



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 24 mars 2017
Publication : 6 juillet 2017

Public
GrecoRC4(2017)1

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ ALLEMAGNE

Adopté par le GRECO lors de sa 75^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 20-24 mars 2017)

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

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités allemandes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur l'Allemagne, adopté lors de la 65^e réunion plénière du GRECO (10 octobre 2014) et rendu public le 28 janvier 2015 avec l'autorisation de l'Allemagne ([Greco Eval IV Rep \(2014\) 1F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement du GRECO, les autorités allemandes ont soumis un Rapport de Situation sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 20 septembre 2016, a servi de base à la préparation du Rapport de Conformité, conjointement avec les informations reçues ultérieurement.
3. Le GRECO a désigné la République slovaque et la Suisse comme rapporteurs de la procédure de conformité. Mme Alexandra KAPIŠOVSKÁ, au nom de la République slovaque, et M. Ernst GNÄGI, au nom de la Suisse, ont été nommés Rapporteurs. Le Secrétariat du GRECO les a assistés dans la préparation du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chacune des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation et détermine le niveau de conformité global d'un membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des recommandations en suspens (partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un nouveau Rapport de Situation, qui devra être soumis par les autorités dix-huit mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé huit recommandations à l'Allemagne. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

6. Les autorités allemandes indiquent que, le 3 décembre 2014, le ministre fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs a adressé au président du *Bundestag* (le parlement national) un courrier accompagné du Rapport d'Évaluation du GRECO, en l'informant des recommandations émises à l'égard de l'Allemagne. Le président du *Bundestag*, dans sa réponse du 14 mars 2016, a décrit les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations.
7. Plus spécifiquement, les recommandations du GRECO concernant les parlementaires ont été discutées au cours de la réunion de la commission sur le statut légal des parlementaires du Conseil des Anciens le 27 mars 2015, de la réunion des représentants de la commission de l'intérieur le 27 janvier 2016, et de la réunion de la commission de validation des élections, des immunités et du règlement le 18 février 2016. Les résultats de ces discussions et d'autres mesures sont examinés en détail ci-dessous au regard de chacune des recommandations.

Recommandation i.

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

9. Les autorités renvoient tout d'abord aux discussions qui ont eu lieu au sein des trois organes parlementaires compétents (voir plus haut paragraphe 7). La commission de validation des élections, des immunités et du règlement a souligné, en particulier, que la transparence du processus parlementaire continuera à faire l'objet de discussions politiques, à la fois en séance plénière et au sein des commissions. La commission a déclaré d'autre part que la majorité de ses membres n'est pas favorable à l'application des recommandations du GRECO.
10. Le 18 février 2016, le Conseil des Anciens a reformulé de manière plus restrictive les règles concernant l'accès des groupes d'intérêt aux locaux du *Bundestag* : les cartes d'identification permettant d'accéder au bâtiment seront remises uniquement aux représentants de groupes d'intérêts appartenant à une association enregistrée conformément à l'annexe 2 du règlement du *Bundestag* et disposant d'un bureau de représentation au siège du *Bundestag*. Le nombre maximum de cartes d'identification par association a été ramené de cinq à deux. Les représentants des groupes d'intérêt, entreprises ou autres organisations non enregistrés sur la liste des associations ne pourront donc plus avoir accès au bâtiment. En outre, le Tribunal administratif de Berlin a décidé en juin 2015 qu'en vertu de la loi sur la liberté de l'information, tout individu est en droit de recevoir du *Bundestag* des informations sur le nombre de cartes d'identification/d'accès fournies à des représentants d'association, ainsi que les noms de ces organisations¹. Cette décision a été confirmée en deuxième instance² et est donc définitive.
11. Enfin, les autorités indiquent que, depuis avril 2016 – sur la base d'une directive interne –, les commentaires des parties prenantes (y compris les organisations de lobbying) intéressées par une proposition législative relevant des compétences du ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs sont systématiquement publiés sur le site web du ministère (en tant qu'« empreintes législatives »)³.
12. Le GRECO reconnaît que la transparence des activités de lobbying a été améliorée dans une certaine mesure, notamment en restreignant l'accès permanent des représentants de groupes d'intérêt aux locaux du *Bundestag* aux seules associations inscrites sur la liste des associations tenue à jour par le président du *Bundestag*. Il approuve également la clarification, au moyen d'une décision de justice, du fait que tout citoyen est en droit d'obtenir des informations sur les associations concernées. Cela étant dit, le GRECO souligne que ces mesures ne répondent que partiellement aux différentes préoccupations qui sous-tendent la recommandation. Le Rapport d'Évaluation mentionne par exemple : la sous-traitance de la préparation de projets législatifs et le fait que ces pratiques ne sont pas rendues publiques ; l'absence de transparence au sujet de la participation de groupes d'intérêt, d'entreprises et d'autres acteurs privés à la préparation de textes législatifs spécifiques et de l'influence exercée par ces parties prenantes sur les législateurs au cours du processus législatif ; des délais de publication tardifs, dans certains cas, des projets législatifs dans les dernières étapes de la procédure d'élaboration de la législation ; ainsi que plusieurs insuffisances au sujet de la liste des associations tenue à jour par le président du *Bundestag*, l'inscription étant purement volontaire et cette liste ne reprenant pas les entreprises, les lobbyistes travaillant à titre indépendant, les avocats, les laboratoires d'idées etc.
13. Le Rapport d'Évaluation décrit un certain nombre de moyens qui pourraient être employés pour remédier à ces préoccupations, notamment la fourniture

