

Bruxelles, le 30.9.2020
SWD(2020) 304 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Rapport 2020 sur l'état de droit
Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Allemagne

accompagnant le document:

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Rapport 2020 sur l'état de droit
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 305 final} -
{SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} - {SWD(2020) 308 final} -
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

RÉSUMÉ

Le système de justice allemand est caractérisé par la structure fédérale du pays et par le rôle important joué par les États fédérés (les *Länder*) dans l'administration de la justice. Le degré d'indépendance de la justice est perçu comme étant élevé. Les garanties de l'indépendance des procureurs ont récemment fait l'objet de discussions. Le système de justice allemand est pour l'essentiel efficient, bien que certains indicateurs pointent une baisse de la performance globale. Des efforts particuliers sont déployés actuellement en vue de poursuivre la numérisation du système de justice, qui contribuerait à en améliorer l'efficacité et la qualité. Le «pacte pour l'état de droit» conclu en 2019 entre le niveau fédéral et les *Länder* permettra de débloquer des ressources supplémentaires pour le système de justice et de créer 2 000 nouveaux postes de juge et de procureur d'ici à la fin de 2021. Ces mesures sont également pertinentes compte tenu de l'augmentation du nombre de juges et de procureurs qui prendront leur retraite dans les années à venir.

Le cadre juridique, réglementaire et institutionnel en matière de lutte contre la corruption est en place dans une large mesure et la compétence en matière de mise en œuvre de politiques répressives de lutte contre la corruption et de poursuites pénales appartient aux *Länder*. Le niveau fédéral et la plupart des *Länder* disposent d'une politique en matière de «(rétro-)pantouflage». En ce qui concerne les activités de lobbying, il n'existe pas d'enregistrement obligatoire des contacts avec les membres du *Bundestag* (Parlement fédéral) et ceux du gouvernement fédéral, bien que des réformes soient envisagées dans ce domaine. La protection des lanceurs d'alerte en Allemagne repose sur un système qui est intégré au sein des entreprises et qui permet aux citoyens de s'appuyer sur un canal de signalement s'ajoutant au canal institutionnel.

L'Allemagne dispose d'une réglementation bien établie sur la liberté et le pluralisme des médias, qui relève principalement de la compétence des *Länder*. Les quatorze autorités de régulation des médias sont des organismes publics, dont l'indépendance vis-à-vis des ingérences politiques et commerciales est garantie par la loi. Le degré de transparence de la propriété des médias est élevé et des garanties ont été mises en place pour prévenir toute ingérence politique dans les médias. La constitution et le droit dérivé garantissent expressément le droit des journalistes de protéger la confidentialité de leurs sources et régissent le droit d'accès à l'information. Ces dernières années, certaines inquiétudes ont été exprimées quant à la multiplication des attaques contre les journalistes.

Le système d'équilibre des pouvoirs est bien établi. Un cadre d'analyse d'impact des propositions et la participation des parties prenantes contribuent à la qualité du processus législatif. Un contrôle de constitutionnalité est effectué tant au niveau fédéral qu'au niveau des *Länder*. Il existe un cadre favorable à la société civile et une politique visant à rendre l'information accessible aux citoyens. Les organisations de la société civile peuvent exercer leurs activités librement en Allemagne. Des discussions régulières sont encouragées sur des sujets touchant à l'état de droit, que ce soit d'un point de vue national ou européen; une campagne nationale d'information et de publicité a notamment été organisée en 2019 dans le cadre du «pacte pour l'état de droit», avec pour objectif principal de communiquer sur l'importance de l'état de droit et sur les garanties qu'il offre à chaque citoyen et à une société démocratique.

I. SYSTÈME DE JUSTICE

Le système de justice allemand présente une structure fédérale. Le pouvoir juridictionnel est exercé par les juridictions fédérales et par les juridictions des seize États fédérés (les «*Länder*»). L'essentiel des compétences et de la charge de travail que représente l'administration de la justice appartient aux *Länder*. Les juridictions se répartissent entre juridictions de droit commun et juridictions spécialisées. Les juridictions de droit commun se composent des juridictions civiles et des juridictions pénales. Les juridictions spécialisées sont les juridictions administratives, les juridictions fiscales, les juridictions du travail et les juridictions du contentieux social. Les juridictions des *Länder* sont généralement administrées par le ministère de la justice concerné. La nomination des juges et des procureurs relève de la compétence des *Länder*, sauf dans le cas des juridictions fédérales. Les procédures de nomination diffèrent dans leurs détails d'un *Land* à l'autre, mais elles ont en commun certains éléments fondamentaux, comme la méritocratie (*Leistungsprinzip*)¹ et le contrôle juridictionnel du processus et de la décision de nomination. Pour les juridictions fédérales, un comité de sélection des juges (*Richterwahlausschuss*) sélectionne les juges en vue de leur nomination par l'exécutif et les conseils de juges (*Präsidialräte*) des juridictions concernées doivent être consultés². Les juridictions de droit commun englobent actuellement 638 tribunaux cantonaux (*Amtsgerichte*), 115 tribunaux régionaux (*Landgerichte*) et 24 tribunaux régionaux supérieurs (*Oberlandesgerichte*). Il existe en outre 51 tribunaux administratifs, 15 tribunaux administratifs régionaux supérieurs, 18 tribunaux des finances, 108 tribunaux du travail, 18 tribunaux régionaux supérieurs du travail, 68 tribunaux du contentieux social et 14 tribunaux régionaux supérieurs du contentieux social répartis dans les 16 *Länder*³. Au niveau fédéral, le ministre fédéral de la justice est responsable de la Cour fédérale de justice, de la Cour fédérale administrative et de la Cour fédérale des finances. Le ministère fédéral du travail et des affaires sociales est responsable de la Cour fédérale du travail et de la Cour fédérale du contentieux social. Le contrôle de constitutionnalité est assuré par la Cour constitutionnelle fédérale et par les cours constitutionnelles des *Länder*. Le ministère public allemand fait partie de l'exécutif et est représenté au niveau fédéral par le procureur général près la Cour fédérale de justice. Quant aux *Länder*, ils ont chacun leur propre ministère public. L'Allemagne compte 27 barreaux régionaux⁴. L'organisation qui chapeaute les 28 barreaux allemands est le Barreau fédéral allemand à Berlin.

Indépendance

Le degré d'indépendance des juridictions et des juges tel que perçu par le grand public et par les entreprises demeure élevé. Au total, 76 % du grand public et 73 % des entreprises ont une perception «plutôt satisfaisante» ou «très satisfaisante» du degré d'indépendance des juridictions et des juges⁵. Cette perception positive de l'indépendance de la justice est restée

¹ Comme le consacre l'article 33, paragraphe 2, de la Loi fondamentale; principalement sur la base des résultats obtenus aux deux examens de droit d'État.

² Le comité de sélection des juges (*Richterwahlausschuss*) est composé en nombre égal des ministres compétents des *Länder* et de membres choisis par le *Bundestag*. Voir la loi relative à l'élection des juges (*Richterwahlgesetz*) et la loi sur le statut de la magistrature (*Deutsches Richtergesetz*), articles 54 et 55. Des comités analogues existent dans certains *Länder*. En outre, le processus et la décision de nomination ou de non-nomination sont pleinement soumis au contrôle juridictionnel des juridictions administratives.

