



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 1^{er} juillet 2016
Publication : 2 novembre 2016

Public
GrecoEval4Rep(2016)4

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT D'ÉVALUATION RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Adopté par le GRECO lors de sa 72^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 27 juin – 1^{er} juillet 2016)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	5
II. CONTEXTE	7
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	9
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	9
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	10
REMUNERATION ET AVANTAGES ECONOMIQUES	14
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DE CONDUITE	15
CONFLITS D'INTERETS	16
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	18
<i>Cadeaux</i>	18
<i>Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	18
<i>Intérêts financiers, contrats avec des autorités étatiques, utilisation abusive de ressources publiques</i>	20
<i>Utilisation abusive de données confidentielles, contacts avec des tierces parties</i>	21
DECLARATION DU PATRIMOINE, DES REVENUS, DU PASSIF ET DES INTERETS	21
SURVEILLANCE ET MISE EN ŒUVRE	24
CONSEIL, FORMATION ET SENSIBILISATION	29
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	31
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE	31
RECRUTEMENT, EVOLUTION DE CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	33
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE JUDICIAIRE	36
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS	37
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	39
<i>Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	39
<i>Récusation et retrait</i>	40
<i>Cadeaux</i>	40
<i>Contacts avec des tierces parties, données confidentielles</i>	41
<i>Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts</i>	41
SURVEILLANCE ET MISE EN ŒUVRE	42
CONSEIL, FORMATION ET SENSIBILISATION	44
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	45
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC	45
RECRUTEMENT, EVOLUTION DE CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	47
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE JUDICIAIRE	50
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS	51
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	53
<i>Incompatibilités, activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	53
<i>Récusation et retrait</i>	54
<i>Cadeaux</i>	55
<i>Contacts avec des tierces parties, données confidentielles</i>	55
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	55
SURVEILLANCE ET MISE EN ŒUVRE	56
CONSEIL, FORMATION ET SENSIBILISATION	57
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	59

RÉSUMÉ

1. Selon plusieurs observateurs, la corruption et l'insuffisance des mesures de lutte contre la corruption comptaient parmi les graves problèmes de politique publique en République tchèque pendant des années, notamment en ce qui concerne la gestion des fonds de l'UE, les marchés publics et d'autres interactions entre les milieux d'affaires et le secteur public. La stratégie anticorruption pour les années 2013-2014 visait à relever ces défis. On a vu alors un sursaut de la volonté politique en matière de lutte contre la corruption de haut niveau et les activités des services répressifs se sont traduites par l'arrestation de plusieurs hauts fonctionnaires pour corruption, la démission subséquente du Premier ministre et des élections législatives anticipées en octobre 2013. Parallèlement, les remous politiques enregistrés en 2013 ont gêné la mise en œuvre de cette stratégie. Il semblerait que la période ayant suivi soit caractérisée par une stabilité politique accrue propice à l'introduction de réformes de fond. Le gouvernement actuel a déclaré que la lutte contre la corruption fait partie de ses priorités. Une nouvelle Loi sur la fonction publique entrée en vigueur en janvier 2015, ainsi que la Conception anticorruption pour les années 2015-2017, prévoit l'adoption de textes de loi supplémentaires dont certains relèvent directement de la portée du présent rapport d'évaluation.

2. En ce qui concerne les parlementaires, le GRECO recommande la poursuite des réformes visant à renforcer la transparence du processus législatif et, en l'absence de toute réglementation relative au lobbying, l'introduction de règles indiquant aux parlementaires comment interagir avec des tierces parties visant à influencer sur le processus législatif et à rendre cette interaction plus transparente. De plus, le régime de déclaration devrait être modifié, notamment en ce qui concerne l'obligation pour les parlementaires de soumettre au début de leur mandat une déclaration de leurs activités, de leur patrimoine, des cadeaux qu'ils reçoivent et de leur passif, ainsi que l'introduction d'un système de déclaration électronique et l'amélioration de l'accès aux dites déclarations par le biais de l'internet. Il convient de noter le dépôt sur le bureau du Parlement d'un projet de loi de modification de la Loi sur les conflits d'intérêts afin de combler bon nombre des lacunes identifiées dans le présent rapport. Toutefois, il faudrait déployer des efforts supplémentaires en vue d'assurer une meilleure surveillance de la mise en œuvre des règles, afin de renforcer l'efficacité opérationnelle du système.

3. En ce qui concerne le système judiciaire, l'encadrement législatif des modalités de recrutement et d'évolution de carrière des juges pêche nettement par son insuffisance. Il est donc recommandé d'adopter des initiatives dans ce domaine afin de prévoir des procédures uniformes et transparentes, ainsi que de garantir la conformité des décisions à des critères objectifs définis à l'avance, notamment le mérite, et de motiver toutes les décisions prises dans le cadre de cette procédure et d'autoriser l'introduction de recours à leur encontre devant un tribunal. En ce qui concerne les procureurs, un processus de réforme – visant à renforcer l'indépendance du parquet à l'égard des influences politiques, à accroître la transparence dans les relations internes, à réduire la possibilité de couvrir les ingérences dans certains domaines spécifiques et à renforcer l'obligation de chaque procureur de répondre des progrès des affaires dont il a la charge – est en cours et mérite clairement d'être soutenu. Le présent rapport énonce plusieurs recommandations spécifiques, notamment en vue de garantir que les décisions relatives à la nomination du procureur général et des autres procureurs principaux se fondent sur des procédures de sélection transparente, que la révocation des intéressés ne soit possible que dans le contexte d'une procédure disciplinaire et que, comme pour les juges, les modalités du recrutement et de la promotion soient réglementées de manière plus détaillée. De plus, la possibilité pour les juges et les procureurs de contester des décisions disciplinaires, y compris leur révocation, devant un tribunal devrait être introduite.

4. Enfin, en ce qui concerne toutes les catégories de fonctionnaires mentionnées dans le présent rapport, il est recommandé au Parlement, au système judiciaire et au ministère public d'adopter des Codes de conduite en vue de donner des consignes sur la conduite à tenir en cas de conflit d'intérêts et les situations connexes, lesquelles seraient complétées par des mesures concrètes comme une formation spécialisée, des entretiens consultatifs et des initiatives en matière de sensibilisation.

I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. La République tchèque a rejoint le GRECO en février 2002. Depuis son adhésion, elle a été évaluée dans le cadre des premier (mars 2003), deuxième (mai 2006) et troisième (avril 2011) cycles. Les rapports d'évaluation correspondants, ainsi que les rapports de conformité ultérieurs, peuvent être consultés sur la page d'accueil du GRECO (www.coe.int/GRECO).

6. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le quatrième cycle d'évaluation porte sur la « prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO innove et souligne la nature multidisciplinaire de ses attributions. Dans le même temps, ce thème est également clairement lié aux travaux précédents du GRECO, notamment à son Premier Cycle d'Évaluation qui plaçait l'accent sur l'indépendance du système judiciaire, à son Deuxième Cycle qui portait sur l'administration publique en tant que branche du pouvoir exécutif et à son Troisième Cycle qui visait la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.

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

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

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

9. Aux fins de la préparation du présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la République tchèque au questionnaire d'évaluation [Greco Eval IV (2015) 7E], ainsi que sur d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. Par ailleurs, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a effectué une visite sur place en République tchèque du 23 au 27 novembre 2015. Elle se composait de M. Ömer Faruk GENCKAYA, professeur à l'université de Marmara SBF (Turquie), M^{me} Anita LEWANDOWSKA, juge au tribunal de district de Warszawa Zoliborz (Pologne), M. Jens-Oscar NERGARD, conseiller principal, ministère des Collectivités locales et de la Modernisation (Norvège) et M^{me} Theodora PIPERI, juriste, Bureau du procureur général, Conseil de la République (Chypre). L'EEG a bénéficié du soutien de M. Michael JANSSEN du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG a rencontré des représentants du ministère de la Justice, du Bureau du gouvernement (Service de lutte contre la corruption), des membres de la Chambre des députés et du Sénat, ainsi que des commissions parlementaires pertinentes, des membres des Bureaux des deux assemblées et de l'Institut parlementaire, des juges de la Cour suprême, de la Cour administrative suprême et du tribunal municipal de Prague (qui est un tribunal régional), un représentant de l'Union des Juges, des procureurs situés à différents niveaux de la hiérarchie et des ONG (Frank Bold Society, Transparency International).

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

II. CONTEXTE

12. La corruption et l'insuffisance des mesures de lutte contre la corruption sont citées par plusieurs observateurs comme parmi les plus graves problèmes de politique publique affectant la République tchèque ces dernières années, en particulier en ce qui concerne la gestion des fonds de l'UE, les marchés publics et les autres interactions entre les milieux d'affaires et le secteur public¹. Selon l'Eurobaromètre spécial de 2013 sur la corruption², 95 % des répondants tchèques estimaient que la corruption était répandue dans leur pays (contre une moyenne UE de 76 %), 28 % sentaient qu'ils étaient affectés par la corruption dans leur vie quotidienne (contre une moyenne UE de 26 %), 8 % de ceux ayant eu affaire aux institutions mentionnées dans l'étude déclaraient s'être vu demander de verser un pot-de-vin dans les 12 mois précédents (contre une moyenne UE de 4 %) et 76 % estimaient que la corruption avait augmenté ces dernières années (contre une moyenne UE de 56 %). Cela dit, l'indice le plus récent de la perception de la corruption (CPI) établi par Transparency International (TI) indique des améliorations substantielles : en 2015, en effet, la République tchèque s'est classée 37^e sur 167 pays (avec une note de 56 sur 100) alors qu'elle n'était que 53^e en 2014 (avec une note de 51 sur 100)³.

13. Sous l'angle du thème du Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO et selon l'Eurobaromètre spécial de 2013 consacré à la corruption, 73 et 69 % des répondants tchèques pensaient que la corruption était répandue dans les partis politiques et parmi les hommes politiques, respectivement (contre une moyenne UE de 56 et 58 %). Selon le Baromètre mondial de la corruption de TI publié en 2013 (GCB), 75 % des personnes interrogées considéraient les partis politiques comme corrompus/extrêmement corrompus (plaçant donc ces formations en tête des institutions gangrenées) contre 59 % (pour une moyenne mondiale de 57 %) pour le Parlement et 52 % (pour une moyenne mondiale de 56 %) pour le système judiciaire.

14. Depuis 1999, le gouvernement a adopté des stratégies complètes de lutte contre la corruption. Parmi les lois votées particulièrement pertinentes sous l'angle de la présente évaluation, il convient de citer la Loi de 2006 sur les conflits d'intérêts (LCI) qui encadre juridiquement la prévention et la résolution de ce type de conflits chez les agents publics, y compris les parlementaires. Pourtant, ce texte ne couvre pas pour le moment les juges et les procureurs. Il convient également de mentionner les réformes introduites dans la Constitution en 2013 en vue de limiter l'immunité dont jouissent les parlementaires et les juges de la Cour constitutionnelle à la durée de leur mandat. La stratégie anticorruption pour les années 2013-2014⁴ s'attaquait à bon nombre des défis qui subsistaient. On a assisté à un regain de volonté politique d'éradication de la corruption de haut niveau, et les activités des services répressifs se sont aussi traduites par l'arrestation de plusieurs hauts fonctionnaires, la démission subséquente du Premier ministre et des élections législatives anticipées en octobre 2013. Parallèlement, ces remous politiques ont gêné la mise en œuvre de la stratégie pendant la même année.

¹ Voir le rapport de 2014 consacré à la République tchèque par Bertelsmann Stiftung (<http://www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/reports/2014/pdf/BTI%202014%20Czech%20Republic.pdf>). Voir également, par exemple, le Rapport anticorruption de l'UE de février 2014 (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_czech_republic_chapter_fr.pdf) ; l'étude de Freedom House intitulée « Nations in Transit 2015 – Czech Republic » (https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015_Czech%20Republic.pdf) ; le rapport d'évaluation du système visant à garantir l'intégrité nationale de la République tchèque, tel qu'il a été publié en 2011 par Transparency International (http://issuu.com/transparencyminternational/docs/2011_nisczechrepublic_en?e=2496456/2975108).

² http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

³ <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>

⁴ « From corruption to integrity – the government's strategy to combat corruption in the years 2013 and 2014 »

15. Le gouvernement actuel a déclaré que la lutte anticorruption fait partie de ses priorités⁵. La nouvelle Loi sur la fonction publique, entrée en vigueur en janvier 2015, et la Conception anticorruption pour les années 2015-2017 prévoient plusieurs mesures législatives supplémentaires, comme la modification de la LCI, qui vont entre autres étendre sa portée pour couvrir les juges et les procureurs, et l'adoption d'une nouvelle Loi sur le ministère public, qui sont actuellement à l'examen devant le Parlement. Il convient de noter que le Bureau du procureur général avait déjà subi des changements au niveau de son personnel et de ses structures en 2011 et 2012, à la suite de scandales ayant éclaté en 2009 et, ces dernières années, s'est engagé à tenter des poursuites dans les affaires politiquement sensibles. Néanmoins, d'autres changements devraient affecter ce service dans le but, notamment d'assurer son indépendance à l'égard de toute influence politique, conformément aux nombreux appels en ce sens lancés par plusieurs observateurs ou instances nationaux et internationaux.

16. Dans le cadre des Premier, Deuxième et Troisième Cycles d'évaluation, le GRECO avait adressé un total de 34 recommandations à la République tchèque en vue d'accroître sa capacité de lutte contre la corruption et, à ce jour, 17 d'entre elles ont été intégralement mises en œuvre. Au moment de la clôture de la procédure de Conformité de Deuxième Cycle, quatre recommandations relatives à « l'administration publique et la corruption » n'avaient pas été correctement suivies et 11 des 13 recommandations formulées dans le cadre du Troisième Cycle d'évaluation – y compris l'ensemble des neuf recommandations relatives à la « Transparence du financement des partis politiques » – attendent toujours d'être intégralement mises en œuvre. Ceci dit, dans son rapport de conformité le plus récent, le GRECO a été heureux de constater que, malgré un retard considérable, une série de modifications à la Loi sur les partis et mouvements politiques et à plusieurs lois électorales a finalement été présentée au Parlement⁶.

⁵ Voir, par exemple, le Programme national de réforme de la République tchèque pour 2015 (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_czech_en.pdf).

⁶ Dans le cadre du Troisième Cycle d'évaluation, la République tchèque fait toujours l'objet d'une « procédure de non-conformité » dans la mesure où le taux de mise en œuvre globale des recommandations est considéré comme « globalement insuffisant ». Le Rapport de Conformité intérimaire du Troisième Cycle le plus récent a été adopté par le GRECO en décembre 2015, voir le document Greco RC-III (2015) 18F ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/GRECO/evaluations/round3/RC3%20Interim/GrecoRC3\(2015\)18_CzechRep_3rd_Interim_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/GRECO/evaluations/round3/RC3%20Interim/GrecoRC3(2015)18_CzechRep_3rd_Interim_FR.pdf)).

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

17. La République tchèque est une république parlementaire dotée d'un système multipartite. Depuis la réforme de la Constitution en 2012, le chef de l'État est le Président, élu au suffrage direct. Le Parlement bicaméral se compose d'une Chambre des députés (*Poslanecká sněmovna*) et d'un Sénat (*Senát*), dont les rôles respectifs sont définis par la Constitution de 1992⁷ et les modalités de travail par leurs Règles de procédure (RdP) respectives, lesquelles sont énoncées dans des lois. Les 200 parlementaires sont élus pour un mandat de quatre ans dans le cadre d'un système de représentation proportionnelle reposant sur des listes de parti et prévoyant un seuil de 5 %. Les 81 sénateurs sont élus pour six ans, leur assemblée étant renouvelée pour un tiers tous les deux ans dans des circonscriptions uninominales sur la base d'un système majoritaire à deux tours. À l'heure actuelle, 39 parlementaires (19,5 %) et 15 sénateurs (18,5 %) sont des femmes.

18. En vertu de l'article 26 de la Constitution, les parlementaires⁸ sont tenus d'exercer leur mandat personnellement, conformément à leur serment, et ne sont tenus par aucune instruction impérative dans l'exercice de ce mandat. Selon les autorités, cette obligation reposerait donc sur le principe du libre mandat, de sorte qu'il est attendu des députés qu'ils défendent l'intérêt public de tous, au mieux de leurs connaissances et de leur conscience.

19. Il peut être mis fin au mandat d'un député dès lors que celui-ci refuse de prêter serment ou émet des réserves au moment de prêter serment, lorsque la durée normale du mandat expire, lorsque l'intéressé démissionne ou perd son éligibilité, lorsque la Chambre est dissoute et lorsque l'intéressé occupe des fonctions incompatibles.

20. Les deux Chambres du Parlement élisent et révoquent un Président et des Vice-présidents⁹. Elles établissent également des comités et commissions dont les membres sont élus à la majorité. Les comités sont formés conformément aux principes de représentation proportionnelle, sauf disposition contraire des RdP¹⁰. Lorsqu'un parlementaire siège au gouvernement, il ne peut pas occuper les fonctions de président ou de vice-président d'une Chambre, d'un comité parlementaire, d'une commission parlementaire ou d'une commission d'enquête¹¹. Parmi les comités permanents obligatoires, il convient de citer le Comité du mandat et de l'immunité de chaque Chambre chargé, entre autres, de contrôler le respect des conditions dans lesquelles un parlementaire faisant l'objet de poursuites pénales peut voir son immunité levée, ainsi que d'engager des procédures disciplinaires à l'encontre d'un parlementaire et de sanctionner éventuellement l'intéressé.

21. Chaque Chambre dispose d'un Bureau parlementaire qui fournit un soutien professionnel, organisationnel et technique aux activités menées par l'assemblée concernée, ses organes et bureaux, les parlementaires et les groupes politiques. Le Bureau, financé sur le budget de l'État, est dirigé par un Secrétaire général qui est responsable devant le Président de la Chambre¹², qui est nommé et limogé par ce dernier, avec l'accord du Comité directeur de la Chambre. En outre, l'Institut

⁷ <http://mjp.univ-perp.fr/constit/cz1992.htm>

⁸ Le présent rapport utilise le terme « parlementaire » pour désigner indifféremment un député ou un sénateur.

⁹ Article 29 de la Constitution

¹⁰ Voir l'article 115 des RdP de la Chambre des députés et l'article 47 des RdP du Sénat.

¹¹ Voir les articles 31 et 32 de la Constitution.

¹² Voir l'article 117 des RdP de la Chambre des députés et l'article 146 des RdP du Sénat – Le Comité directeur est composé du président et des vice-présidents de la Chambre ainsi que d'autres parlementaires, conformément au principe de la représentation proportionnelle des groupes politiques dans la Chambre concernée.

parlementaire, une structure indépendante de la Chambre des députés, s'acquitte de différentes tâches en matière de recherche et de formation pour les deux Chambres, leurs comités et autres entités, des parlementaires à titre individuel et des Bureaux parlementaires.

22. La Chambre des députés, un député, un groupe de députés, le Sénat, le gouvernement ou l'organe représentatif d'une collectivité territoriale supérieure autonome¹³ peuvent présenter un projet ou une proposition de loi. Dans la procédure législative normale, tout projet ou proposition de loi adopté par la Chambre des députés doit être transmis au Sénat qui dispose alors de 30 jours pour voter ou rejeter le texte, le renvoyer à la Chambre avec des amendements ou bien faire part de son intention de ne pas l'examiner. Lorsque le Sénat rejette un projet ou une proposition de loi, la Chambre des députés procède à un deuxième vote dans le cadre duquel le texte concerné ne peut être adopté qu'à la majorité absolue des députés. Si Sénat renvoie un projet ou une proposition de loi avec des amendements, la Chambre des députés doit se prononcer sur le texte modifié et, en cas de rejet, elle ne pourra adopter la version initiale qu'à l'issue d'un deuxième vote et à condition de réunir la majorité absolue des députés. Aucun amendement ne peut être introduit par la Chambre des députés lorsqu'elle se prononce sur un projet ou une proposition de loi rejeté ou renvoyé par le Sénat¹⁴.

23. En règle générale, chaque projet ou proposition de loi fait l'objet de trois lectures à la Chambre des députés. Dans des circonstances exceptionnelles et lorsque des droits et libertés fondamentaux ou bien la sécurité de l'État sont en jeu ou bien lorsque l'État pourrait subir des pertes économiques considérables, le président de la Chambre – à la demande du gouvernement – doit déclarer l'état d'urgence législative pour une période limitée dans le temps. L'intéressé peut alors, toujours à la demande du gouvernement, décider de procéder à l'examen sommaire de tout projet de loi présenté par le cabinet ; quant au Sénat, il peut lui aussi, à la demande du gouvernement, engager une procédure d'examen accélérée du projet de loi¹⁵.

Transparence du processus législatif

24. Tout projet ou proposition de loi soumis à la Chambre des députés est immédiatement publié sous forme électronique sur les sites Web librement accessibles de cette assemblée¹⁶. Il en va de même en ce qui concerne les amendements soumis à une phase ultérieure du processus législatif et de la version définitive des textes adoptés. Les autorités font également savoir que des séminaires ou des conférences destinés à des spécialistes et portant sur les sujets constituant la matière d'un projet ou d'une proposition de loi spécifique sont souvent organisés dans l'enceinte du Parlement.

25. En ce qui concerne les projets de loi (lesquels sont nettement plus nombreux que les propositions de loi), le gouvernement publie les textes pertinents dès la phase de préparation du processus législatif¹⁷. Le public a donc l'occasion de se familiariser avec le contenu des projets présentés par un ministère dans le cadre d'une « procédure de commentaire interministérielle » et d'envoyer des commentaires au ministère concerné, conformément aux Règles législatives du gouvernement¹⁸. Avant même cette étape, le ministère concerné doit consulter le public dans le contexte de l'application obligatoire de l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR) au stade de la préparation des projets de loi¹⁹. La faculté de commenter le projet de loi est donc conférée non pas uniquement aux

¹³ Article 41 de la Constitution

¹⁴ Voir les articles 45 à 47 de la Constitution.

¹⁵ Voir les articles 99 et suivants des RdP de la Chambre des députés ; article 118 des RdP du Sénat.

¹⁶ Voir www.psp.cz.

¹⁷ Les documents sont publiés dans la base de données eKLEP qui est largement ouverte au public via le portail Web du gouvernement (ODOK, voir www.odok.cz).

¹⁸ Pour plus de détails, voir <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>.

¹⁹ Cette obligation est énoncée dans les Principes généraux d'évaluation d'impact d'une réglementation, voir <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/uvod-87615/>.

organes de l'administration publique, mais également aux collectivités territoriales (régionales) autonomes, aux syndicats ou autres associations de travailleurs et au grand public (ce dernier n'étant pas obligatoirement consulté, mais pouvant envoyer des commentaires dans le même délai, à savoir, en principe dans les 20 jours ouvrés pour un projet de loi²⁰). Selon les autorités, en principe, pour ce qui est des propositions de loi, le gouvernement soumet une déclaration (d'approbation, de désapprobation ou de refus) qui est présentée à la Chambre des Députés. Elles indiquent en outre que le gouvernement peut soumettre des commentaires qui sont ensuite publiés sur les sites Web des Chambres du Parlement et il est d'usage que les auteurs de chaque proposition (qu'il s'agisse de députés individuels ou de groupes de députés) organisent des séminaires ou des conférences publics sur l'objet du texte.

26. Même si l'EEG admet l'existence des arrangements mentionnés plus haut, elle a également entendu plusieurs critiques de représentants de la société civile dénonçant le caractère incomplet de l'application des règles AIR. Selon les intéressés, le processus n'est pas explicite, toutes les institutions et organisations pertinentes ne sont pas associées à la préparation du texte et les auditions publiques tenues dans ce cadre sont rares. Même si, à strictement parler, la transparence du processus préparatoire échappe à la portée de la présente évaluation – et si, par conséquent, aucune recommandation n'est formulée dans ce contexte –, les autorités sont invitées à tenir compte de ces préoccupations et à examiner les possibilités de rendre le processus plus transparent en pratique. Il en va de même en ce qui concerne la préparation des propositions de loi pouvant émaner de députés individuels, de groupes de députés ou de sénateurs, d'autant plus que les mécanismes de transparence décrits plus haut ne leur sont pas applicables. Enfin, l'EEG a noté avec intérêt, après la visite, qu'une bibliothèque numérique dénommée « eKLEP » – contenant entre autres des informations sur l'intégralité du processus de préparation des projets de loi, y compris les commentaires formulés par les ministères et autres institutions compétentes – a été ouverte au grand public²¹.

27. La version définitive des lois adoptées est publiée dans le Recueil officiel des Lois en version imprimée, qui est la seule version légalement contraignante. Des versions non imprimées des lois adoptées sont également publiées sur le site Web du ministère de l'Intérieur²² ; la recherche d'un texte de loi spécifique dans le Recueil suppose la connaissance du numéro précis (ou d'un autre attribut spécifique) de cet instrument. Les textes ainsi postés ne peuvent pas faire l'objet d'une recherche en texte intégral. Cette situation a été à maintes reprises critiquée par les organisations de la société civile. L'EEG a appris que, depuis 2009, le ministère travaille sur l'amélioration de l'accès public au Recueil officiel des lois et qu'un projet de loi est à l'examen devant le Parlement pour remplacer la version papier par un système électronique (« e-Sbirka ») à compter de 2019, ce dont il convient à l'évidence de se féliciter.

28. En règle générale, les réunions tenues par les comités et les commissions sont ouvertes au public sauf disposition contraire des RdP ou à moins que l'organe en question décide de siéger à huis clos pendant tout ou partie d'une réunion²³. Les procédures disciplinaires et les réunions des Comités du mandat et de l'immunité sont toujours fermées au public. Le procès-verbal écrit de la réunion du comité ou de la commission doit contenir : des informations sur l'ordre du jour ; le nom du président ; éventuellement la liste des propositions présentées ; le nom des personnes ayant pris part aux débats ; le nom des parlementaires ayant voté sur chaque point spécifique et le

²⁰ Section 8(3) des Règles législatives du Gouvernement. Conformément à la section 8(4) des Règles, le délai peut être exceptionnellement réduit à cinq jours ouvrés.