¹ Cf. Tribunal administratif de Berlin, jugement du 18 juin 2015 - VG 2 K 176.14.

² L'administration du *Bundestag* avait fait appel de la décision du Tribunal administratif de Berlin.

³ Voir, par exemple, <http://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz.html>

d'« 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 – ce qui, à ce moment-là, faisait déjà partie du débat académique allemand – ou des mesures telles que rendre « l'enregistrement des lobbyistes obligatoire, en exigeant des députés qu'ils déclarent leur contact avec des tiers concernant un projet de loi, 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 ». Bien que la recommandation n'exige pas spécifiquement l'adoption de toutes les mesures envisagées, il est clair que beaucoup reste à faire pour répondre aux préoccupations susmentionnées. La publication annoncée des commentaires des parties prenantes intéressées par un projet de législation relevant des compétences du ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs constitue un premier pas – certes limité – en ce sens. Le GRECO souhaiterait que d'autres ministères suivent cet exemple, en indiquant aussi clairement les commentaires qui ont été pris en compte dans le processus d'élaboration de la législation.

14. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

15. *Le GRECO a recommandé d'(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.*
16. Les autorités indiquent que, lors de leur réunion du 27 janvier 2016, les membres de la Commission de l'intérieur ont jugé que les organes responsables auront besoin de délais supplémentaires pour mener des consultations au sujet des recommandations. De son côté, la Commission de validation des élections, des immunités et du Règlement a conclu, lors de sa réunion du 18 février 2016, que la majorité de ses membres ne souhaitaient pas suivre les recommandations du GRECO. En complément, les autorités attirent l'attention sur les obligations de déclaration déjà existantes en vertu des articles 3 et 6 du Code de conduite des membres du *Bundestag* qui, à leur avis, se sont avérés efficaces pour satisfaire à toute exigence légale de signalement *ad hoc*.
17. Le GRECO prend note des informations communiquées au sujet des discussions qui ont eu lieu au sein des commissions parlementaires compétentes. Il est préoccupé par le fait que, deux ans et demi après l'adoption du Rapport d'Évaluation, aucune mesure concrète n'a été prise en vue de la mise en œuvre de cette importante recommandation. Le GRECO tient à souligner que les règles existantes du code de conduite auxquelles les autorités se réfèrent, ont déjà été examinées en détail dans le rapport d'évaluation et jugées insuffisantes pour assurer la transparence des conflits d'intérêts réels ou potentiels. Il appelle instamment les autorités à accélérer le processus et à présenter des résultats tangibles.
18. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