³ Ministère fédéral de la justice et de la protection des consommateurs, 2020.

⁴ Il existe en outre un barreau spécialisé pour les avocats ayant le droit de plaider en matière civile devant la Cour fédérale de justice.

⁵ Graphiques 44 et 46, tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE. La perception de l'indépendance de la justice est classée de la façon suivante: très mauvaise (moins de 30 % des personnes interrogées perçoivent

stable ces dernières années⁶. C'est ce qu'ont également confirmé les parties prenantes telles que l'Association allemande des juges et des procureurs, l'Association allemande des avocats et le Barreau fédéral allemand⁷. L'indépendance du système de justice allemand est assurée par de multiples garanties, parmi lesquelles, en particulier, le contrôle juridictionnel de la légalité de toute décision relative au pouvoir judiciaire, comme les décisions concernant les nominations, les évaluations, les promotions, les sanctions disciplinaires et les licenciements⁸. Le système de justice allemand comporte en outre un certain nombre d'éléments d'auto-administration judiciaire⁹.

Le droit des ministres de la justice de donner des instructions aux procureurs dans des affaires spécifiques est en cours de discussion. Un amendement visant à supprimer ce droit avait été proposé à la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne concernant l'application du mandat d'arrêt européen¹⁰, dans lequel la Cour a considéré que les agents du ministère public allemand ne présentaient pas de garantie d'indépendance suffisante vis-à-vis de l'exécutif aux fins de l'émission d'un mandat d'arrêt européen. Cet amendement a été rejeté par le *Bundestag* le 28 mai 2020¹¹. D'un point de vue structurel, le ministère public fait partie de l'exécutif. Dès lors, et comme le prévoient les dispositions pertinentes de la loi relative au système judiciaire¹², les ministres de la justice des *Länder* et le ministre fédéral de la justice ont la possibilité de donner des instructions aux procureurs dans des affaires spécifiques. Ce pouvoir est soumis à des garanties juridiques. Outre le principe de légalité¹³, qui circonscrit toute action du ministère public, et le principe constitutionnel de l'état de droit¹⁴, il existe d'autres garanties au niveau fédéral et au niveau des *Länder*¹⁵. Celles-ci ont pour effet global de garantir que les instructions éventuellement données dans une affaire spécifique ne puissent jamais excéder les limites de la loi¹⁶. En outre, les autorités et les

l'indépendance de la justice comme plutôt satisfaisante ou très satisfaisante); mauvaise (entre 30 et 39 %), moyenne (entre 40 et 59 %), satisfaisante (entre 60 et 75 %), très satisfaisante (plus de 75 %).

⁶ Tableaux de bord 2013 à 2020 de la justice dans l'UE.

⁷ Informations reçues dans le cadre de la visite dans le pays et du processus de consultation en vue du rapport, par exemple la contribution du Barreau fédéral allemand.

⁸ En particulier, article 97 de la Loi fondamentale allemande, relatif à l'indépendance des juges.

⁹ Contribution de l'Allemagne au rapport 2020 sur l'état de droit, point 5.

¹⁰ Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 27 mai 2019, OG et PI, affaires jointes C-508/18 et C-82/19 PPU. À la suite de l'arrêt, le mandat d'arrêt européen est désormais émis par un juge en Allemagne. Voir également le rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, COM(2020) 270 final, p. 5 et 6.

¹¹ L'amendement a été proposé par un parti d'opposition et n'a pas obtenu de majorité parlementaire. Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll 19/163*, 28 mai 2020.

¹² En particulier, points 146 et 147 de la loi allemande relative au système judiciaire (*Gerichtsverfassungsgesetz*).

¹³ Point 152 du code de procédure pénale allemand (*Strafprozessordnung*).

¹⁴ Article 20, paragraphe 3, de la Loi fondamentale.

¹⁵ Graphique 55, tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE; par exemple, le ministère fédéral de la justice et les partis du gouvernement de Saxe se sont engagés à ne pas exercer leur droit de donner des instructions. Le ministère de Thuringe s'est engagé à ne pas donner d'instructions dans des affaires particulières, le ministère de Rhénanie-du-Nord – Westphalie et le gouvernement de Basse-Saxe se sont engagés à ne donner des instructions individuelles que dans des cas exceptionnels. Bien qu'il n'existe pas de lois fédérales, il existe certaines lois au niveau des *Länder* ainsi que des réglementations et des directives fédérales et des *Länder* qui établissent des règles sur les instructions. Les instructions du ministère fédéral de la justice et des ministères de Rhénanie-du-Nord – Westphalie et de Thuringe doivent être écrites; en Thuringe, elles doivent également être motivées; en Basse-Saxe, elles doivent être écrites si aucun accord n'est conclu; et au Schleswig-Holstein, elles doivent être documentées par écrit et communiquées au président du Parlement.

¹⁵ Contribution de l'Allemagne au rapport 2020 sur l'état de droit.

¹⁶ Contribution de l'Allemagne au rapport 2020 sur l'état de droit, point 8.

parties prenantes ont expliqué que ce droit d’instruction n’est effectivement exercé que dans de très rares cas¹⁷. Cette pratique, associée aux garanties juridiques mises en place, semble limiter le risque d’abus du droit d’instruction¹⁸.

Qualité

La numérisation du système de justice progresse, mais demeure un travail de longue haleine. Le 1^{er} janvier 2018, la loi relative à l’introduction de dossiers électroniques dans le domaine de la justice et à la poursuite de l’amélioration de la justice en ligne est entrée en vigueur. Cette loi fait obligation aux juridictions et aux procureurs de conserver les dossiers judiciaires et les pièces de procédure exclusivement sous forme électronique à partir du 1^{er} janvier 2026 au plus tard. Les parties prenantes ont expliqué que l’utilisation actuelle des outils informatiques pouvait varier d’une juridiction à l’autre, indépendamment du *Land* concerné¹⁹. Les *Länder* participent à trois réseaux à grande échelle en vue de concrétiser la numérisation intégrale des dossiers judiciaires («*elektronische Akte*»)²⁰. Le niveau fédéral participe aux travaux de certains de ces réseaux, en fonction de la cour fédérale concernée. La poursuite de la numérisation renforcera les efforts visant à promouvoir la qualité du système de justice. En particulier, l’Allemagne met en place des mesures visant à produire des décisions judiciaires lisibles par voie électronique, à promouvoir des modes extrajudiciaires de règlement des litiges et à inciter à y recourir, à rendre le système judiciaire mieux adapté aux enfants, à former les juges, ainsi qu’à mener des enquêtes de satisfaction auprès des usagers des juridictions et à en effectuer le suivi²¹. Il apparaît toutefois que les frais de justice sont relativement élevés pour certaines catégories d’affaires, comme les litiges à la consommation de faible valeur ou certains litiges commerciaux comportant un élément transfrontalier²².

