



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 21 octobre 2016

Publication : 13 février 2017

Public

GrecoEval4Rep(2016)1

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

### RAPPORT D'ÉVALUATION

### AUTRICHE

Adopté par le GRECO lors de sa 73<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 17-21 octobre 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

<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>4</b>
<b>I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>4</b>
<b>II. CONTEXTE .....</b>	<b>7</b>
<b>III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES .....</b>	<b>10</b>
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE .....	10
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF .....	10
REMUNERATION ET AVANTAGES ECONOMIQUES .....	12
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES .....	14
CONFLITS D'INTERETS .....	14
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	15
<i>Cadeaux et autres avantages</i> .....	15
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i> .....	18
<i>Contrats avec les autorités publiques</i> .....	19
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	19
<i>Contacts avec les tiers et lobbying</i> .....	19
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....	21
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....	22
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	22
CONTROLE .....	26
MESURES D'APPLICATION ET IMMUNITES .....	28
FORMATION ET SENSIBILISATION .....	30
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES .....</b>	<b>31</b>
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE .....	31
AUTRES INSTITUTIONS .....	33
<i>Indépendance des juges et administration des tribunaux</i> .....	33
<i>Organes consultatifs et décisionnels</i> .....	36
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI .....	36
<i>Critères de recrutement</i> .....	37
<i>Procédure de nomination et évolution de carrière</i> .....	39
<i>Evaluation du travail d'un juge</i> .....	40
<i>Mutation d'un juge ; cessation de ses fonctions et révocation</i> .....	41
<i>Rémunération et avantages</i> .....	41
<i>Juges non professionnels</i> .....	42
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE JUDICIAIRE .....	42
<i>Attribution des affaires</i> .....	42
<i>Principe de la publicité des débats</i> .....	43
CONFLITS D'INTERETS .....	45
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	45
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i> .....	45
<i>Récusation et retrait</i> .....	47
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	49
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i> .....	50
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	50
CONTROLE .....	50
MESURES D'APPLICATION ET IMMUNITES .....	52
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS .....</b>	<b>55</b>
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC .....	55
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI .....	56
<i>Critères de recrutement</i> .....	56
<i>Procédure de nomination et promotion à un rang supérieur</i> .....	56

<i>Evaluation du travail d'un procureur</i> .....	57
<i>Mutation d'un procureur</i> .....	57
<i>Cessation des fonctions et révocation</i> .....	57
<i>Rémunération et avantages</i> .....	58
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE.....	58
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES .....	63
CONFLITS D'INTERETS.....	64
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	64
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i> .....	64
<i>Récusation et retrait</i> .....	64
<i>Cadeaux</i> .....	64
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	65
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i> .....	65
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	65
CONTROLE .....	65
MESURES D'APPLICATION ET IMMUNITES .....	66
<b>VI. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES ET DES PROCUREURS.....</b>	<b>67</b>
FORMATION ET SENSIBILISATION.....	67
AUTRES ASPECTS .....	68
<b>VII. RECOMMANDATIONS ET SUIVI .....</b>	<b>70</b>

## RÉSUMÉ

1. Au cours de la dernière décennie, l'Autriche a mis en œuvre une série de politiques plus ambitieuses de lutte contre la corruption. Des organes spécialisés ont été créés dans la police et le parquet pour faire face à la corruption et la criminalité économique, le cadre juridique a été renforcé progressivement et la corruption est un sujet de plus en plus discuté ouvertement – ce qui est un développement particulièrement bienvenu. Des sondages d'opinion récents sur la perception et l'expérience des citoyens de la corruption dans les institutions publiques centrales fournissent une image qui reste mitigée. Plus de 30% des personnes interrogées considèrent encore acceptable d'offrir un cadeau ou une faveur pour obtenir quelque chose de l'administration publique ou un service public, ce qui est nettement supérieur à la moyenne de l'UE. Les institutions politiques sont perçues comme particulièrement touchées par les problèmes d'intégrité. En revanche, le niveau de perception de la corruption dans la justice est inférieur à la moyenne de l'UE.