19. *Le GRECO a recommandé de i) renforcer le système de déclaration existant, notamment en élargissant la portée des déclarations afin qu'elles incluent, par exemple, des informations sur les principaux avoirs – y compris la possession d'actions dans des sociétés au-dessous du plafond actuellement autorisé – et les dettes importantes ; (ii) envisager d'élargir la portée des déclarations afin qu'elles englobent également des informations sur le conjoint et les membres de la famille dépendants (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).*
20. Les autorités indiquent que, lors de sa réunion du 27 mars 2015, la Commission sur le statut légal des parlementaires du Conseil des Anciens a rejeté l'idée d'élargir la portée des déclarations aux avoirs et aux dettes, ainsi que celle de l'étendre aux membres de la famille. De même, la Commission de validation des élections, des immunités et du Règlement a conclu, lors de sa réunion du 18 février 2016, que la majorité de ses membres ne souhaitaient pas suivre les recommandations du GRECO. Les membres de la Commission ont déclaré spécifiquement que tous les groupes parlementaires ont fait état de réserves d'ordre constitutionnel au sujet d'un nouvel élargissement de la portée des obligations de déclaration existantes, qui ont été étendues en 2013 après un long débat, en vue d'y inclure des informations sur les avoirs ou les dettes importantes, ainsi que sur la situation financière des membres de la famille. Les membres de la Commission sont d'avis qu'un tel changement légal constituerait une interférence injustifiable avec le libre mandat des élus et avec les droits fondamentaux des tierces parties. Les autorités ajoutent que selon elles, toute publication d'actifs ou de passifs porterait atteinte de manière disproportionnée au droit à la vie privée et, pour ces motifs, serait inconstitutionnelle ; dans une plus grande mesure, cela s'appliquerait aux membres de la famille. Il est prévu qu'une analyse juridique de ces questions soit effectuée, qui tiendrait compte du cadre juridique fourni par la Convention européenne des droits de l'Homme, la Constitution de l'Allemagne et le Code de conduite pour les membres du *Bundestag*. Enfin, les autorités soulignent que les relations économiques des parlementaires avec des tierces parties (activités auxiliaires, contributions/dons ou participations dans des entreprises) sont publiées au-delà de certains seuils qui, selon elles, assurent déjà le signalement de tous les conflits d'intérêts réels ou potentiels au public.
21. Le GRECO prend note avec inquiétude des informations communiquées indiquant que les organes parlementaires compétents s'opposent à tout nouvel élargissement des obligations de déclaration. Le fait que le système de déclaration ait été amendé dans le passé ne saurait justifier le blocage de toute nouvelle réforme à l'avenir. En ce qui concerne les réserves d'ordre constitutionnel évoquées par les autorités, aucune proposition concrète en vue d'amendements éventuels du système de déclaration, accompagnée d'une analyse juridique, n'a été présentée. Le GRECO se réjouit qu'une telle analyse juridique soit désormais prévue. Il est convaincu qu'il est possible de trouver une solution appropriée, étant entendu que de nombreux autres pays européens ont réussi à trouver un équilibre entre les droits et les intérêts en conflit – par exemple en faisant en sorte que certaines des informations déclarées par les députés ne soient pas rendues publiques. Le GRECO est fermement convaincu qu'il faut faire davantage pour assurer la transparence des conflits d'intérêts réels ou potentiels, tels que décrits dans le Rapport d'Evaluation et conformément à la pratique bien établie du GRECO. En l'absence aujourd'hui de tout résultat tangible, le GRECO conclut que le premier volet de la recommandation n'a pas été mis en œuvre.
22. La situation est quelque peu différente s'agissant du deuxième volet de la recommandation, puisqu'il exige seulement d'« envisager d'élargir la portée des

déclarations afin qu'elles englobent également des informations sur le conjoint et les membres de la famille dépendants ». Conformément à sa pratique habituelle au sujet de ce type de recommandation, le GRECO tient compte du fait que la question a été débattue par les organes parlementaires compétents et qu'il en reste des traces écrites ; néanmoins, le GRECO souhaiterait que les solutions juridiques possibles fassent l'objet d'un examen plus approfondi, éventuellement avec la participation d'institutions et/ou de personnes compétentes (experts). Il conclut, par conséquent, que le deuxième volet de la recommandation a été partiellement mis en œuvre. Enfin, le GRECO souligne que ses recommandations visant à améliorer la transparence en élargissant la portée des obligations de déclaration – afin d'y inclure les intérêts des députés, ainsi que leurs dettes et leurs avoirs importants – constituent un élément essentiel du Quatrième Cycle d'Évaluation eu égard aux parlementaires. Le GRECO invite par conséquent les autorités à intensifier les efforts à ce sujet afin de pouvoir présenter des résultats concrets.

23. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

24. *Le GRECO a recommandé d'adopter des mesures appropriées afin d'assurer la supervision et l'application efficaces des règles – actuelles et futures – relatives à l'obligation de déclaration, aux conflits d'intérêts et à d'autres aspects de la conduite des membres du Parlement, notamment en renforçant les ressources en personnel affectées à l'administration du Bundestag.*

25. Les autorités indiquent que la Commission sur le statut légal des parlementaires du Conseil des Anciens a débattu de la recommandation lors de sa réunion du 27 mars 2015 et que la création d'un poste supplémentaire au sein de l'administration du *Bundestag* a été demandée afin d'améliorer la supervision et l'application efficaces des règles de conduite. Les autorités ajoutent qu'à leur avis, le mécanisme de contrôle existant fonctionne bien, étant donné que les opposants politiques cherchent à mettre en évidence toute mauvaise conduite et que, par conséquent, très peu de députés ne respectent pas les règles.

26. Le GRECO note qu'une demande a été déposée afin de porter de deux à trois le nombre du personnel chargé de l'application du code de conduite au sein de l'administration du *Bundestag*. Tout en approuvant évidemment cette initiative, le GRECO ne peut conclure – à ce stade précoce – que la recommandation a été ne serait-ce que partiellement mise en œuvre. Le GRECO souhaiterait aussi que soit adoptée une approche plus large des réformes possibles du système de contrôle administratif. Il rappelle que, dans le Rapport d'Évaluation, un besoin de réforme avait été identifié et plusieurs mesures possibles étaient citées en exemple, par exemple doter le mécanisme de surveillance de pouvoirs d'enquête (tels que la possibilité de faire appel à des experts ou de convoquer des témoins), faire en sorte que les déclarations soumises soient vérifiées au-delà des renseignements fournis par les députés eux-mêmes, et envisager de conférer à une commission indépendante des fonctions de supervision.

27. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

28. *Le GRECO a recommandé (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.

29. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, les autorités indiquent que les règles éthiques et professionnelles applicables aux juges – et aux procureurs –, telles que définies dans différents contextes factuels et donc « disséminées » dans divers textes de loi, ont été regroupées dans un recueil détaillé. Les *Länder* ont participé à ce processus en transmettant les règles en vigueur dans chaque *Land*. Le recueil comprend donc à la fois les règles découlant de la Constitution et de la législation fédérale et les règles en vigueur dans les seize *Länder* fédéraux ; il couvre la conduite en fonction, les conflits d'intérêts, les activités accessoires, les interdictions concernant l'acceptation de cadeaux, de récompenses ou d'autres avantages, et la prévention de la corruption en général. Le recueil est donc assez volumineux (plus de 500 pages). Néanmoins, les autorités soulignent qu'il est d'un usage facile car organisé de façon claire. Le lecteur, par exemple, peut y effectuer des recherches ciblées pour trouver les règles le concernant selon le *Land* où il travaille.
30. Les autorités insistent sur le fait que ce recueil détaillé des règles éthiques et professionnelles, qui sont regroupées pour la première fois, a été mis à la disposition du public et des praticiens du droit. Il a été transmis aux tribunaux fédéraux, au bureau du procureur fédéral et aux administrations de la justice des *Länder*, en demandant qu'il soit mis à la disposition des juges et des procureurs ; il a également été publié en ligne, dans une version facile à utiliser, sur le site web du ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs⁴.
31. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, les autorités indiquent que le recueil contient aussi des commentaires explicatifs et/ou des exemples concrets. Il comprend en outre un grand nombre de dispositions et de directives administratives diverses (à la fois de l'échelon fédéral et des *Länder*), qui incluent généralement des codes de conduite détaillés, un certain nombre d'exemples de cas et la description de circonstances factuelles typiques dans les domaines de la corruption, du parrainage et des conflits d'intérêts. Des explications ou commentaires supplémentaires ont été introduits là où cela paraissait utile pour faciliter la compréhension des règles et/ou du recueil.
32. Les autorités indiquent ensuite que les dispositions existantes qui régissent les normes éthiques et professionnelles et les domaines associés font l'objet de mesures ciblées et multiformes de formation avancée. Une large liste de formations pour les juges (et procureurs), tant au niveau fédéral qu'à celui des *Länder*, a été soumise au GRECO. L'Académie judiciaire allemande (DRA), institution de formation avancée des juges et des procureurs gérée conjointement par la Fédération et les *Länder*, est ouverte aux juges de toutes instances et aux procureurs de toute l'Allemagne ; elle organise régulièrement des séminaires, dont beaucoup reposent sur une approche interdisciplinaire, qui traitent du thème de la conduite éthique et professionnelle. Les *Länder* offrent aussi des formations avancées en ce domaine. Ces activités se poursuivront à l'avenir et contribueront, par conséquent, à la mise en œuvre des règles contenues dans le recueil. Les animateurs de séminaires pourront se servir du recueil comme d'un outil dans leurs activités de formation, de même que les participants aux séminaires à qui il fournira une aide. Les autorités