Le système de justice verra un nombre important de juges et de procureurs atteindre l’âge de la retraite dans les années à venir. Les autorités et les parties prenantes ont indiqué que, dans de nombreux *Länder*, en particulier dans l’est du pays, le nombre de départs à la retraite augmentera de manière significative au cours des prochaines années. Les ministères de la justice et des finances devront dès lors veiller à ce qu’un nombre suffisant de nouveaux juges et procureurs soient recrutés. Les parties prenantes ont exprimé des inquiétudes quant à ce qu’elles estiment être un manque de compétitivité des salaires aux grades d’entrée pour les nouveaux juges et procureurs, en particulier par rapport aux cabinets privés, ce qui constitue une difficulté supplémentaire pour attirer un nombre suffisant de diplômés qualifiés dans les

¹⁷ Informations reçues dans le cadre de la visite dans le pays et du processus de consultation en vue du rapport, par exemple la contribution écrite de l’Association allemande des avocats.

¹⁸ Voir également la recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l’Europe, point 13(d): «*lorsque le gouvernement est habilité à donner des instructions de poursuite dans une affaire spécifique, celles-ci s’accompagnent de garanties suffisantes de transparence et d’équité, dans les conditions prévues par la loi nationale*». En ce qui concerne les garanties, voir le point 13, d) à e).

¹⁹ Informations reçues dans le cadre de la visite dans le pays et du processus de consultation en vue du rapport, par exemple la contribution écrite de l’Association allemande des avocats.

²⁰ eAS (*Bade-Wurtemberg, Saxe, Schleswig-Holstein, Thuringe*), eIP (*Bavière, Berlin, Brandebourg, Hambourg, Rhénanie-Palatinat, Mecklembourg-Poméranie-Occidentale*), e²A (*Brême, Hesse, Basse-Saxe, Rhénanie-du-Nord – Westphalie, Saxe-Anhalt, Sarre*).

²¹ Graphiques 29, 30, 31, 38, 39 et 41, tableau de bord 2020 de la justice dans l’UE.

²² Voir la note précédente, graphiques 24 et 25.

juridictions et les ministères publics²³. Cette difficulté est peut-être plus prononcée dans certaines régions du pays, les différences salariales entre les *Länder* pouvant atteindre 17 %²⁴.

Afin de renforcer le système de justice et l'état de droit, l'Allemagne met en œuvre un «pacte pour l'état de droit»²⁵, qui prévoit des ressources supplémentaires au niveau fédéral et au niveau des *Länder*. Le niveau fédéral et les *Länder* se sont mis d'accord, le 31 janvier 2019, sur un «pacte pour l'état de droit». Celui-ci prévoit un financement supplémentaire de 220 millions d'euros octroyé par le niveau fédéral aux *Länder*, dans le but de créer 2 000 postes supplémentaires de juge et de procureur et de recruter le personnel administratif nécessaire pour le 31 décembre 2021. En outre, le niveau fédéral est en train de créer, dans le cadre de ses compétences, 24 postes supplémentaires auprès de la Cour fédérale de justice et 71 postes auprès du procureur général près la Cour fédérale de justice, en vue de renforcer le système de justice²⁶. Le «pacte pour l'état de droit» est accueilli très favorablement par les parties prenantes, en particulier par l'Association allemande des juges et des procureurs, étant donné qu'il répond à des demandes d'augmentation des ressources en faveur du système de justice qui étaient formulées depuis longtemps²⁷, et qui sont d'ailleurs pertinentes compte tenu des difficultés supplémentaires attendues en raison de la future vague de départs à la retraite.

Efficiences

Le système de justice allemand est pour l'essentiel efficient, bien que certains indicateurs pointent une baisse de la performance globale. Les juridictions de première instance dans les affaires civiles et commerciales parviennent dans une large mesure à gérer leur charge de travail, comme l'indique un taux de variation du stock d'affaires pendantes proche de 100 %. Ce taux est cependant tombé à 97,2 % en 2018²⁸. La durée des procédures de première instance dans les affaires civiles et commerciales n'a cessé de s'allonger depuis 2012²⁹. Ce phénomène a également été relevé par les parties prenantes³⁰. Les juridictions administratives sont pour l'essentiel efficientes, en particulier en troisième instance, où le temps nécessaire à la résolution des affaires est nettement plus court qu'au niveau des juridictions administratives de première et de deuxième instance³¹. Toutefois, les juridictions administratives ont été saisies d'un nombre relativement élevé de nouvelles affaires³², qui se traduit également par un nombre relativement élevé d'affaires pendantes³³.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

²³ Informations reçues dans le cadre de la visite dans le pays et du processus de consultation en vue du rapport, par exemple la contribution écrite de l'Association allemande des juges et procureurs, p. 7.

²⁴ Les autorités et les parties prenantes ont souligné que l'écart salarial s'était réduit ces dernières années, à la suite d'une décision en ce sens de la Cour constitutionnelle fédérale du 5 mai 2015 (2 BvL 17/09), mais qu'il pouvait encore atteindre jusqu'à 17 % au grade d'entrée R1; voir à cet égard la contribution écrite de l'Association allemande des juges et procureurs au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 7.

²⁵ *Pakt für den Rechtsstaat*. Ministère fédéral de la justice et de la protection des consommateurs, pacte pour l'état de droit, 2019.

²⁶ Contribution de l'Allemagne au rapport 2020 sur l'état de droit, point 13.

²⁷ Contribution de l'Association allemande des juges et procureurs au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 9.

²⁸ Graphique 11, tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

²⁹ Graphique 6, tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

³⁰ Informations reçues dans le cadre de la visite dans le pays et du processus de consultation en vue du rapport 2020 sur l'état de droit, par exemple la contribution de l'Association allemande des avocats.

³¹ Graphique 9, tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

³² Graphique 4, tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

³³ Graphique 15, tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

L'Allemagne compte plusieurs autorités chargées de la prévention et de la répression de la corruption, parmi lesquelles le ministère fédéral de l'intérieur, de la construction et du territoire, le ministère fédéral de la justice et de la protection des consommateurs, la Cour fédérale des comptes, la cellule de renseignement financier, l'Office fédéral de la justice, l'Office fédéral de la police criminelle et les autorités compétentes (ministère public et juridictions) des *Länder*. Certains *Länder* sont dotés de parquets spécialisés en matière d'infractions de corruption, tandis que d'autres disposent de ressources spécialisées dans ce domaine et réparties entre tous les parquets. La directive relative à la prévention de la corruption au sein de l'administration fédérale fournit le cadre juridique en matière de prévention. Elle est complétée par des lignes directrices détaillées et par des codes de conduite exhaustifs, qui visent à prévenir la corruption au niveau fédéral.