2. Les politiques anti-corruption pour les parlementaires sont encore au stade précoce. Il est rappelé qu'avant le 1er Janvier 2013, la corruption des parlementaires était incriminée très restrictivement. En outre, c'est à cette date que l'Autriche a réglementé le lobbying et élargi le système de déclaration applicable aux élus, avec la publicité des déclarations. Le public est désormais informé des activités et intérêts accessoires des députés, et de leur niveau de revenu. Ces dispositions doivent encore être améliorées concernant l'information divulguée et la supervision. En dehors de cela, il manque des règles sur la gestion des conflits d'intérêts ponctuels, et un code de conduite qui contribuerait à améliorer l'image des élus et qui traiterait des situations problématiques à un stade précoce (avant de devenir un délit). De même, l'Autriche doit mettre en place un cadre pour traiter les cadeaux et autres avantages qui peuvent être accordés dans la pratique pour soutenir / financer le travail parlementaire ou politique. Il est aussi important pour l'Autriche de disposer de mesures coercitives adéquates en relation avec les dispositifs existants et ceux préconisés dans ce rapport.

3. Concernant le pouvoir judiciaire, l'Autriche a mis en place le 1er Janvier 2014, un système de tribunaux administratifs à part entière. Cette importante réforme constitue un développement bienvenu mais l'Autriche doit encore garantir le principe des audiences publiques pour ces tribunaux, et introduire un statut cohérent pour les juges administratifs qui comprenne notamment des conditions de service, et un corpus de droits et obligations plus proche de celui des juges des tribunaux ordinaires. Cela dit, même à l'égard de ces derniers, le présent rapport signale des améliorations souhaitables: le poids de l'exécutif dans le processus de sélection et de nomination des juges et procureurs doit être réduit, les incompatibilités avec d'autres fonctions doivent être posées par la loi et des contrôles du passé judiciaire ainsi que des appréciations périodiques restent à introduire (qui devrait alors servir pour les décisions sur la progression de carrière). Juges et procureurs ont leur code de conduite respectif, mais ils ne sont pas conçus comme des textes « vivants » et pratiques qui guideraient le travail quotidien. Au sujet des juges, il a également été constaté que les personnes ou organismes responsables de la mise en œuvre et de la supervision des différentes obligations – notamment sur le secret professionnel, les cadeaux, activités accessoires et la gestion des conflits d'intérêts – ne sont pas clairement définies (pour les procureurs, c'est moins un problème vu leur organisation hiérarchique). Les parquets sont partie intégrante du pouvoir judiciaire depuis 2009 et l'Autriche a mis en place un organe consultatif (*Weisungsrat*) chargé de conseiller le ministre de la Justice en matière d'instructions dans les dossiers individuels. Ceci constitue un développement important dans le mesure où le pouvoir judiciaire doit être non-seulement libre, mais aussi perçu comme libre de toute influence politique. Enfin, le rapport recommande que la formation continue soit introduite sur les mesures d'intégrité pour tous les juges et procureurs.

## **I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE**

4. L'Autriche a adhéré au GRECO en 2006. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints (en novembre 2007) et du Troisième Cycle d'évaluation (en juin 2011) du GRECO. Les rapports d'évaluation ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO ([www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr)).
5. Lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. Il n'en reste pas moins que le thème retenu est clairement lié aux précédents travaux du GRECO, en particulier ceux accomplis dans le cadre du Premier Cycle d'évaluation, principalement axé sur la question de l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle d'évaluation, qui portait en particulier sur l'administration publique, et du Troisième Cycle d'évaluation, centré sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.
6. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :
  - les principes éthiques, règles de conduite 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.
7. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, notamment les acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation concerne les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels, soumis à la législation et à la réglementation nationales, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.
8. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de l'Autriche au Questionnaire d'évaluation (GrecoEval4(2016)2) ainsi que sur d'autres informations obtenues auprès de sources ouvertes. Par ailleurs, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite sur place en Autriche du 4 au 8 avril 2016. L'EEG était composée de : M<sup>me</sup> Aneta ARNAUDOVSKA, juge, directrice de l'école de formation des juges et des procureurs, membre suppléant du CCJE (« l'ex-République yougoslave de Macédoine »), M. Rashad KURBANOV, chef du département de soutien scientifique pour le secrétariat de la délégation de la Fédération de Russie auprès de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) au sein de l'Institut de législation et de droit comparé (Fédération de Russie), M<sup>me</sup> Birgit THOSTRUP CHRISTENSEN, chef du Bureau des services juridiques du Parlement danois (Folketing) (Danemark) et M<sup>me</sup> Panagiota VATIKALOU, juge d'instruction spécialisée dans les affaires de corruption, tribunal de première instance de La Canée (Grèce). L'EEG a bénéficié du soutien de M. Christophe SPECKBACHER, du Secrétariat du GRECO.
9. L'EEG a examiné le système judiciaire dans le cadre d'entretiens avec des représentants du ministère fédéral de la Justice (y compris des services responsables de l'administration générale, du droit pénal substantiel et procédural, du droit civil, de l'audit interne, du développement des ressources humaines et de la gestion des ressources humaines des tribunaux et du ministère public, le