²¹ La bibliothèque électronique est accessible au public sous la forme « VeKLEP » depuis le 8 mars 2016, voir <https://apps.odok.cz/veklep-news>

²² Voir <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

²³ Voir les articles 37 et suivants des RdP de la Chambre des députés ; les articles 90 et suivants des RdP du Sénat.

résultat du vote ; le texte des amendements écrits, des nouvelles propositions, des résolutions adoptées, des déclarations, ainsi que de tous les autres documents examinés. Le compte-rendu des réunions publiques est posté sur le site Web de la Chambre concernée. Un enregistrement audio de la réunion est archivé pendant six mois. Les discussions au sein des sous-comités ou des sous-commissions se tiennent à huis clos, à moins que l'organe concerné n'en décide autrement.

29. Les réunions des deux Chambres sont ouvertes au public²⁴. Ce dernier ne peut être exclu que dans les conditions définies par la loi. Conformément aux RdP, sur demande du gouvernement ou d'un député, chaque Chambre peut décider de tenir tout ou partie d'une réunion à huis clos, notamment lorsque l'ordre du jour prévoit des questions considérées comme relevant de la sécurité ou de la défense nationale ou bien de sujets confidentiels²⁵. Chaque compte-rendu écrit de réunion doit contenir des informations sur l'ordre du jour, le nom du président, les propositions présentées, le nom des personnes ayant pris la parole, le nombre de députés présents, le résultat des votes, le texte des pétitions écrites, les résolutions et les déclarations adoptées, ainsi que les autres documents examinés. Les comptes rendus sont postés sur le site Web de la Chambre concernée. Un enregistrement audiovisuel de chaque réunion est archivé pendant au moins six mois²⁶. De plus, les séances plénières sont retransmises à la télévision à la fois en direct (intégralement) et dans le cadre d'émissions d'actualité. Un enregistrement sténographique est également publié sur le Web. Les votes organisés dans le cadre d'une séance plénière peuvent être publics ou secrets. Le vote d'une loi doit toujours être public. Des informations sur le résultat des votes, présentées de manière à pouvoir permettre au public de voir comment chaque député individuel a voté, sont publiées sur le site Web de la Chambre concernée, à moins que la réunion n'ait été fermée au public²⁷. Cette information peut être également communiquée aux personnes intéressées par les employés des centres d'information des deux Chambres.

30. À la demande d'au moins cinq sénateurs ou d'un comité du Sénat, ce dernier peut décider de tenir une audition publique pour se pencher sur certaines questions, de concert avec des experts et d'autres personnes susceptibles de fournir des informations pertinentes. L'audition est annoncée dans une lettre d'invitation adressée au Sénat et/ou dans la presse. Les participants invités ont le droit de prendre la parole au cours du débat, ainsi que de soumettre des motions et des avis sur les questions soulevées. Un compte-rendu détaillé de l'audition doit être rendu public. Tout comité sénatorial peut également décider, au moyen d'une résolution, de tenir une audition publique et d'appliquer en conséquence les règles susmentionnées²⁸. En ce qui concerne la Chambre des députés, les autorités ont indiqué que, malgré l'absence de règles correspondantes, les comités ou sous-comités de cette assemblée organisent des séminaires publics d'experts sur les questions couvertes par les projets ou propositions de loi.

31. L'EEG a été satisfaite d'apprendre que, en 2014, des mesures ont été prises par la République tchèque afin d'accroître la transparence du processus législatif et que des organisations de la société civile ont participé à cette réforme. En particulier, la loi désormais dispose que : (1) un compte-rendu écrit de chaque réunion tenue par un comité public doit être publié et indiquer le texte des amendements déposés, ainsi que des informations sur leurs auteurs, sur la teneur des discussions et sur les résultats nominatifs des votes ; (2) les amendements à des projets ou des propositions de loi présentés par un comité en deuxième lecture à la Chambre des députés doivent être justifiés par un avis d'expert de la commission ; (3) 14 jours au moins doivent séparer

²⁴ Article 36 de la Constitution.

²⁵ Article 56 des RdP de la Chambre des Députés ; article 52 des RdP du Sénat.

²⁶ Article 68 des RdP de la Chambre des Députés ; article 95 des RdP du Sénat. Voir www.psp.cz pour la Chambre des Députés et www.senat.cz pour le Sénat.

²⁷ Articles 73 et suivants des RdP de la Chambre des Députés ; articles 71 et suivants des RdP du sénat.

²⁸ Voir les articles 44 et suivants des RdP du Sénat.

les deuxième et troisième lectures²⁹. En d'autres termes, l'examen d'une loi en troisième lecture intervient lors d'une réunion différente de celle ayant permis son examen en deuxième lecture et le dépôt d'amendements. Il convient sans aucun doute de se féliciter de ces arrangements, car ils permettent au public de remonter jusqu'aux auteurs d'un amendement (qu'il s'agisse d'un ou plusieurs parlementaires) et aux parlementaires eux-mêmes d'examiner soigneusement les amendements proposés. Ceci dit, l'EEG nourrit encore certaines préoccupations dans ce domaine.

32. Premièrement, le comité disposant de deux mois pour publier ses comptes rendus de séance, il arrive fréquemment que de tels documents – censés fournir des informations détaillées sur les amendements proposés au projet ou à la proposition de loi comme indiqué plus haut – soient postés sur le site Web de la Chambre des députés alors que les amendements ont déjà été déposés en deuxième lecture. Ce retard affecte sensiblement la transparence du processus législatif. De plus, les réunions des sous-comités sont généralement fermées au public et, par conséquent, ne font pas l'objet d'une publication libre d'accès. Il est donc impossible pour le public de suivre de près la finalisation et/ou la modification des projets ou propositions de loi au cours des réunions du sous-comité compétent ou bien d'identifier les députés – voire les invités – ayant participé au processus et d'évaluer leur rôle respectif. L'EEG partage les craintes exprimées par une partie de ses interlocuteurs concernant cette situation qui contribue, elle aussi, à réduire l'efficacité des réformes législatives décrites ci-dessus.

33. Parmi les autres domaines dans lesquels il serait possible de progresser, on peut citer les contacts entre les parlementaires et des tierces parties et plus particulièrement des lobbyistes. À l'heure actuelle, ces contacts ne sont pas recensés et l'influence des tiers sur le processus législatif n'est pas décrite dans les travaux préparatoires des projets ou des propositions de loi. Selon les organisations de la société civile rencontrées au cours de la visite, les relations entre les parlementaires et les grosses entreprises sont étroites et une certaine zone de flou entoure les activités de lobbying notamment auprès des entreprises publiques. Dans la mesure où ces activités ne sont absolument pas réglementées, d'aucuns font valoir que la transparence pourrait être sensiblement renforcée par l'introduction d'outils tels que la publication de l'agenda des hommes politiques, l'enregistrement obligatoire des lobbyistes – une mesure qui devrait s'appliquer non seulement aux lobbyistes professionnels, mais également à tous les groupes d'intérêts – et/ou le prélèvement d'« empreintes législatives », c'est-à-dire la publication de renseignements concernant les personnes ayant participé à la préparation du texte de loi et leur impact sur la version finalement retenue.

34. Dans ce contexte, l'EEG a été intéressée d'apprendre que, malgré plusieurs tentatives infructueuses lancées dans le passé pour réglementer les activités de lobbying et exiger des parlementaires qu'ils révèlent leurs contacts avec des tiers, un groupe de travail a récemment été établi au sein du Bureau du Gouvernement afin de faire une analyse de la situation d'ici la fin 2016, en vue d'une possible législation à l'avenir dans ce domaine. Aux yeux de l'EEG, il convient de prendre des mesures pour renforcer la transparence, permettre au public de déterminer quels sont les intérêts ayant été pris en considération dans le cadre du processus législatif et limiter le risque d'influence indue de tiers sur les parlementaires. Il serait hautement désirable de réglementer les relations des parlementaires avec des tierces parties et également d'institutionnaliser les contacts avec des personnes ou des groupes représentant des intérêts spécifiques ou sectoriels, notamment en exigeant l'enregistrement des lobbyistes, en obligeant les parlementaires à dévoiler leurs contacts avec des tiers dans le cadre de la préparation d'un texte de loi (voir plus haut), en introduisant des règles de conduite applicables à la fois aux tiers concernés et aux parlementaires (de manière à indiquer à ces derniers comment se comporter vis-à-vis des personnes cherchant à influencer sur leur travail) et à promouvoir activement la transparence dans ce domaine. Au vu des paragraphes précédents,

²⁹ Ce délai peut être ramené à sept jours. Avant la réforme, il n'était que de 48 heures.

le GRECO recommande (i) d'assurer la publication en temps utile des comptes rendus des réunions des comités parlementaires et de renforcer la transparence du travail accompli dans le cadre des sous-comités ; (ii) d'introduire, à l'intention des parlementaires, des règles sur les relations avec les lobbyistes et les autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif et de rendre ces relations plus transparentes.

Rémunération et avantages économiques

35. En vertu des dispositions de la Loi n ° 236/1995³⁰, les parlementaires ont droit à un salaire, au remboursement de leurs dépenses, à des prestations en nature et à une indemnité de départ.

36. Le salaire des parlementaires est calculé selon un coefficient d'augmentation du salaire de base, lequel en 2015 s'élevait à 56 814,75 CZK (environ 2 102 EUR)³¹. Ce coefficient étant de 1,08, le salaire mensuel brut atteignait la même année 61 359,93 CZK (environ 2 270 EUR) pour un parlementaire ordinaire³². Le coefficient augmente – dans une fourchette allant de 0,11 à 1,82 – pour les présidents et vice-présidents des sous-comités, comités, groupes parlementaires et Chambres, ainsi que pour les présidents des commissions et des délégations auprès d'organisations internationales. Le coefficient maximal est réservé aux présidents de Chambre.

37. Le remboursement des dépenses des parlementaires couvre leurs frais de déplacement (somme forfaitaire en ce qui concerne les déplacements à l'intérieur du pays), les frais de séjour provisoire au siège du Parlement (à moins que le parlementaire préfère qu'on lui fournisse directement un logement) et la rémunération (à hauteur de 25 % du salaire de base) des spécialistes ou du personnel administratif dont il utilise les services. Les avantages en nature accordés aux parlementaires revêtent la forme d'un logement au siège du Parlement, à moins qu'ils ne disposent déjà d'une résidence permanente à Prague ou qu'ils préfèrent opter pour la solution du remboursement des dépenses pertinentes, l'utilisation d'un bureau correctement équipé dans leur circonscription et l'installation prioritaire d'une ligne téléphonique. Le budget de fonctionnement du bureau de chaque parlementaire est prélevé sur les ressources publiques.

38. Selon les autorités, des informations sur la rémunération et les avantages octroyés aux parlementaires sont publiquement accessibles conformément à la Loi n° 106/1999 relative à l'accès libre à l'information, telle qu'elle a été modifiée. Le contrôle (par exemple des documents comptables et autres justificatifs présentés par les parlementaires en vue d'obtenir le remboursement de leurs dépenses avérées) est assuré, en premier lieu, par les Bureaux parlementaires. De plus, l'audit de la gestion des ressources budgétaires affectées aux salaires, au remboursement des dépenses, aux avantages en espèces et à la prime de départ est assuré par la Cour des comptes³³.

³⁰ La Loi n° 236/1995, telle qu'elle a été amendée, relative aux salaires et autres avantages liés à un mandat de représentant de la puissance publique, à l'exercice de certaines fonctions étatiques au sein d'organismes officiels, à la fonction de juge ou à un mandat de membre du Parlement européen.

³¹ En 2015, le salaire de base des parlementaires était 2,25 fois plus élevé que le salaire mensuel nominal moyen des personnes physiques se livrant à des activités non commerciales sur la base des données publiées par le Bureau national des statistiques tchèque pour les 12 mois précédant la dernière année calendaire. Il a été fixé par un communiqué du ministère du Travail et des Affaires sociales (Loi n° 31/2015) sur le montant du salaire de base aux fins du calcul du remboursement de certaines dépenses des représentants de la puissance publique, conformément à la Loi n° 236/1995.

³² Selon le Bureau national tchèque des statistiques, le salaire mensuel moyen brut en 2014 s'élevait, selon la nomenclature CZ-NACE (applicable aux personnes physiques) à 24 838 CZK (environ 919 EUR), contre 24,224 CZK/approximativement 896 EUR dans le domaine non commercial.

Voir <https://www.czso.cz/documents/10180/20552275/w-11002414q4p2b.pdf/27d41b7a-e666-4331-b5d3-df6074d91d10?version=1.1>

³³ Conformément à la Constitution et à la Loi n° 166/1993 relative à la Cour des comptes, telle qu'elle a été modifiée.

39. Chaque groupe politique établi au sein de la Chambre des députés ou du Sénat et constitué, en règle générale, des partis ou mouvements politiques représentés par les parlementaires aux élections a droit : 1) à des bureaux situés dans les locaux de la Chambre concernée et équipés de tous les moyens techniques adéquats, et 2) à une contribution financière (dont le montant exact dépend de l'importance numérique du groupe) prélevée sur le budget de la Chambre concernée et destinée à couvrir ses dépenses de fonctionnement³⁴. Tous les ans, chaque Chambre adopte une série de règlements économiques. Le groupe politique doit recenser toutes les contributions qu'il reçoit d'une manière spécifique et, à la demande du Comité directeur ou du Comité du programme et de la procédure, les partis politiques concernés doivent produire les documents justificatifs et un relevé de compte³⁵.

Principes éthiques et règles de conduite

40. Il n'existe aucun Code de conduite ou d'éthique destiné aux parlementaires. En vertu de l'article 26 de la Constitution, les députés et les sénateurs doivent s'acquitter personnellement des devoirs de leur charge conformément au serment³⁶ qu'ils ont prêté et ne sont tenus par aucun mandat impératif. Selon les autorités, en 2005, le président de la Chambre des députés a soumis un projet de Code de déontologie à l'usage des députés avec uniquement le soutien de quelques-uns d'entre eux. Un autre projet de Code a été proposé par un groupe de travail du gouvernement en 2014. Selon les autorités, des discussions sur l'introduction d'un tel Code seraient en cours. Pendant la visite sur site, l'EEG a été informée que plusieurs partis politiques sont en train d'élaborer leur propre Code d'éthique.

41. L'EEG désire attirer l'attention sur le soutien manifesté à plusieurs reprises dans les rapports du GRECO en faveur des Parlements disposant de leur propre ensemble de normes et consignes applicables à tous leurs membres en matière de comportement éthique, lequel a été élaboré avec la participation massive des députés et sénateurs eux-mêmes, conformément au principe directeur 15 de la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe énonçant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption. Dans ce contexte, il convient également de rappeler la Résolution 1214 (2000) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le rôle des Parlements dans la lutte contre la corruption, selon laquelle ces assemblées devraient « faire passer dans les rangs mêmes des Parlements l'idée que les parlementaires ont le devoir non seulement de respecter la lettre de la loi, mais aussi de se poser en exemple d'incorruptibilité pour la société tout entière en mettant en place leur propre Code de conduite et en le respectant »³⁷. Les normes élaborées par les partis politiques et mentionnées au cours des entretiens ne sont pas directement applicables à tous les parlementaires. L'expérience prouve cependant que le simple fait de les rédiger accroît la sensibilité des intéressés aux problèmes d'intégrité, les aide à agir de manière volontariste dans les situations difficiles sur le plan déontologique et, ce qui est tout aussi important, leur permet de démontrer au public leur détermination. Par conséquent, ces Codes et lignes directrices pourraient accroître la confiance du public dans les institutions parlementaires, puisqu'ils informent les citoyens sur la conduite qu'ils sont en droit

³⁴ En ce qui concerne le Sénat, depuis juin 2015, la contribution financière s'élève à 31 850 CZK (environ 1 178 EUR) par groupe politique et à 6 615 CZK (environ 245 EUR) par membre. En ce qui concerne la Chambre des députés, en 2015, la contribution financière s'élevait à 5 314 CZK (environ 197 EUR) par membre en ce qui concerne les partis au gouvernement et à 6 908 CZK (environ 256 EUR) en ce qui concerne les partis d'opposition.

³⁵ Voir l'article 78 des RdP de la Chambre des députés ; l'article 33 des RdP du Sénat.

³⁶ En vertu de l'article 23(3) de la Constitution, le serment de député ou de sénateur se lit comme suit : « Je promets fidélité à la République tchèque. Je promets d'observer sa Constitution et ses lois. Je promets sur mon honneur d'exercer mon mandat dans l'intérêt de tout le peuple et au mieux selon ma conscience et mes convictions. »

³⁷ Paragraphe 6b de la Résolution 1214 (2000). Voir <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16794&lang=fr>.

d'attendre de leurs élus. L'EEG désire également souligner que les Codes d'éthique ou de conduite n'ont pas vocation à remplacer des règles constitutionnelles, des lois ou d'autres textes réglementaires en vigueur, mais plutôt à les enrichir, à les compléter, à les clarifier et à énoncer des consignes suffisamment souples pour permettre de surmonter des situations pouvant donner lieu à controverse ainsi que diverses formes de conflit d'intérêts. De plus, ces Codes sont moins rigides que la législation et doivent être actualisés au fil du temps.

42. En outre, compte tenu de l'impossibilité de prévoir tous les cas de figure dans des règles écrites, il est crucial que les parlementaires reçoivent des consignes complémentaires sur les normes éthiques et fassent l'objet d'initiatives en matière de sensibilisation. Ces activités englobent l'établissement de canaux efficaces de discussion et de résolution de problèmes soulevant des préoccupations sur le plan éthique, à la fois à un niveau individuel (par exemple des conseils prodigués à titre confidentiel) et institutionnel (par exemple une formation, des discussions institutionnelles sur l'intégrité et l'aspect éthique du comportement des parlementaires, etc.). Les informations réunies par l'EEG suggèrent clairement que la culture de la prévention et de l'évitement des conflits d'intérêts potentiels n'est pas complètement enracinée au sein du Parlement tchèque. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) qu'un Code de conduite soit adopté pour les parlementaires, rendu public et accompagné de notes explicatives et/ou de consignes pratiques, y compris sur la conduite à tenir en présence d'un conflit d'intérêts et les sujets connexes (par exemple, cadeaux et autres avantages, incompatibilités, activités supplémentaires et intérêts financiers, dispositions éventuelles prises en vue d'occuper un poste à la fin du mandat, les contacts avec des tierces parties comme des lobbyistes, obligations en matière de déclaration, etc.) ; et (ii) que le Code de conduite soit complété par des mesures concrètes de mise en œuvre telle qu'une formation spécialisée, des services de conseil confidentiel et des initiatives en matière de sensibilisation.**

Conflits d'intérêts

43. L'article 3 de la Loi de 2006 sur les conflits d'intérêts (LCI) énonce des règles générales sur les situations de ce type auxquelles les agents publics, y compris les parlementaires, peuvent être confrontés. Plus précisément, « en cas de conflit entre l'intérêt général et l'intérêt personnel [de l'agent public], l'intéressé ne peut en aucun cas faire prévaloir ce dernier sur les intérêts qu'il est tenu de protéger et de défendre en sa qualité de membre de la fonction publique ». Dans ce contexte, l'intérêt personnel doit être compris comme « tout intérêt procurant un avantage privé quelconque ou bien empêchant la réduction d'un avantage matériel ».

44. De plus, les parlementaires (au même titre que les autres fonctionnaires) ont l'interdiction de compromettre l'intérêt général en : recourant à leur statut officiel, leur pouvoir exécutif ou toute autre information obtenue dans le cadre de l'exercice de leurs devoirs afin d'acquérir un avantage matériel ou autre pour eux-mêmes ou pour un tiers quelconque ; mentionnant leurs fonctions dans des affaires visant uniquement leur intérêt personnel, notamment en ce qui concerne leur travail, leur poste ou leurs activités commerciales ; permettant à une personne quelconque d'utiliser leur nom ou leur image en mentionnant leurs fonctions officielles à des fins publicitaires en échange d'un paiement.

45. En vertu de l'article 8 de la LCI, les parlementaires (au même titre que les autres fonctionnaires) sont tenus de déclarer leurs intérêts personnels lorsqu'ils discutent ou présentent une motion quelconque ou bien sont autorisés à voter au sein d'un organe constitutionnel national ou étranger ou d'une structure relevant d'une collectivité territoriale autonome. Ils doivent divulguer tout lien avec le sujet considéré, signaler tout avantage ou préjudice personnel qui pourrait résulter de l'adoption de telle ou telle

décision et déclarer « tout autre intérêt personnel » ayant trait à la question considérée. Cette règle ne s'applique pas aux « avantages ou intérêts évidents ». Selon les autorités, le terme « tout autre intérêt personnel » englobe les avantages que des tiers pourraient retirer si plusieurs parlementaires agissaient dans leur intérêt spécifique³⁸. Les intérêts personnels doivent être déclarés avant l'examen de la question inscrite à l'ordre du jour et, au plus tard, au moment du vote. Chaque déclaration de ce type doit être expressément jointe aux comptes rendus de séance. Selon les autorités, un parlementaire peut solliciter un avis sur un conflit d'intérêts et l'obligation de déclaration auprès du Comité du mandat et de l'immunité, de l'Institut parlementaire et du service législatif de la Chambre concernée. L'EEG n'a reçu aucun exemple de consignes écrites ou de cas concrets de consultation et les autorités se contentent de mentionner dans ce contexte un commentaire d'experts sur la LCI.

46. L'EEG note que les organisations de la société civile ont dénoncé à plusieurs reprises les faiblesses du dispositif mis en place pour gérer les conflits d'intérêts. Pour elles, la définition de ces conflits à l'article 3 de la LCI est insuffisante dans la mesure où elle se contente de mentionner le concept plutôt vague d'« intérêt général » sans explicitement inclure les intérêts personnels de nature à influencer « ou à paraître influencer », « sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles » comme indiqué dans le modèle de Code de conduite pour les agents publics élaborés par le Conseil de l'Europe³⁹.

47. L'EEG se félicite de l'adoption par le Gouvernement tchèque d'une nouvelle définition dans le projet de loi visant à modifier la LCI (tel qu'il a été soumis récemment au Parlement), laquelle sera davantage alignée sur les normes du Conseil de l'Europe. En ce qui concerne les dispositions relatives aux déclarations d'intérêts personnels prescrites par l'article 8 de la LCI, l'EEG nourrit certains doutes quant à leur efficacité en pratique. Une partie des fonctionnaires interrogés à ce propos n'avait aucune connaissance d'une quelconque déclaration de ce type émanant d'un parlementaire. D'autres ont mentionné des cas dans lesquels un parlementaire a déclaré que, en sa qualité de maire, il pourrait être particulièrement affecté par l'adoption de certains projets ou propositions de loi, sans pouvoir citer le moindre exemple dans lequel un parlementaire aurait clairement fait état d'intérêts « personnels »⁴⁰. Globalement, l'EEG a retiré l'impression que les parlementaires sont tous sensibilisés aux conflits d'intérêts et à leur obligation d'en faire état. Elle note également que le cadre réglementaire n'énonce aucune recommandation sur la manière de se comporter lorsqu'un intérêt personnel risque d'entrer en jeu : l'intéressé doit-il s'abstenir de prendre part à la discussion, au vote, etc. ?⁴¹. Dans ce contexte, l'EEG se préoccupe de l'absence de lignes directrices communes relatives à ce que l'on peut considérer comme une conduite acceptable au Parlement, ainsi que d'un organe qui pourrait prodiguer des conseils sur l'application pratique des règles (en précisant notamment ce qui constitue un avantage « évident » ne devant pas être déclaré). Il est donc crucial que cette question soit spécifiquement prise en considération dans le cadre de la préparation des Codes de conduite recommandés plus haut⁴² et que des règles et consignes internes soient communiquées aux parlementaires sur la conduite

³⁸ Les autorités mentionnent à ce propos un commentaire relatif à la LCI.

³⁹ Voir l'article 13 du Modèle du Code de conduite pour les agents publics, annexe à la Recommandation R (2000) 10 du Comité des Ministres aux États membres.

⁴⁰ Voir, par exemple, le document intitulé « Analysis of the enforceability of conflict of interest laws in the Czech Republic » [analyse de l'applicabilité des lois relatives aux conflits d'intérêts en République tchèque] (http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_analyza_stret_zajmu_en.pdf), tel qu'il a été publié en 2014 par l'ONG Oživení (cofinancée par l'UE et le Fonds Visegrad). L'un des cas mentionnés dans ledit document visait les discussions relatives à l'interdiction de fumer dans les lieux publics : bon nombre de parlementaires fumeurs ont cru bon de mentionner cette circonstance. Peu de temps après la visite sur place, la presse a dénoncé le fait qu'un parlementaire – représentant les intérêts d'une des plus grosses entreprises de construction du pays, laquelle avait été mêlée à plusieurs grosses affaires de corruption – siège au sein du comité parlementaire chargé de préparer une proposition de loi sur la responsabilité des personnes morales. Il semblerait que l'intéressé n'ait pas informé le comité de ses fonctions au sein de ladite entreprise.

⁴¹ Il semblerait que la possibilité de restreindre le droit de vote en cas de conflit d'intérêts ait été rejetée lors des débats en raison de son caractère inconstitutionnel.

⁴² Voir, plus haut, la section « Principes éthiques et règles de conduite » (paragraphe 42).

à tenir en présence d'un conflit d'intérêts. A cet égard, les autorités indiquent que, conformément aux projets d'amendements de la LCI, le ministère de la Justice sera le futur coordinateur pour la législation liée aux conflits d'intérêt et aussi l'autorité responsable de la supervision et du soutien, qui seront assurés notamment par voie d'élaboration de lignes directrices et d'une méthodologie, selon ce qui est prévu.

Interdiction ou restriction de certaines activités

Cadeaux

48. En dehors des dispositions pertinentes de droit pénal relatives à la corruption, aucun texte juridiquement contraignant n'interdit ou ne limite l'acceptation de cadeaux par un parlementaire. Concernant la définition de la notion de cadeau, les autorités renvoient aux règles générales posées par l'article 2055 : « en vertu d'une convention de donation, le donateur peut transférer gratuitement ses droits de propriété sur le bien au bénéficiaire et ce dernier peut accepter le cadeau ou l'offre concerné ».