L'Allemagne obtient un score de 80/100 à l'indice de perception de la corruption de Transparency International et a été classée 5^e dans l'Union européenne et 9^e au niveau mondial. 53 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête Eurobaromètre 2020 sur la corruption considèrent que la corruption est répandue dans leur pays (moyenne UE de 71 %), mais 9 % seulement se sentent personnellement touchées par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne UE de 26 %). Quant aux entreprises, 31 % d'entre elles estiment que la corruption est répandue (moyenne UE de 63 %). D'après les sondages, 22 % des entreprises considèrent que la corruption est une source de problèmes dans les affaires (moyenne UE de 37 %). 33 % des personnes interrogées estiment que suffisamment de poursuites sont menées avec succès pour dissuader leurs concitoyens de pratiquer la corruption (moyenne UE de 36 %) et 41 % des entreprises sont d'avis que les personnes et entreprises prises en flagrant délit de corruption de haut fonctionnaire sont sanctionnées de manière appropriée (moyenne UE de 31 %).

L'Allemagne dispose d'un cadre institutionnel complet pour lutter contre la corruption. Le cadre institutionnel fédéral de lutte contre la corruption englobe le ministère fédéral de l'intérieur, de la construction et du territoire, le ministère fédéral de la justice et de la protection des consommateurs, la Cour fédérale des comptes et l'Office fédéral de la police criminelle. Un réseau de personnes de contact pour la prévention de la corruption a également été constitué et sa création a été qualifiée par l'OCDE de «bonne pratique» au niveau international³⁴. Ces personnes de contact fournissent aux citoyens et aux travailleurs une assistance et des conseils en cas de question ou de préoccupation en matière de corruption³⁵.

La mise en œuvre des politiques répressives de lutte contre la corruption et des poursuites pénales incombe aux *Länder*. Dans son rapport officiel sur la corruption, la police fait état de 4 894 cas de corruption enregistrés par ses services en 2017³⁶. Ce chiffre représente une baisse de 25 % par rapport à l'année précédente. Le nombre de suspects a cependant augmenté de 15 %. Le préjudice financier causé par la corruption s'élevait à 291 millions d'euros, soit une augmentation de 137 %. Certains *Länder* sont dotés de parquets spécialisés en matière d'infractions de corruption, tandis que d'autres disposent de ressources spécialisées dans ce domaine et réparties entre tous les parquets. En ce qui concerne les enquêtes en matière de corruption transnationale, le pays a été évalué comme

³⁴ Ministère fédéral de l'intérieur, de la construction et du territoire, Prévention de la corruption au sein de l'administration fédérale: rapport annuel 2018, 2019.

³⁵ Ministère fédéral de l'intérieur, de la construction et du territoire, Prévention de la corruption au sein de l'administration fédérale: rapport annuel 2018, 2019.

³⁶ *Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Korruption 2017, Bundeskriminalamt, 2019, p. 2.*

étant l'un des plus actifs dans la mise en œuvre de la convention sur la lutte contre la corruption³⁷.

L'Allemagne s'est dotée d'un cadre réglementaire exhaustif pour prévenir la corruption. Le cadre de prévention de la corruption est inclus dans plusieurs dispositions au niveau fédéral ainsi qu'au niveau des *Länder*. La directive relative à la prévention de la corruption au sein de l'administration fédérale fournit le cadre juridique en matière de prévention de la corruption au sein du gouvernement fédéral³⁸. Sa mise en œuvre fait l'objet d'un suivi par différents organismes, tels que l'unité principale au sein du ministère de l'intérieur et la Cour fédérale des comptes. Une révision de cette directive est actuellement prévue par le ministère fédéral de l'intérieur. La directive en question est complétée par des lignes directrices détaillées concernant la mise en application (code de conduite, lignes directrices pour les superviseurs et les autorités publiques, gros plan sur l'évaluation des risques). Les ministères élaborent en outre leur propre guide d'application (*Umsetzungsrichtlinie*).

L'Allemagne a adopté des mesures en matière d'intégrité et de prévention pour les fonctionnaires et les agents publics. Les règles régissant les contacts avec les tierces parties, l'acceptation de cadeaux, les emplois secondaires et l'exercice d'activités après la cessation des fonctions figurent dans le code de conduite anticorruption et dans les lignes directrices pour les superviseurs et les autorités publiques, et sont renforcées par des dispositions du code pénal, de la loi sur la fonction publique fédérale et de la loi sur le statut de la fonction publique fédérale, ainsi que de la convention collective de la fonction publique (TVöD). Les infractions de corruption font l'objet d'une définition large et, en particulier, la responsabilité pénale peut être engagée par la simple acceptation de cadeaux³⁹.

Les règles en matière de conflits d'intérêts et de déclarations de patrimoine applicables aux membres du Bundestag ont été révisées. La divulgation des activités accessoires rémunérées et des autres liens extérieurs des membres du *Bundestag* est régie par la loi sur le statut juridique des membres du *Bundestag*⁴⁰, par le code de conduite à l'intention des membres du *Bundestag* et par les dispositions d'application du code de conduite à l'intention des membres du *Bundestag*⁴¹. La plupart des *Länder* exigent que leurs députés divulguent leurs activités rémunérées – qui ne sont pas interdites – mais certains d'entre eux n'ont toujours pas de législation en la matière⁴². En ce qui concerne les intérêts financiers et les contrats avec des autorités étatiques, aucune interdiction ou restriction ne pèse sur la détention, par un député fédéral, d'intérêts financiers ou sur la conclusion par l'intéressé de contrats avec des autorités étatiques⁴³. Les députés fédéraux doivent déclarer les participations qu'ils détiennent, mais seulement si celles-ci représentent plus de 25 % des

³⁷ Implementing the OECD anti-bribery convention, phase 4 report, 2018.

³⁸ *Die Bundesregierung, Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung*, 2004.

³⁹ *Die Bundesregierung, Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung*, 2004.

⁴⁰ *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages, Bundesamt für Justiz: Gesetze im Internet*.

⁴¹ *Deutscher Bundestag, Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages*, telle que promulguée le 18 juin 2013 (BGBl. I, S. 1645).

⁴² Bade-Wurtemberg, Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, Rhénanie-Palatinat, Thuringe.

⁴³ Toutefois, conformément à l'article 2 du code de conduite à l'intention des membres du *Bundestag*, les députés exerçant la profession d'avocat doivent informer le président du *Bundestag* lorsqu'ils représentent la République fédérale d'Allemagne dans le cadre d'une procédure judiciaire ou extrajudiciaire, dès lors qu'ils le font contre rémunération.

droits de vote dans la société concernée. Le nombre d'agents de l'administration du *Bundestag* chargés de surveiller les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine a été augmenté en 2019. Le GRECO a relevé la nécessité de renforcer les ressources afin de permettre un contrôle efficace de l'application des règles⁴⁴. En ce qui concerne les membres du gouvernement fédéral, les dispositions pertinentes figurent dans la loi sur le statut juridique des membres du gouvernement fédéral⁴⁵. En vertu de cette loi, les membres du gouvernement fédéral ne sont pas autorisés à occuper un emploi secondaire et doivent déclarer les cadeaux reçus en lien avec leur mandat⁴⁶. La divulgation des actifs et des biens n'est pas réglementée. De même, pour les députés du *Bundestag*, la simple possession d'actifs ou d'intérêts financiers ne doit pas faire l'objet d'une notification.