traitement des affaires de grande ampleur et des autres affaires qui doivent faire l'objet d'un rapport par le parquet), de la Chancellerie fédérale (services chargés de la législation relative à la fonction publique générale et spéciale et des barèmes de rémunération), des juridictions civiles et pénales (tribunaux de district et de première instance, cours d'appel et Cour suprême, y compris les instances disciplinaires), des juridictions de première instance et d'appel compétentes en matière commerciale et pour les questions sociales et professionnelles (juges professionnels ou non), des juridictions administratives, notamment de la Cour suprême administrative, de la Cour constitutionnelle, du parquet (un bureau supérieur du ministère public, le procureur général et le bureau spécial chargé de la criminalité économique et de la corruption), du Commissaire à la protection juridique (*Rechtsschutzbeauftragter*), du Bureau fédéral de lutte contre la corruption (ministère fédéral de l'Intérieur). L'EEG a discuté de la situation des parlementaires et des mécanismes parlementaires avec des représentants de l'administration générale du Parlement fédéral, des services des présidents des deux Chambres, des présidents de la commission des incompatibilités et de la commission de la justice des deux Chambres ainsi que de personnalités de premier plan des partis politiques représentés au Parlement. En outre, l'EEG s'est entretenue avec des représentants des syndicats et des associations professionnelles de juges et de procureurs, de l'association des juges non professionnels, d'organisations de la société civile (section autrichienne de Transparency International, ONG *Meine Abgeordneten*), des médias (radio et presse écrite) et de l'université de Vienne.

10. Le présent rapport a pour principal objet d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités autrichiennes pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité, tant apparente que réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités autrichiennes, qui doivent désigner les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. L'Autriche devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

## II. CONTEXTE

11. Selon le rapport Eurobaromètre spécial sur la corruption<sup>1</sup> publié en 2013, l’Autriche est l’un des pays dans lesquels la perception des institutions publiques nationales a connu la plus grande amélioration depuis 2011. Toutefois, 73 % des personnes interrogées considéraient encore que la corruption était un phénomène répandu au sein des institutions publiques nationales (moyenne de l’UE : 80 %) et plus de 30 % estimaient qu’il était acceptable d’offrir un cadeau ou d’accorder une faveur afin d’obtenir quelque chose de l’administration publique ou d’un service public, un chiffre nettement plus important que la moyenne de l’Union européenne. Pour autant, la proportion de personnes à qui l’on a demandé de payer dans ce genre de situation était sensiblement inférieure à la moyenne de l’UE. Dans l’édition précédente de l’Eurobaromètre sur la corruption (2011)<sup>2</sup>, qui portait sur le cas particulier des institutions politiques et judiciaires, 27 % des personnes interrogées déclaraient que, selon elles, le versement et l’acceptation de pots-de-vin ainsi que l’abus de pouvoir par intérêt personnel sont répandues au sein du système judiciaire (moyenne de l’UE : 32 %) et 64 % en ce qui concerne la classe politique au niveau national (moyenne de l’UE : 57 %). Selon la dernière édition (2015) de l’indice de perception de la corruption publié par Transparency International, l’Autriche est classée 16<sup>e</sup> sur 167 pays. Par rapport aux trois ou quatre dernières années, on observe une tendance légèrement à la hausse, mais elle est globalement stable si l’on se réfère à la situation en 2006, lorsque l’Autriche a adhéré au GRECO et a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption. Une étude sur l’ampleur de la corruption et les formes qu’elle prend en Autriche, menée en janvier 2011 à la demande du ministère fédéral de la Justice<sup>3</sup>, souligne que la corruption reste peu étudiée et comporte encore plusieurs zones d’ombre.
12. Ce serait particulièrement le cas pour les actes relatifs à l’intégrité des parlementaires. Il convient par ailleurs de garder à l’esprit que le versement de pots-de-vin à des députés, et pas uniquement concernant des cas particuliers dans l’exercice de leurs fonctions (le vote, par exemple), n’est l’largement incriminé que depuis janvier 2013. Ces dix dernières années ont en effet été marquées par la consolidation et la mise en œuvre de politiques anticorruption plus ambitieuses en Autriche, avec la création d’organes spécialisés au sein de la police et du parquet pour traiter les affaires de corruption et de criminalité économique. Des débats ouverts ont progressivement été organisés concernant ce phénomène et les diverses formes de corruption<sup>4</sup>. Les médias ont fait état, parfois de façon très détaillée, d’affaires impliquant des personnalités politiques dans un pays traditionnellement perçu par ses habitants comme souffrant du népotisme et de l’octroi de faveurs dans un contexte marqué par une loyauté partisane excessive, par des liens étroits entre les organes publics politiques et le monde des affaires<sup>5</sup> et par la politisation trop marquée des institutions publiques<sup>6</sup>. Les représentants de la

