.

237. Tout comme un juge, un procureur peut voir sa responsabilité pénale engagée pour violation de l'obligation du respect du caractère confidentiel d'une information en vertu des articles 203(2), 353b, 353d, 355, 258 et 258a du StGB. Des mesures disciplinaires peuvent également être prises à l'encontre du procureur.

Déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts

238. Aucune exigence, obligation ou réglementation n'impose aux procureurs et à leurs proches de soumettre une déclaration de patrimoine. Comme elles l'ont déjà fait pour les juges, les autorités renvoient dans ce contexte à la règle générale selon laquelle un fonctionnaire (ou un praticien de la justice) ne peut voir sa candidature prise en considération que si ses finances sont saines, ainsi qu'aux règles relatives aux conflits d'intérêts dans des cas spécifiques et aux activités accessoires.

Supervision et mise en œuvre

239. Lorsqu'un procureur viole intentionnellement ses obligations, il engage sa responsabilité disciplinaire³⁰⁵. C'est notamment le cas lorsque l'intéressé ignore les interdictions énoncées plus haut dans la section « Interdiction ou restriction de certaines activités », notamment en agissant malgré l'existence d'un conflit d'intérêts, en acceptant un cadeau ou en ne sollicitant pas l'autorisation préalable d'exercer une activité secondaire.

240. Les mesures et les procédures disciplinaires applicables aux procureurs de la Fédération sont énoncées par la BDG. Les mesures disciplinaires applicables aux procureurs d'un *Land* dépendent de la législation pertinente de ce dernier, laquelle se fonde sur les mêmes principes que ceux de la BDG. La supervision professionnelle et les pouvoirs disciplinaires sont exercés par l'autorité supérieure (à savoir le Procureur général fédéral ou, dans les *Länder*, le Procureur général). L'autorité suprême servie (à savoir le ministère de la Justice de la Fédération ou du *Land* concerné) est tenue de rendre une décision à l'issue de la procédure disciplinaire si, sur la base de l'examen des résultats de l'audience, il apparaît que les pouvoirs de l'autorité supérieure sont considérés comme inadéquats³⁰⁶.

³⁰² Article 332(1) du StGB.

³⁰³ Article 61 de la BBG et article 34 de la BeamtStG.

³⁰⁴ Article 331 (1) du StGB

³⁰⁵ Article 77 de la BBG ; article 47 de la BeamtStG.

³⁰⁶ Article 31 de la BDG.

241. Les mesures disciplinaires à l'encontre d'un procureur peuvent être infligées soit par l'autorité supérieure (réprimande ou amende) soit par l'autorité suprême servie (réduction de salaire) sur la base d'une décision³⁰⁷. Toutefois, pour qu'un procureur puisse être sanctionné par une rétrogradation, une révocation de la fonction publique avec perte du statut de fonctionnaire ou une perte de ses droits à la retraite, des accusations doivent être portées contre lui devant le tribunal disciplinaire³⁰⁸.

242. Une procédure disciplinaire peut être engagée d'office ou sur demande du procureur concerné³⁰⁹. Ce dernier est entendu dans un délai d'un mois (en cas de déclaration écrite) ou de deux semaines (en cas d'exposé oral), puis il est procédé aux investigations nécessaires, lesquelles dépendent des circonstances de l'espèce³¹⁰. À supposer que les investigations révèlent que l'infraction est grave au point de justifier une rétrogradation, une révocation de la fonction publique avec perte du statut de fonctionnaire ou arrêt du versement de la pension de retraite, l'autorité suprême servie doit porter des accusations devant le tribunal disciplinaire. Toute décision prononçant une mesure disciplinaire peut faire l'objet d'un recours.

243. Dans les *Länder*, les pouvoirs disciplinaires sont, en règle générale, exercés par le supérieur du procureur, ainsi que par les tribunaux disciplinaires des juges. Les procureurs nommés juges honoraires sont généralement associés à la décision prise par le tribunal disciplinaire lorsque l'affaire implique un de leurs collègues³¹¹.