L'échelon fédéral et la plupart des *Länder* disposent d'une politique en matière de «(rétro-)pantouflage». Une «période d'attente» légale a été introduite en 2015 pour les chanceliers fédéraux, ministres et secrétaires d'État parlementaires après la fin de leur mandat. Les membres actuels et les anciens membres du gouvernement fédéral doivent informer ce dernier s'ils ont l'intention de travailler en dehors du secteur public dans les 18 mois suivant leur départ du gouvernement fédéral. Les secrétaires d'État parlementaires adressent la notification au membre compétent du gouvernement fédéral⁴⁷. Certains *Länder* ont également introduit des périodes d'attente. Au total, des dispositions de ce type ont été adoptées dans sept *Länder*, et des discussions sont en cours sur leur introduction dans trois autres *Länder*⁴⁸.

Le lobbying est réglementé par différentes dispositions régissant les contacts des députés fédéraux, des ministres fédéraux et des fonctionnaires de la fonction publique fédérale avec des tierces parties. En ce qui concerne les contacts entre les députés fédéraux et les lobbyistes, l'Allemagne ne dispose pas encore d'un registre des lobbyistes. Une liste publique est tenue à jour par le président du *Bundestag* et les représentants des organisations faisant du lobbying auprès du *Bundestag* ou du gouvernement fédéral ne peuvent être entendus par les commissions du *Bundestag* qu'à condition de s'être fait inscrire sur cette liste. Toutefois, l'inscription est purement volontaire et ne concerne que les représentants d'associations, qui ne comprennent pas les entreprises, les lobbyistes travaillant à titre indépendant et d'autres catégories⁴⁹. En ce qui concerne les fonctionnaires du service public fédéral, la stratégie de prévention de la corruption contient des lignes directrices relatives aux contacts entre les fonctionnaires et les tierces parties.

Il existe des dispositions relatives à la protection des lanceurs d'alerte et diverses lois sectorielles prévoient des procédures de signalement à leur intention. En vertu des règles actuelles, il est par exemple obligatoire d'établir des canaux de signalement pour la réception et le traitement de certaines informations communiquées par les lanceurs d'alerte dans le secteur de la santé⁵⁰. En outre, de nombreuses entreprises ont mis en place des systèmes de protection des lanceurs d'alerte à la suite des recommandations du *Deutscher Corporate*

⁴⁴ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité, recommandation IV, p. 6.

⁴⁵ *Bundesministergesetz* (BGBl. I S. 1328).

⁴⁶ Banque mondiale, profil par pays: Allemagne.

⁴⁷ Contribution de l'Allemagne au rapport 2020 sur l'état de droit, point 21.

⁴⁸ Les *Länder* de Brandebourg, Hambourg, Hesse, Basse-Saxe, Rhénanie-du-Nord – Westphalie, Schleswig-Holstein et Thuringe ont adopté des dispositions en la matière. Des discussions sont en cours dans les *Länder* de Berlin, Mecklembourg-Poméranie-Occidentale et Saxe.

⁴⁹ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation.

⁵⁰ Contribution de l'Allemagne au rapport 2020 sur l'état de droit, point 15.

Gouvernance Kodex (le code allemand de gouvernance d'entreprise)⁵¹. Des parties prenantes ont fait part de leurs préoccupations quant au risque d'un niveau de protection insuffisant des lanceurs d'alerte selon la législation applicable.

III. PLURALISME DES MÉDIAS

La liberté d'expression, la liberté de la presse⁵² et le droit à l'information sont garantis par la constitution (Loi fondamentale)⁵³. L'indépendance des quatorze autorités de régulation des médias est consacrée dans les traités inter-Länder à l'échelon national ainsi que dans les lois sur la radiodiffusion et les médias des différents *Länder*⁵⁴. La législation allemande prévoit des règles de transparence qui imposent la divulgation de la propriété des médias d'information ainsi que de toute participation détenue par des partis politiques dans des médias.

La régulation du contenu des médias relève de la compétence des *Länder*. Les radiodiffuseurs et télédiffuseurs privés sont régis par les quatorze autorités de régulation indépendantes des *Länder* (*Medienanstalten*), qui sont compétentes pour l'octroi des licences, l'attribution des fréquences et la surveillance des radiodiffuseurs et télédiffuseurs privés⁵⁵. Ces autorités veillent au respect des règles en matière de publicité et de protection de la jeunesse et encouragent les projets visant à améliorer l'éducation aux médias. Elles soutiennent également l'introduction de nouvelles technologies de radiodiffusion et contribuent à assurer la diversité dans les programmes des radiodiffuseurs privés⁵⁶. Les quatorze autorités de régulation des médias sont des organismes publics, dont l'indépendance vis-à-vis des ingérences politiques et commerciales est garantie par la loi. Elles disposent de pouvoirs réglementaires étendus et leurs décisions peuvent être contestées devant les juridictions administratives. Selon le Media Pluralism Monitor (instrument de surveillance du pluralisme des médias) 2020 («MPM 2020»), l'indicateur relatif à l'indépendance et à l'efficacité de l'autorité de régulation des médias pointe un risque très faible en Allemagne⁵⁷.

Le Conseil de la presse allemand est un organisme d'autorégulation créé par des éditeurs de presse⁵⁸. La bonne application de la Loi fondamentale, qui garantit la liberté de la presse et interdit la censure, assure l'indépendance de la presse et de ses organismes d'autorégulation à l'égard de toute ingérence politique. Le Conseil de la presse est organisé en tant qu'association enregistrée composée de deux organisations d'éditeurs et deux organisations de journalistes: l'Association fédérale des éditeurs de journaux allemands (BDZV), l'Association allemande des journalistes (DJV), l'Union allemande des journalistes (dju) au sein du syndicat allemand des services (dju in ver.di) et l'Association des éditeurs de magazines allemands (VDZ). Par l'examen des plaintes concernant le comportement de la presse, le Conseil de la presse contrôle le respect des règles de déontologie dans le travail quotidien des journalistes, qui figurent dans le code de la presse allemand, et peut rappeler publiquement à l'ordre le média concerné en cas d'infraction au code de la presse. Le travail

⁵¹ Contribution de l'Allemagne au rapport 2020 sur l'état de droit, point 14.

⁵² L'Allemagne se positionne à la 11^e place du classement de la liberté de la presse 2020 de Reporters sans frontières.

⁵³ Article 5, paragraphe 1, de la Loi fondamentale.

⁵⁴ *Medienanstalten*, page web sur la base juridique des autorités de régulation des médias.

⁵⁵ Les organismes de radiodiffusion publics sont contrôlés par leurs propres conseils de surveillance.

⁵⁶ *Medienanstalten*, page web des autorités de régulation des médias.

⁵⁷ Media Pluralism Monitor 2020. La bonne réputation et l'indépendance des autorités de régulation ont également été confirmées par les informations reçues dans le cadre de la visite dans le pays.

⁵⁸ Le code de la presse allemand est un cadre d'autorégulation établi par le Conseil de la presse allemand.

du Conseil de la presse est financé par les contributions des associations membres, et le comité des plaintes l'est par le gouvernement fédéral allemand.