49. Les parlementaires (au même titre que les autres agents publics) sont tenus de déclarer les avantages économiques y compris les cadeaux reçus dans leur « déclaration de revenus, de cadeaux et de passif » annuelle, telle qu'elle est décrite plus bas⁴³. L'EEG note que ces déclarations ne couvrent pas explicitement les avantages en nature comme l'hospitalité et les invitations à divers types d'événements. Elle nourrit également certaines réserves concernant l'absence de règles et de consignes applicables aux parlementaires et dictant la conduite que l'on attend d'eux en ce qui concerne l'acceptation de cadeaux et autres avantages. Il semblerait que les parlementaires ne soient pas toujours pleinement conscients des problèmes que de telles situations pourraient soulever sous l'angle de l'exercice d'une influence extérieure sur leur travail, d'un conflit d'intérêts éventuel et de la perception de la situation par le public. Une partie des personnes interrogées sur place a mentionné un exemple récent dans lequel plusieurs parlementaires invités par une société informatique à un circuit de golf n'auraient apparemment tenu aucun compte des considérations susmentionnées. Dans ce contexte, l'EEG désire souligner que la considération importante tient non pas à la valeur du cadeau ou de l'invitation, mais à l'identité /position de la personne l'ayant proposé et des circonstances dans lesquelles il ou elle a été offert. Elle estime qu'il serait utile de tracer une ligne de séparation claire aux yeux des parlementaires et du public afin de distinguer entre les cadeaux/avantages/marques d'hospitalité acceptables et inacceptables. Par conséquent, **le GRECO recommande que des règles ayant force exécutoire sur les cadeaux et autres avantages – y compris les avantages en nature – soient élaborées pour les parlementaires et que le public y ait facilement accès ; ces règles devraient, en particulier, définir quel type de cadeaux et autres avantages peuvent être acceptables et déterminer quelle conduite est attendue des parlementaires qui se voient remettre ou offrir de tels avantages.**

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

50. L'article 21 de la Constitution prévoit que « [nul] ne peut être en même temps membre des deux Chambres du Parlement ». En vertu de l'article 22, la fonction de député ou de sénateur est incompatible avec l'exercice du mandat présidentiel, avec les fonctions de juge et avec d'autres fonctions déterminées par la loi. Le jour où un parlementaire commence à exercer des fonctions incompatibles, son mandat de député ou de sénateur prend fin. L'article 7 des RdP des deux Chambres prévoit que, lorsqu'un

⁴³ Voir, plus bas, la section « Déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts » (paragraphe 64).

parlementaire occupe des fonctions incompatibles avec son mandat, il doit immédiatement signaler ce fait au président de son assemblée.

51. En vertu de l'article 5 (3) de la LCI, les parlementaires ne peuvent pas accepter une nomination ou un poste dans l'administration publique – que ce soit au titre d'employé ou de fournisseur de services – de nature à les faire participer au processus décisionnel d'un ministère ou d'une autre administration publique ; dans un bureau du parquet ou auprès d'un tribunal de justice ; dans les services de sécurité ; dans les forces armées ; au sein de la Cour des comptes, au sein du Bureau du Président de la République, au sein d'un Bureau parlementaire ; au sein d'un fonds public ; ou bien au sein du Bureau de l'Ombudsman.

52. Selon les autorités, plusieurs lois spécifiques établissent l'incompatibilité du mandat de parlementaire avec d'autres fonctions comme l'occupation d'un siège au Conseil pour les services de radiodiffusion et de télévision ou au Conseil de la Banque nationale tchèque, un travail dans un cabinet d'arbitre financier, etc. Par ailleurs, les parlementaires peuvent en principe s'adonner à n'importe quelle activité dans le secteur privé. À cet égard, il convient cependant de rappeler que, en vertu de l'article 5 (1) de la LCI, un député ou un sénateur représentant l'État au sein d'un organe de gestion, de surveillance ou de contrôle d'une personne morale appartenant à l'État ou la Banque nationale tchèque ou bien contrôlé en tout ou en partie par l'une et/ou l'autre de ces instances n'a pas le droit de percevoir la moindre rémunération au titre de ce travail.

53. En vertu de l'article 9 de la LCI, les parlementaires (au même titre que les autres agents publics) sont tenus de soumettre une « déclaration écrite d'activités » dès lors qu'ils exercent une activité lucrative commerciale ou autre. Ils doivent : déclarer le secteur, la nature et le type de cette activité ; indiquer leur qualité éventuelle d'associé ou d'actionnaire d'une société commerciale en indiquant le nom et l'adresse du siège social d'icelle ; préciser s'ils siègent au sein d'un organe statutaire, d'une instance de surveillance ou de contrôle d'une société commerciale en indiquant le nom et l'adresse du siège social d'icelle ; et spécifier s'ils mènent une relation d'employé, de fournisseur de service ou assimilé avec une entité autre que l'administration publique.

54. Les déclarations d'activité doivent être produites chaque année avant le 30 juin de l'année suivante et au plus tard 30 jours après la fin du mandat (auquel cas elles doivent décrire la situation qui était celle de l'intéressé le dernier jour où il occupait ses fonctions). Si aucune des conditions mentionnées plus haut ne se vérifie au cours d'une année calendaire, l'agent public concerné doit signaler cette circonstance avant le 30 juin de l'année suivante. Les déclarations d'activité doivent être soumises à l'autorité d'enregistrement compétente à savoir, en ce qui concerne les parlementaires, au Comité du mandat et de l'immunité de la Chambre pertinente. La structure et le format du formulaire de déclaration sont précisés par décret du ministère de la Justice. Chaque parlementaire doit fournir un certain nombre de détails tels que le nom, l'adresse et le numéro d'identification de la personne morale ou physique pour laquelle il travaille.

55. Selon les autorités, les parlementaires en pratique s'acquittent de fonctions ou exercent des activités telles que siéger au gouvernement, siéger dans un conseil municipal ou régional, assurer la présidence ou la vice-présidence d'une région, occuper la fonction de maire ou de maire adjoint ou pratiquer diverses professions (avocat, médecin, membre d'un conseil de surveillance ou de direction, membre du conseil de fiduciaire d'une compagnie d'assurance, consultant, etc.).

56. Aux yeux de l'EEG, le régime des diverses déclarations instaurées par la LCI, y compris les déclarations d'activité, mériterait d'être modifié sur plusieurs points. Une

recommandation à cet effet est formulée ci-dessous⁴⁴. En outre, l'EEG nourrit certaines préoccupations concernant le fait que, en dehors de leur mandat parlementaire, députés et sénateurs peuvent également siéger au gouvernement ou exercer des responsabilités politiques au niveau local et que bon nombre d'entre eux exploitent cette possibilité. L'EEG a également entendu certaines critiques concernant le cumul des mandats et les questions que cette pratique soulève en ce qui concerne l'efficacité du travail législatif des parlementaires concernés⁴⁵, du lien très fort entre certains députés ou sénateurs et la vie politique régionale⁴⁶ et de la séparation des pouvoirs. L'EEG partage ces préoccupations et invite les autorités à entamer une réflexion sur la possibilité d'étendre les incompatibilités entre la fonction de parlementaire et celle de membre de l'exécutif, comme c'est déjà le cas dans de nombreux pays européens⁴⁷.

57. Aucune règle ou mesure n'interdit ou ne restreint les options d'emploi des parlementaires ou l'exercice par les intéressés d'autres activités, rémunérées ou non, une fois leur mandat parvenu à son terme. Les restrictions prévues par l'article 6 de la LCI ne s'appliquent pas aux députés ou sénateurs. Même en l'absence d'exemples – relatifs à l'abus par un parlementaire de ses pouvoirs en faveur d'une certaine entreprise afin qu'elle lui soit redevable et lui offre ultérieurement un travail – portés à son attention, l'EEG est persuadée que, pour protéger l'intérêt général, l'imposition de mesures telles qu'une « période de franchise » d'une durée appropriée paraîtrait justifiée. Les autorités sont par conséquent invitées à examiner les vulnérabilités potentielles inhérentes à l'absence d'une réglementation interdisant le pantouflage et les aller-retour entre public et privé et à envisager de prendre des mesures appropriées et efficaces pour réduire les possibilités offertes aux parlementaires d'exercer une influence indue ou d'exploiter des informations obtenues dans le cadre de leurs fonctions.

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

58. Rien n'interdit ou ne limite la détention par un parlementaire d'intérêts financiers, à condition qu'il communique des informations sur ses activités commerciales dans ses déclarations annuelles (voir plus bas) ou chaque fois qu'il conclut un contrat avec des autorités publiques. La seule restriction qui pèse sur lui tient à l'interdiction générale de faire passer ses intérêts personnels avant l'intérêt général. De plus, la législation générale relative aux marchés publics s'applique intégralement dans ce contexte. Pour le reste, aucune règle spécifique ne vise à prévenir l'utilisation abusive de ressources publiques par un parlementaire. Les dispositions générales du Code pénal (CP) sur la délinquance économique – qu'il s'agisse de vol, de fraude ou de détournement de fonds – s'appliquent aux parlementaires.

59. L'EEG note qu'un certain nombre de rapports nationaux et internationaux, émanant notamment de l'UE et de plusieurs ONG, mentionne la persistance de problèmes liés à l'utilisation abusive de fonds publics, notamment sous l'angle de la gestion de fonds européens, des marchés publics et d'autres interactions entre les milieux d'affaires et le secteur public⁴⁸. Le Gouvernement actuel a désigné la lutte anticorruption comme l'une

⁴⁴ Voir, plus bas, la section « Déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts » (paragraphe 70).

⁴⁵ Selon l'étude publiée par Oživení en 2014 et intitulée « [Analysis of the enforceability of conflict of interest laws in the Czech Republic](#) », telle qu'elle est décrite plus haut, « les données statistiques publiées par les médias ou les ONG montrent que les ministres assistent à beaucoup moins de séances de la Chambre des députés du Parlement tchèque en qualité de députés que leurs collègues, ce qui limite leur efficacité ».

⁴⁶ Voir notamment l'évaluation [2011 National Integrity System Assessment of the Czech Republic by Transparency International](#) selon laquelle ce cumul, très courant, « exerce un profond impact sur le débat relatif à des questions nationales, lesquelles finissent par être marginalisées ».

⁴⁷ Une autre solution possible a été proposée. Il s'agit de l'introduction d'un « mandat modulable » à savoir que le siège d'un député exerçant les fonctions de ministre serait suspendu et occupé par un remplaçant choisi sur la liste des candidats aux dernières élections.

⁴⁸ Voir par exemple l'[annexe au Rapport anticorruption 2014 de l'UE consacrée à la République tchèque](#) ; le document intitulé [2014 country report on the Czech Republic by Bertelsmann Stiftung](#) ; l'étude de Freedom

de ses priorités et lancé un programme de réforme comprenant plusieurs mesures visant à améliorer la gestion des fonds de l'UE et les modalités de passation des marchés publics⁴⁹. De plus, un projet de loi visant à élargir les pouvoirs de la Cour des comptes – notamment en ce qui concerne le contrôle de l'utilisation des deniers publics dans les municipalités et les entreprises appartenant ou contrôlées par l'État – a été déposé sur le bureau du Parlement. On ne peut qu'encourager ces mesures qui sont d'ailleurs défendues par plusieurs ONG⁵⁰.

Utilisation abusive de données confidentielles, contacts avec des tierces parties

60. Les autorités font état de la règle mentionnée plus haut, telle qu'elle est posée par l'article 3 (2) de la LCI, selon laquelle les parlementaires (comme les autres agents publics) ont l'interdiction de compromettre l'intérêt général en « exploitant leur statut, leur pouvoir exécutif ou toute information qu'ils auraient obtenue dans le cadre de leurs fonctions officielles en vue de recevoir des avantages matériels ou autres pour eux-mêmes ou pour un tiers ». Elles indiquent que la violation de cette disposition est passible d'une sanction – au titre d'une infraction pénale ou d'un délit selon les circonstances de l'espèce – ou bien, si nécessaire, d'une procédure disciplinaire devant le Comité du mandat et de l'immunité de la Chambre du Parlement concernée.

61. Aucune interdiction, restriction ou obligation de transparence spécifique ne vise les contacts des parlementaires avec des tierces parties susceptibles d'essayer d'influer sur leurs décisions. Les parlementaires sont libres d'entretenir des contacts avec qui bon leur semble dans le cadre de leur activité politique, y compris des lobbyistes, des groupes d'intérêts, des ONG, des syndicats, des associations d'employeurs ou d'autres organisations. La seule restriction mentionnée par les autorités dans ce contexte concerne le principe constitutionnel de mandat libre, dans la mesure où tout accord passé entre un parlementaire et un tiers et ayant pour effet de restreindre la liberté de mandat de l'intéressé serait invalide. Dans ce contexte, l'EEG mentionne la recommandation formulée plus haut concernant l'interaction des parlementaires avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer sur le processus législatif⁵¹.

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

62. Outre sa « déclaration d'intérêts personnels » et sa « déclaration d'activités » telles qu'elles sont mentionnées plus haut, chaque parlementaire est tenu – en vertu des articles 10 et 11 de la LCI – comme chaque agent public de soumettre annuellement (avant le 30 juin de l'année calendaire suivante) et dans un délai de 30 jours à compter de la fin de son mandat une « déclaration de patrimoine » et « une déclaration de revenus, de cadeaux et de passif » à l'autorité d'enregistrement compétente, à savoir le Comité du mandat et de l'immunité de la Chambre où il siège⁵². La structure et le format du formulaire à remplir sont précisés dans un décret du ministère de la Justice.

House intitulée [Nations in Transit 2015 – Czech Republic](#) ; et le rapport d'évaluation de la République tchèque publié en 2011 par Transparency International intitulé [2011 National Integrity System Assessment of the Czech Republic by Transparency International](#).

⁴⁹ Voir, par exemple, la description en anglais du Programme national de réforme de la République tchèque à l'adresse http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_czech_en.pdf.

⁵⁰ Voir par exemple le site Web de la plate-forme constituée par plusieurs ONG et intitulée « Reconstruction de l'État » (<http://www.rekonstrukcestatu.cz/en>), laquelle fait également plusieurs autres propositions de réforme visant notamment à accroître la transparence des contacts entre les parlementaires et les membres du conseil d'administration d'une entreprise publique.

⁵¹ Voir, plus haut, la section « Transparence du processus législatif » (paragraphe 34).

⁵² Si aucune des conditions mentionnées plus haut (par exemple acquisition de biens, etc.) ne se vérifie au cours d'une année calendaire, l'agent public concerné doit signaler cette circonstance avant le 30 juin de l'année suivante.

63. Dans leurs déclarations de patrimoine, les parlementaires (comme les autres agents publics) sont tenus de préciser s'ils ont acquis pendant leur mandat l'un ou plusieurs des éléments suivants :

- des droits de propriété ou autres droits matériels sur un bien immobilier, en précisant le prix d'acquisition de ce bien ou bien du droit de propriété ou d'un autre droit matériel sur celui-ci, ainsi que la méthode d'acquisition ;
- des droits de propriété sur des biens meubles, d'autres droits ou d'autres biens matériels, y compris la méthode d'acquisition desdits biens meubles, d'autres droits ou d'autres biens matériels, à condition que la valeur globale desdits biens meubles, des autres droits ou des autres biens matériels acquis au cours d'une seule et même année calendaire dépasse 500 000 CZK (environ 18 500 EUR) ; cette somme n'inclut ni les biens meubles, ni les autres droits ou biens matériels d'une valeur inférieure à 25 000 CZK (environ 925 EUR) ;
- des valeurs mobilières ou des droits liés à des valeurs mobilières acquis conformément à la réglementation spéciale pertinente dès lors que le prix d'achat global dépasse 50 000 CZK (environ 1 850 EUR) ou 100 000 CZK (environ 3 700 EUR), selon que les titres aient été émis par une seule ou plusieurs entités ;
- les intérêts détenus dans d'autres sociétés commerciales, dès lors que leur valeur dépasse 50 000 ou 100 000 CZK, selon que ces intérêts sont répartis entre une ou plusieurs entités.

Le type du bien, le type de propriété, le montant et la méthode d'acquisition, le type des valeurs mobilières achetées, leur montant et l'entité émettrice, ainsi que le nom et le numéro d'identification de la société dans laquelle les actions sont détenues, doivent être précisés.

64. Dans ses déclarations de revenus, de cadeaux et de passif, chaque agent public doit indiquer s'il :

- a perçu au cours de son mandat un revenu quelconque ou d'autres avantages matériels, si le montant global de ceux-ci a dépassé 100 000 CZK (environ 3 700 EUR) pour une même année calendaire [cette somme n'incluant pas les cadeaux dont la valeur n'excède pas 10 000 CZK (environ 370 EUR)] ; le terme « revenu ou autre avantage matériel » inclut notamment les cadeaux (à l'exception de ceux énumérés dans la déclaration de patrimoine), les bonus, les revenus dégagés par des activités lucratives (commerciales ou autres), les dividendes ou autres revenus générés par des intérêts au titre de services fournis à des entreprises commerciales ; il n'inclut pas les salaires, la rémunération ou les prestations auxquels l'agent public a droit au titre de l'exercice de ses fonctions officielles conformément à la réglementation spécifique applicable ;
- a un passif non réglé, notamment sous la forme de prêt, de crédit, de charge locative, d'obligations résultant d'un contrat de crédit-bail ou de factures impayées, dès lors que le montant total de ce passif dépasse 100 000 CZK (environ 3 700 EUR au 31 décembre de l'année calendaire pertinente).

Le montant, le type et la source du revenu, de même que le montant et le type du passif et le nom du créancier, doivent être précisés.

65. Les parlementaires ne sont pas tenus d'inclure des informations sur les membres de leur famille dans les déclarations mentionnées plus haut. Par contre, ils ont l'obligation de fournir les informations pertinentes, quelle que soit la nature des titres de propriété qu'ils possèdent, y compris les biens acquis en propriété exclusive ou en copropriété et les biens qu'ils partagent avec leur conjoint.

66. Les informations contenues dans les déclarations de patrimoine, de revenus, de cadeaux et de passif des agents publics sont consignées dans un « registre des déclarations » tenu par l'organe d'enregistrement compétent⁵³, à savoir, en ce qui concerne les parlementaires, le Comité du mandat et de l'immunité de la Chambre pertinente. Les données ainsi enregistrées sont conservées pendant cinq ans. Les informations archivées dans le registre peuvent être utilisées et traitées afin d'établir un éventuel conflit d'intérêts. Toute personne peut, après avoir fait une demande écrite, consulter le registre gratuitement et en dupliquer ou en copier tout ou partie. Les personnes désirant faire des recherches en ligne dans le registre se voient remettre un nom d'utilisateur et un mot de passe. Au cours des entretiens, les préposés ont indiqué à l'EEG qu'en moyenne moins de 20 personnes (y compris les journalistes) ont recours annuellement à cette procédure afin d'effectuer des recherches sur les informations communiquées par les parlementaires. Toute personne est habilitée à informer par écrit l'autorité chargée de gérer le registre d'une discordance éventuelle entre les données consignées et des faits dont elle aurait connaissance ou bien du caractère incomplet des données enregistrées ; ladite autorité dispose alors de 30 jours pour indiquer à l'intéressé les suites réservées à son intervention.

67. L'EEG admet en principe le caractère très complet et détaillé des obligations de déclaration énoncées par la LCI. Ceci dit, le gouvernement reconnaît la présence de lacunes dans la législation en vigueur et a par conséquent inclus dans le projet de loi portant modification de la LCI plusieurs améliorations concernant le régime de déclaration des parlementaires et autres agents publics. Ce projet tente notamment d'élargir les catégories d'agents publics couvertes, d'exiger des agents publics qu'ils soumettent également une déclaration au début de leur mandat, d'introduire un système de déclaration électronique et de fusionner tous les registres visant des agents publics concernés (exceptés les juges)⁵⁴ en un seul et même registre (dont la gestion serait confiée au ministère de la Justice), ainsi que de garantir l'accès public aux déclarations des élus et d'introduire des sanctions plus progressives prévoyant notamment un minimum en cas de violation de la loi.

68. L'EEG se félicite du processus de réforme engagé, lequel tient compte des critiques visant le système actuel telles qu'elles ont été formulées par diverses organisations de la société civile. Ces dernières ont notamment attiré l'attention sur le fait que les agents publics ne sont pas tenus de déclarer leur situation financière au début de leur mandat, ce qui complique la détermination de la nature de leurs biens et du caractère éventuellement disproportionné de l'accumulation de ces biens au cours du mandat. Les mêmes organisations ont également relevé que les formulaires de déclaration sont généralement remplis à la main, ce qui rend difficile leur consultation, que les informations fournies tendent à rester très générales et peu détaillées et que l'accès aux déclarations – telles qu'elles sont postées en ligne depuis 2011 – demeure compliqué parce qu'il exige la délivrance par l'autorité d'enregistrement compétente d'un mot de passe limité dans le temps et parce que l'information est postée dans un format inadéquat sur des sites dotés d'une interface peu conviviale. À la fin de la visite sur place, l'EEG avait la nette impression que, pour toutes ces raisons, le régime de déclaration est clairement inefficace en pratique et ne permet pas un véritable contrôle public. Elle désire souligner l'importance d'un accès facile et gratuit pour le public intéressé aux informations disponibles, ce qui suppose un postage au format adéquat peu de temps après la soumission de leur déclaration par les parlementaires ou autres agents publics et pour une période plus longue, de manière à faciliter les comparaisons au fil du temps.

69. Outre les lacunes signalées plus haut, telles qu'elles devraient être corrigées dans le cadre du processus de réforme engagé, l'EEG a identifié des aspects supplémentaires

⁵³ Voir le paragraphe 13 de la LCI.

⁵⁴ Le projet d'amendements à la LCI prévoit un registre spécial pour les juges, qui doit être tenu par la Cour suprême.

du régime de déclaration actuelle qui mériteraient certaines améliorations. Plus spécialement, en ce qui concerne les déclarations des revenus, des cadeaux et des passifs, la loi n'établit pas clairement si seuls les objets tangibles doivent être déclarés ou si l'expression « revenus ou autre avantage matériel » est suffisamment large pour inclure des avantages en nature tels que des marques d'hospitalité, des voyages et des séjours gratuits offerts par des tiers ou bien des invitations à des événements culturels ou sportifs. L'EEG désire insister sur la déclaration des avantages de cette nature, compte tenu de la valeur et de l'attrait important qu'ils peuvent revêtir aux yeux des parlementaires et de l'influence qu'ils pourraient donc exercer sur le comportement des intéressés. Les autorités déclarent que les avantages en nature sont couverts par la législation existante. Après la visite sur site, l'EEG a cependant eu l'impression qu'il n'y a pas de compréhension claire et commune ni de sensibilisation à cette interprétation de la loi par les parlementaires. Elle est d'avis que tous doutes éventuels dans ce domaine important doivent être levés au moyen d'une orientation claire et explicite.

70. Enfin, l'EEG note qu'aucune information n'est communiquée à propos des conjoints (sauf en ce qui concerne les biens communs) ou les membres dépendants de la famille. Ceci pourrait gêner l'identification des conflits d'intérêts et faciliter, dans une certaine mesure, le contournement des règles de transparence en cas de transfert de biens aux intéressés. Sur ce point, l'EEG est totalement consciente des défis inhérents à la protection de la vie privée des membres de la famille. Pourtant, elle estime qu'un compromis raisonnable pourrait être trouvé en exigeant des parlementaires qu'ils communiquent des informations sur les avoirs, les revenus et le passif importants de leur conjoint et des membres dépendants de leur famille, sans pour autant les rendre publiques. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) d'exiger des parlementaires qu'ils soumettent également une déclaration d'activités, une déclaration de patrimoine et une déclaration de revenus, de cadeaux et de passif au début de leur mandat, d'introduire un système de déclaration électronique et de faciliter l'accès aux déclarations sur l'internet ; (ii) d'établir clairement que les déclarations doivent absolument englober aussi les avantages en nature accordés aux parlementaires ; (iii) d'envisager l'élargissement de la portée des déclarations afin qu'elles englobent des informations sur les conjoints et les membres dépendants de la famille (étant entendu que ces informations ne devraient pas obligatoirement être rendues publiques).**

Surveillance et mise en œuvre

71. Lorsqu'un député ou un sénateur est élu ou nommé à une fonction publique incompatible avec l'exécution de son mandat de parlementaire en vertu de la Constitution ou d'une disposition législative pertinente, il est mis fin *ipso facto* au dit mandat (c'est-à-dire que le député ou le sénateur cesse d'occuper son siège au moment précis où la nomination prend effet). Ces dernières années, ce cas de figure s'est produit à plusieurs reprises, notamment lorsqu'un député ou un sénateur a été élu également à l'autre Chambre ou au Parlement européen ou bien est devenu juge à la Cour constitutionnelle.

72. Lorsqu'un parlementaire commet une infraction administrative, son cas peut être soumis à une procédure administrative (menée par un organe de police, un organe disciplinaire ad hoc ou une autorité administrative dotée d'un pouvoir de décision)⁵⁵. Le parlementaire concerné peut cependant demander que l'affaire soit plutôt examinée par sa Chambre dans le cadre d'une procédure administrative.

73. En ce qui concerne les exigences de déclaration énoncées dans la LCI, une amende d'un montant maximal de 50 000 CZK (environ 1 850 EUR) peut être infligée aux

⁵⁵ Depuis 2002, à savoir l'année de l'entrée en vigueur des modifications de la Loi sur les délits.

parlementaires (de même qu'aux autres agents publics) ayant commis l'une des infractions suivantes⁵⁶ :

- défaut de soumission d'une déclaration des intérêts personnels en vertu de l'article 8 de la LCI ;
- défaut de respect du délai de soumission d'une déclaration d'activités ou d'une déclaration de patrimoine, de revenus, de cadeaux ou de passif en vertu des articles 9 à 12 de la LCI et nouveau défaut de soumission pendant la prolongation de délai ;
- communication de données inexactes, incomplètes ou fausses dans le cadre des déclarations susmentionnées ;
- exercice d'une fonction ou d'une activité incompatible, en vertu de la LCI, avec les devoirs d'un agent public.

Ces infractions sont examinées par une commission spéciale de la commune où l'agent public concerné réside à titre permanent (ou bien par le conseil municipal ou le maire lui-même dans les plus petites communes), selon des modalités fixées par la Loi sur les délits.