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_397\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf)

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf)

<sup>3</sup> Etude dirigée par Hubert Sickinger, de l’Institut für Konfliktforschung (l’étude a été publiée sur le site web de l’administration d’un Land autrichien et peut être consultée cliquant [ici](#)). Elle s’appuie notamment sur des informations empiriques obtenues à partir des cas concrets traités en Autriche et des sondages existants sur la perception de la corruption par les individus et les entreprises et sur l’expérience qu’ils en ont : Transparency International, sondages du Baromètre de l’UE et études de la Banque mondiale et de la BERD sur l’environnement et les performances des entreprises (Business Environment and Enterprise Performance Surveys – BEEPS).

<sup>4</sup> Pour une publication anticipée, voir Martin Kreutner (dir.) (Bureau fédéral des affaires intérieures) : « The Corruption Monster – *Ethik, Politik und Korruption* », 2006.

<sup>5</sup> Le conseil de surveillance des entreprises contrôlées par l’Etat au niveau national comprend automatiquement des membres du corps législatif fédéral (il en va de même au niveau provincial/local).

<sup>6</sup> Il existe des expressions bien connues en Autriche pour désigner ces phénomènes. *Freunderlwirtschaft*, par exemple, signifie littéralement « économie fondée sur l’amitié ». L’étude de janvier 2011 évoquée plus haut mentionne également sous le terme *Parteibuchwirtschaft* les formes de clientélisme selon lesquelles des clients s’engagent à soutenir un parti en échange de la promesse de ses membres titulaires d’un mandat servent leurs intérêts lors des prises de décisions. Au cours des débats publics, il est également souvent question de la notion

société civile rencontrés au cours de la visite ont souligné le fait que les hommes politiques sont encore trop souvent considérés comme des personnes motivées par leur carrière et leur situation économique personnelle, qui cherchent à se créer des relations et à accroître leur influence pour leur seul profit, à cumuler des mandats (jusqu'à 20 dans certains cas extrêmes) et si possible à obtenir un emploi attractif dans le secteur privé à l'issue de leur mandat. Les représentants de la société civile ont également fait part de leur préoccupation au sujet des nombreuses lacunes qui existent dans les mécanismes de protection de l'intégrité des députés. L'étude de 2011 citée précédemment présente certaines pratiques comme des facteurs de risque supplémentaires : le financement d'une association en rapport avec un élu, le parrainage d'un élu ou certaines formes de lobbying<sup>7</sup>. Elle souligne également les relations entre les élus locaux ou nationaux d'une part et le monde des entreprises d'autre part, qui impliquent le versement de pots-de-vin et l'octroi de faveurs et d'autres avantages<sup>8</sup>. Au cours des dix dernières années, plusieurs procédures pénales ont été engagées contre des élus et des membres de grandes entreprises. Cependant, la proportion de ces affaires n'ayant pas débouché sur une décision de justice – au milieu d'allégations d'ingérence politique et d'inefficacité des services de la justice pénale – a donné lieu à une grande enquête parlementaire générale sur la corruption politique en Autriche. Ces travaux ont apparemment été interrompus en octobre 2012 sans aboutir à la présentation de conclusions ni d'un rapport final. Un rapport non officiel élaboré par un des groupes politiques a conclu que cette enquête avait au moins fait la lumière sur certaines pratiques douteuses ou pratiques de corruption en place depuis l'an 2000, notamment relatives à l'adoption de lois et de décrets, au financement occulte de partis politiques et au soutien contestable accordé à des personnalités politiques<sup>9</sup>. Il déplorait toutefois que le Parlement et ses membres n'aient pas fait preuve de la culture politique nécessaire pour mettre un terme aux dérives constatées au sein du gouvernement<sup>10</sup>.