⁴ Voir http://www.bmju.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Kompendium_von_Regelungen_in_Bund_und_Laendern_%C3%BCber%20das_berufsethische_Verhalten_von_Richtern_und_Staatsanwaelten_Web.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (en allemand seulement).

indiquent en outre qu'il existe, tant au niveau fédéral qu'à celui des *Länder*, des personnes contact pour la prévention de la corruption dont le travail sera facilité par le recueil et les informations qu'il contient. Enfin, les autorités mentionnent les orientations fournies aux juges non professionnels sous la forme de directives imprimées et de sessions préparatoires dans différents *Länder*.

33. Le GRECO approuve entièrement l'élaboration du recueil de règles existantes sur la conduite éthique/professionnelle des juges et des procureurs. Ce recueil est un document impressionnant qui fournit une vue d'ensemble détaillée des règles existantes, conformément à la recommandation. Le GRECO reconnaît que tous les *Länder* ont participé à son élaboration et qu'il a été distribué et mis à la disposition à la fois des praticiens du droit et du grand public. Il est notable, en outre, que ce document contient des exemples concrets, des directives et des commentaires. Le GRECO note également avec satisfaction que le recueil sert aujourd'hui de base à la formation aux règles de conduite éthique et professionnelle dispensée régulièrement aux juges – et aux procureurs – et aux activités de conseil des personnes contact s'occupant de la prévention de la corruption. Enfin, il note que des orientations sur les questions de conduite sont également fournies aux juges non professionnels. Le GRECO encourage les autorités à poursuivre et à développer encore les activités de formation et de conseil sur les questions d'éthique et de conduite des juges au niveau fédéral et à celui des *Länder*, y compris à l'intention des juges non professionnels, et à mettre à jour le recueil à l'avenir.
34. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.
35. *Le GRECO a recommandé d'adopter des mesures appropriées en vue de renforcer la transparence et la supervision des activités accessoires des juges. Les Länder devraient être invités à participer à ce processus de réforme.*
36. Les autorités indiquent que la question des activités accessoires des juges fédéraux a été examinée plusieurs fois, non seulement lors d'une réunion avec les présidents des tribunaux supérieurs fédéraux mais aussi à l'automne 2015 parmi les secrétaires d'État à la justice de la Fédération et des *Länder*. Il est apparu que la situation légale varie fortement dans la Fédération et parmi les *Länder* et que, étant donné la structure fédérale de l'Allemagne, il ne serait sans doute pas possible de parvenir à une règle uniforme en la matière – même uniquement parmi les *Länder*. Les secrétaires d'État à la justice ont convenu d'examiner de nouveau la question au cours de leur réunion d'automne 2016. Il ne semble pas que cela ait conduit à des initiatives concrètes.
37. D'autre part, un examen mené par le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs a conclu qu'il ne serait guère possible de restreindre encore les conditions inscrites dans le cadre légal qui s'appliquent aux activités accessoires des juges fédéraux. Cette analyse se fonde sur la protection de la liberté d'opinion et de la liberté académique dans la constitution et sur la jurisprudence des plus hautes instances judiciaires allemandes. Le Tribunal administratif fédéral a jugé inconstitutionnelle l'obligation de reverser des revenus obtenus au moyen d'activités accessoires dans le secteur privé.
38. Les autorités concluent que les mesures visant à promouvoir l'application plus efficace de la législation existante promettent de donner de meilleurs résultats. Elles ajoutent que la Cour des comptes (*Bundesrechnungshof*) a effectué un contrôle des activités accessoires dans un tribunal fédéral de haut niveau relevant du ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs. Son