74. Le contrôle de l'exactitude des informations contenues dans les déclarations susmentionnées est principalement abandonné au public. Comme indiqué plus haut, chaque citoyen a le droit d'effectuer des recherches dans le registre des déclarations et, s'il estime que les données sont manifestement inexactes ou incomplètes, il peut soumettre une proposition de lancement d'une procédure pour infraction administrative à l'encontre de l'agent public responsable. La LCI ne prévoit pas l'obligation pour l'autorité d'enregistrement de vérifier l'exactitude ou la crédibilité des informations contenues dans les déclarations soumises. Cette autorité – à savoir, par exemple, le Comité du mandat et de l'immunité en ce qui concerne les parlementaires – se contente donc de vérifier que les formulaires remis ont été intégralement remplis. En vertu de l'article 14 (2) de la LCI, l'autorité d'enregistrement vérifie si tous les détails indiqués dans les déclarations sont présentés conformément aux dispositions de ladite loi et, si nécessaire, exige la communication de détails supplémentaires. À supposer qu'elle apprenne – à partir de sources publiquement disponibles – que la conduite de l'agent public comporte des éléments d'infraction, elle doit en informer l'organe administratif compétent dans les meilleurs délais⁵⁷.

75. En vertu de l'article 13 des RdP de la Chambre des députés, une procédure disciplinaire : (1) doit être engagée à l'encontre de tout parlementaire dont le discours à la Chambre des députés, au Sénat ou devant une commission ou un comité parlementaire est classé comme un acte qui pourrait autrement déclencher des poursuites pénales ; (2) peut être engagée à l'encontre d'un député dont les propos à la Chambre des députés, au Sénat devant une commission ou un comité parlementaire contient des insultes à l'adresse d'un député, d'un sénateur, d'un juge de la Cour constitutionnelle ou de toute autre personne autorisée par la loi à participer aux séances du Parlement ; (3) doit être engagée à l'encontre de tout parlementaire ayant commis une infraction administrative et demandé que l'organe compétent examine ladite infraction dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Le Comité du mandat et de l'immunité engage une procédure disciplinaire en cas d'infraction disciplinaire : (1) sur proposition du président de la Chambre concernée ou de sa propre initiative concernant les infractions indiquées ; (2) sur proposition de la personne offensée en présence d'une des violations énumérées ; et (3) en cas de transfert de l'affaire par l'autorité compétente conformément à une législation spéciale.

⁵⁶ Par les articles 23 et suivants de la LCI.

⁵⁷ Article 13(7) de la LCI.

76. Après avoir complété son enquête, le Comité décide d'imposer une mesure disciplinaire ou bien de mettre fin à la procédure. Tout parlementaire coupable d'une des infractions disciplinaires décrites plus haut aux points (1) et (2) peut se voir ordonner de présenter des excuses pour ses propos dans un délai limité ou bien d'acquitter une amende égale à un mois de salaire. En ce qui concerne les infractions décrites plus haut au point (3), tout parlementaire peut être sanctionné en vertu d'une législation spéciale, à savoir la Loi sur les infractions administratives ou tout texte de loi pertinent, sous la forme d'un avertissement ou d'une sanction pécuniaire d'un montant n'excédant pas le plafond prévu par les dispositions pertinentes. Toute mesure disciplinaire doit être infligée au parlementaire dans un délai d'un an à compter de la commission de l'infraction ou de la violation. En ce qui concerne les députés, l'intéressé peut contester la décision disciplinaire et interjeter appel auprès de sa Chambre dans un délai de 15 jours à compter de la notification par écrit de ladite décision⁵⁸. En ce qui concerne les sénateurs, des règles analogues en matière de procédure disciplinaire sont énoncées aux articles 14 à 19 des RdP du Sénat.

77. À propos des informations statistiques relatives aux procédures et mesures disciplinaires appliquées récemment à des parlementaires, les autorités indiquent que, pendant la législature en cours (la septième), cinq rapports ont été dressés pour propos injurieux à des députés par des collègues en vertu de l'article 13 (2) des RdP ; une procédure a été engagée et la sanction d'excuses publiques infligée. Une seule procédure disciplinaire a été engagée à l'encontre d'un sénateur pour discours injurieux avant d'être abandonnée. De plus, une amende de 20 000 CZK (environ 740 EUR) a été infligée à un sénateur par le Comité du mandat et de l'immunité. Le Sénat a confirmé l'amende et le sénateur a interjeté appel devant le tribunal municipal compétent (autrement dit le tribunal administratif de première instance) tout en introduisant une demande de contrôle de la constitutionnalité et, plus récemment, un recours devant la Cour administrative suprême. En ce qui concerne les violations des obligations en matière de déclaration, les autorités indiquent que, pendant la législature actuelle, cinq plaintes ont été introduites contre des députés en vertu de l'article 13 (7) de la LCI fixant un délai à la communication des déclarations (qui ont fini par être soumises dans le délai de grâce fixé par le Comité du mandat et de l'immunité) ou en raison du contenu desdites déclarations (les plaintes n'ont pas été considérées comme raisonnables et, par conséquent, leurs auteurs ont été invités à s'adresser à l'autorité compétente en vertu de la Loi sur les délits). De plus, en 2013, un sénateur s'est abstenu de soumettre la déclaration obligatoire à la fin de son mandat dans les délais. Enfin, les autorités mentionnent les informations communiquées par l'ONG Oživení selon lesquelles, en 2012, trois sénateurs n'ont pas soumis un formulaire intégralement rempli. Dans l'un de ces cas, une amende de 2 000 CZK (environ 74 EUR) a été infligée et, dans les deux autres, les déclarations ont été rectifiées pendant la procédure disciplinaire.

78. Il semble évident à l'EEG qu'il n'existe à l'heure actuelle aucun contrôle digne de ce nom du respect par les parlementaires de leurs diverses obligations en matière de déclaration, telles qu'elles sont énoncées par la LCI. Comme indiqué plus haut, la législation n'exige pas de l'autorité d'enregistrement – à savoir, en ce qui concerne les parlementaires, le Comité du mandat et de l'immunité de la Chambre pertinente – qu'elle vérifie l'exactitude des informations contenues dans les déclarations soumises, mais uniquement que les formulaires remis soient intégralement remplis. Selon une partie des interlocuteurs de l'EEG, même ce contrôle très partiel ne serait pas correctement effectué en pratique. La LCI sous sa forme actuelle est par conséquent inefficace parce que l'absence de tout contrôle matériel tend à vider de sa substance l'ensemble du système de déclaration (d'autant plus que le contrôle par le public souffre, lui aussi, des modalités compliquées de l'accès aux déclarations). Comme le GRECO n'a pas manqué de le souligner à plusieurs reprises, il est crucial qu'un mécanisme de contrôle suffisamment indépendant soit mis en place et reçoive un mandat clair et des pouvoirs adéquats en

⁵⁸ Voir les articles 14 à 18 des RdP de la Chambre des députés.

matière de contrôle et de vérification minutieuse des déclarations, d'enquête sur les violations des règles (y compris de sa propre initiative, ce qui suppose un accès à toutes les bases de données pertinentes) et d'engagement d'une procédure éventuelle à l'encontre d'un parlementaire. On peut également se poser la question de savoir si l'affectation de pareilles tâches de surveillance à des comités parlementaires, c'est-à-dire aux hommes politiques eux-mêmes, constitue la solution idéale. Il serait sans doute plus convaincant aux yeux du public de confier les enquêtes relatives aux parlementaires non pas à ces derniers, mais à un organe indépendant. Bien qu'il appartienne en définitive aux autorités elles-mêmes de déterminer l'organe censé s'acquitter de ces tâches, il est clair que les ressources affectées aux dits organes devraient être adaptées à leurs responsabilités accrues ; de ce point de vue, il semble qu'à l'heure actuelle, aucun personnel spécialisé ne soit affecté à cette tâche⁵⁹. De plus, l'organe de surveillance doit avoir accès aux informations pertinentes détenues par d'autres autorités telles que l'administration fiscale, le cadastre, etc. L'EEG relève que les projets de modification de la LCI actuellement déposés sur le bureau du Parlement prévoient la création d'une seule autorité d'enregistrement, le ministère de la Justice, et la possibilité pour celui-ci de comparer les informations contenues dans les diverses déclarations à celles stockées dans les autres systèmes d'information (registre de la population, cadastre et, si nécessaire, registre des personnes morales, registre du commerce, etc.). Ceci dit, l'EEG est fermement convaincue qu'il faudrait d'urgence déployer plus d'efforts afin de garantir un contrôle à la fois proactif et plus strict, de manière à apaiser les craintes susmentionnées, et que le processus de réforme engagé constitue une bonne occasion d'adopter les mesures correctrices appropriées.

79. De plus, il est essentiel que toute violation des règles attire des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. Une partie des interlocuteurs de l'EEG ont estimé qu'il serait préférable de définir de manière plus précise des sanctions graduelles correspondant à la gravité des violations. Le gouvernement partage apparemment cette opinion et a adopté une approche en ce sens dans le projet de loi de modification de la LCI, lequel fixe également des sanctions plancher ce qui est une bonne chose. Les autorités pourraient également désirer envisager l'alourdissement des sanctions maximales, notamment en cas de violation telle que la soumission de fausses informations. D'aucuns pourraient se poser la question de savoir si l'amende actuelle maximale – d'un montant de 1 850 EUR en cas de procédure administrative ou d'un montant égal à un mois de salaire du parlementaire en cas de procédure disciplinaire – peut être considérée comme suffisamment dissuasive. En outre, l'EEG estime que la publication des sanctions infligées contribuerait à rendre le système plus efficace et plus crédible. Elle préférerait que l'on octroie à l'organe de contrôle lui-même le pouvoir d'infliger des sanctions administratives. À l'heure actuelle, ledit pouvoir appartient à des commissions spéciales au niveau municipal (alors que les procédures disciplinaires relèvent de la compétence de comités parlementaires). Il semblerait que ce système de sanctions soit inefficace et rarement appliqué en pratique⁶⁰. Comme l'EEG l'a constaté sur place, les commissions compétentes ne reçoivent même pas de manière systématique les déclarations des parlementaires (puisque, à l'instar de tout citoyen, elles doivent se contenter de les consulter par le biais du système d'enregistrement en ligne) et ils ne rendent pas compte aux comités parlementaires de l'issue des dossiers que ces derniers leur font parvenir. Par conséquent, il faudrait au minimum renforcer la coopération entre l'organe de contrôle/autorité d'enregistrement et les commissions locales et lui conférer un caractère institutionnel en décrivant par exemple ces modalités dans un protocole d'accord. Enfin, l'EEG désire souligner que le contrôle efficace et l'application des règles doivent concerner tous les types de déclarations envisagés par la LCI, à savoir celles

⁵⁹ Selon les autorités, au Sénat, un seul agent serait responsable de gérer les déclarations des sénateurs avec l'aide d'un employé du service informatique. À la Chambre des députés, deux agents prêtent assistance au Comité du mandat et de l'immunité en ce qui concerne les procédures disciplinaires ; en outre, il est possible de solliciter l'avis du service juridique ou de l'Institut parlementaire et l'aide du service informatique.

⁶⁰ Voir, par exemple, l'étude publiée par l'ONG Oživení en 2014 et intitulée "[Analysis of the enforceability of conflict of interest laws in the Czech Republic](#)", telle qu'elle est mentionnée plus haut.

concernant les activités, le patrimoine, les revenus, les cadeaux et le passif, ainsi que les intérêts personnels en vertu de l'article 8 de cet instrument. Comme indiqué plus haut, ce dernier est rarement utilisé en pratique et aucun cas de sanction pour non-conformité n'a été signalé. Il faudrait de toute évidence instaurer un contrôle adéquat pour faire fonctionner ce dispositif en pratique et pour éviter des conflits d'intérêts inadmissibles au Parlement. Par conséquent, **le GRECO recommande de renforcer sensiblement la surveillance du respect par les parlementaires de leurs diverses obligations en matière de déclaration telle qu'elles sont énoncées par la Loi sur les conflits d'intérêts, notamment en octroyant à un organe de suivi indépendant un mandat clair, ainsi que des pouvoirs et des ressources adéquats, afin qu'il puisse vérifier minutieusement les déclarations soumises, enquêter sur d'éventuelles irrégularités, engager des procédures et infliger des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de violation des règles.** Il serait également éminemment souhaitable que les sanctions infligées aux parlementaires soient rendues publiques.

80. Une procédure disciplinaire n'est pas la seule manière d'infliger une sanction à un parlementaire, puisque celui-ci peut également être sanctionné à titre de mesure procédurale (c'est-à-dire en cas de conduite impropre au sein de l'hémicycle). Le président de séance peut donner un avertissement à l'intéressé et, en cas de récidive de la part de celui-ci, lui ordonner de quitter la Chambre pour un délai n'excédant pas la fin de la journée en cours. Même dans ce cas, des mesures doivent être prises afin que le parlementaire puisse participer aux votes.

81. En principe, les parlementaires peuvent faire l'objet d'une procédure et de sanctions pénales dès lors qu'ils commettent des infractions comme le vol, la fraude, le détournement de fonds, la corruption, le trafic d'influence ou la violation du secret professionnel. Selon les autorités, au cours de la législature actuelle, une procédure pénale a été engagée à l'encontre de deux députés pour abus de pouvoir, violation des règles de la concurrence et abus de confiance dans le cadre de la gestion d'un bien immeuble. Dans l'un de ces cas, le député a fini par être acquitté ; dans l'autre, la procédure n'est pas encore terminée. Dans ce contexte, il convient de noter que les députés et les sénateurs jouissent d'une immunité parlementaire telle qu'elle est décrite au paragraphe suivant.

82. En vertu de l'article 27 de la Constitution, les parlementaires jouissent d'une protection contre des sanctions disciplinaires au titre de leur vote à la Chambre des députés, au Sénat ou bien en comité ou en commission. De plus, ils ne peuvent pas faire l'objet de poursuites pénales au titre de déclarations écrites ou orales faites dans l'enceinte de l'une des Chambres ou devant une commission ou un comité parlementaire ; tout député ou sénateur relève uniquement de l'autorité disciplinaire de la Chambre où il siège (principe de non-responsabilité). De plus, il ne peut pas faire l'objet de poursuites pénales sans le consentement de la même Chambre (principe d'inviolabilité). À supposer que ladite Chambre refuse de donner son consentement, les poursuites doivent être abandonnées pour la durée du mandat de l'intéressé ; avant les amendements de la Constitution entrés en vigueur en juin 2013, les poursuites étaient définitivement abandonnées dans ce cas de figure. Un parlementaire ne peut être placé en détention que s'il a été appréhendé alors qu'il commettait ou qu'il venait de commettre une infraction pénale. L'autorité ayant procédé à l'arrestation doit immédiatement prévenir le président de la Chambre où siège le parlementaire. À supposer que ledit président ne consente pas, dans un délai de 24 heures à compter du début de la détention, au déferrement de l'intéressé devant un tribunal, l'autorité ayant procédé à l'arrestation doit procéder à sa libération. Lors de la première réunion tenue après l'incident, la Chambre concernée doit se prononcer définitivement sur la recevabilité de la demande de déclenchement de poursuites.

83. Les RdP décrivent clairement les cas de figure dans lesquels la Chambre concernée peut se voir demander de lever l'immunité d'un parlementaire pour qu'il fasse l'objet d'une procédure pénale ou dans lesquels la même Chambre doit être informée de l'arrestation d'un parlementaire pour flagrant délit, de manière à ce que son président puisse décider dans les plus brefs délais s'il convient d'autoriser le déferrement de l'intéressé à un tribunal (ladite décision devant être communiquée le plus rapidement possible à l'autorité compétente). Parallèlement, le président doit faire suivre la demande ou la notification au Comité du mandat et de l'immunité de la Chambre concernée aux fins d'examen et de préparation d'un rapport et d'une recommandation à l'assemblée plénière. La Chambre doit se prononcer par une résolution sur chaque demande de notification de cette nature lors de sa première réunion suivant l'incident et communiquer sa décision à l'autorité compétente dans un délai de cinq jours à compter de son adoption⁶¹.

84. Plusieurs questions relatives à la levée de l'immunité ont été clarifiées pendant la visite sur place. Les autorités ont indiqué que le Comité du mandat et de l'immunité, au moment de préparer sa recommandation, tient compte de toutes les circonstances pertinentes telles que le risque de prolongation induite de la procédure pénale, la durée du mandat restant à servir pour le parlementaire concerné, etc. Concrètement, la question essentielle est de savoir si le fonctionnement optimal du Parlement doit primer sur l'immédiateté des poursuites ou inversement. À cet égard, l'EEG a appris que, pendant le mandat, le délai de prescription est suspendu de sorte que l'enquête (sauf en cas de poursuites pénales) peut être reprise plus tard sans qu'il soit nécessaire de prononcer la levée de l'immunité. Ces dernières années, deux demandes de levée de l'immunité de députés ont été acceptées, une troisième a été retirée peu de temps après son dépôt par la police et une quatrième a été considérée comme insuffisamment fondée par le comité et la Chambre. De plus, deux demandes de levée de l'immunité de sénateurs ont été acceptées et deux autres refusées pour plusieurs raisons, y compris le fait que le sénateur concerné arrivait bientôt au bout de son mandat. Compte tenu des explications qui précèdent et au vu des modifications apportées à la Constitution en 2013, l'EEG estime que la portée de l'immunité accordée aux parlementaires est généralement acceptable et ne représente pas un obstacle indu à l'engagement de poursuites pour corruption.

Conseil, formation et sensibilisation

85. Les autorités indiquent que l'ensemble des députés et des sénateurs nouvellement élus sont invités à un séminaire d'introduction – consacré aux procédures parlementaires, ainsi qu'à la législation relative aux conflits d'intérêts – organisé par le Bureau de la Chambre des députés.

86. Les parlementaires peuvent contacter tel ou tel service spécialisé du Bureau de leur Chambre pour obtenir des conseils sur les règles applicables. Les autorités ont déclaré que, par exemple, les parlementaires discutent des contrats avec le service juridique, des factures avec le service économique, des déclarations de patrimoine avec le Comité du mandat et de l'immunité, etc. De plus, l'Institut parlementaire rend chaque année plusieurs avis rédigés par des spécialistes et visant des cas de figure plus compliqués relevant du conflit d'intérêts.

87. L'EEG pense qu'il serait possible de faire beaucoup plus pour sensibiliser davantage les parlementaires aux conflits d'intérêts, aux questions connexes et plus généralement aux normes d'intégrité, ainsi que pour mieux expliquer les règles, notamment en ce qui concerne les prescriptions et les normes de conduite plus détaillées prônées dans le présent rapport. L'absence de possibilité adéquate de recevoir des consignes ou des recommandations méthodologiques – notamment sous la forme de

⁶¹ Voir l'article 12 des RdP de la Chambre des députés et l'article 13 des RdP du Sénat.

dispense de conseils personnalisés à titre confidentiel, d'une formation et de manuels ou de lignes directrices spécifiques – est souvent dénoncée par les organisations de la société civile comme l'un des principaux obstacles à l'application efficace des dispositions normatives en vigueur, notamment celles édictées par la LCI. Une recommandation spécifique visant à donner des consignes plus détaillées aux parlementaires, notamment dans le cadre d'une formation ou de conseils personnalisés, est formulée plus haut dans le présent rapport⁶².

⁶² Voir, plus haut, la section « Principes éthiques et règles de conduite » (paragraphe 42).

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

88. Le système judiciaire de la République tchèque se fonde sur la Constitution (chapitre 4, « Pouvoir judiciaire ») et sur plusieurs lois, dont la Loi de 2001 sur les tribunaux et les juges (LTJ)⁶³. En vertu de la Constitution, « [l]e pouvoir judiciaire est exercé au nom de la République par des tribunaux indépendants. ». De plus, « [l]es juges sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. Nul ne peut menacer leur impartialité. »⁶⁴. Les juges sont tenus de rendre des décisions en se conformant à la loi et aux traités internationaux faisant partie de l'ordre juridique ; ils sont autorisés à évaluer la conformité d'autres textes normatifs à ces deux sources du droit⁶⁵. L'indépendance du pouvoir judiciaire suppose une stricte séparation de celui-ci et des autres branches de la puissance publique, ainsi que du système politique. Toute ingérence dans l'indépendance du tribunal est considérée comme une infraction pénale en vertu de l'article 335 du CP.

89. En vertu de l'article 91 (1) de la Constitution, le système juridictionnel est formé de la Cour suprême, de la Cour administrative suprême, des Cours supérieures, des tribunaux régionaux et des tribunaux de district. La Cour suprême est l'organe judiciaire supérieur pour les questions relevant de la compétence des tribunaux, sauf en ce qui concerne les affaires tranchées par la Cour administrative suprême ou la Cour constitutionnelle (laquelle est qualifiée d'« organe juridictionnel protecteur de la Constitution »⁶⁶ et ne fait pas partie du système juridictionnel général). Il n'existe pas de juridiction spécialisée.

90. Le 1^{er} janvier 2016, le corps des magistrats professionnels comprenait 3 018 membres (dont 1 212 hommes (40%) et 1 806 femmes (60%)). Des juges non professionnels participent aux prises de décision des tribunaux régionaux et des tribunaux de district. Le 1^{er} janvier 2016, on comptait 5 563 juges de ce type. Pendant la visite sur place, l'EEG a été informée qu'un processus de réflexion a été engagé concernant la question de l'opportunité de mettre fin à la participation de ces juges à la procédure judiciaire au nom de l'efficacité. Toutefois, ce processus en est encore à un stade précoce et aucun projet de loi n'avait encore été rédigé à l'époque de la visite.

91. L'administration centrale des juridictions relève du ministère de la Justice⁶⁷. Un Conseil des juges a été établi auprès de la Cour suprême, de la Cour administrative suprême, des Cours supérieures, des tribunaux régionaux et des principaux tribunaux de district (ceux auxquels plus de 10 juges ont été affectés ou transférés pour y exercer leurs fonctions)⁶⁸. Ces organes sont investis d'un rôle consultatif auprès du président de la juridiction concernée et peuvent émettre des avis concernant notamment les candidats à ce poste de président ou les juges censés être nommés ou transférés à la même juridiction, discuter des projets d'organisation du travail, etc. En règle générale, chaque Conseil des juges se compose de cinq membres élus par leurs pairs au sein de la juridiction concernée (le président et le vice-président de la juridiction n'étant ni éligibles ni électeurs).

92. Au sein des tribunaux de district, les affaires civiles sont généralement tranchées par un seul juge, sauf si la loi en dispose autrement (à savoir que les affaires relevant du

⁶³ Loi n° 6/2002, telle que modifiée, du 30 novembre 2001 relative aux juridictions, aux juges et aux juges non professionnels et portant modification de certaines autres lois.

⁶⁴ Voir les articles 81 et 82(1) de la Constitution.

⁶⁵ Article 95(1) de la Constitution.

⁶⁶ Voir l'article 83 de la Constitution.

⁶⁷ Voir les articles 118 et suivants de la LTJ.

⁶⁸ Voir les articles 46 et suivants de la LTJ, ainsi que les articles 23 et suivants du Code de procédure administrative.

droit du travail sont jugées par un collège composé d'un juge professionnel assurant les fonctions de président et de deux juges non professionnels). De plus, en règle générale, les actes criminels passibles d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas cinq ans sont jugés par un seul juge, tandis que les autres sont jugés par un collège composé soit d'un juge professionnel président assisté de deux juges non professionnels, soit de trois juges professionnels⁶⁹. Lorsqu'un tribunal régional intervient dans une affaire de droit civil en première instance, les affaires sont jugées en règle générale par un seul juge, alors que lorsqu'elle intervient en tant que juridiction d'appel l'affaire est entendue par un collège de trois juges. Dans les affaires criminelles, le tribunal régional se compose toujours d'un collège de trois juges (dont deux juges non professionnels lorsque le tribunal intervient comme juridiction de première instance)⁷⁰. Tous les juges non professionnels siégeant dans un collège disposent d'un droit de vote plein et entier et peuvent, aux dires des autorités, dans certains cas renverser la décision du juge professionnel. Dans les procédures administratives, les Tribunaux régionaux tranchent en formation spécialisée composée d'un juge président et de deux juges ; dans certaines questions prévues par la loi⁷¹, les décisions sont prises par un juge unique.

93. Sur la base des entretiens menés sur place, il semblerait que l'administration actuelle des tribunaux soit satisfaisante et que l'exécutif s'abstienne de s'ingérer dans l'activité juridictionnelle. Toutefois, selon plusieurs interlocuteurs de l'EEG, la majorité des juges estime nécessaire de renforcer l'indépendance judiciaire sous l'angle de la gestion du personnel et de la procédure budgétaire. Il a notamment été souligné que, en l'absence d'un Conseil supérieur de la magistrature ou d'un organe équivalent, le système judiciaire « ne dispose pas de sa propre voix » et n'est représenté par aucune entité à l'exception de l'Union des Juges de la République tchèque qui est une organisation non-gouvernementale, apolitique, professionnelle et volontaire regroupant environ un tiers des juges et qui lutte pour l'établissement d'un organisme d'autoréglementation depuis une vingtaine d'années. En ce qui concerne les Conseils des juges au niveau des tribunaux, l'EEG croit savoir que leur rôle est assez limité en pratique et peut varier d'une juridiction à l'autre. Il s'agit d'organes consultatifs auxquels on fait le plus souvent appel sur les questions relatives à la gestion ou à l'acquisition de matériel, même si la loi prévoit également leur participation jusqu'à un certain point dans la gestion du personnel. De ce point de vue, l'EEG a été intéressée d'apprendre que le ministère de la Justice préparait un livre blanc – et a déjà transmis des parties du projet à des représentants de la justice pour commentaires – appelant notamment à une réforme éventuelle de la procédure de recrutement des juges. Il semblerait toutefois que l'établissement d'un conseil d'autoréglementation du pouvoir judiciaire ne soit pas envisagé dans ce document.

94. Même s'il n'existe pas de normes internationales contraignantes exigeant l'établissement d'un tel organe, l'EEG partage la préférence exprimée par diverses instances – y compris le Conseil de l'Europe – pour un Conseil supérieur de la magistrature ou organe équivalent indépendant des pouvoirs législatif et exécutif et doté de compétences très larges en ce qui concerne le statut des juges (y compris sous l'angle de la nomination, de la promotion et des actions disciplinaires), ainsi que l'organisation, le fonctionnement et l'image des institutions judiciaires⁷². Un tel organe devrait être

⁶⁹ Voir l'article 35 de la LTJ ; les articles 36(a) et (b) et suivants du Code de procédure civile ; l'article 314a de la Loi sur la procédure judiciaire non pénale.