13. En ce qui concerne l'ordre judiciaire, selon l'étude sur l'ampleur de la corruption et les formes qu'elle prend en Autriche, menée en janvier 2011 à la demande du ministère fédéral de la Justice, il convient de faire certaines distinctions. Pour ce qui

---

de *Proporz* : comme l'indique le Rapport d'évaluation des Premier et Deuxième cycles d'Évaluation conjoints sur l'Autriche publié en 2008 (paragraphe 49 et note de bas de page correspondante) dans le cadre de l'examen des organes autrichiens de lutte contre la corruption, « [il s'agit d'un] accord informel entre partis politiques qui veut que les fonctionnaires de l'administration et des services de l'État soient nommés en fonction du poids politique de chaque parti. Il a eu par le passé d'importantes conséquences sur l'appartenance politique des agents de la fonction publique. » *Par ailleurs*, « bien que l'influence du « Proporzsystem » ne soit pas aussi forte qu'elle a pu l'être par le passé, les soutiens politiques peuvent toujours contribuer à accélérer la carrière d'un procureur, d'un policier ou, dans une moindre mesure, d'un juge aux dépens d'un collègue plus actif et efficace mais n'étant pas de la « bonne couleur politique ».

<sup>7</sup> Il y a des liens traditionnellement très étroits entre les partis et certaines catégories de structures représentant des intérêts sociaux et économiques : chambres fédérale et provinciales de commerce, associations de secteurs d'activité, associations agricoles ou associations de travailleurs. Les membres du Parlement en sont souvent membres. Depuis les années 1990, on assiste à une multiplication des entités commerciales spécialisées dans le lobbying mais aussi dans les relations publiques, ce qui complique considérablement la délimitation des activités de lobbying. Le fait que certains lobbyistes offrent des objets et d'autres avantages à des élus ou à des fonctionnaires est particulièrement problématique.

<sup>8</sup> Cette étude s'appuie notamment sur un sondage portant sur les entreprises (p. 231), selon lequel les personnes interrogées reconnaissent l'existence de pratiques douteuses mais aussi d'actes de corruption manifestes.

<sup>9</sup> Ces travaux auraient pris fin dans un contexte de tensions politiques concernant la portée de l'enquête, les sources d'informations à prendre en compte, l'interruption des activités sans publication de rapport, etc. Le Parlement a décidé de publier les actes des différentes séances (voir [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A-USA/A-USA\\_00003\\_00314/#tab-Uebersicht](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A-USA/A-USA_00003_00314/#tab-Uebersicht)) et un des groupes politiques a mis en ligne sur le site web de son parti un rapport de synthèse donnant une vue d'ensemble des constatations et des conclusions de l'enquête : <https://www.gruene.at/themen/justiz/korruption-hat-680-seiten>

<sup>10</sup> Selon le rapport mentionné ci-dessus, élaboré par un groupe politique unique, malgré les affaires importantes qui ont fait l'objet d'une large couverture médiatique concernant des comportements répréhensibles qui impliqueraient des hauts responsables publics et des entreprises publiques, les cinq commissions d'enquête créée par le Parlement depuis 2007 pour les examiner ont interrompu prématurément leurs travaux en raison de la loyauté partisane excessive des formations au pouvoir.