En ce qui concerne la transparence de la propriété, la législation allemande contient des dispositions spécifiques exigeant la divulgation de la propriété dans le secteur des médias⁵⁹. Les radiodiffuseurs commerciaux doivent déclarer les informations relatives à leur propriété pour pouvoir demander et détenir une licence et doivent déclarer les projets affectant la structure de leur actionariat. Les médias en ligne sont tenus de veiller à la transparence des informations relatives à leur propriété en les faisant figurer dans les mentions obligatoires (*Impressum*) sur leurs sites web. Pour la presse, ces obligations de transparence concernant les mentions obligatoires sont prévues dans les lois sur la presse des différents *Länder*. Les partis politiques doivent déclarer leurs participations dans des médias conformément à la loi sur les partis politiques de 1967⁶⁰. Selon le Media Pluralism Monitor 2020, l'indicateur relatif à la transparence de la propriété des médias pointe un risque faible⁶¹.

L'Allemagne s'est dotée de garanties efficaces contre le contrôle formel exercé par les partis politiques sur les médias. L'indicateur relatif à l'indépendance politique des médias pointe un risque faible⁶². Le traité inter-Länder sur la radiodiffusion et les télémedias interdit d'une manière générale la publicité à caractère politique, idéologique ou religieux à la radio, à la télévision et dans les services de vidéo à la demande⁶³. La publicité à caractère politique n'est autorisée qu'en période électorale, le temps d'antenne devant être accordé à tous les partis candidats aux élections selon le principe de l'égalité des chances⁶⁴. Le temps d'antenne pour les publicités politiques est gratuit et aucun temps d'antenne supplémentaire ne peut être acheté. La diffusion de publicités politiques en ligne (en dehors des services de vidéo à la demande) n'est pas réglementée actuellement. Toutefois, le nouveau traité inter-Länder sur les médias comportera une disposition sur la transparence en matière de publicité à caractère politique. Les hommes et femmes politiques et les partis ne déclarent généralement pas leurs dépenses de publicité sur les plateformes en ligne.

Le cadre de protection des journalistes est établi, mais des inquiétudes se font jour quant au nombre croissant d'attaques contre des journalistes. Le cadre de protection des journalistes est défini par la liberté de la presse et de la radiodiffusion, qui sont garanties par la Loi fondamentale⁶⁵. Il est complété par les lois sur la presse et sur les médias des *Länder*. Les journalistes ont le droit de protéger leurs sources et de refuser de témoigner dans les affaires pénales, civiles et administratives. Sur la base d'un intérêt légitime, le droit d'accès à l'information est garanti par la Loi fondamentale et l'accès aux informations du gouvernement fédéral est régi par la loi sur la liberté de l'information. Treize *Länder* ont adopté des cadres similaires. Les journalistes sont protégés contre les infractions pénales sur le fondement des lois pénales applicables à tous les citoyens. Il n'existe actuellement en Allemagne aucune loi spécifique visant à protéger les journalistes de la criminalité ou concernant les enquêtes en la matière. Dans ses statistiques sur la criminalité, la police ne recense pas séparément les attaques contre les journalistes, mais fait état des infractions pénales commises contre les médias en général. Les autorités allemandes considèrent

⁵⁹ Article 26 du traité inter-Länder sur la radiodiffusion et les télémedias.

⁶⁰ *Gesetz über die politische Parteien* (BGBl. I S. 149).

⁶¹ Media Pluralism Monitor 2020, p. 12. Cette constatation a également été confirmée par les informations reçues dans le cadre de la visite dans le pays.

⁶² Media Pluralism Monitor 2020, p. 13.

⁶³ Article 7 et article 58, paragraphe 3, du traité inter-Länder sur la radiodiffusion et les télémedias.

⁶⁴ Article 42 du traité inter-Länder sur la radiodiffusion et les télémedias.

⁶⁵ Article 5 de la Loi fondamentale.

néanmoins qu'il n'est pas nécessaire d'adopter une loi distincte sur la protection des journalistes ni de recenser séparément les attaques dont ils font l'objet, compte tenu des statistiques disponibles sur l'étendue du problème⁶⁶. En Allemagne, la diffamation peut être sanctionnée par une peine d'emprisonnement, bien que tel soit rarement le cas⁶⁷. Selon le Media Pluralism Monitor 2020, les indicateurs de protection de base relatifs à la profession de journaliste, aux normes et aux protections pointent un risque faible. Toutefois, l'indicateur du Media Pluralism Monitor 2020 relatif à la sécurité physique fait état d'un risque élevé. Reporters sans frontières a déclaré qu'au moins 22 agressions violentes avaient été signalées contre des journalistes en 2018 et au moins 13 en 2019⁶⁸. En 2019 et 2020, la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a publié, pour l'Allemagne, cinq alertes concernant des cas d'atteintes à la sécurité physique, de harcèlement et d'intimidation de journalistes ainsi que d'autres actes ayant des effets dissuasifs sur la liberté des médias⁶⁹.

IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS

L'Allemagne est une république démocratique fédérale, qui compte seize états fédérés (les *Länder*). Le pouvoir est réparti entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder*. La séparation des pouvoirs est inscrite dans la Loi fondamentale⁷⁰ et dans les constitutions des *Länder*. Au niveau fédéral, le pouvoir législatif fédéral appartient au Parlement fédéral (le *Bundestag*) et à l'entité qui représente les *Länder* (le *Bundesrat*)⁷¹. Le gouvernement, le *Bundesrat* ou les membres du *Bundestag* peuvent présenter des propositions législatives⁷². L'Institut allemand des droits de l'homme et l'Agence fédérale pour la lutte contre la discrimination contribuent à la préservation des droits fondamentaux.

La réalisation d'analyses d'impact et la consultation des parties prenantes sont des pratiques bien ancrées dans le processus législatif. En Allemagne, il existe depuis 2006 un organisme en matière d'amélioration de la réglementation, dont la mission est de conseiller le gouvernement fédéral sur ces questions. Afin de renforcer la transparence du processus législatif au niveau fédéral, le gouvernement fédéral a décidé, en novembre 2019, de publier en ligne tous les commentaires des parties prenantes sur les initiatives législatives fédérales. Cette évolution a également été saluée par le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe comme étant «une étape importante pour améliorer la transparence du processus législatif du côté du gouvernement fédéral»⁷³. Il est en outre prévu d'unifier ces efforts dans le cadre d'une plateforme unique, étant donné qu'actuellement, chaque ministère fédéral publie ces contributions sur son propre site web⁷⁴.

⁶⁶ Contribution de l'Allemagne au rapport 2020 sur l'état de droit, point 34.

⁶⁷ Media Pluralism Monitor 2020, p. 9.

⁶⁸ Campagnes d'intimidation, en particulier par l'intermédiaire des médias sociaux, attaques perpétrées par l'extrême droite, police empêchant des journalistes de faire leur travail pendant certaines manifestations. Reporters sans frontières (2019, 2020), indice mondial de liberté de la presse, p. 3.

⁶⁹ Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

⁷⁰ Article 20 de la Loi fondamentale.

⁷¹ Articles 70 et suivants de la Loi fondamentale.