⁷⁰ Voir l'article 31 de la LTJ.

⁷¹ A savoir les questions d'assurance retraite, sécurité sociale, assurance maladie, soins de santé dans les forces armées, demandeurs d'emploi et leurs prestations selon les dispositions du droit du travail et les prestations sociales publiques, en matière d'infractions ainsi que pour d'autres questions prévues par une loi spéciale, voir article 31 de la loi n° 150/2002 Coll. Code de la justice administrative.

⁷² Voir, notamment, le « Rapport sur l'indépendance du système judiciaire – Partie I : l'indépendance des juges », Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), CDL-AD (2010)004, paragraphes 32 et 82 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-f)) ; et la Magna Carta des juges adoptée par le Conseil consultatif des juges européens (CCJE), paragraphe 13 ([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE-MC\(2010\)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FD](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE-MC(2010)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FD)

composé soit uniquement de juges, soit d'une majorité de juges qui seraient de toute façon élus par leurs pairs ; ses membres ne devraient pas faire de la politique de manière active et, en particulier, ne pas siéger au gouvernement. Pour conclure, l'EEG s'abstient de formuler une recommandation sur ce point, étant donné qu'elle n'a pas identifié dans la pratique de problème particulier relatif à une interférence improprie, par exemple, par l'exécutif, dans l'activité juridictionnelle (voir ci-dessus). Toutefois, l'EEG invite les autorités à réfléchir à l'opportunité de mettre sur pied un organe indépendant de ce type tel qu'il existe déjà dans bon nombre de pays européens.

Recrutement, évolution de carrière et conditions de service

95. En vertu de l'article 93 (1) de la Constitution, les juges sont nommés pour une durée illimitée par le Président de la République. Pour que la décision de ce dernier soit valide, elle doit revêtir la signature du Premier ministre ou d'un membre autorisé du gouvernement si nécessaire.

96. La procédure de nomination des juges n'est pas réglée en détail par la loi. La sélection des candidats relève de la compétence des présidents des tribunaux régionaux. Ces derniers soumettent des documents concernant chaque candidat au ministre de la Justice qui examine le dossier avant de soumettre une liste au Président de la République. En règle générale, les juges nouvellement nommés sont affectés par le ministre à un tribunal de district⁷³. Selon les autorités, ni les décisions de nomination rendues par le Président de la République, ni les décisions du ministre de la Justice concernant les juges nouvellement affectés à une juridiction ne doivent être motivées. Les mêmes autorités déclarent cependant que, lorsque le Président décide de ne pas nommer un candidat présenté par le gouvernement, il est tenu de justifier de manière claire et complète son choix, lequel peut faire l'objet d'un examen judiciaire par le tribunal administratif⁷⁴. Parallèlement, l'EEG a été informée que ce cas de figure ne se produit presque jamais en pratique (en plus de 10 ans, le Président a rejeté un seul candidat en faisant valoir son jeune âge).

97. Les juges non professionnels sont nommés à leur poste pour une période renouvelable de quatre ans par les conseils municipaux et les conseils régionaux. Les seconds sont tenus de solliciter l'avis du président de la juridiction concernée à propos du candidat proposé. Les citoyens domiciliés ou travaillant dans les localités relevant de ladite commune ou région peuvent être élus juges non professionnels⁷⁵.

98. En vertu de l'article 60 de la LTJ sur les conditions à remplir pour occuper le poste de juge ou de juge non professionnel, tout citoyen de la République tchèque jouissant de sa pleine capacité juridique et n'ayant pas d'antécédents criminels peut être nommé, à condition de disposer de l'expérience et de la moralité requises pour s'acquitter correctement de ces tâches, d'avoir 30 ans révolus le jour de sa nomination et d'accepter d'être nommé et affecté à une certaine juridiction. Pour évaluer la moralité d'un candidat, il est tenu compte de sa vie actuelle et passée y compris l'absence de toute condamnation de l'intéressé à des sanctions pénales ou administratives, du contenu de ses lettres de recommandation et parfois de l'opinion d'anciens employeurs, etc.

99. De plus, en ce qui concerne les juges professionnels, la loi exige un diplôme universitaire obtenu à l'issue d'études complètes de Deuxième Cycle en droit dans une université tchèque et la réussite à l'examen d'aptitude à la profession judiciaire. Pour se

[C864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2007)OP10&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true)) ; ainsi que l'avis n° 10(2007) du CCJE à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur « Le Conseil de la Justice au service de la société » ([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2007\)OP10&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2007)OP10&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true)).

⁷³ Article 67 de la LTJ.

⁷⁴ Les autorités mentionnent dans ce contexte la décision de la Cour administrative suprême n° 4 Ans 9/2007.

⁷⁵ Voir les articles 61, 64 et suivants de la LTJ.

présenter à ce dernier, il faut généralement suivre un cours préparatoire de 36 mois et comparaître devant un comité d'examen nommé par le ministère de la Justice et composé de juges, d'employés du ministère et autres spécialistes du droit⁷⁶. L'examen du barreau, l'examen final des stagiaires du parquet, l'examen d'accès à la profession notariale et l'examen d'accès à la profession d'huissier de justice sont considérés comme équivalant à l'examen d'aptitude à la profession judiciaire, de même que le fait d'avoir siégé pendant au moins deux ans à la Cour constitutionnelle.

100. En principe, un juge ne peut être transféré à une autre juridiction qu'avec son consentement ou à sa demande⁷⁷. Cependant, si le changement résulte d'une loi portant organisation des tribunaux, d'une modification des limites géographiques d'un arrondissement ou du ressort d'une juridiction et que la bonne administration de la justice ne saurait être assurée autrement, un juge peut être transféré d'office à une autre juridiction⁷⁸. De plus, le ministre de la Justice peut provisoirement affecter d'office un juge de tribunal de district à une autre juridiction du même type si cette mesure apparaît indispensable à la bonne administration de la justice dans cette dernière⁷⁹. Aucune disposition législative spécifique ne vise la promotion des juges. La loi prévoit uniquement que le transfert d'un juge vers une juridiction de degré supérieur doit tenir compte de la compétence professionnelle de l'intéressé et que les juges ayant servi pendant huit ans peuvent en principe être transférés à une Cour supérieure ou à un tribunal régional, tandis que ceux ayant servi pendant 10 ans peuvent être transférés à la Cour suprême ou à la Cour administrative suprême⁸⁰.

101. La décision de transfert d'un juge est prise par le ministre de la Justice après discussion avec le président du nouveau tribunal ou de la nouvelle Cour (ainsi qu'avec le président du tribunal régional compétent en cas de transfert vers un tribunal de district relevant du ressort de cette dernière) et avec le président du tribunal de la Cour où l'intéressé a servi (ainsi qu'avec le président du tribunal régional compétente en cas de transfert depuis un tribunal de district relevant du ressort de ce dernier). Le transfert d'un juge à la Cour suprême ou à la Cour administrative suprême ne peut se faire qu'avec le consentement du président de la juridiction concernée.

102. Les présidents sont nommés pour un mandat non renouvelable de dix ans s'agissant de la Cour suprême/Cour administrative suprême et de sept ans s'agissant d'une Cour supérieure, d'un tribunal régional ou d'un tribunal de district⁸¹. Ils sont nommés par le Président de la République sur la base d'une liste de juges proposée par le ministre de la Justice, à l'exception des présidents de tribunal de district qui sont nommés par le même ministre sur proposition du président du tribunal régional compétent. Ces présidents ne peuvent être démis de leurs fonctions que dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

103. Les preuves réunies par l'EEG démontrent clairement que la réglementation par les textes des modalités de recrutement et de promotion des juges pêche par son insuffisance. En pratique, les présidents des tribunaux régionaux déterminent la procédure de sélection des candidats, laquelle peut donc varier d'une juridiction à l'autre. Il semblerait notamment que certains présidents de tribunal régional organisent des concours, tandis que d'autres sélectionnent librement des assistants, etc. En outre, force est de constater l'absence de critères uniformes et précis de sélection, de sorte que les présidents de tribunal régional disposent d'une large marge d'appréciation dans le cadre fixé par la LTJ tel qu'il est décrit plus haut. Selon certains interlocuteurs, même à

⁷⁶ Voir les articles 109 et suivants de la LTJ.

⁷⁷ Voir l'article 82(2) de la Constitution.

⁷⁸ Pour plus de détails, voir l'article 72 de la LTJ.

⁷⁹ Article 69 de la LTJ. Pendant un délai de cinq ans à compter de l'expiration de son affectation temporaire, un juge ne peut pas être de nouveau provisoirement affecté à une autre juridiction sans son consentement.

⁸⁰ Article 71 de la LTJ.

⁸¹ Voir les articles 102 à 107 de la LTJ.

supposer que la sélection des candidats puisse se justifier dans la plupart des cas par des raisons objectives, elle pourrait parfois reposer sur des relations personnelles. Les mêmes font également valoir que la fréquence des procédures disciplinaires visant à sanctionner une faute professionnelle commise par un juge pourrait s'expliquer par certaines lacunes du processus de recrutement, lequel aurait parfois conduit à la sélection de personnes dépourvues des qualités morales requises pour exercer la profession de juge. Comme indiqué plus haut, le ministère de la Justice prépare un livre blanc qui traite notamment d'une réforme possible de la procédure de recrutement des juges. Il est apparemment prévu d'introduire des critères uniformes et précis de sélection des candidats touchant entre autres à leurs qualités morales, leur sens de la justice, leur capacité à formuler des arguments de manière objective, leurs talents de communication, etc.

104. L'EEG ne peut que soutenir une telle initiative et renvoie aux normes européennes selon lesquelles les décisions relatives à la sélection et la promotion des juges doivent se baser uniquement sur des critères objectifs et fixés à l'avance tenant compte notamment du mérite⁸². Il faudrait en outre établir des procédures de sélection claires et uniformes applicables à la fois à la nomination initiale des juges, à leur promotion et à la nomination des présidents de Cour ou de tribunal. De plus, en vertu des normes existantes, les procédures doivent être transparentes, les motifs des décisions communiqués à leur demande aux candidats et le rejet d'une candidature (ou au moins la procédure pertinente) susceptible de faire l'objet d'un recours⁸³. Il semblerait que les dispositions de la LTJ ne soient pas conformes à ces exigences.

105. Enfin, l'EEG attire l'attention sur les normes européennes relatives aux garanties institutionnelles d'une prise de décision objective en ce qui concerne le recrutement et la carrière des juges. Plus spécialement, lesdites normes exigent, lorsque ces décisions sont prises par le chef de l'État qu'« une autorité indépendante et compétente, composée d'une part substantielle de membres issus du pouvoir judiciaire [...] devrait être habilitée à faire des propositions ou à émettre des avis que l'autorité pertinente de nomination suit dans la pratique ». Cette même autorité « devrait garantir une représentation aussi variée que possible »⁸⁴. L'EEG reconnaît qu'il n'y a pas de modèle unique de gouvernance judiciaire, toutefois elle préférerait nettement voir affecter ces tâches à un Conseil de la justice indépendant et renvoie à ses commentaires pertinents, tels qu'ils sont formulés plus haut⁸⁵. Quoi qu'il en soit, des sauvegardes institutionnelles doivent être en place pour garantir des procédures uniformes, objective et transparentes. Au vu des paragraphes qui précèdent, **le GRECO recommande de (i) réglementer plus en détail le recrutement et la promotion des juges et des présidents des tribunaux, de manière à définir des procédures uniformes et transparentes et à générer des décisions fondées sur des critères précis, objectifs et uniformes tenant notamment compte du mérite ; et (ii) s'assurer que toute décision rendue dans le cadre d'une de ces procédures soit motivée et susceptible de faire l'objet d'un appel devant un tribunal.**

⁸² Voir notamment la [Recommandation Rec\(2010\)12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), paragraphes 44 et 48.

⁸³ Voir notamment la [Recommandation Rec\(2010\)12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), paragraphe 48.

⁸⁴ Voir la [Recommandation Rec\(2010\)12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), paragraphes 47 et 48. Voir également le [Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, partie I – l'indépendance des juges, Commission européenne pour la démocratie par le droit \(Commission de Venise\), CDL-AD \(2010\)004](#), paragraphes 32 et 82 ; et la Magna Carta des juges adoptée par le CCJE, paragraphe 5, qui va même encore beaucoup plus loin sur cette question, puisqu'elle prévoit que les décisions sur la sélection, la nomination et la carrière des intéressés doivent être « fondées sur des critères objectifs et prises par l'instance chargée de garantir l'indépendance ».

⁸⁵ Voir, plus haut, la section « Aperçu du système judiciaire » (paragraphe 94).

106. Un juge ne peut être révoqué que sur décision du tribunal disciplinaire et au titre de la commission d'une violation prévue par la loi⁸⁶.

107. Conformément aux dispositions de la Loi n° 236/1995⁸⁷, les juges ont droit à une rémunération, à un supplément de salaire et au remboursement de leurs frais. Leur rémunération est calculée en fonction de coefficients appliqués à un salaire de base fixé en 2015 à 75 753 CZK (environ 2 803 EUR). La valeur de ce coefficient dépend du type de la juridiction où le juge a été affecté ou transféré, ainsi que de l'ancienneté de l'intéressé. Dans le cadre de ce système, le salaire brut mensuel variait pendant la période examinée entre 66 663 CZK (environ 2 467 EUR) pour un juge de tribunal de district (avec un à cinq ans d'ancienneté) et 139 386 CZK (environ 5 157 EUR) pour un juge de la Cour suprême. Pendant la durée de son mandat, tout juge a également droit à une compensation forfaitaire universelle (égale à 5,5 % du salaire de base) et à certaines autres compensations au titre de la Loi sur le remboursement des frais de déplacement.

Gestion des affaires et procédure judiciaire

108. La répartition des affaires entre les juridictions est régie par le programme de travail de chacune d'entre elles, tel qu'il a été fixé par son président et peut être librement consulté sur son site Web. Ce programme est préparé chaque année par le président concerné et discuté avec le Conseil des juges. Il permet d'affecter les affaires à l'issue d'un processus électronique en fonction de l'heure d'entrée dans le système et de la charge de travail.

109. Le président de la juridiction ne peut modifier un programme de travail annuel que si cette mesure s'impose en raison d'une nouvelle répartition du travail. Un juge peut être démis d'une affaire spécifique uniquement pour les motifs limitativement énumérés par la LTJ, à savoir s'il fait preuve ou risque de faire preuve de partialité.

110. Chaque juge est notamment obligé de rendre sa décision dans un délai raisonnable. En cas de retard ou d'inaction injustifié de la part de l'intéressé, celui-ci peut faire l'objet d'une procédure disciplinaire pour violation intentionnelle de son obligation de célérité. L'article 164 de la LTJ prévoit que toute personne a le droit de porter plainte devant l'administration des tribunaux en cas de retard de procédure (ou bien de comportement fautif d'un acteur judiciaire ou d'une atteinte à la dignité de la procédure juridictionnelle). Le ministère de la Justice, le président de la Cour suprême – ainsi que tout président d'une Cour supérieure, d'un tribunal régional ou d'un tribunal de district – est habilité, selon le cas, à examiner la plainte.

111. La durée des procédures constitue un problème important depuis un certain nombre d'années. Selon des observateurs « la durée des procédures judiciaires pose un problème persistant aux citoyens tchèques désirant exercer leur droit d'accès aux tribunaux »⁸⁸. Les professionnels interrogés par l'EEG admettent que l'image globale plutôt positive des juges pâtit de cette situation déjà ancienne due à plusieurs causes, dont le faible nombre de juges demandant à être affectés dans des régions peu attrayantes, le haut niveau de fluctuation du personnel, l'absence de ressources liées à la crise économique, etc. Cependant, les mêmes interlocuteurs admettent également que la situation s'est beaucoup améliorée ces dernières années après l'adoption de plusieurs mesures (grâce au soutien de l'UE accordé initialement dans le contexte du processus de préadhésion) comme l'accroissement du nombre de juges et du personnel administratif,

⁸⁶ Voir les articles 86 et suivants de la LTJ. Voir, plus bas, la section « Surveillance et mise en œuvre » (paragraphe 131 et suivants).

⁸⁷ Loi n° 236/1995, telle que modifiée, relative aux salaires et autres avantages liés à l'exercice de la fonction de représentants de la puissance publique, de membres de certains organes officiels, de juges et de députés européens.

⁸⁸ Voir, par exemple, le document intitulé [2014 country report on the Czech Republic by Bertelsmann Stiftung](#). Voir aussi, entre autres, le document intitulé [2011 National Integrity System Assessment of the Czech Republic by Transparency International](#).

la modernisation du matériel, les réformes de la procédure visant à accélérer le traitement des affaires, etc. Une partie des interlocuteurs de l'EEG a souligné la nécessité de mesures supplémentaires telles que l'amélioration du cadre de médiation et le retour accru à cette pratique et à d'autres mécanismes de résolution des litiges. Le système volontaire d'arbitrage en place est décrit comme extrêmement peu efficace et comme donnant lieu à une utilisation abusive. Les autorités sont donc encouragées à persister dans leurs efforts de réforme afin que le système judiciaire puisse fonctionner efficacement et gagner la confiance des citoyens.

112. En règle générale, la procédure devant un tribunal doit être orale et publique, sauf dans des cas exceptionnels prévus par la loi. Les jugements doivent être toujours rendus en public⁸⁹. Certaines audiences peuvent être tenues à huis clos, notamment pour préserver la dignité des parties ou la sensibilité des victimes s'agissant de mineurs ou de personnes ayant subi des agressions sexuelles. De plus, il est possible de juger une affaire à huis clos lorsque la publicité des débats violerait le secret d'informations considérées comme confidentielles en vertu d'une loi ou bien irait à l'encontre du secret commercial, de la protection nécessaire des intérêts essentiels des participants ou de la défense de la moralité.

Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

113. La Constitution énonce certains principes élémentaires consacrant l'indépendance et l'impartialité des juges dans l'exercice de leurs devoirs, le respect nécessaire par les intéressés des lois et traités faisant partie de l'ordre juridique lorsqu'ils prennent une décision et l'égalité des droits des parties à toute procédure judiciaire⁹⁰.

114. En vertu de l'article 62 de la LTJ, les juges et les juges non professionnels doivent prêter serment⁹¹. De plus, en vertu des articles 79 et suivants du même instrument relatifs à leurs droits et devoirs, les intéressés sont tenus d'interpréter la loi au mieux de leurs connaissances et de leur conscience et de rendre des décisions dans les délais appropriés, sans retard, en faisant preuve d'impartialité et d'équité et sur la base de faits établis conformément au droit. Les juges et les juges non professionnels doivent exercer leurs fonctions consciencieusement et s'abstenir dans l'exercice de leurs tâches et dans la vie civile de toute conduite susceptible d'affecter la dignité de leur charge ou de saper la confiance du public dans l'indépendance, l'impartialité et l'équité du processus décisionnel des tribunaux.

115. Le droit procédural inclut des règles relatives aux conflits d'intérêts dans les textes relatifs à la disqualification d'un juge (voir plus bas), même si ce concept n'est précisé dans aucun autre texte. Dans ce contexte, il est rappelé que les conflits d'intérêts de fonctionnaires sont régis par la LCI, comme décrit dans la partie relative aux parlementaires, et que les amendements à cette dernière qui entre autres élargiraient sa portée pour couvrir les juges (et procureurs) sont actuellement à l'examen devant le parlement. De plus, comme indiqué plus haut, les articles 79 et suivants de la loi LTJ imposent une certaine conduite aux juges dans l'exercice de leurs fonctions et dans la vie civile afin de protéger leur indépendance et leur impartialité, y compris l'obligation de rejeter toute intervention, coercition, influence, aspiration ou demande visant à mettre en danger l'indépendance du système judiciaire. Un juge ne saurait être influencé dans l'exercice de ses fonctions par les intérêts d'un parti politique ou bien par l'opinion publique et des médias ; il doit agir sans faire montre de préjugés et approcher les parties ou les participants à la procédure en s'abstenant du moindre parti pris lié à la

⁸⁹ Voir l'article 96(2) de la Constitution.

⁹⁰ Voir les articles 82, 95 et 96 de la Constitution.

⁹¹ Le serment des juges professionnels et non professionnels se lit comme suit : « Je promets sur mon honneur et sur ma conscience de respecter les lois de la République tchèque et de les interpréter au mieux de mes connaissances et de ma conscience. Je promets de rendre des décisions indépendantes, impartiales et équitables conformément à ces lois ».

situation économique et sociale, à l'appartenance raciale, aux origines ethniques, à l'orientation sexuelle, à la religion ou à tout autre motif ; il ne doit pas abuser de ses fonctions à des fins de promotion d'intérêts personnels.

116. La 15^e assemblée de l'Union des Juges a adopté le 26 novembre 2005 un Code de conduite des Juges basé sur les Principes de Bangalore de 2002 sur la déontologie judiciaire⁹² et l'a publié sur son site Web⁹³. Les principes exposés dans ce Code visent à établir des normes en matière de conduite éthique des juges, à exposer des lignes directrices à l'intention des intéressés, à fournir au système judiciaire un cadre permettant de régler sa conduite, ainsi qu'à aider les membres de l'exécutif et du législatif, les juristes et le grand public à mieux comprendre et soutenir le système judiciaire. Le document s'organise autour de six principes : indépendance, impartialité, intégrité, dignité, égalité et compétence. L'Union des Juges publie également des avis sur des questions éthiques et surveille le respect par ses membres du Code de conduite. La violation des règles n'entraîne pas l'engagement d'une procédure disciplinaire, mais peut, à la fin, provoquer l'exclusion du juge concerné de l'Union. Ceci dit, il semblerait que l'importance pratique de cette fonction de consultation et de surveillance soit marginale, dans la mesure où on n'enregistre pas plus d'une ou deux demandes d'avis par an en moyenne.

117. Aux yeux de l'EEG, le Code de conduite établi par l'Union des Juges est un précieux document qui énumère des valeurs et principes éthiques fondamentaux pour la profession de juge. Pourtant, l'EEG aimerait souligner le fait que cet instrument ne s'applique directement qu'aux membres de l'Union, laquelle ne regroupe environ qu'un tiers des juges professionnels de la République tchèque. Comme le GRECO l'a fréquemment fait remarquer, un Code d'éthique applicable à tous les juges – et activement diffusé dans l'ensemble de la profession – est un outil utile lorsqu'il vient s'ajouter aux obligations légales et aux procédures disciplinaires. L'EEG perçoit également le besoin d'un tel Code en République tchèque. Pendant la visite sur place, elle a été informée que le tribunal disciplinaire est fréquemment saisi d'affaires relatives à des fautes graves commises par un magistrat. Une partie de ses interlocuteurs a souligné qu'un cadre éthique clair – éventuellement intégré au processus de recrutement – contribuerait à garantir l'intégrité morale indispensable des juges. L'EEG attire également l'attention sur les normes européennes en vertu desquelles les normes professionnelles de conduite « constituent les meilleures [pratiques], que tous les juges devraient [tendre à] développer et auxquelles ils devraient aspirer »⁹⁴. Ces normes devraient énoncer des consignes permettant aux juges de régler leur conduite et, simultanément, renforcer la confiance du grand public dans les juges et le système judiciaire⁹⁵. Elles devraient être élaborées par les juges eux-mêmes et constituer des textes vivants susceptibles d'évoluer au fil du temps. Elles devraient également être adaptées à la situation particulière d'un pays spécifique, de manière à faciliter leur « appropriation » par les utilisateurs.

118. Aux yeux de l'EEG, il serait possible de concevoir un Code de conduite applicable à l'ensemble des juges inspiré de celui établi par l'Union des Juges. Cependant, compte tenu du caractère très général de ce texte, le nouvel instrument devrait être plus spécifique. Il devrait faciliter la clarification des questions particulières et énoncer des consignes détaillées, y compris des exemples concrets sur les cadeaux, les activités accessoires, les contacts avec des tiers et la confidentialité, ainsi que sur la conduite à

⁹² Voir http://euomed-justiceii.eu/files/repository/20091111151702_bangalore_FR.pdf

⁹³ Voir <http://www.soudci.cz>

⁹⁴ Avis n° 3(2002) du Conseil consultatif de Juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, paragraphe 60 (https://wcd.coe.int/View_Doc.jsp?p=&id=1046317&Site=COE&direct=true).

⁹⁵ Voir la Recommandation Rec(2010)12 Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphes 72 et 73. Voir aussi la Magna Carta des Juges adoptée par le CCJE, paragraphe 18.

tenir en présence d'un conflit d'intérêts. De plus, il est essentiel que la mise en œuvre d'un tel Code soit garantie par des mesures complémentaires, dont la possibilité de bénéficier de conseils personnalisés à titre confidentiel au sein du système judiciaire et de sessions de formation (dispensées de préférence à intervalle régulier) revêtant un caractère pratique. Pour conclure, l'EEG désire souligner également l'importance de l'adoption de mesures de ce type en faveur des juges non professionnels – lesquels ne bénéficient pour le moment d'aucun système de formation ou de consultation – et des juges professionnels n'étant pas des magistrats de carrière (par exemple d'anciens avocats). Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) qu'un Code de conduite professionnelle à l'intention de tous les juges – incluant des commentaires explicatifs et/ou des exemples concrets, y compris des consignes sur la conduite à adopter en présence de conflits d'intérêts et de problèmes connexes (par exemple, sur les cadeaux, les activités accessoires, les contacts avec des tiers et la confidentialité, etc.) – soit élaboré, communiqué efficacement à l'ensemble des juges et rendu facilement accessible au public ; ii) que cette initiative s'accompagne de mesures pratiques visant à favoriser l'application dudit Code, y compris grâce à l'offre de conseils personnalisés dispensés à titre confidentiel et d'une formation spécialisée à l'usage des juges professionnels et non professionnels.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

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

119. L'article 82 (3) de la Constitution précise que les fonctions de juge ne sont pas compatibles avec celles de Président de la République ou de membre du Parlement ni avec toute fonction dans l'administration publique et que la loi fixe les autres activités avec lesquelles l'exercice des fonctions de juge est incompatible.