244. Dans certains cas de manquement à ses obligations, un procureur peut également voir sa responsabilité pénale engagée. Plus précisément, l'acceptation d'un cadeau peut établir l'infraction pénale d'acceptation d'un avantage [articles 331(1) et (2) du StGB] ou d'un pot-de-vin [article 332(2) du StGB] ; de même, la divulgation d'informations confidentielles peut également engager la responsabilité pénale d'un procureur. Dans ce cas, la sanction est infligée à l'issue d'une procédure pénale. Aucune procédure pénale ou immunité de poursuites particulière n'est applicable aux procureurs.

245. En ce qui concerne l'application pratique des sanctions susmentionnées, les autorités signalent que l'administration du personnel du bureau du Procureur général fédéral doit veiller au respect des dispositions de la Loi sur la fonction publique par les fonctionnaires placés sous son autorité. Jusqu'à présent, aucune infraction manifeste n'a été enregistrée.

246. Dans le *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, par exemple, une demande d'autorisation d'exercer une activité secondaire a été refusée parce qu'elle était considérée comme pouvant porter préjudice aux intérêts du service (le procureur concerné désirait pouvoir travailler comme juriste).

247. L'EEG relève que la grande majorité du public considère les procureurs comme très intègres et conscients de leur rôle et de leurs devoirs en qualité de représentants de l'État. Il semblerait que les sanctions disponibles en cas de fautes professionnelles soient aussi dissuasives et efficaces que celles applicables aux juges.

Conseil, formation et sensibilisation

248. Les activités de formation proposées aux juges – telles qu'elles sont décrites plus haut³¹² – sont également ouvertes aux procureurs.

³⁰⁷ Article 33 de la BDG.

³⁰⁸ Article 34 de la BDG.

³⁰⁹ Articles 17 et 18 de la BDG.

³¹⁰ Articles 20 et 21 de la BDG.

³¹¹ Voir, par exemple, les articles 90 et suivants de la Loi sur le pouvoir judiciaire du *Land* de Basse-Saxe.

³¹² Voir, plus haut, la section intitulée « Prévention de la corruption des juges » (paragraphe 186 et 187).

249. Le Procureur général fédéral a nommé des personnes qui assurent le rôle de contacts en matière de prévention de la corruption et veillent, en étroite coopération avec leurs administrations respectives, au respect des dispositions pertinentes. Ces contacts sont également disponibles pour fournir des conseils aux procureurs. Comme elles l'ont déjà fait concernant les juges, les autorités renvoient sur ce point aux « Lignes directrices du gouvernement fédéral sur la prévention de la corruption dans l'administration fédérale ».

250. En ce qui concerne la pratique suivie dans les *Länder*, les autorités indiquent que la première personne à prévenir est le supérieur immédiat et le contact chargé de la prévention de la corruption qui, en règle générale, est nommé par le bureau. Ce contact a pour tâche principale de sensibiliser davantage le personnel en lui prodiguant des conseils et une formation, ainsi que de conseiller le directeur du bureau en cas de soupçon ou de preuve d'une conduite entachée de corruption. Dans le cadre de ses activités, il jouit d'un large pouvoir d'accès aux fichiers à l'exception des dossiers du personnel. Les plaintes et les déclarations sont également soumises par le supérieur qui transmet aussi une déclaration à sa hiérarchie par les voies officielles. Enfin, les autorités déclarent que l'attention des procureurs est constamment attirée sur la réglementation pertinente. Des vérificateurs internes examinent le travail des bureaux du parquet afin de déterminer si la sensibilisation des procureurs a réellement progressé.

251. Les procureurs rencontrés par l'EEG connaissaient bien les principes éthiques et la conduite qu'ils se doivent de respecter. Comme c'est le cas avec les juges, les procureurs reçoivent une formation – portant notamment sur les questions éthiques – dispensée par l'Académie judiciaire allemande et par les autorités du *Land* concerné. L'EEG estime que les futures activités de formation devraient tenir compte du recueil des règles existantes de conduite professionnelle accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets prônés dans le présent rapport. Une recommandation à cet effet est formulée plus haut³¹³.

³¹³ Voir, plus haut, la section intitulée « Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts » (paragraphe 148).