⁷² Des propositions peuvent être soumises par (au moins) 5 % des membres du *Bundestag*. Dans la pratique, la plupart des propositions émanent du gouvernement.

⁷³ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité, p. 38.

⁷⁴ Informations reçues dans le cadre de la visite dans le pays et de la contribution de l'Allemagne au rapport 2020 sur l'état de droit, point 21.

Le respect des droits fondamentaux et constitutionnels est assuré par divers moyens. Le contrôle de constitutionnalité est assuré tant au niveau fédéral qu'au niveau des *Länder*. À l'échelon fédéral, la Loi fondamentale prévoit plusieurs procédures différentes permettant à la Cour constitutionnelle fédérale d'effectuer un contrôle de constitutionnalité⁷⁵. Parmi ces procédures figurent le contrôle juridictionnel abstrait des règles de droit, le contrôle juridictionnel spécifique des règles de droit, les litiges entre l'État fédéral et les *Länder* ainsi qu'entre organes constitutionnels et les recours constitutionnels des particuliers qui peuvent également, dans des cas exceptionnels, inclure le contrôle de constitutionnalité de règles de droit. La Cour constitutionnelle fédérale peut par ailleurs ordonner des mesures provisoires. Le contrôle de constitutionnalité existe aussi au niveau des *Länder*. Pour les lois des *Länder*, il est exercé par la cour constitutionnelle du *Land* concerné. Le régime général en place pour le contrôle de constitutionnalité est généralement considéré comme efficace. Toutefois, l'arrêt récent de la Cour constitutionnelle fédérale du 5 mai 2020⁷⁶ a suscité des inquiétudes concernant l'étendue de la compétence de cette Cour en matière de contrôle de constitutionnalité par rapport à l'ordre juridique de l'Union européenne⁷⁷. Les parties prenantes ont également signalé certains aspects spécifiques des mécanismes établis pour contrôler la bonne exécution des décisions de la Cour constitutionnelle fédérale. Des préoccupations ont été exprimées quant à l'absence d'un mécanisme efficace pour garantir l'exécution des arrêts dans un délai déterminé, comme l'indique l'absence de suivi législatif de l'exécution d'un jugement phare sur la législation en matière de droits de succession datant de 2014⁷⁸ ou, au niveau de certains *Länder*, l'absence de mise en œuvre, par l'exécutif, de jugements administratifs dans le domaine du droit de l'Union en matière de qualité de l'air⁷⁹. Un autre aspect soulevé est l'absence de contrôle de constitutionnalité accéléré des nouvelles lois dont la constitutionnalité est mise en doute ou qui laissent à penser que le législateur ne met pas pleinement en œuvre les décisions antérieures de la Cour constitutionnelle fédérale. La seule voie de recours dans ce cas particulier est l'introduction d'un nouveau recours, ce qui peut entraîner des charges significatives pour la partie requérante⁸⁰. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, la Cour constitutionnelle fédérale a été saisie concernant certaines des mesures adoptées pour lutter contre cette pandémie⁸¹ et a ordonné des mesures provisoires⁸² contre plusieurs d'entre elles. En outre, un certain nombre de juridictions administratives allemandes ont été saisies en vue de l'adoption de mesures provisoires concernant certaines mesures prises par les pouvoirs publics en lien

⁷⁵ Articles 93 et 100 de la Loi fondamentale; voir aussi *Bundesverfassungsgericht*, page web sur les types de procédures.

⁷⁶ Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 5 mai 2020, 2 BvR 859/15.

⁷⁷ Cour de justice de l'Union européenne, communiqué de presse n° 58/20 du 8 mai 2020; déclaration de la Présidente von der Leyen, Statement/20/846 du 10 mai 2020.

⁷⁸ Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 17 décembre 2014, 1 BvR 21/12.

⁷⁹ Par exemple la contribution de l'Association allemande des juges et procureurs au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 14, avec autres références, ou la contribution de l'Association allemande des avocats au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 14, avec autres références.

⁸⁰ Informations reçues dans le cadre de la visite dans le pays et du processus de consultation en vue du rapport, par exemple la contribution écrite de l'Association allemande des avocats.

⁸¹ L'Allemagne n'a pas déclaré l'état d'urgence ni adopté un régime d'urgence spécifique; des mesures ont été prises au niveau fédéral sur la base de la loi sur les épidémies, ainsi qu'au niveau des *Länder*. Cour constitutionnelle.

⁸² Notamment la levée temporaire d'une interdiction totale des offices religieux, décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 29 avril 2020, 1 BvQ 44/20; voir également la décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 15 avril 2020, 1 BvR 828/20, concernant la liberté de réunion. Plusieurs autres demandes ont été déclarées irrecevables.

avec la pandémie de COVID-19, parfois avec succès, tandis que les procédures principales sont en cours⁸³.

Des autorités indépendantes jouent un rôle dans la protection des droits fondamentaux.

L'Institut national allemand des droits de l'homme s'est vu octroyer le statut A d'accréditation par l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI), conformément aux «principes de Paris»⁸⁴. En ce qui concerne l'Agence fédérale pour la lutte contre la discrimination, qui est l'organisme national de promotion de l'égalité, la procédure de nomination de sa direction semble sujette à des retards et à des tensions. Depuis avril 2018, elle n'est plus gérée qu'à titre provisoire⁸⁵. À côté de l'Agence fédérale pour la lutte contre la discrimination, des agences antidiscrimination ont également été créées dans huit *Länder*.

Il existe un cadre favorable à la société civile et une politique visant à rendre l'information accessible aux citoyens.

Les organisations de la société civile peuvent exercer leurs activités librement en Allemagne⁸⁶. Des discussions sont en cours concernant un arrêt rendu en 2019 par la Cour fédérale des finances au sujet du critère selon lequel les organisations de la société civile peuvent bénéficier des avantages fiscaux en faveur des associations d'utilité publique à but non lucratif⁸⁷. Les parties prenantes, y compris l'Institut national des droits de l'homme, considèrent que cet arrêt restreint le champ d'action de la société civile⁸⁸.

Des discussions et des publications régulières sur des sujets liés à l'état de droit, d'un point de vue national ou européen, contribuent à promouvoir une culture dynamique de l'état de droit.

Une plateforme de discussion sur les sujets liés à l'état de droit⁸⁹, qui est largement consultée, a gagné en importance ces dernières années et est devenue un forum d'échange sur l'état de droit tant au niveau allemand qu'au niveau européen. En 2019, le ministre fédéral de la justice et de la protection des consommateurs a mené une campagne nationale d'information et de publicité dans le cadre du «pacte pour l'état de droit». Cette campagne visait essentiellement à communiquer sur l'importance de l'état de droit et sur les garanties qu'il offre à chaque citoyen et à une société démocratique, ainsi que le reflète également le programme de la présidence allemande du Conseil (2020).

⁸³ Voir par exemple, en ce qui concerne les recours ayant abouti, tribunal administratif supérieur de Bade-Wurtemberg (VGH Baden-Württemberg), 5 mai 2020, affaire n° 1 S 1623/20 concernant le critère indicatif relatif au nombre autorisé de clients [20 m² par personne, personnel inclus] considéré comme susceptible d'être illégal; tribunal administratif supérieur de Bade-Wurtemberg (VGH Baden-Württemberg), 30 juillet 2020, affaire n° 1 S 2087/20 concernant une obligation inconditionnelle de test pour le personnel d'un abattoir (deux fois par semaine) considérée comme disproportionnée.