120. En vertu de l'article 74 de la LTJ, les fonctions de juge ne sont pas compatibles avec les fonctions ou les activités précisées par la loi. À l'exception des fonctions de président ou de vice-président de tribunal, aucun juge ne peut occuper une fonction au sein de l'administration publique. La fonction de juge non professionnel est incompatible avec celle de membre du Parlement et avec d'autres activités énumérées par la loi. L'article 80 (5) de la LTJ prévoit qu'un juge ne peut pas intervenir comme arbitre ou comme médiateur dans un différend d'ordre juridique, représenter des parties dans une procédure judiciaire ou représenter une personne lésée mêlée à une procédure administrative, sauf disposition contraire de la loi ou lorsqu'une partie est représentée dans le cadre d'une procédure impliquant également le juge lui-même.

121. En vertu de l'article 85 de la LTJ, un juge ne peut exercer aucune autre activité rémunérée en dehors de la fonction de magistrat, d'administrateur de tribunal et/ou des tâches liées à son affectation temporaire à l'Académie judiciaire. Il ne peut pas exercer d'autres occupations lucratives en dehors de la gestion de ses biens et d'activités relevant de la science, de l'enseignement, de la littérature, du journalisme et de l'art, ainsi que de fonctions au sein d'un organe consultatif du ministère de la Justice, du gouvernement ou du Parlement, à condition qu'elles ne portent pas atteinte à la dignité de sa fonction judiciaire et n'ébranlent pas la confiance dans l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire.

122. L'EEG note que les juges sont soumis à un régime strict d'incompatibilité et d'interdiction en matière d'activités accessoires. Parallèlement, elle nourrit certaines réserves en raison de la transparence insuffisante dans ce domaine. En particulier, la loi n'exige pas des juges qu'ils signalent les activités accessoires et autorisées auxquelles ils s'adonnent (par exemple dans le domaine de l'éducation ou de l'art ou bien au sein d'un organisme consultatif du ministère de la Justice) et encore moins qu'ils sollicitent

l'autorisation de les exercer. Par conséquent, ces occupations – et la question de savoir si « elles portent atteinte à la dignité des fonctions de juge ou ébranlent la confiance dans l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire » – ne font l'objet d'aucune surveillance. Cette situation se révèle clairement insatisfaisante, surtout si l'on tient compte de l'absence de toute obligation pour un juge de déclarer son patrimoine et ses revenus (voir plus bas). L'EEG estime que des mesures appropriées devraient être adoptées pour garantir la compatibilité des activités accessoires des juges avec leur statut et leur absence d'incidence sur l'exercice efficace de leurs fonctions judiciaires. Pour être crédibles, ces mesures devraient inclure au moins l'obligation de faire des déclarations appropriées – concernant notamment le type des activités exercées, les revenus générés et le temps passé – au président du tribunal où siège l'intéressé ou bien à une autre personne appropriée et, éventuellement, au public ; une réglementation plus précise fixant notamment le plafond de la rémunération annuelle au titre de cette activité et le nombre d'heures pouvant lui être consacrées chaque semaine, ainsi qu'un mécanisme de surveillance approprié. Pour conclure, l'EEG aimerait souligner que, même si ces règles étaient reprises dans un Code de conduite conformément à la recommandation formulée plus haut, il faudrait également adopter une réglementation pertinente explicite. Par conséquent, **le GRECO recommande de réglementer de manière plus détaillée l'exercice par les juges d'activités accessoires, notamment en introduisant une obligation de déclaration et, selon le cas, un mécanisme de surveillance du respect des restrictions en place.**

123. Aucune restriction applicable après la cessation des fonctions ne vise les juges. L'EEG estime que cette situation n'est pas particulièrement préoccupante dans la mesure où les intéressés quittent le plus souvent leur poste à l'âge de la retraite. Ceci dit, on pourrait utilement intégrer au Code de conduite recommandé plus haut des lignes directrices concernant le comportement à adopter dans certaines situations telles que l'abandon d'un poste de juge pour travailler comme avocat (en précisant notamment de manière explicite qu'une personne ne saurait intervenir comme avocat dans une affaire qu'elle a eue à connaître au préalable en qualité de juge).

Récusation et retrait

124. Les conditions de récusation dans une procédure pénale sont énoncées aux articles 30 et suivants de la Loi sur la procédure judiciaire pénale (LPJP). Les juges professionnels et non professionnels sont récusés dans une affaire criminelle dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de douter de leur impartialité en raison de leur relation avec l'affaire, des personnes impliquées directement dans la procédure (ou bien leur avocat, leur représentant légal ou leur agent) ou d'autres autorités répressives. Tout juge est également récusé, entre autres, quand il a servi en qualité de procureur, d'enquêteur, de membre d'un organe de police, de représentant d'une association civile, de conseil de la défense ou de mandataire d'une partie – y compris la partie civile – en la même affaire, ou bien s'il a participé au processus décisionnel d'une juridiction inférieure s'étant déjà prononcée en l'espèce. Les actes des juges récusés ne peuvent pas servir de base à une décision rendue dans le cadre d'une procédure pénale. La récusation d'un juge professionnel ou non professionnel siégeant dans un tribunal peut être prononcée par cette juridiction, même en l'absence de toute demande en ce sens. Les recours contre une décision de récusation doivent être introduits devant l'instance immédiatement supérieure.

125. Des règles analogues s'appliquent aux procédures civiles.

Cadeaux

126. Aucune règle détaillée ne vise spécifiquement l'acceptation de cadeaux par un juge. Les autorités renvoient à ce propos aux infractions de corruption telles qu'elles sont définies dans le Code pénal, ainsi qu'aux dispositions générales susmentionnées de la LTJ

relatives aux droits et devoirs des juges, dans la mesure où ces devoirs englobent l'obligation de s'abstenir de toute conduite qui pourrait porter atteinte à la dignité de la fonction ou à la confiance du public dans le caractère impartial, indépendant et équitable du processus décisionnel. L'EEG a la nette impression que les juges ne considèrent pas l'acceptation de cadeaux comme une pratique acceptable. Pourtant, elle estime qu'une interdiction de principe explicite, ainsi que certaines clarifications concernant les circonstances exceptionnelles dans lesquelles un cadeau ou un autre avantage pourrait être considéré comme acceptable (par exemple pour des raisons protocolaires), pourrait utilement être insérée dans le Code de conduite recommandé plus haut.

Contacts avec des tierces parties, données confidentielles

127. Aucune règle spécifique ne vise la communication entre les juges et des tierces parties en dehors de la procédure officielle. L'article 80 (6) de la LTJ énonce une règle générale en vertu de laquelle, dans le cadre de leurs contacts avec des représentants des participants ou des parties à une procédure judiciaire, les juges sont tenus de s'abstenir de toute manifestation de sympathie ou d'antipathie personnelle.

128. En vertu de l'article 81 de la LTJ, une fois leur mandat terminé, les juges sont tenus de continuer à respecter le caractère confidentiel de tous les faits qu'ils ont eu à connaître dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, à moins qu'ils ne soient relevés de cette obligation par un règlement spécial ou par une personne autorisée. Ils peuvent être dégagés de leur obligation de confidentialité pour des motifs graves par le président de leur tribunal. La question du caractère secret de certaines informations est régie en détail par la Loi n° 412/2005 sur la protection des données confidentielles de l'État et la réglementation d'application. Selon le cas, toute violation de l'obligation de confidentialité par un procureur peut constituer une infraction disciplinaire, une infraction administrative (c'est-à-dire relevant de la Loi sur la protection des données à caractère personnel et de la Loi sur la protection des données confidentielles de l'État) ou une infraction pénale (sous la forme d'une utilisation non autorisée de données à caractère personnel en violation de l'article 180 du CP, laquelle fait peser un risque sur des informations classifiées en vertu de l'article 317 du CP ou met en péril de telles informations à la suite d'une négligence en vertu de l'article 318 du CP).

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

129. Les juges sont tenus de dévoiler toutes circonstances pouvant être considérées comme justifiant leur récusation dans une affaire particulière (voir plus haut). Toutefois, il n'existe pas d'exigences, d'obligations ou de réglementation leur imposant (ainsi qu'à leurs proches) de soumettre une déclaration de patrimoine. Les obligations en matière de déclaration pesant sur les agents publics au sens de la LCI, telles qu'elles sont décrites plus haut dans la section consacrée aux parlementaires, ne s'appliquent pas actuellement aux juges ; en effet ces derniers, de même que les procureurs, ne relèvent plus du champ d'application de cette loi depuis 2008. Les mobiles de cette réforme demeurent obscurs, en raison de l'absence de tout commentaire sur ce point dans la Loi portant modification de la LCI. Selon les autorités, le projet de loi modifiant de nouveau la LCI, tel qu'il devait être examiné prochainement par le Parlement et qui envisage d'élargir la portée de cet instrument, ré-étend son champ d'application aux juges (et aux procureurs).

130. Bien que l'EEG ne voie pas la nécessité de formuler une recommandation formelle relative à l'établissement d'un système de déclaration de patrimoine, elle relève et signale que plusieurs États membres du GRECO multiplient des expériences diverses et variées dans ce domaine et encouragent les autorités tchèques à mener la réforme susmentionnée afin de mieux protéger l'indépendance et l'impartialité à l'égard des parties à une procédure ou l'issue équitable d'une affaire donnée.

Surveillance et mise en œuvre

131. Les juges assument la responsabilité de toute violation disciplinaire prévue par la loi, à savoir le manquement volontaire aux devoirs de leur charge, ainsi qu'un comportement ou une conduite portant atteinte à la dignité de leurs fonctions ou compromettant la confiance du public dans le caractère indépendant, impartial, professionnel et équitable des décisions rendues par les tribunaux. Les présidents et vice-présidents de tribunal, ainsi que les présidents de collèges de la Cour suprême ou de la Cour administrative suprême, sont également tenus administrativement responsables de tout manquement volontaire aux devoirs liés à l'exercice de leurs fonctions⁹⁶.

132. Les mesures suivantes peuvent être infligées aux juges en cas d'infraction disciplinaire⁹⁷ : réprimande ; réduction de salaire pouvant atteindre 30 % pour une période n'excédant pas un an ou, en cas de récidive commise alors que l'infraction initiale n'avait pas encore été effacée du dossier de l'intéressé, pour une période n'excédant pas deux ans ; révocation du poste de président de collège ; ou révocation du poste de juge. Les présidents de tribunal, ainsi que les présidents ou vice-présidents d'un collège de la Cour suprême ou de la Cour administrative suprême, peuvent également faire l'objet d'une sanction disciplinaire sous la forme : d'une réprimande ; d'une réduction temporaire de leur salaire (comme les autres juges) ; de la révocation de leur poste de président de tribunal ou bien de président ou de vice-président d'un collège de la Cour suprême ou de la Cour administrative suprême. Les mesures disciplinaires peuvent être levées en présence de doutes suffisants concernant la commission de l'infraction disciplinaire. La responsabilité disciplinaire des juges est soumise à la prescription, c'est-à-dire que le dépôt de la demande de lancement d'une procédure disciplinaire doit intervenir dans un délai de six mois à compter de la découverte des faits constitutifs de l'infraction par le requérant et de trois ans à compter du jour de la commission de ladite infraction⁹⁸.

133. Les procédures disciplinaires relèvent du tribunal disciplinaire : une instance dont la composition, la procédure et les types de décisions sont réglementés de manière détaillée par la Loi n° 7/2002 relative aux procédures applicables aux juges, aux procureurs et aux huissiers de justice. Cette loi prévoit que le tribunal disciplinaire est constitué de la Cour administrative suprême qui, en ce qui concerne les juges, intervient et statue dans le cadre d'une chambre composée d'un juge de la Cour suprême en tant que président, d'un juge d'une Cour supérieure, d'un tribunal régional ou d'un tribunal de district et de trois juges non professionnels⁹⁹. Parmi ces derniers, il faut au moins un procureur, un avocat et une personne exerçant une autre profession juridique (et reprise sur la liste des juges non professionnels pouvant prendre part à une procédure visant un juge). Les membres et le président des Chambres sont tirés au sort, sur la base de listes de candidats remplissant les conditions requises, pour un mandat de cinq ans.

134. La proposition de lancement d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge peut être soumise : conjointement par le Président de la République et le ministre de la Justice à l'encontre de n'importe quel juge ; par le Président de la Cour suprême (ou de la Cour administrative suprême) à l'encontre de n'importe quel juge de cette instance ou à l'encontre d'un juge d'une juridiction inférieure ; par le président d'une Cour supérieure (ou d'un tribunal régional) à l'encontre de n'importe quel juge de cette instance ou d'une juridiction inférieure ; et par le président d'un tribunal de district à l'encontre de

⁹⁶ Voir l'article 87 de la LTJ.

⁹⁷ Voir l'article 88 de la LTJ.

⁹⁸ Voir l'article 89 de la LTJ et l'article 9 de la Loi n° 7/2002 relative aux procédures visant les juges, les procureurs et les huissiers de justice.

⁹⁹ Article 4 de la Loi n° 7/2002. En cas de procédure à l'encontre d'un juge ayant rendu une décision au sein d'une juridiction administrative, le juge président doit siéger à la Cour suprême et le vice-président à la Cour administrative suprême.

n'importe quel juge de cette instance¹⁰⁰. Au cours des entretiens conduits dans le cadre de la visite sur place, l'EEG a appris que la procédure était le plus souvent engagée par un président de Cour ou le ministre de la Justice. Chaque procédure disciplinaire inclut une enquête préliminaire et, si nécessaire, une audition orale ouverte au public.

135. Selon les statistiques communiquées par les autorités, pendant la période 2013-2015, soixante-huit procédures disciplinaires à l'encontre d'un juge ont été enregistrées et ont débouché sur une réprimande dans huit cas, une réduction de salaire dans dix-sept cas et une révocation dans quatre cas. Dans cinq cas, le juge n'a pas été sanctionné, dans six cas il a été acquitté et dans treize cas la procédure a été abandonnée. Au cours des entretiens conduits sur place, les interlocuteurs de l'EEG ont indiqué que la plupart des procédures disciplinaires visent un retard dans le traitement d'un dossier. Il semblerait que les cas de faute professionnelle grave soient également fréquents. Une partie des interlocuteurs de l'EEG a aussi fait valoir que cette situation pourrait s'expliquer par certaines lacunes en matière de recrutement – à savoir l'absence de critères de sélection clairs et uniformes – pouvant se solder par la nomination de personnes dépourvues des qualités morales requises pour exercer la profession de juge. Une recommandation à cet effet est formulée plus haut¹⁰¹.

136. À l'issue de la visite sur place, l'EEG estimait que le régime de procédure disciplinaire fonctionne correctement et que la composition du Tribunal disciplinaire, ainsi que les dispositions procédurales, est de nature à garantir un traitement efficace et équitable des cas. Toutefois, l'EEG note avec préoccupation que les décisions rendues par le Tribunal disciplinaire ne peuvent pas faire l'objet d'un recours¹⁰². Au cours des entretiens conduits dans le cadre de la visite sur place, certains interlocuteurs ont déclaré que cette situation avait fait l'objet de critiques dans le passé et même provoqué un recours devant la Cour constitutionnelle, laquelle a estimé la législation pertinente conforme à la Constitution. Pourtant, l'EEG désire attirer l'attention des autorités sur les normes européennes en vertu desquelles, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, il faut accorder à un juge « le droit d'exercer un recours contre la décision et la sanction »¹⁰³ et qu'il importe de ménager « la possibilité d'un recours devant un tribunal¹⁰⁴ ». L'EEG est particulièrement préoccupée par le fait que même une révocation ne saurait faire l'objet d'un recours par le juge concerné et demeure convaincue que cette question devrait être réglée dans le cadre des plans actuels de réforme du système judiciaire. Par conséquent, **le GRECO recommande l'introduction de la possibilité pour les juges de contester les décisions disciplinaires prononcées à leur encontre, y compris en cas de révocation, devant un tribunal.**

137. Tout juge commettant une infraction comme un vol, une fraude, un détournement de fonds, un acte de corruption, un trafic d'influence ou un manquement à son obligation de secret professionnel peut faire l'objet d'une procédure et d'une sanction pénales. Toutefois, il jouit d'une immunité fonctionnelle en ce sens qu'il ne peut faire l'objet de poursuites pénales ou être placé en détention – au titre d'actes commis pendant l'exercice de son mandat ou en rapport avec ce dernier – qu'avec l'accord du Président de la République¹⁰⁵. Chaque juge de la Cour constitutionnelle jouit d'une immunité en vertu de l'article 86 de la Constitution, en ce sens qu'il ne peut être soumis à aucune poursuite pénale sans le consentement du Sénat ; si ce dernier refuse de donner son accord, les poursuites sont suspendues pour la durée du mandat de l'intéressé ; en ce

¹⁰⁰ Article 8 de la Loi n° 7/2002. Des règles spécifiques s'appliquent aux procédures disciplinaires à l'encontre d'un président ou d'un vice-président de tribunal.

¹⁰¹ Voir, plus haut, la section « Recrutement, évolution de carrière et conditions de service » (paragraphe 105).

¹⁰² Article 21 de la Loi n° 7/2002.

¹⁰³ Voir la [Recommandation Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), paragraphe 69.

¹⁰⁴ Voir la [Magna Carta des Juges](#) adoptée par le CCJE, paragraphe 6. Voir aussi le [Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, partie I – L'Indépendance des Juges](#), Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), CDL-AD (2010)004, paragraphes 43 et 82.

¹⁰⁵ Article 76 de la LTJ.

qui concerne les parlementaires, avant la réforme constitutionnelle entrée en vigueur en juin 2013, les poursuites étaient suspendues indéfiniment. Un juge ne peut être placé en détention que s'il a été arrêté alors qu'il était en train où venait de commettre une infraction pénale.

138. Selon les statistiques communiquées par les autorités, au cours de la période 2013-2015, sept juges ont fait l'objet d'une procédure pénale. En novembre 2015, aucune décision définitive n'avait été prise dans quatre de ces cas (dont l'un visait un abus de pouvoir et un acte de corruption passive commis par un agent public), deux cas avaient fait l'objet d'un abandon conditionnel des poursuites et un cas (visant une tentative de vol assortie de la fourniture illégale, de la contrefaçon et de la modification de moyens de paiement) avait donné lieu à la démission du juge concerné.

Conseil, formation et sensibilisation

139. La formation des juges en ce qui concerne les règles d'éthique, les normes de conduite, la prévention de la corruption et les conflits d'intérêts est du ressort des tribunaux régionaux et de l'Académie judiciaire. Selon les autorités, cette dernière dispense des sessions d'enseignement et de formation en étroite coopération avec les tribunaux, de manière à mieux répondre à leurs besoins. Au cours de sa visite sur place, l'EEG a appris que le programme obligatoire de formation initiale des futurs juges et procureurs comprend l'étude des questions éthiques et que les magistrats en exercice se voient également proposer des séminaires portant sur telle ou telle question spécifique. Normalement, l'Académie judiciaire organise deux fois par an des séminaires de ce type, lesquels durent trois jours et attirent une centaine de juges et de procureurs. Pendant ces séminaires, l'accent est placé sur la conduite à tenir dans des situations concrètes pouvant survenir dans la vie ordinaire et sur le processus décisionnel des instances disciplinaires. En revanche, les juges non professionnels ne bénéficient d'aucune formation ou session d'introduction.

140. Les juges peuvent obtenir des conseils et des informations sur des questions d'éthique et la conduite à tenir auprès du président de leur tribunal, du ministère de la Justice et de l'Union des Juges. Ceci dit, l'EEG croit savoir que les juges consultent rarement l'Union (laquelle ne serait contactée dans ce but, en moyenne, qu'une ou deux fois par an).

141. L'EEG note que des cours de formation facultatifs – dont certains couvrent des questions éthiques – sont proposés aux juges. Il semblerait que l'Académie judiciaire prenne ces questions au sérieux et aimerait voir l'ensemble des juges participer à une telle formation. Elle estime qu'il faudrait s'assurer à l'avenir de la prise en considération, dans le cadre de la formation, du Code de conduite prôné dans le présent rapport et de la possibilité pour un grand nombre de juges professionnels – y compris ceux recrutés dans d'autres branches du pouvoir – et non professionnels de bénéficier d'une telle formation. Une recommandation à cet effet est formulée plus haut¹⁰⁶. Enfin, l'EEG désire souligner à nouveau que la possibilité de solliciter des conseils personnalisés à titre confidentiel serait un atout supplémentaire. Ces conseils pourraient être dispensés, par exemple, par un Conseil supérieur de la magistrature¹⁰⁷ dont la création est prônée dans le présent rapport. Les autorités pourraient désirer explorer la possibilité d'établir un organe distinct de ce type ou bien de conférer à un ou à des organes appropriés existants des fonctions consultatives auprès des juges en quête d'un conseil en matière d'éthique ou de conduite.

¹⁰⁶ Voir, plus haut, la section « Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts » (paragraphe 118).

¹⁰⁷ Voir aussi l'[Avis n° 10\(2007\) du Conseil consultatif des juges européens \(CCJE\) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société](#).

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

142. En vertu de l'article 80 de la Constitution, le ministère public fait partie de la branche exécutive du pouvoir. Son statut et ses pouvoirs sont définis par la Loi sur le ministère public (LMP). Cet organe est responsable des poursuites publiques devant les juridictions pénales et, en outre, supervise les procédures antérieures au procès et dispose de certains pouvoirs dans les procédures civiles, administratives et extrajudiciaires (par exemple en ce qui concerne la surveillance des endroits où la liberté individuelle est limitée). Les questions relevant de la compétence du ministère public ne peuvent être tranchées que par un procureur qui doit pouvoir agir sans ingérence de toute autre personne ou autorité¹⁰⁸.

143. Le système de poursuites judiciaires est constitué du parquet de la Cour suprême, des parquets des Cours supérieures, des parquets des tribunaux régionaux et des parquets des tribunaux de district. Il reprend pour l'essentiel le schéma organisationnel de l'appareil judiciaire et se fonde sur le principe de la hiérarchie. L'organisation interne des Bureaux du parquet est dictée par des règles organisationnelles modèles édictées sous la forme d'une instruction générale du parquet de la Cour suprême. En vertu de ces règles, chaque procureur principal, c'est-à-dire chaque directeur d'un Bureau du parquet, institue ses propres règles. Le contrôle relève à la fois de différentes instances au sein du ministère public et du Bureau du parquet concerné lui-même¹⁰⁹. Le 1^{er} janvier 2016, on comptait 1 255 procureurs en République tchèque, dont 580 hommes (46%) et 675 femmes (54%).

144. Le procureur de la Cour suprême dirige le ministère public en qualité de procureur général. Il peut donner des instructions contraignantes de caractère général dans le but d'uniformiser et de réglementer les méthodes de travail des procureurs et d'homogénéiser l'organisation interne du ministère public. Il peut formuler des avis visant à unifier l'interprétation par l'ensemble du ministère public des lois et règlements pertinents et, s'il relève des discordances entre plusieurs décisions judiciaires, proposer à la Cour suprême de rendre un avis sur la question. Le procureur de la Cour suprême peut également ordonner le contrôle des modalités de clôture d'un dossier et imposer des mesures correctrices en cas de faute¹¹⁰.

145. Le ministère de la Justice est l'organe central chargé de l'administration du ministère public. Il peut également, à tout moment, demander à un Bureau du parquet de lui communiquer des informations sur les progrès de la procédure dans une affaire donnée, dès lors que ces informations sont indispensables à la poursuite de ses propres objectifs ou nécessaires au ministre de la Justice en sa qualité de membre du gouvernement. Chaque organe du ministère public est dirigé par un procureur principal assisté d'un ou plusieurs adjoints¹¹¹.

146. La stratégie anticorruption du gouvernement pour les années 2013-2014 comme le programme d'action subséquent de lutte contre la corruption pour l'année 2015, lui-même élaboré sur la base de la Conception anticorruption pour les années 2015-2017 du gouvernement, prévoyaient la préparation d'une nouvelle loi sur le ministère public. L'un des principaux objectifs de la réforme est de mettre le ministère public à l'abri de toute influence politique. Le ministère de la Justice a préparé un projet de Loi sur le ministère public et, à l'issue de la procédure de commentaire, l'a soumis au gouvernement le

¹⁰⁸ Voir l'article 3(1) de la LMP.

¹⁰⁹ Voir les articles 12c et suivants de la LMP. Voir, plus bas, la section « Gestion des affaires et procédure judiciaire » (paragraphe 164).

¹¹⁰ Voir l'article 12 de la LMP.

¹¹¹ Voir les articles 13 et suivants de la LMP.

12 octobre 2015 pour examen complémentaire. Le 21 avril 2016, le gouvernement a soumis le projet de loi au Parlement.

147. Les principaux changements introduits par le projet de loi visent : des mesures censées accroître l'indépendance du procureur de la Cour suprême (procureur général) et des autres procureurs principaux, à assurer la transparence de leur sélection et à exclure tout risque d'influence externe de la part de l'exécutif ; la modification du statut des procureurs qui seront désormais considérés comme relevant de la fonction publique (de sorte qu'il n'y aura plus lieu de recourir au Code du travail à titre subsidiaire) ; la suppression des Bureaux du parquet des Cours supérieures et l'établissement d'un Bureau national spécialisé du parquet chargé principalement des affaires relevant des formes les plus graves de délinquance économique et de corruption ; et la création d'un organe consultatif (le conseil consultatif), lié au Bureau du procureur de la Cour suprême, lequel serait composé de procureurs situés à différents échelons de la hiérarchie et nommés pour un mandat de six ans. Le projet de loi, s'il était adopté, introduirait/réglementerait également l'évaluation à intervalle régulier des performances des procureurs et du respect de leur programme de travail et restreindrait le recours à la pratique dite « des conseils sur ce qu'il convient de ne pas faire » ou bien permettrait de l'interdire totalement lorsqu'elle contredit manifestement l'interprétation établie de la loi. Le projet de loi vise également à accroître la transparence des relations internes, à réduire les risques d'ingérence latente concernant le traitement réservé à certaines questions et à renforcer l'obligation pour chaque procureur de rendre compte de l'issue des dossiers dont il a la charge.