est des juges et des procureurs « ayant une formation universitaire », on n'a pas recensé de poursuites pénales au cours de la période examinée (2002-2009) pour des infractions relatives au versement de pots-de-vin ou d'autres actes d'enrichissement ; les seuls cas répertoriés concernaient trois juges qui auraient abusé de leurs fonctions (deux d'entre eux ont été acquittés). Pour autant, plusieurs poursuites ayant débouché sur des condamnations ont été menées à l'encontre d'huissiers de justice, d'officiers de justice<sup>11</sup>, de procureurs de district<sup>12</sup> et de greffiers. Elles visaient diverses formes d'abus de fonctions, notamment l'indication et la fuite d'informations, le non-accomplissement d'actes de procédure, la manipulation d'actes judiciaires et la non-transmission des sommes d'argent perçues aux créanciers légitimes. Deux de ces affaires concernaient une infraction relative au versement d'un pot-de-vin. Au cours de la visite, l'EEG a été informée que ces dernières années, les membres de l'ordre judiciaire avaient été fortement sensibilisés à la nécessité de préserver leur intégrité, également aux yeux de l'opinion publique. Celle-ci considère souvent, en effet, que les affaires impliquant des personnalités politiques et économiques de premier plan ne sont pas traitées comme elles le devraient, en raison d'un manque de moyens, des fuites d'informations, de l'absence d'un ministère public indépendant ainsi que des pressions excessives exercées par les médias et par les accusés par l'intermédiaire de ces derniers. Certaines nominations au sein de la magistrature sont perçues comme motivées par des considérations politiques (y compris dans le cadre des tribunaux administratifs et de la plus haute juridiction civile et pénale).

---

<sup>11</sup> Fonctionnaires travaillant au sein du tribunal et ayant des fonctions d'assistance qui comprennent, en pratique, une quantité variable de travail délégué par les juges en fonction de leur propre charge de travail.

<sup>12</sup> Fonctionnaires chargés de diriger les poursuites pour les infractions les moins graves au premier degré de juridiction.

### **III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES**

#### Aperçu du système parlementaire

14. Conformément à la Constitution fédérale<sup>13</sup>, le Parlement est bicaméral et se compose du *Nationalrat*, ou Conseil national (chambre basse), et du *Bundesrat*, ou Conseil fédéral (chambre haute). Les chambres comprennent respectivement 183 et 81 membres. Les membres de la chambre basse sont désignés par élection au suffrage direct (listes de partis) et ceux de la chambre haute sont élus par les membres du Parlement des *Länder*, ou provinces, qu'ils représentent. Aux termes de l'article 56(1) de la Constitution fédérale, les membres du Parlement fédéral ne sont liés par aucun mandat impératif dans l'exercice de leurs fonctions. La proportion de femmes membres du Parlement est légèrement supérieure à 30 % pour les deux chambres.

#### Transparence du processus législatif

15. Les deux chambres disposent de l'initiative législative, mais en pratique la grande majorité des projets de loi émanent du gouvernement fédéral. Il n'y a pas de règles juridiquement contraignantes concernant la publication des projets de loi ministériels ; les projets de loi du gouvernement fédéral doivent quant à eux être annexés aux « comptes rendus sténographiques ». En pratique, toutefois, les projets de loi ministériels sont eux aussi publiés et conduisent à une consultation publique. Après avoir été présentés au Conseil national en tant que projets de loi du gouvernement fédéral, ces textes sont publiés sur le site web du Parlement. Les propositions de loi soumises par des parlementaires sont mises à l'ordre du jour de la chambre dont ils sont membres. Conformément au règlement de chaque chambre, elles doivent être examinées lors des délibérations tenues en séance publique et sont donc publiées dans les comptes rendus sténographiques. En pratique, ces textes sont mis en ligne sur le site web du Parlement immédiatement après avoir été présentés.
16. Le fonctionnement des chambres est régi par leur Règlement intérieur général respectif et par d'autres textes impératifs relatifs à des questions spécifiques, comme le fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires<sup>14</sup>. Le recours à des consultations sur les projets de loi ministériels serait une pratique générale bien établie en Autriche, même si aucune règle ne précise qui doit être consulté et dans quel délai. Dans la pratique, la liste des destinataires qui sont invités à soumettre un avis sur des projets de loi contient un large panel d'institutions publiques et privées et de groupes d'intérêt, parmi lesquels figurent habituellement d'autres ministres, les gouvernements des *Länder*, la Cour des comptes, les chambres de commerce, les chambres d'industrie, les chambres du travail, les syndicats, les communautés religieuses, les ONG, etc. Les avis exprimés pendant les consultations sont publiés sur le site web du Parlement. Ils donnent souvent lieu à des négociations et à des débats publics, une fois que les médias ont pris connaissance du projet de loi. Cependant, les informations sur la suite de la procédure (notamment sur la façon dont la consultation a influencé le texte étudié) ne sont en général pas publiées. Des consultations sur les propositions de lois soumises par les membres du Parlement ne sont organisées que dans des cas exceptionnels. La plupart du temps, cette option est utilisée par la commission constitutionnelle du Conseil national lorsqu'elle délibère sur les propositions présentées par les députés sur des questions constitutionnelles. La commission doit voter sur la proposition si elle souhaite organiser une consultation. En général, les textes de loi proposés s'accompagnent de notes explicatives (de nature