⁸⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (les Principes de Paris), 1993.

⁸⁵ Contribution de l'Agence fédérale pour la lutte contre la discrimination au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 11.

⁸⁶ L'espace civique est classé comme étant ouvert selon la classification CIVICUS en cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé, fermé.

⁸⁷ Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 10 janvier 2019, 1 BvR 60/17.

⁸⁸ Contribution du Réseau européen des Institutions nationales des droits de l'homme au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 109.

⁸⁹ *Verfassungsblog*.

Annexe I: Liste des sources par ordre alphabétique*

* *La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2020 sur l'état de droit peut être consultée sur (le site web de la Commission).*

Agence fédérale pour la lutte contre la discrimination, contribution au rapport 2020 sur l'état de droit, 2020.

Association allemande des avocats, contribution au rapport 2020 sur l'état de droit, 2020.

Association allemande des juges et procureurs, contribution au rapport 2020 sur l'état de droit, 2020.

Banque mondiale, profil par pays – Allemagne: <https://star.worldbank.org/sites/star/files/germany-ad-country-profile.pdf>.

Barreau fédéral allemand, contribution au rapport 2020 sur l'état de droit, 2020.

Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Korruption 2017, 2018: <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Korruption/korruptionBundeslagebild2017.html?nn=28078>.

Bundestag, *Plenarprotokoll 19/163*, 2020.

Bundesverfassungsgericht, page web «Types of proceedings»: https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/wichtige-verfahrensarten_node.html.

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, 2020 Media pluralism monitor, 2020: <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CIVICUS, Monitor CIVICUS, outil de surveillance de l'espace civique – Allemagne: <https://monitor.civicus.org/country/germany/>.

Commission européenne, rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil évaluant dans quelle mesure les États membres ont pris les dispositions nécessaires pour se conformer à la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé, COM(2019)355 final, 2019.

Commission européenne, rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, 2020.

Commission européenne, Tableaux de bord 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020 de la justice dans l'UE.

Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes: <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

Conseil de l'Europe, recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, 2000.

Conseil de la presse allemand, code de la presse allemand: <https://www.presserat.de/pressekodex.html>.

Cour constitutionnelle fédérale, arrêt du 17 décembre 2014, 1 BvL 21/12.

Cour constitutionnelle fédérale, arrêt du 5 mai 2015, 2 BvL 17/09.

Cour constitutionnelle fédérale, arrêt du 5 mai 2020, 1 BvL 859/15.

Cour constitutionnelle fédérale, décision du 15 avril 2020, 1 BvL 828/20.

Cour constitutionnelle fédérale, décision du 29 avril 2020, 1 BvL 44/20.

Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 27 mai 2019, OG et PI, affaires jointes C-508/18 et C-82/19 PPU.

Cour de justice de l'Union européenne, communiqué de presse à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 5 mai 2020, n° 58/20, 2020.

Cour fédérale des finances, arrêt du 10 janvier 2019, V R 60/17.

Der Spiegel, *Was Abgeordnete nebenher verdienen*, 2017: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/nebeneinkuenfte-in-den-landtagen-das-sind-die-top-verdiener-a-1136866.html>.

Die Linke, proposition d'instauration d'un registre de transparence obligatoire: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/000/1900015.pdf>.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre Flash 482 sur les entreprises et la corruption dans l'UE, 2019 et 2020.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre spécial 502 sur la corruption, 2020.

Gouvernement allemand, contribution de l'Allemagne au rapport 2020 sur l'état de droit, 2020.

Gouvernement allemand, Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, 2004: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_30072004_04634140151.html.

GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs – Rapport d'évaluation – Allemagne, 2015.

GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs – Deuxième rapport de conformité – Allemagne, 2019.

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (les Principes de Paris), Résolution 48/134 adoptée par l'Assemblée générale le 20 décembre 1993.

Institut universitaire européen, Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, Media Pluralism Monitor 2020, 2020.

Medienanstalten, page web des autorités de régulation des médias: <https://www.die-medienanstalten.de/en/about-the-media-authorities>.

Medienanstalten, page web sur la base juridique des autorités de régulation des médias: <https://www.die-medienanstalten.de/service/rechtsgrundlagen>.

Ministère fédéral de l'intérieur, de la construction et du territoire, Prévention de la corruption au sein de l'administration fédérale: rapport annuel 2018, 2019: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/moderne-verwaltung/korruption-prevention-report-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Ministère fédéral de la justice et de la protection des consommateurs, juridictions fédérales et des Länder, 2017: https://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Anzahl_der_Gerichte_des_Bundes_und_der_Laender.pdf?__blob=publicationFile.

Ministère fédéral de la justice et de la protection des consommateurs, pacte pour l'état de droit, 2019: https://www.bmfv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2019/020119_Rechtstaat.html.

OCDE, Implementing the OECD anti-bribery convention – Phase 4 report: Germany, 2018: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Germany-Phase-4-Report-ENG.pdf>.

Office des Nations unies contre la drogue et le crime, Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption – Executive summary: Germany., 2019: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/17-18December2019/V1911805e.pdf>.

Office fédéral de la police criminelle, *Bundeslagebild Korruption 2018*, 2019.

Présidente de la Commission européenne M^{me} Ursula von der Leyen, déclaration de la Présidente von der Leyen, Statement/20/846, 2020.

Reporters sans frontières, indice mondial de liberté de la presse 2019 et 2020: <https://rsf.org/fr/ranking/2019> – <https://rsf.org/fr/ranking/2020>.

Réseau européen des institutions nationales des droits de l'Homme, contribution au rapport 2020 sur l'état de droit, 2020.

Transparency International, indice 2019 de perception de la corruption, 2019: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/deu>.

Verfassungsblog: On matters constitutional: <https://verfassungsblog.de/>.

Visite virtuelle en Allemagne dans le cadre du rapport 2020 sur l'état de droit.

Annexe II: Visite en Allemagne

En juin 2020, les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles avec les instances suivantes:

- Association allemande des avocats (DAV)
- Association allemande des juges
- Barreau fédéral allemand (BRAK)
- Bureau de gestion commun des autorités de régulation des médias
- Chancellerie de Bavière
- Comité européen de la Conférence des ministres de la justice des *Länder*
- Ministère fédéral de la justice et de la protection des consommateurs
- Ministère fédéral de l'intérieur
- Office fédéral de la police criminelle
- Transparency International Allemagne

* La Commission a également rencontré les organisations suivantes lors de plusieurs réunions horizontales:

- Amnesty international
- Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- Civil Liberties Union for Europe
- Commission internationale de juristes
- Conférence des Églises européennes
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Fédération internationale pour les droits humains
- Forum civique européen
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Press Institute
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Plateforme d'apprentissage tout au long de la vie
- Reporters sans frontières
- Société civile Europe
- Transparency International UE