148. La réforme en cours doit être incontestablement soutenue. Le ministère public – et plus spécialement le Bureau du parquet de la Cour suprême – est depuis longtemps considéré par bon nombre d'observateurs comme le maillon faible du système judiciaire tchèque, compte tenu de l'influence importante du gouvernement sur sa composition¹¹². Il convient de noter que, après les scandales survenus en 2009, le ministère public a été profondément modifié, tant au niveau du personnel que des structures, en 2011 et 2012 et, plus récemment, s'est attaché à lancer des poursuites même dans les affaires politiquement sensibles. Au cours de la visite sur place, l'EEG a appris que la confiance du public dans le parquet s'est donc considérablement renforcée ces dernières années, même si l'issue desdites affaires a été jugée décevante par beaucoup. Néanmoins, plusieurs instances et observateurs nationaux et internationaux ont appelé de leurs vœux la poursuite de la réforme du ministère public. L'EEG convient que des changements structurels supplémentaires s'imposent si l'on désire accroître l'indépendance à l'égard des influences politiques et garantir la durabilité des effets du processus de réforme.

149. Après plusieurs tentatives visant à modifier la législation relative au ministère public, à renforcer son indépendance et à régler de manière plus détaillée la façon d'aborder certaines questions essentielles, il est crucial que la réforme en cours soit menée à bien sans retard ou assouplissement supplémentaire. Aux yeux de l'EEG, le projet de loi présenté comporte plusieurs aspects positifs et pourrait clairement atteindre les objectifs escomptés s'il était mis en œuvre correctement. Il convient de noter que la profession elle-même, par le biais du procureur de la Cour suprême, a participé à la préparation du texte et que les praticiens interrogés considèrent généralement cette initiative comme un pas dans la bonne direction. Bien que le présent rapport n'ait pas vocation à commenter le projet de loi dans son intégralité, certains éléments – en particulier ceux visant le statut du procureur de la Cour suprême et des autres procureurs principaux – sont examinés plus en détail dans les paragraphes qui suivent.

¹¹² Voir par exemple le document intitulé « [National Integrity System Assessment of the Czech Republic](https://www.transparency.org/sites/default/files/NIT14_Czech%20Republic_final.pdf) » publié en 2011 par Transparency International et l'étude de Freedom House intitulée « Nations in Transit 2014 – Czech Republic » (https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT14_Czech%20Republic_final.pdf). Voir également le Rapport de Phase 3 consacré par le Groupe de travail sur la corruption de l'OCDE à la République tchèque (<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/CzechRepublicphase3reportFR.pdf>).

Recrutement, évolution de carrière et conditions de service

150. Les procureurs sont nommés par le ministère de la Justice pour une période indéfinie sur proposition du procureur de la Cour suprême. Les candidats doivent avoir la nationalité tchèque, la pleine capacité juridique, un casier judiciaire vierge et plus de 25 ans ; ils doivent avoir suivi des études complètes de Deuxième Cycle en droit dans une université tchèque, avoir passé l'examen final et jouir des qualités morales garantissant l'exercice régulier de leurs fonctions¹¹³. De même que celle des juges, la moralité des aspirants procureurs est évaluée sur la base de leur situation actuelle et de leurs antécédents : absence de condamnations pénales ou administratives, teneur de différentes lettres de recommandation, évaluation éventuelle par l'employeur précédent, etc. Les candidats retenus présentent l'examen final, à l'issue d'un stage de 36 mois, devant un jury nommé par le ministère de la Justice et composé de procureurs, de juges et autres juristes¹¹⁴. Certains autres examens, tels qu'ils sont énumérés limitativement par la loi (c'est le cas de l'examen du barreau et de l'examen des juges), sont assimilés à l'examen final présenté à la fin du stage au sein du ministère public.

151. Selon les autorités, la sélection des candidats au poste de procureur relève de la responsabilité des procureurs des tribunaux régionaux¹¹⁵. Cette sélection se compose essentiellement d'un test écrit (étude de cas) et d'un entretien oral auquel assiste généralement le directeur du Bureau du parquet où l'intéressé est censé travailler, lequel se concentre sur le niveau des connaissances de l'intéressé en droit pénal matériel et procédural. La sélection des candidats par les procureurs régionaux et les décisions de nomination rendues par le ministère de la Justice ne doivent pas être impérativement motivées et ne peuvent pas être contestées par les candidats non retenus.

152. Les procureurs sont affectés par le ministre de la Justice, après accord du Procureur suprême¹¹⁶, à un Bureau spécifique du parquet pour y occuper leurs fonctions. Ledit ministre peut transférer un procureur à un autre Bureau ou à un Bureau situé à un niveau supérieur dans la hiérarchie avec l'accord ou à la demande de l'intéressé ; en règle générale, un procureur ne peut être transféré à un Bureau du parquet situé plus bas dans la hiérarchie que s'il en fait lui-même la demande. Lorsque la procédure décrite plus haut ne permet plus au ministère public de s'acquitter de ses responsabilités, le ministère de la Justice peut, après avoir consulté le procureur principal du Bureau du parquet concerné, transférer un procureur – même si l'intéressé n'est pas d'accord ou n'a pas formulé de demande en ce sens – à un autre Bureau, à condition que cette mesure apparaisse nécessaire à la suite d'une modification (en vertu d'une nouvelle loi) de l'organisation ou de la compétence des bureaux concernés. La décision du ministre de la Justice peut être contestée devant le Tribunal administratif¹¹⁷. Toute affectation provisoire d'un procureur à un autre Bureau, au ministère de la Justice ou à l'Académie judiciaire suppose l'accord de l'intéressé¹¹⁸.

153. La promotion des procureurs n'est pas réglementée en détail par la LMP. L'article 19 (2) prévoit uniquement que, au moment du transfert d'un procureur à un Bureau situé plus haut dans la hiérarchie du ministère public, il est tenu compte du niveau des connaissances spécialisées de l'intéressé. Selon les autorités, le projet de Loi sur le ministère public prévoit la durée minimum d'expérience requise, à savoir cinq ans pour être transféré à un Bureau du parquet d'un tribunal régional et huit ans pour être transféré à un Bureau du parquet d'une Cour supérieure ou de la Cour suprême.

¹¹³ Voir les articles 17 et suivants de la LMP.

¹¹⁴ Voir les articles 33 et suivants de la LMP.

¹¹⁵ Voir articles 13 g de la LMP et article 2 du Décret du ministère de la Justice n° 303/2002 Coll. Sur la procédure de sélection, le recrutement et la formation des stagiaires et sur l'examen judiciaire spécialisé et les examens terminaux professionnels des stagiaires.

¹¹⁶ Voir article 18(2) de la LMP.

¹¹⁷ Voir article 4 du Code de la justice administrative.

¹¹⁸ Voir les articles 19 et suivants de la LMP.

154. L'EEG note que le recrutement et la progression de carrière des procureurs, comme ceux des juges, sont très peu réglementés. À l'heure actuelle, la procédure de sélection est appliquée sous la responsabilité des procureurs régionaux. La décision de nomination est ensuite prise formellement par le ministère de la Justice sur proposition du procureur de la Cour suprême. Au cours de ses entretiens, l'EEG a appris que le ministère accepte généralement les candidats proposés, au moins en ce qui concerne les nominations initiales, même s'il oppose parfois son refus en ce qui concerne les postes situés plus haut dans la hiérarchie. Les autorités soulignent que la procédure de recrutement suit une pratique établie comprenant une compétition ouverte avec notation des candidats sur la base d'un test écrit et d'un entretien oral avec une commission composée de procureurs (en général quatre) de différents bureaux et d'un expert du ministère de la Justice. Néanmoins, l'EEG partage les préoccupations de plusieurs interlocuteurs concernant le faible niveau de réglementation. Elle est convaincue que des procédures claires, précises et uniformes, ainsi que des critères permettant notamment la prise en compte du mérite, devraient être définies par la loi, en ce qui concerne à la fois la nomination initiale et la promotion des procureurs. De plus, comme le GRECO l'a fait remarquer antérieurement, il est crucial de veiller à ce que les procédures soient transparentes, à ce que toutes les décisions prises par le ministère de la Justice – en ce qui concerne la sélection des candidats et leur nomination/promotion – soient motivées et à ce que les candidats non retenus se voient conférer la possibilité de contester de telles décisions. Dans ce contexte, l'EEG mentionne les normes et les textes de référence européens en vertu desquels « le déroulement de la carrière, les promotions et la mobilité des membres du ministère public [devraient être] fondées sur des critères connus et objectifs, tels que la compétence et l'expérience »¹¹⁹ et « devraient être définis par la loi et être fondés sur des critères transparents et objectifs, conformément à des procédures impartiales, excluant toute discrimination et pouvant être soumises à un contrôle indépendant et impartial »¹²⁰. Pour conclure, l'EEG désire souligner l'importance de la mise en place de tels dispositifs pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du ministère public – ainsi que la confiance du public dans cette institution – conformément aux intentions déclarées des auteurs de la réforme en cours en République tchèque. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de (i) réglementer de manière plus détaillée le recrutement et la promotion des procureurs, afin de définir des procédures uniformes et transparentes et de veiller à ce que les décisions se fondent sur des critères précis, objectifs et uniformes tenant compte notamment du mérite ; et (ii) veiller à ce que toutes les décisions prises dans le cadre de ces procédures soient motivées et puissent être contestées devant un tribunal.**

155. À l'heure actuelle, la LMP ne prévoit pas l'évaluation régulière des performances des procureurs. Selon les autorités, l'évaluation se fonde présentement sur des lignes directrices internes. Pendant la visite sur place, l'EEG a été informée que l'évaluation régulière relève principalement du procureur de la Cour suprême et se fonde sur un règlement interne contraignant, mais peut également être effectuée à titre volontaire dans des Bureaux du parquet situés plus bas dans la hiérarchie judiciaire. Les autorités précisent en outre que le projet de Loi sur le ministère public prévoit l'introduction d'une base légale claire décrivant les modalités de l'évaluation régulière des performances de l'ensemble des procureurs (au moins tous les trois ans) et le droit de contester les résultats de l'évaluation. Parmi les critères d'évaluation figurent l'acquiescement de ses obligations par l'intéressé, sa compétence, son impartialité, son indépendance et son approche responsable en matière d'exercice de ses fonctions et de traitement des affaires

¹¹⁹ Voir la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, paragraphe 5b (<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>).

¹²⁰ Voir l'Avis n° 9 du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) relatif aux « normes et principes concernant les procureurs ». (« Charte de Rome »), article XII ([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCPE\(2014\)4&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCPE(2014)4&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)).

qui lui sont confiées sans retard indu. Ce texte devrait être complété par une instruction spéciale plus détaillée du procureur de la Cour suprême. Tout en se félicitant du contenu des dispositions du projet de loi, l'EEG estime qu'il faudra surveiller de près ses implications pratiques.

156. Un procureur peut occuper son poste jusqu'à l'âge de 70 ans. Il ne peut être révoqué que dans le cas d'une procédure disciplinaire et sur décision du tribunal disciplinaire au titre d'une infraction définie par la loi¹²¹.

157. Le procureur de la Cour suprême est nommé – et peut être révoqué – par le gouvernement sur proposition du ministre de la Justice pour une période indéfinie. Il est choisi parmi ses pairs et doit répondre aux mêmes conditions de nomination. La décision du gouvernement révoquant l'intéressé ne doit pas nécessairement être motivée. Ses adjoints, quant à eux, sont nommés et peuvent être révoqués par le ministre de la Justice sur proposition du procureur de la Cour suprême lui-même¹²².

158. Les modalités de nomination des autres procureurs principaux sont définies par l'article 10 de la LMP comme suit. Le ministre de la Justice nomme les procureurs des Cours supérieures sur proposition du procureur de la Cour suprême, les procureurs régionaux sur proposition du procureur de la Cour supérieure compétente et les procureurs de district sur proposition du procureur du tribunal régional compétent. Les procureurs principaux sont nommés pour une période indéfinie. Le ministre peut les révoquer : 1) en cas de sérieux manquement à leurs devoirs dans le cadre de l'exercice de leurs tâches, ou 2) sur proposition du procureur principal de niveau supérieur compétent¹²³. Le ministre peut également nommer ou révoquer un procureur principal de tribunal régional ou de tribunal de district sur proposition du procureur de la Cour suprême. Selon les autorités, la décision de nommer un procureur principal n'est pas motivée, alors que toute décision de révocation doit l'être et peut faire l'objet d'un appel en vertu du Code de procédure administrative.

159. Comme indiqué plus haut, les modifications du statut du procureur de la Cour suprême et des autres procureurs principaux constituent l'une des pierres angulaires de la réforme en cours. Selon les autorités, le projet de Loi sur le ministère public vise à accroître l'indépendance du procureur de la Cour suprême et des autres procureurs principaux, à éliminer le risque d'influences extérieures notamment de la part de l'exécutif et à garantir la transparence de la sélection des intéressés. Plus précisément, le projet introduirait : un mandat de sept ans pour tous les procureurs principaux, y compris le procureur de la Cour suprême (qui ne pourrait pas d'ailleurs être reconduit à son poste) ; des procédures de sélection obligatoires reposant sur des pratiques transparentes, sauf en ce qui concerne le procureur de la Cour suprême ; des exigences minimums pour être nommé procureur principal (intégrité morale, absence d'infractions disciplinaires et minimum d'ancienneté). De plus, les procureurs principaux, y compris le procureur de la Cour suprême, ne pourraient être révoqués que dans le cadre d'une procédure disciplinaire. L'EEG soutient clairement ces projets de modification de la législation et désire souligner que, conformément aux prises de position antérieures du GRECO sur la question, il convient de veiller à ce qu'aussi bien les décisions de nomination que de révocation du procureur de la Cour suprême – ou de tout autre procureur principal – soient motivées, fondées sur des critères clairs et objectifs, transparentes et susceptibles d'être contestées devant un tribunal.

160. Dans ce contexte, l'EEG désire souligner l'importance d'une procédure de nomination et de révocation des procureurs principaux, et plus particulièrement du

¹²¹ Voir les articles 27 et suivants de de la LMP. Voir, plus bas, la section « Surveillance et mise en œuvre » (paragraphe 181 et suivants).

¹²² Voir l'article 9 de la LMP.

¹²³ À savoir le procureur principal compétent pour proposer la nomination au Bureau du parquet dont relève le procureur censé être révoqué.

procureur de la Cour suprême, permettant d'éviter tout risque d'influence ou de pression politique indue concernant le fonctionnement du ministère public. Comme indiqué plus haut, « [i] l'importe que la méthode de sélection du procureur général soit telle que cette fonction bénéficie de la confiance du public et du respect des autres membres du système judiciaire et des professions juridiques »¹²⁴. Pour y parvenir, il conviendrait d'introduire un point de vue professionnel, compétent et non politique dans le processus de sélection, notamment en sollicitant des avis sur la qualification professionnelle des candidats auprès de personnes compétentes comme d'autres acteurs de la vie judiciaire (y compris des procureurs) et des organismes pertinents de la société civile ou bien, au niveau du Parlement, dans le cadre de la préparation de la procédure par une commission parlementaire tenue de solliciter l'avis d'experts. De même, « un organe spécialisé devrait obligatoirement se prononcer sur la question de savoir si les motifs de révocation [du procureur principal concerné] sont suffisants » et les motifs licites d'une telle révocation devraient être clairement énumérés par la loi¹²⁵. La situation actuelle en République tchèque, à savoir la possibilité pour le gouvernement de nommer et de révoquer à sa guise le procureur de la Cour suprême sur proposition du ministre de la Justice, n'est évidemment pas conforme à ces exigences. Le fait que ces décisions ne doivent pas être motivées attire de nombreuses critiques¹²⁶. Bien que, selon les autorités, les propositions du ministre de la Justice au gouvernement concernant la nomination et la révocation doivent être motivées et puissent faire l'objet d'un appel dans le cadre d'une procédure judiciaire administrative, ces précisions ne figurent pas explicitement dans la loi. Enfin, en ce qui concerne les autres procureurs principaux, l'EEG renvoie aux normes européennes (et à leurs commentaires) relatives à la nomination et la révocation des procureurs en général¹²⁷. Au vu de ce qui précède et notamment du contexte du processus de réforme en cours, **le GRECO recommande de modifier les procédures de nomination et de révocation du procureur de la Cour suprême et des autres procureurs principaux, notamment en veillant à ce que :**

(i) toute décision dans ce domaine soit motivée, fondée sur des critères clairs et objectifs, et susceptible d'être contesté devant un tribunal ; (ii) les décisions de nomination se fondent sur des procédures de sélection obligatoires et transparentes ; et (iii) la révocation ne puisse être prononcée que dans le contexte d'une procédure disciplinaire.

161. Conformément aux dispositions de la Loi n° 201/1997¹²⁸, le salaire d'un procureur est égal au salaire de base d'un juge (coefficients compris) moins 10 %. Par conséquent, en 2015, le salaire de base mensuel moyen d'un procureur s'élevait à 68 178 CZK (environ 2 523 EUR) et le salaire brut mensuel d'un procureur de tribunal de district à 59 997 CZK (environ 2 220 EUR). Le salaire du procureur de la Cour suprême s'élevait à 184 762 CZK (environ 6 836 EUR) et celui des procureurs travaillant pour son Bureau à 125 448 CZK (environ 4 641 EUR), quelle que soit par ailleurs l'ancienneté des intéressés.

Gestion des affaires et procédure judiciaire

162. Les procureurs œuvrent actuellement sans programme de travail. Des affaires individuelles leur sont affectées par le procureur principal de leur Bureau, de manière à assurer une répartition égale et sur la base des compétences territoriales.¹²⁹ Lorsque

¹²⁴ Voir le [Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire, Partie II – le ministère public](#), Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), CDL-AD (2010)040, paragraphe 34.

¹²⁵ Voir le rapport CDL-AD (2010)040, paragraphes 39 et 87, tel qu'il est mentionné plus haut.

¹²⁶ Voir notamment [l'annexe du Rapport anticorruption de l'UE de février 2014 consacrée à la République tchèque](#) [Anti-Corruption Report of February 2014](#) et le [Rapport de phase 3 du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption consacré à la République tchèque](#).

¹²⁷ À savoir que ses décisions doivent être motivées, se baser sur des critères clairs et objectifs de manière transparente et pouvoir faire l'objet d'un recours devant un tribunal. Voir le paragraphe 154, plus haut, ainsi que le paragraphe 186 dans la suite du présent rapport (section « Surveillance et mise en œuvre »).

¹²⁸ Loi n° 201/1997 relative aux salaires et à d'autres conditions de travail des procureurs.

¹²⁹ Voir l'article 7 de la LMP en conjonction avec l'article 18 du code de procédure pénale.

certaines spécialisations existent au sein d'un Bureau du parquet, les affaires sont réparties en tenant compte de ce critère. Selon les autorités, le projet de Loi sur le ministère public prévoit l'introduction de programmes de travail, ce dont il convient de se féliciter, car une telle mesure représente un pas dans la bonne direction. Comme le GRECO n'a cessé de le répéter, l'existence de règles écrites claires définissant les modalités d'affectation des affaires entre procureurs et la publication desdites règles ont un fort potentiel d'accroissement de la transparence, de limitation des risques d'influence indue et de renforcement de la confiance du public dans le parquet.

163. Dans chaque Bureau du parquet, le procureur principal peut dessaisir un procureur d'une affaire sur décision écrite et affecter ladite affaire à un autre procureur.

164. Le Bureau du parquet immédiatement supérieur dans la hiérarchie est compétent pour assurer la surveillance¹³⁰ des procédures engagées par les Bureaux situés un échelon plus bas et pour répartir les affaires entre eux, ainsi que pour leur donner des instructions par écrit. Les Bureaux du parquet situés juste en dessous du Bureau du procureur de la Cour suprême sont tenus de se conformer aux instructions écrites visant une affaire donnée, à moins qu'elles ne soient contraires à la loi. De plus, chaque procureur principal est compétent pour surveiller les aspects procéduraux du travail accompli par les procureurs et autres agents de son Bureau et pour leur donner des consignes concernant la manière de gérer les affaires (ce pouvoir pouvant être éventuellement délégué à un autre procureur). À supposer qu'une instruction dans une affaire spécifique soit contraire à la loi, le procureur concerné pourrait s'opposer à son application en couchant par écrit les raisons de son refus. À supposer que l'instruction ne soit pas ensuite annulée par le procureur principal concerné, l'affaire sera confiée au procureur ayant donné l'instruction. Selon les autorités, le projet de Loi sur le ministère public tente de restreindre la communication de ce qu'il est convenu d'appeler des instructions/consignes (internes) négatives (lesquelles devront être rédigées par écrit et motivées) et d'étendre le droit de rejeter des instructions internes (dans les cas où celles-ci vont manifestement à l'encontre de l'interprétation établie de la loi). La nouvelle législation vise à accroître la transparence dans les relations internes, à réduire la possibilité d'ingérence inavouée dans la gestion d'une affaire spécifique et à renforcer l'obligation pour chaque procureur de rendre compte de l'issue des affaires qui lui sont confiées. Il convient manifestement de soutenir ces initiatives qui répondent à de multiples appels en ce sens émanant de divers observateurs¹³¹.

165. En vertu de l'article 24 de la LMP, les procureurs sont tenus de s'acquitter de leurs tâches sans retard indu. Tout procureur violant sciemment cette obligation peut faire l'objet de sanctions disciplinaires. L'article 16b de la LMP prévoit que tout justiciable a le droit de porter plainte en cas de faute grave d'un procureur. Le procureur principal responsable du procureur faisant l'objet d'une plainte est compétent pour examiner cette dernière.

166. Les poursuites en République tchèque sont régies par le principe des poursuites obligatoires.

Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

167. En vertu de l'article 18 de la LMP, les procureurs doivent prêter serment¹³². De plus, l'article 24 de la même loi énonce les obligations et règles de conduite pesant sur

¹³⁰ Voir les articles 12c et suivants de la LMP.

¹³¹ Voir par exemple le [Rapport de phase 3 du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption consacré à la République tchèque](#) et le document intitulé « [2011 National Integrity System Assessment of the Czech Republic](#) » publié en anglais par Transparency International.

¹³² Le serment des procureurs se lit comme suit :

« Je jure sur mon honneur et ma conscience d'agir constamment dans l'intérêt général conformément à la Constitution et aux lois de la République tchèque, ainsi qu'aux traités internationaux liant la République

les intéressés. En substance, chaque procureur est tenu de s'acquitter correctement de ses fonctions, de faire preuve de professionnalisme, de méticulosité, de sens du devoir, d'impartialité et de probité, de ne pas prendre indûment du retard, ainsi que de refuser toute intervention extérieure ou autre influence qui aurait pour effet de le contraindre à trahir une partie de ses obligations. De plus, dans l'exercice de ses fonctions, dans sa vie privée et dans l'exercice de ses droits politiques, chaque procureur est tenu d'éviter les actes susceptibles de jeter un doute raisonnable sur son respect des obligations susmentionnées, de porter atteinte à la solennité de sa charge ou du ministère public ou bien de compromettre la confiance du public dans son impartialité et son professionnalisme ou dans ceux du ministère public.

168. Les lois procédurales incluent des règles relatives aux conflits d'intérêts en ce qui concerne le dessaisissement d'un procureur (voir plus bas), bien que le concept de « conflit d'intérêts » lui-même ne soit pas défini en détail. A cet égard, il est rappelé que les conflits d'intérêts des fonctionnaires sont régis par la LCI, comme décrit dans la partie sur les parlementaires, et que des amendements à cette loi qui étendraient entre autre sa portée aux procureurs (et juges) sont actuellement à l'examen devant le Parlement. En outre, comme indiqué plus haut, l'article 24 de la LMP énonce certaines exigences relatives au comportement des procureurs dans l'exercice de leurs fonctions et dans leur vie privée, y compris l'obligation de s'acquitter de leurs devoirs de manière impartiale, de veiller à ce que le poste de procureur ne soit pas utilisé abusivement au profit d'intérêts particuliers et de gérer leurs propres avoirs, ainsi que ceux leur ayant été confiés, de manière responsable, de souscrire uniquement à des obligations ne portant pas atteinte à l'exercice correct de leurs fonctions et de gérer leurs finances de manière à ne pas pouvoir faire l'objet de tentatives d'influence illicite sur la manière dont ils s'acquittent de leur charge.

169. L'Union des procureurs de la République tchèque a adopté un Code d'éthique du ministère public en avril 1999 et appelé instamment ses membres à l'appliquer volontairement. Le Code a été posté sur le site Web de l'Union¹³³. Il se compose d'une liste de dix obligations fondamentales. L'Union est une organisation indépendante et professionnelle à laquelle on adhère librement et qui dispense aussi des formations et des conseils (n'étant pas réservés à ses seuls membres) concernant les questions éthiques, tout en contrôlant le respect par ses membres du Code susmentionné. La violation des règles n'entraîne pas l'engagement d'une procédure disciplinaire, mais peut, en fin de compte, déboucher sur l'exclusion du procureur concerné. L'importance pratique de ce rôle de conseil et de surveillance semble plutôt limitée, dans la mesure où depuis sa fondation, l'Union n'a été saisie que de huit demandes visant une affaire spécifique et d'une question générale (visant l'apparition d'un procureur à la télévision). Pendant la visite sur place, l'EEG a appris que plusieurs Codes d'éthique ou professionnels existent dans divers Bureaux du parquet, y compris celui du procureur de la Cour suprême et ceux des procureurs de Cour supérieure. Il semblerait que leur contenu soit semblable et reprenne les principales valeurs de la profession, ainsi que certaines descriptions ou consignes supplémentaires. Le Code de conduite du Bureau du procureur de la Cour suprême a été adopté, de même qu'une typologie des risques de corruption au sein dudit Bureau, dans le cadre d'un programme détaillé de lutte anticorruption qui prévoit toute une série de mesures et repose sur des principes tels que la transparence, l'élaboration et le renforcement d'un cadre anticorruption, etc.