rapport est actuellement en cours d'analyse. En outre, on peut noter que les activités accessoires des juges de différents tribunaux ont récemment déclenché un large débat public.

39. Le GRECO prend note des informations selon lesquelles la question des activités accessoires des juges et de l'introduction éventuelle de nouvelles restrictions en ce domaine a été discutée à différents niveaux. Le GRECO souligne que la recommandation avait principalement pour but de renforcer la transparence et le contrôle des activités accessoires (et non d'introduire des restrictions supplémentaires). Il semblerait que les autorités aient commencé à examiner des mesures qui permettraient d'atteindre ce but. Toutefois, en l'absence de tout résultat concret pour le moment, le GRECO ne peut conclure que la recommandation a été, même partiellement, mise en œuvre.
40. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation vii.

41. *Le GRECO a recommandé d'(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.*
42. Les autorités indiquent que la recommandation a fait l'objet d'un examen approfondi par le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs. Il avait été demandé aux *Länder* de prendre position par écrit sur la recommandation, ce qu'elles ont fait. En ce qui concerne plus particulièrement le premier volet de la recommandation, qui vise à abolir le droit des ministres de la justice de communiquer des instructions externes dans des affaires individuelles, les avis formels des *Länder*, des associations professionnelles et des groupes d'intérêt⁵ ont été analysés et pris en compte lors de l'examen, de même que les résultats de l'étude sur l'autonomie judiciaire en Europe réalisée par une commission de la Fédération et des *Länder*⁶. Cette commission a jugé qu'il n'existe pas un besoin fondamental de réforme et souligné qu'étant donné la diversité des formes de l'autonomie judiciaire en Europe, il n'est pas possible d'évaluer de manière uniforme les différents systèmes judiciaires. La plupart des *Länder* ne voyaient pas non plus la nécessité d'agir en ce domaine car le droit d'émettre des instructions externes dans des affaires spécifiques est rarement exercé en pratique et est déjà en fait limité, en particulier par le principe de l'obligation des poursuites. En outre, des réserves d'ordre constitutionnel ont été mentionnées, étant donné que les ministres de la justice sont responsables devant le parlement des actes du ministère public correspondant.

⁵ Le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs a invité les associations professionnelles et groupes d'intérêt suivants à donner leur avis sur la recommandation : Deutsche Juristinnenbund e.V. (Alliance des femmes juristes allemandes), Deutscher Richterbund e.V. (Association des juges allemands), Neue Richtervereinigung e.V. (Nouvelle association des juges), Deutscher Anwaltverein e.V. (Association des avocats allemands), Bundesrechtsanwaltskammer (Association fédérale du Barreau), Wirtschaftsstrafrechtliche Vereinigung e.V. (Association des affaires de droit pénal économique et financier), Bundesverband ehrenamtlicher Richterinnen und Richter (Alliance fédérale des juges non professionnels), ver.di (syndicat du secteur des services).

⁶ Il s'agit de la « Commission Albrecht », placée sous la direction scientifique du professeur Albrecht.