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

252. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Allemagne :

En ce qui concerne les parlementaires

- i. **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** (paragraphe 33) ;
- ii. **(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** (paragraphe 55) ;
- iii. **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)** (paragraphe 81) ;
- iv. **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*** (paragraphe 96) ;

En ce qui concerne les juges

- v. **(i) qu'un recueil des règles existantes de conduite éthique/professionnelle – accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets et comprenant des consignes à observer en cas de conflit d'intérêts ou de problèmes connexes – soit développé, mis à la disposition de tous les juges et porté à la connaissance du public ; et (ii) que des mesures complémentaires soient adoptées en vue de la mise en œuvre des règles, y compris une formation adaptée et des conseils prodigués de manière confidentielle, concernant l'ensemble des juges professionnels et non professionnels. Les *Länder* devraient être invités à participer à ce processus de réforme** (paragraphe 148) ;

- vi. **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** (paragraphe 159) ;

En ce qui concerne les procureurs

- vii. **(i) envisager l'abolition du droit des ministres de la Justice de communiquer des instructions externes dans des affaires individuelles ; et, au cas où ledit droit ne serait pas aboli, (ii) prendre des mesures appropriées supplémentaires pour veiller à ce que les instructions communiquées par les ministres de la Justice incluent des garanties adéquates de transparence et d'équité et – s'agissant d'une instruction demandant à un procureur de s'abstenir de poursuivre – fassent l'objet d'un contrôle spécifique approprié. Les *Länder* devraient être invités à participer à ce processus de réforme** (paragraphe 205) ;
- viii. **(i) qu'un recueil des règles existantes sur la conduite éthique/professionnelle – accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets, conçu spécifiquement pour les procureurs et comprenant des consignes à observer en cas de conflit d'intérêts ou de problèmes connexes – soit mis à la disposition de tous les procureurs et porté à la connaissance du public ; et (ii) que des mesures complémentaires soient adoptées en vue de la mise en œuvre des règles, y compris une formation adaptée, la dispense de conseils à titre confidentiel pour l'ensemble des procureurs. Les *Länder* devraient être invités à participer à ce processus de réforme** (paragraphe 226).

253. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités allemandes à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 avril 2016. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

254. Le GRECO invite les autorités allemandes à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, sa traduction dans la langue nationale et la diffusion de ladite traduction.

ANNEXE : TITRE ABRÉGÉ DES LOIS PERTINENTES

Abréviation	Titre en français	Titre en allemand
AbgG	Loi sur le statut juridique des membres du <i>Bundestag</i> allemand	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)
ArbGG	Loi sur les tribunaux du travail	Arbeitsgerichtsgesetz
BBG	Loi sur la fonction publique fédérale	Bundesbeamtengesetz
BBesG	Loi sur les rémunérations au sein de la fonction publique fédérale	Bundesbesoldungsgesetz
BDG	Loi fédérale sur les questions disciplinaires	Bundesdisziplinargesetz
BeamtStG	Loi sur le statut des fonctionnaires des <i>Länder</i>	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern
BMinG	Loi relative aux ministres de la Fédération	Bundesministergesetz
BVerfGG	Loi sur la Cour constitutionnelle fédérale	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BWahlG	Loi électorale fédérale	Bundeswahlgesetz
DRiG	Loi sur le système judiciaire allemand	Deutsches Richtergesetz
FGO	Code de procédure du tribunal des finances	Finanzgerichtsordnung
GOBT	Règlement du <i>Bundestag</i> allemand	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GVG	Loi relative au système judiciaire	Gerichtsverfassungsgesetz
JGG	Loi sur les tribunaux pour mineurs	Jugendgerichtsgesetz
RiWG	Loi sur l'élection des juges	Richterwahlgesetz
SGG	Loi sur les tribunaux du contentieux social	Sozialgerichtsgesetz
StGB	Code pénal allemand	Strafgesetzbuch
StPO	Code allemand de procédure pénale	Strafprozessordnung
VwGO	Code de procédure administrative	Verwaltungsgerichtsordnung
ZPO	Code de procédure civile	Zivilprozessordnung

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et à des visites effectuées sur place, et une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est mis en œuvre, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports nationaux, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur : www.coe.int/greco.