170. L'EEG salue l'adoption de Codes d'éthique ou de conduite professionnelle par l'Union des procureurs et plusieurs Bureaux du parquet à différents niveaux de la hiérarchie. Cependant, elle relève que leurs rôles respectifs sont limités. Un quart environ

tchèque. Je jure sur mon honneur et ma conscience de respecter les droits de l'homme, les libertés fondamentales et la dignité humaine, ainsi que de respecter le caractère confidentiel des faits dont j'aurais eu connaissance dans l'exercice de mes fonctions de procureur, même après la fin de mon mandat. Je protégerai la dignité de ma charge dans le cadre de l'exercice de mes pouvoirs de procureur et de ma vie privée. »

¹³³ Voir <http://www.uniesz.cz>.

seulement des procureurs sont affiliés à l'Union des procureurs et donc directement concernés par son Code. À supposer même que le contenu des divers Codes semble analogue, la multiplicité de ces instruments pourrait être déroutante. L'EEG perçoit nettement le besoin d'établir un Code général d'éthique et de conduite pour l'ensemble de la profession, lequel fixerait des normes communes et couvrirait tous les procureurs du pays, conformément aux normes et aux textes de référence européens¹³⁴. Un tel Code pourrait utilement se fonder sur les Codes existants, mais devrait être plus précis, clarifier certaines questions spécifiques et énoncer des consignes détaillées en recourant à des exemples concrets concernant notamment les cadeaux, les activités accessoires, les contacts avec les tiers et la confidentialité ou la manière de réagir face à un conflit d'intérêts. De plus, il est essentiel que la mise en œuvre de ce Code s'accompagne de mesures complémentaires, y compris la possibilité d'obtenir des conseils personnalisés à titre confidentiel au sein du ministère public et de bénéficier de sessions de formation dispensées, si possible à intervalle régulier, et portant sur des questions concrètes. Comme elle l'a déjà fait pour les juges, l'EEG désire souligner que ces instruments aideraient à guider les procureurs sur la conduite à tenir tout en renforçant la confiance du public dans le ministère public. Lesdits instruments devraient être élaborés par ou avec la participation des procureurs eux-mêmes, revêtir un caractère vivant leur permettant d'évoluer au fil du temps et être adaptés à la situation particulière d'un pays donné, de manière à générer un sentiment d'« appropriation » chez les utilisateurs. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) qu'un Code de conduite professionnelle à l'intention de tous les procureurs – accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets et notamment de consignes sur la conduite à tenir en présence de conflits d'intérêts et de problèmes connexes (par exemple, les cadeaux, les activités accessoires, les contacts avec les tiers et la confidentialité, etc.) – soit élaboré, communiqué efficacement à l'ensemble des procureurs et diffusé de manière à être facilement accessible au public ; ii) que ce Code de conduite soit complété par des mesures concrètes de mise en œuvre, y compris la possibilité d'obtenir des conseils personnalisés à titre confidentiel et de bénéficier de sessions de formation spécialisée.**

Interdiction ou restriction de certaines activités

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

171. En vertu de l'article 24 de la LMP, un procureur – entre le jour considéré comme celui de sa prise de fonction et la fin de son mandat et à moins qu'il n'occupe le poste de procureur principal ou de procureur principal adjoint ou bien exerce des activités associées à une affectation temporaire au ministère de la Justice ou à l'Académie judiciaire – ne peut exercer aucune activité lucrative en dehors de la gestion de ses propres biens, d'un travail dans le domaine scientifique, éducatif, littéraire ou artistique ou bien de l'occupation d'un siège au sein d'un organe consultatif du ministère, du gouvernement ou d'une entité relevant d'une des Chambres du Parlement (à condition que lesdites activités soient compatibles avec la bonne exécution des devoirs de sa charge). La loi précise aussi de manière claire qu'un procureur ne peut pas intervenir comme arbitre ou comme médiateur dans un différend d'ordre juridique, représenter des parties dans une procédure judiciaire ou représenter une personne lésée mêlée à une procédure administrative, sauf disposition contraire de la loi ou lorsqu'une partie est représentée dans le cadre d'une procédure impliquant également le procureur lui-même.

¹³⁴ Voir en particulier la [Recommandation Rec\(2000\)19 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale](#), paragraphe 35 ; les lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public (« Lignes directrices de Budapest »), adoptées par la Conférence des procureurs généraux d'Europe le 31 mai 2005, CCPE (2005)05, https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/cpge/2005/CPGE_2005_05LignesDirectrices_fr.pdf; et l'[Avis n° 9 du CCPE relatif aux « normes et principes concernant les procureurs »](#). (« Charte de Rome »).

Selon les autorités, le projet de Loi sur le ministère public affine et renforce les règles susmentionnées. Il précise explicitement entre autres que les devoirs d'un procureur sont également incompatibles avec l'occupation d'un siège au sein d'un organe statutaire, de gestion ou de contrôle d'une personne morale, dès lors que cette activité porterait atteinte à la crédibilité du ministère public, ébranlerait la confiance du public dans le professionnalisme et l'impartialité du procureur concerné ou bien pourrait entraîner un retard dans la gestion des dossiers.

172. L'EEG note que les procureurs sont soumis à un régime strict d'incompatibilité et d'interdiction des activités accessoires et se félicite du renforcement prévu de ce régime. Ceci dit, comme c'était déjà le cas pour les juges, elle nourrit certains doutes sur le faible niveau de transparence dans ce domaine. En particulier, la loi n'exige pas des procureurs qu'ils déclarent leurs activités accessoires permises, notamment des travaux dans le domaine pédagogique ou artistique ou bien l'occupation d'un siège au sein d'un organe consultatif du ministère de la Justice, ou qu'ils sollicitent une permission ; la loi ne prévoit pas non plus le contrôle des modalités d'exercice de ces activités et de leur compatibilité « avec la bonne exécution des devoirs de sa charge ». Au cours des entretiens, l'EEG a été informée que, en pratique, les procureurs du parquet de la Cour suprême sont tenus de déclarer leurs activités accessoires. Elle estime pourtant qu'il est nécessaire de disposer de règles juridiques applicables à l'ensemble des procureurs, de manière à s'assurer que leurs activités accessoires (autrement dit des activités d'expert hors du système du ministère public) sont compatibles avec leur statut et ne fasse pas obstacle à l'accomplissement correct de leurs tâches. De telles mesures devraient au moins inclure : une obligation de déclaration appropriée, c'est-à-dire précisant notamment le type des activités, les revenus perçus et le temps passé, voire éventuellement une obligation de déclaration publique ; des règlements plus précis concernant par exemple le plafond de la rémunération qu'un procureur peut recevoir chaque année au titre d'une activité de ce type et le nombre maximum d'heures qu'il peut lui consacrer chaque semaine ; et un mécanisme de contrôle adéquat. Pour conclure, l'EEG note également que ces règles devraient se refléter dans le Code de conduite recommandé plus haut. Par conséquent, **le GRECO recommande de réglementer de manière plus détaillée l'exercice par un procureur d'activités accessoires, y compris en introduisant une obligation de déclaration et, le cas échéant, un mécanisme du contrôle de la conformité desdites activités avec les restrictions pertinentes en vigueur.**

173. Aucune restriction applicable après la cessation des fonctions ne vise les procureurs. Tout en estimant que cette situation n'est pas particulièrement préoccupante, l'EEG partage l'opinion de certains professionnels avec lesquels elle s'est entretenue, à savoir qu'il existe un besoin de lignes directrices concernant la conduite à tenir dans certaines situations telles que l'abandon d'un poste de procureur pour travailler comme avocat (en précisant notamment de manière explicite qu'une personne ne saurait intervenir comme avocat dans une affaire qu'elle a eue à connaître au préalable en qualité de procureur), dans la mesure où de tels cas de figure sont très fréquents. Les autorités pourraient désirer intervenir dans ce domaine en incluant une disposition à cet effet dans le projet de Loi sur le ministère public. En tout cas, il faudrait énoncer des consignes claires en ce sens dans le Code de conduite recommandé plus haut.

Récusation et retrait

174. Comme c'est déjà le cas pour les juges, les conditions de récusation d'un procureur dans une procédure pénale sont énoncées aux articles 30 et suivants de la LPJP. Un procureur est récusé dans une affaire criminelle dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de douter de son impartialité en raison de ses liens avec l'affaire, avec des personnes impliquées directement dans la procédure (ou bien leur avocat, leur représentant légal ou leur agent) ou avec d'autres autorités répressives. Les actes d'un

procureur récusé ne peuvent pas servir de base à une décision rendue dans le cadre d'une procédure pénale.

175. En vertu de l'article 31 de la LPJP, la décision de récusation est prise par l'autorité compétente, même en l'absence de demande en ce sens. Quant aux recours contre une décision de récusation, ils sont tranchés par l'autorité hiérarchique immédiatement supérieure.

Cadeaux

176. Aucune règle détaillée ne vise spécifiquement l'acceptation de cadeaux par un procureur. Les autorités renvoient à ce propos aux infractions de corruption telles qu'elles sont définies dans le Code pénal, ainsi qu'aux dispositions générales susmentionnées de la Loi LPJP relatives aux droits et devoirs des procureurs, dans la mesure où ces devoirs englobent l'obligation de s'abstenir de toute conduite qui pourrait porter atteinte à la dignité de la fonction ou à la confiance du public dans le caractère impartial et équitable du ministère public ou d'un procureur spécifique. L'EEG est ressortie de ses entretiens avec la nette impression que les procureurs ne considèrent pas l'acceptation de cadeaux comme une pratique acceptable, sauf en ce qui concerne les cadeaux protocolaires. Elle a été en outre informée que le projet de Loi sur le ministère public prévoit d'interdire explicitement en principe tout cadeau et se félicite de cette initiative. Ceci dit, certaines clarifications concernant les circonstances exceptionnelles dans lesquelles un cadeau ou un autre avantage pourrait être considéré comme acceptable (par exemple pour des raisons protocolaires) gagneraient à être insérées dans le Code de conduite recommandé plus haut.

Contacts avec des tierces parties, données confidentielles

177. Aucune règle spécifique ne vise la communication entre les procureurs et des tierces parties en dehors de la procédure officielle. L'article 24 de la LMP énonce une règle générale en vertu de laquelle les procureurs doivent s'acquitter de leurs fonctions de manière impartiale – sans nourrir de préjugés fondés sur des considérations économiques, sociales, raciales, ethniques, sexuelles, religieuses ou autres – et, dans leurs relations avec des personnes avec lesquelles ils négocient à titre professionnel, doivent éviter toute manifestation de sympathie ou d'antipathie.

178. En vertu de l'article 25 de la LMP, une fois leur mandat terminé, les procureurs sont tenus de continuer à respecter le caractère confidentiel de tous les faits qu'ils ont eu à connaître dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. Sauf disposition contraire d'une réglementation spéciale¹³⁵, le procureur de la Cour suprême peut libérer un procureur de son obligation de confidentialité pour des motifs graves et être lui-même libéré de cette obligation par le ministère de la Justice. Selon le cas, toute violation de l'obligation de confidentialité par un procureur peut constituer une infraction disciplinaire, une infraction administrative (c'est-à-dire relevant de la Loi sur la protection des données confidentielles de l'État (sous la forme d'une utilisation non autorisée de données à caractère personnel en violation de l'article 180 du CP, laquelle fait peser un risque sur des informations classifiées en vertu de l'article 317 du CP ou met en péril de telles informations à la suite d'une négligence au sens de l'article 318 du CP).

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

179. Les procureurs sont tenus de dévoiler toute circonstance pouvant être considérée comme justifiant leur récusation dans une affaire particulière. Toutefois, il n'existe pas d'exigences, d'obligations ou de réglementation leur imposant (ainsi qu'à leurs proches)

¹³⁵ Voir, par exemple, l'article 63(3) h) de la Loi n° 412/2005 sur la protection des données confidentielles de l'État.

de soumettre une déclaration de patrimoine. Cela dit, l'EEG a été informée après la visite qu'environ un tiers des procureurs (à savoir les procureurs de haut rang et en particulier ceux qui traitent des affaires pénales les plus graves) soumettent dans une certaine mesure une déclaration de patrimoine, en annexe à leur demande de niveaux de classification de sécurité par l'Autorité nationale de la sécurité. De plus, si les obligations en matière de déclaration pesant sur les agents publics au sens de la LCI, telles qu'elles sont décrites plus haut dans la section consacrée aux parlementaires, ne s'appliquent pas actuellement aux procureurs, le projet de loi modifiant de nouveau la LCI ré-étend son champ d'application aux procureurs (et aux juges).

180. Bien que l'EEG ne voie pas la nécessité de formuler une recommandation formelle relative à l'établissement d'un système de déclaration de patrimoine, elle a déjà encouragé plus haut dans le présent rapport les autorités à mener la réforme susmentionnée pour ce qui est juges et à en faire de même pour les procureurs afin de mieux garantir l'indépendance et l'impartialité des intéressés à l'égard des parties à une procédure ou l'issue équitable d'une affaire donnée.

Surveillance et mise en œuvre

181. Les procureurs assument la responsabilité disciplinaire de toute infraction disciplinaire prévue par la loi, à savoir le manquement volontaire aux devoirs de leur charge, ainsi qu'un comportement ou une conduite portant délibérément atteinte à la réputation et à la dignité du ministère public et à la confiance dont jouit celui-ci¹³⁶.

182. Les mesures disciplinaires suivantes peuvent être infligées aux procureurs en cas d'infraction disciplinaire¹³⁷ : réprimande ; réduction de salaire pouvant atteindre 30 % pour une période n'excédant pas un an ou, en cas de récidive commise alors que l'infraction initiale n'avait pas encore été effacée du dossier de l'intéressé, pour une période n'excédant pas deux ans, révocation. Les mesures disciplinaires peuvent être levées en présence de doutes suffisants concernant la commission de l'infraction disciplinaire. La responsabilité disciplinaire des procureurs est soumise à la prescription, c'est-à-dire que le dépôt de la demande de lancement d'une procédure disciplinaire doit intervenir dans un délai de six mois à compter de la découverte des faits constitutifs de l'infraction par le requérant et de deux ans à compter du jour de la commission de ladite infraction¹³⁸.

183. Comme c'est le cas pour les juges, les procédures disciplinaires relèvent du tribunal disciplinaire qui, concernant les membres du ministère public, agit et décide en collèges composés d'un juge de la Cour administrative suprême en qualité de président, d'un juge de la Cour suprême en qualité de vice-président et de quatre juges non professionnels, dont deux doivent être eux-mêmes procureurs et un doit être avocat ou juriste. Les membres et le président des collèges sont tirés au sort, sur la base de listes de candidats remplissant les conditions requises, pour un mandat de cinq ans¹³⁹.

184. La proposition de lancement d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un procureur peut être soumise : par le ministre de la Justice et le procureur de la Cour suprême à l'encontre de n'importe quel procureur ; par un procureur principal de Cour supérieure à l'encontre d'un procureur de son propre Bureau ou d'un procureur de tribunal régional ou de district de son ressort ; par un procureur de tribunal régional à l'encontre d'un procureur de son propre Bureau ou d'un procureur de tribunal de district de son ressort ; et par un procureur de tribunal de district à l'encontre d'un procureur de

¹³⁶ Voir l'article 28 de la LMP.

¹³⁷ Voir l'article 30 de la LMP.

¹³⁸ Voir l'article 29 de la LMP et l'article 9 de la Loi n° 7/2002 relative aux procédures visant les juges, les procureurs et les huissiers de justice.

¹³⁹ Voir l'article 4 de la Loi n° 7/2002.

son propre Bureau¹⁴⁰. Comme c'est le cas pour les juges, chaque procédure disciplinaire inclut une enquête préliminaire et, si nécessaire, une audition orale ouverte au public.

185. Selon les statistiques communiquées par les autorités, pendant la période 2013-2015, 31 procédures disciplinaires à l'encontre d'un procureur ont été enregistrées ; en novembre 2015, ces procédures avaient débouché sur une réprimande dans quatre cas, une réduction de salaire dans onze cas et une révocation dans un cas. Trois cas ont débouché sur un acquittement, trois autres sur un classement sans suite et trois autres ont pris fin sur renonciation. L'EEG a été informée que la plupart des cas portent sur l'alcoolisme au travail, un manquement professionnel (y compris une garde à vue d'une durée excessive) ou un retard dans la procédure.

186. Comme indiqué dans la section consacrée aux juges, l'EEG estime que le régime de procédure disciplinaire fonctionne correctement et que la composition du Tribunal disciplinaire, ainsi que les dispositions procédurales, est de nature à garantir un traitement efficace et équitable des cas. Toutefois, l'EEG note encore avec préoccupation que les décisions rendues par le Tribunal disciplinaire ne peuvent pas faire l'objet d'un recours¹⁴¹, même en cas de révocation. Elle attire de nouveau l'attention des autorités tchèques sur les normes et les textes de référence européens en vertu desquels, dans une procédure disciplinaire à l'encontre d'un procureur, les décisions devraient être « soumises à un contrôle indépendant et impartial »¹⁴² et qu'« [i]l devrait être possible de faire des recours juridiques contre des sanctions disciplinaires devant une juridiction »¹⁴³. L'EEG invite les autorités à inclure cette question dans le processus de réforme en cours et croit savoir qu'il n'est apparemment pas prévu jusqu'à présent d'examiner la question des procédures disciplinaires dans le cadre de la LMP. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande l'introduction de la possibilité pour les procureurs de contester les décisions disciplinaires prononcées à leur encontre, y compris en cas de révocation, devant un tribunal.**

187. Tout procureur commettant une infraction comme un vol, une fraude, un détournement de fonds, un acte de corruption, un trafic d'influence ou un manquement à son obligation de secret professionnel peut faire l'objet d'une procédure et d'une sanction pénales. Selon les statistiques communiquées par les autorités, au cours de la période 2013-2015, deux procureurs ont fait l'objet d'une procédure pénale. Dans l'un de ces cas (concernant l'occupation abusive d'un logement de fonction), le procureur concerné a été condamné à une peine d'emprisonnement avec sursis de quatre mois assortie d'une période de probation de 18 mois et a été révoqué. En novembre 2015, le deuxième cas (concernant un abus de pouvoir) n'avait toujours pas donné lieu à une décision définitive.

Conseil, formation et sensibilisation

188. La formation des procureurs – en ce qui concerne les règles d'éthique, les normes de conduite, la prévention de la corruption et les conflits d'intérêts – est du ressort des tribunaux régionaux et de l'Académie judiciaire. Selon les autorités, cette dernière dispense des sessions d'enseignement et de formation en étroite coopération avec les Bureaux du parquet, de manière à mieux répondre aux besoins de celui-ci. Comme expliqué plus en détail dans la section consacrée aux juges, les questions éthiques sont traitées dans le programme obligatoire de formation initiale des futurs procureurs et

¹⁴⁰ Voir l'article 8 de la Loi n° 7/2002.

¹⁴¹ Voir l'article 21 de la Loi n° 7/2002.

¹⁴² Voir la [Recommandation Rec\(2000\)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système pénal](#), paragraphe 5e. Voir aussi l'[Avis n° 9 du Conseil consultatif des procureurs européens \(CCPE\) relatif aux « normes et principes concernant les procureurs » \(« Charte de Rome »\)](#), article XII.

¹⁴³ Voir le [Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire, Partie II – le ministère public](#), Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), CDL-AD (2010)040, paragraphes 52 et 87.

juges, ainsi que dans le cadre des séminaires spécialisés proposés aux procureurs (et aux juges) en exercice.

189. Les procureurs peuvent obtenir des conseils et des informations sur des questions d'éthique et la conduite à tenir auprès des procureurs principaux, du ministère de la Justice et de l'Union des procureurs. Ceci dit, l'EEG croit savoir que les procureurs consultent rarement l'Union (laquelle n'aurait été contactée dans ce but que neuf fois jusqu'à aujourd'hui).

190. Comme elle l'a déjà fait dans la section consacrée aux juges, l'EEG reconnaît le rôle positif de l'Académie judiciaire dans la sensibilisation et la formation des procureurs aux questions éthiques. Parallèlement, il conviendrait de tenir compte des futurs besoins de formation aux Codes de conduite prônée dans le présent rapport. Il est indispensable que bon nombre des procureurs, y compris ceux recrutés dans d'autres branches, puissent bénéficier d'une telle formation. Une recommandation à cet effet est formulée plus haut¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Voir, plus haut, les sections « Principes éthiques et règles de conduite » et « Conflits d'intérêts » (paragraphe 170).

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

191. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la République tchèque :

En ce qui concerne les parlementaires

- i. (i) assurer la publication en temps utile des comptes rendus des réunions des comités parlementaires et de renforcer la transparence du travail accompli dans le cadre des sous-comités ; et (ii) introduire, à l'intention des parlementaires, des règles sur les relations avec les lobbyistes et les autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif et de rendre ces relations plus transparentes (paragraphe 34) ;**
- ii. qu'un Code de conduite soit adopté pour les parlementaires, rendu public et accompagné de notes explicatives et/ou de consignes pratiques, y compris sur la conduite à tenir en présence d'un conflit d'intérêts et les sujets connexes (par exemple, cadeaux et autres avantages, incompatibilités, activités supplémentaires et intérêts financiers, dispositions éventuelles prises en vue d'occuper un poste à la fin du mandat, les contacts avec des tierces parties comme des lobbyistes, obligations en matière de déclaration, etc.) ; et (ii) que le Code de conduite soit complété par des mesures concrètes de mise en œuvre telle qu'une formation spécialisée, des services de conseil confidentiel et des initiatives en matière de sensibilisation (paragraphe 42) ;**
- iii. que des règles ayant force exécutoire sur les cadeaux et autres avantages – y compris les avantages en nature – soient élaborées pour les parlementaires et que le public y ait facilement accès ; ces règles devraient, en particulier, définir quel type de cadeaux et autres avantages peuvent être acceptables et déterminer quelle conduite est attendue des parlementaires qui se voient remettre ou offrir de tels avantages (paragraphe 49) ;**
- iv. (i) exiger des parlementaires qu'ils soumettent également une déclaration d'activités, une déclaration de patrimoine et une déclaration de revenus, de cadeaux et de passif au début de leur mandat, d'introduire un système de déclaration électronique et de faciliter l'accès aux déclarations sur l'internet ; (ii) établir clairement que les déclarations doivent absolument englober aussi les avantages en nature accordés aux parlementaires ; et (iii) envisager l'élargissement de la portée des déclarations afin qu'elles englobent des informations sur les conjoints et les membres dépendants de la famille (étant entendu que ces informations ne devraient pas obligatoirement être rendues publiques) (paragraphe 70) ;**
- v. renforcer sensiblement la surveillance du respect par les parlementaires de leurs diverses obligations en matière de déclaration telle qu'elles sont énoncées par la Loi sur les conflits d'intérêts, notamment en octroyant à un organe de suivi indépendant un mandat clair, ainsi que des pouvoirs et des ressources adéquats, afin qu'il puisse vérifier minutieusement les déclarations soumises, enquêter sur d'éventuelles irrégularités, engager des procédures et infliger des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de violation des règles (paragraphe 79) ;**

En ce qui concerne les juges

- vi. **(i) réglementer plus en détail le recrutement et la promotion des juges et des présidents des tribunaux, de manière à définir des procédures uniformes et transparentes et à générer des décisions fondées sur des critères précis, objectifs et uniformes tenant notamment compte du mérite ; et (ii) s'assurer que toute décision rendue dans le cadre d'une de ces procédures soit motivée et susceptible de faire l'objet d'un appel devant un tribunal (paragraphe 105) ;**
- vii. **(i) qu'un Code de conduite professionnelle à l'intention de tous les juges – incluant des commentaires explicatifs et/ou des exemples concrets, y compris des consignes sur la conduite à adopter en présence de conflits d'intérêts et de problèmes connexes (par exemple, sur les cadeaux, les activités accessoires, les contacts avec des tiers et la confidentialité, etc.) – soit élaboré, communiqué efficacement à l'ensemble des juges et rendu facilement accessible au public ; ii) que cette initiative s'accompagne de mesures pratiques visant à favoriser l'application dudit Code, y compris grâce à l'offre de conseils personnalisés dispensés à titre confidentiel et d'une formation spécialisée à l'usage des juges professionnels et non professionnels (paragraphe 118) ;**
- viii. **réglementer de manière plus détaillée l'exercice par les juges d'activités accessoires, notamment en introduisant une obligation de déclaration et, selon le cas, un mécanisme de surveillance du respect des restrictions en place (paragraphe 122) ;**
- ix. **l'introduction de la possibilité pour les juges de contester les décisions disciplinaires prononcées à leur encontre, y compris en cas de révocation, devant un tribunal (paragraphe 136) ;**

En ce qui concerne les procureurs

- x. **(i) réglementer de manière plus détaillée le recrutement et la promotion des procureurs, afin de définir des procédures uniformes et transparentes et de veiller à ce que les décisions se fondent sur des critères précis, objectifs et uniformes tenant compte notamment du mérite ; et (ii) veiller à ce que toutes les décisions prises dans le cadre de ces procédures soient motivées et puissent être contestées devant un tribunal (paragraphe 154) ;**
- xi. **modifier les procédures de nomination et de révocation du procureur de la Cour suprême et des autres procureurs principaux, notamment en veillant à ce que (i) toute décision dans ce domaine soit motivée, fondée sur des critères clairs et objectifs, et susceptible d'être contesté devant un tribunal ; (ii) les décisions de nomination se fondent sur des procédures de sélection obligatoires et transparentes ; et (iii) la révocation ne puisse être prononcée que dans le contexte d'une procédure disciplinaire (paragraphe 160) ;**
- xii. **(i) qu'un Code de conduite professionnelle à l'intention de tous les procureurs – accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets et notamment de consignes sur la conduite à tenir en présence de conflits d'intérêts et de problèmes connexes (par**

exemple, les cadeaux, les activités accessoires, les contacts avec les tiers et la confidentialité, etc.) – soit élaboré, communiqué efficacement à l’ensemble des procureurs et diffusé de manière à être facilement accessible au public ; ii) que ce Code de conduite soit complété par des mesures concrètes de mise en œuvre, y compris la possibilité d’obtenir des conseils personnalisés à titre confidentiel et de bénéficier de sessions de formation spécialisée (paragraphe 170) ;

xiii. réglementer de manière plus détaillée l’exercice par un procureur d’activités accessoires, y compris en introduisant une obligation de déclaration et, le cas échéant, un mécanisme du contrôle de la conformité desdites activités avec les restrictions pertinentes en vigueur (paragraphe 172) ;

xiv. l’introduction de la possibilité pour les procureurs de contester les décisions disciplinaires prononcées à leur encontre, y compris en cas de révocation, devant un tribunal (paragraphe 186).

192. Conformément à l’article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités tchèques à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 janvier 2018. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

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

Le GRECO

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

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

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