43. Dans ce contexte, les autorités ont décidé de mettre en œuvre la recommandation en adoptant des mesures pour garantir de façon appropriée la transparence et l'équité. On notera que les associations professionnelles qui ont soumis des avis formels détaillés sur le Rapport d'Évaluation et, en particulier, sur la recommandation vii⁷ soutiennent l'introduction de mesures supplémentaires pour assurer la transparence et l'équité, y compris l'obligation que toutes les instructions données dans des affaires individuelles soient communiquées par écrit et motivées. Plusieurs *Länder* ont déjà pris l'initiative de mesures en ce sens, notamment la Rhénanie du Nord-Westphalie⁸, Berlin et le Schleswig-Holstein. La mise en œuvre au niveau fédéral a été préparée, en prenant en compte les règles de transparence en vigueur dans d'autres états. Le 13 décembre 2016, une version révisée du décret du ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs concernant les obligations de déclaration du Procureur général fédéral est entrée en vigueur. Afin de garantir que les instructions soient transparentes et révisables, le décret prévoit désormais que toutes les instructions du ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs au Procureur général fédéral doivent toujours être soumises par écrit. Ce n'était auparavant pas explicitement réglementé.⁹ Le décret révisé précise, en outre, que le droit de délivrer des instructions externes est soumis à des limitations légales et est généralement exercé de manière restrictive par le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs. Ces instructions devraient faire partie du dossier.
44. Le GRECO reconnaît que la recommandation a été examinée par le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs, avec la participation des *Länder*, d'associations professionnelles, de groupes d'intérêt et d'une commission de la Fédération et des *Länder* chargée d'étudier la question de l'autonomie judiciaire en Europe. Les réserves exprimées contre l'abolition du droit des ministres de la Justice de communiquer des instructions externes dans des affaires individuelles – qui faisait l'objet du premier volet de la recommandation – se fondent principalement sur des arguments déjà mentionnés dans le Rapport d'Évaluation (rare occurrence en pratique, principe de l'obligation des poursuites, etc.). Le GRECO rappelle les préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation sur des phénomènes comme l'obéissance par anticipation et le fait que le parquet peut être influencé par les ministres d'une manière plus subtile qu'au moyen d'instructions explicites. Cela étant dit, ce volet de la recommandation a néanmoins été mis en œuvre puisqu'il a été dûment examiné.
45. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO reconnaît qu'en révisant le décret relatif aux obligations de déclaration du Procureur général fédéral – y compris en exigeant que le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs ne fournisse que des instructions écrites au Procureur général – des mesures supplémentaires ont été prises pour accroître la transparence et l'équité des instructions, en plus de celles déjà en place au niveau des *Länder*. Parallèlement, il encourage les autorités à rester penchées sur la question de savoir si des mesures supplémentaires sont nécessaires telles que celles suggérées dans le Rapport d'Évaluation (par exemple, exiger au

⁷ C'est-à-dire la Deutscher Anwaltverein e.V. (Association des avocats allemands) et la Wirtschaftsstrafrechtliche Vereinigung e.V. (Association des affaires de droit pénal économique et financier).

⁸ Cf. les « Dix lignes directrices concernant la communication d'instructions au ministère public en Rhénanie du Nord-Westphalie », en vertu desquelles le ministre de la Justice est tenu en règle générale de s'abstenir d'user de son pouvoir de donner des instructions dans les procédures d'enquête en instance. La seule exception à cette règle s'applique dans le cas où le procureur responsable néglige d'intervenir comme il le doit lorsque le ministère public commet une erreur de droit dans le traitement d'une affaire. Néanmoins, selon les lignes directrices, les instructions doivent être données uniquement par écrit et soumises au procureur général qui en vérifie la légalité avant de les transmettre au procureur qui a commis l'erreur de droit.

⁹ Il convient, toutefois, de noter que l'article 63 (2) cinquième phrase de la loi fédérale sur la fonction publique prévoyait déjà que la confirmation d'une instruction (à la suite d'une protestation, c'est-à-dire d'une objection d'un fonctionnaire à une instruction donnée par son/sa supérieur(e) hiérarchique) devait être délivrée par écrit sur demande du fonctionnaire subalterne – qui inclurait un procureur.

gouvernement de demander un avis écrit préalable du procureur compétent et d'expliquer ses instructions écrites, ou de soumettre les instructions de ne pas poursuivre à un contrôle spécifique approprié) et si des garanties de transparence et d'équité appropriées sont en place dans tous les *Länder*.

46. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

47. *Le GRECO a recommandé (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.*
48. Les autorités renvoient aux informations communiquées à propos de la recommandation v concernant les juges, qui sont également pertinentes en ce qui concerne les procureurs. Spécifiquement, un recueil de règles de conduite éthique/professionnelle des procureurs – et des juges – a été élaboré avec la participation des seize *Länder* ; il a été distribué et mis à la disposition à la fois des praticiens du droit concernés et du grand public ; il inclut des exemples concrets, des directives et des commentaires ; et il sert aujourd'hui de base à la formation à la conduite éthique et professionnelle dispensée régulièrement aux procureurs – et aux juges – et aux conseils fournis par les personnes contact aux fins de la prévention de la corruption.
49. Le GRECO se réjouit vivement de l'élaboration, de la distribution, de la publication et de l'utilisation (en particulier pendant les sessions régulières de formation et par les personnes contact aux fins de la prévention de la corruption) du recueil des règles existantes de conduite éthique/professionnelle des procureurs (et des juges). Il renvoie à l'évaluation positive formulée plus haut à ce sujet eu égard à la recommandation v.
50. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

51. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Allemagne a mis en œuvre (ou traité) de façon satisfaisante trois des huit recommandations contenues dans le Quatrième Rapport d'Évaluation. Parmi les recommandations restantes, deux ont été partiellement mises en œuvre et trois n'ont pas été mises en œuvre.
52. Plus spécifiquement, les recommandations v, vii et viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i et iii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iv et vi n'ont pas été mises en œuvre.
53. En ce qui concerne les parlementaires, le GRECO note que ses recommandations ont été discutées au cours de plusieurs réunions des organes parlementaires compétents mais se sont heurtées à une certaine opposition – notamment en ce qui concerne l'élargissement de la portée des déclarations d'intérêts que doivent

soumettre les parlementaires. Le GRECO souligne que ses recommandations visant à améliorer la transparence par des obligations de déclaration supplémentaires – afin d’y inclure les intérêts des parlementaires, ainsi que leurs dettes et leurs avoirs importants – constituent un élément essentiel du Quatrième Cycle d’Évaluation. Il note de manière positive que la transparence du lobbying a été dans une certaine mesure renforcée, notamment en limitant l’accès permanent des représentants de groupes d’intérêt aux locaux du *Bundestag* aux seules associations inscrites sur la liste d’associations tenue à jour par le président du *Bundestag*. Cela étant dit, beaucoup reste à faire pour accroître de manière plus systématique la transparence du processus parlementaire. Globalement, les progrès tangibles sont peu nombreux. Des mesures plus vigoureuses sont aussi nécessaires pour régler plus étroitement les conflits d’intérêts et pour assurer la supervision et l’application effectives des différentes règles de conduite des parlementaires.

54. En ce qui concerne les juges et les procureurs, l’élaboration d’un recueil détaillé des règles de conduite éthique/professionnelle existantes pour les juges et les procureurs – complété par des exemples concrets, des directives et des commentaires – constitue un développement positif. Ce recueil a été mis à la disposition du grand public et sert aujourd’hui d’outil de base dans la formation et dans les conseils dispensés aux juges et aux procureurs. Certaines mesures ont également été prises pour veiller à ce que les instructions externes des ministres de la Justice dans des cas individuels comportent des garanties appropriées de transparence et d’équité. Dans le même temps, les autorités sont encouragées à rester penchées sur cette question afin de déterminer les besoins éventuels d’autres réformes. En outre, les autorités allemandes sont invitées à intensifier leurs efforts pour renforcer la transparence et le contrôle des activités accessoires des juges.
55. Au vu de ce qui précède, le GRECO note qu’en l’absence actuelle de résultats définitifs au regard d’un certain nombre de recommandations, de nouveaux progrès matériels importants seront nécessaires pour montrer qu’un niveau acceptable de conformité avec les recommandations pourra être atteint dans les dix-huit prochains mois. Cependant, étant donné que plusieurs mesures positives ont déjà été adoptées, et étant entendu que les autorités allemandes vont poursuivre leurs efforts, le GRECO conclut que le niveau de conformité actuel avec les recommandations n’est pas « globalement insatisfaisant » au sens de l’article 31, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur du GRECO. Le GRECO invite le chef de la délégation allemande à soumettre des informations supplémentaires au sujet de la mise en œuvre des recommandations i, ii, iii, iv et vi avant le 30 septembre 2018.
56. Enfin, le GRECO invite les autorités de l’Allemagne à autoriser dès que possible la publication du rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.