<sup>13</sup> Texte en anglais et en allemand :

[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV\\_1930\\_1/ERV\\_1930\\_1.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf)

<sup>14</sup> <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/>

principalement juridique), de notes sur l'analyse d'impact de la réglementation et des tableaux comparatifs (législation en vigueur ou amendements proposés). Les destinataires et le grand public sont invités à formuler des observations sur la proposition soumise par un membre du Parlement. Ces commentaires sont mis en ligne sur le site web du Parlement.

17. Pour l'examen préliminaire des projets de loi et d'autres sujets, des délibérations ont lieu au sein des commissions, qui sont constituées selon le principe de représentation proportionnelle des partis et par élection. En principe, les réunions des commissions ont lieu à huis clos et les enregistrements audiovisuels sont interdits. Ces réunions peuvent être classées « non publiques », « restreintes » ou « confidentielles » (ces deux derniers statuts sont attribués en fonction du niveau de confidentialité des données et des documents qui font l'objet des discussions – le système de classification est largement inspiré de celui de l'UE). L'EEG a été informée que la plupart des réunions à huis clos sont classées « non publiques » et que des communiqués de presse sont toujours produits sauf pour les réunions de commission classées « confidentielles ». Ceux-ci couvrent l'ensemble des questions abordées, les personnes qui se sont exprimées (y compris un résumé de leur intervention) et les résultats des votes. Seules les réunions plénières donnent lieu à « comptes rendus sténographiques » détaillés qui sont rendus publics. Si un certain nombre de membres du Parlement le demandent (au moins 20 pour le Conseil national et au moins 5 pour le Conseil fédéral), les votes doivent être nominatifs. Les résultats des votes sont publiés dans les comptes rendus sténographiques. Le Conseil national applique quelques exceptions au principe de confidentialité (par exemple en ce qui concerne la commission des affaires européennes) ou lorsque la publicité des débats est laissée à la discrétion de la commission concernée, par exemple en cas d'audition d'un expert ou d'un témoin dans le cadre des délibérations préliminaires concernant des projets de loi ou des traités importants (article 37a(1) du Règlement intérieur du Conseil national). S'agissant du Conseil fédéral (articles 13b(3) et 31(1) du Règlement intérieur du Conseil fédéral), la seule exception concerne la commission des affaires de l'UE.
18. Conformément à la Constitution fédérale (articles 32 et 47), les débats en séance plénière au sein des deux chambres sont toujours ouverts au public. Bien que les chambres aient toute latitude de décider de débattre à huis clos, ce cas ne se présenterait jamais dans la pratique. Le Parlement assure la retransmission en direct des séances plénières sur internet, et elles sont en outre généralement diffusées par la chaîne publique de radiodiffusion (ORF). Les comptes rendus des réunions (appelés « comptes rendus sténographiques ») sont publiés sur le site web du Parlement et sont disponibles à la bibliothèque parlementaire. Les « comptes rendus officiels » des séances ne portent que sur les points à l'ordre du jour sur lesquels la chambre a délibéré, sur les questions qui ont fait l'objet d'un vote, sur les résultats de ces votes et sur les décisions adoptées.
19. Au cours de sa visite, l'EEG a discuté les implications pratiques des règles évoquées ci-dessus. On lui a indiqué qu'en principe, les projets législatifs donnent lieu à trois lectures. Les amendements portant sur la substance ne peuvent qu'être soumis au Parlement en seconde lecture, et en troisième (et dernière) lecture, il n'est plus possible d'ajouter de nouveaux points qui n'avaient pas été traités auparavant. En théorie, les modifications supplémentaires examinées à ce dernier stade sont de nature technique mais les amendements de dernière minute relatifs à la substance et aux effets d'un texte ne posent apparemment pas problème en pratique. Des procédures accélérées ne sont pas non plus prévues par les règlements, même si le processus législatif peut être plus ou moins long en pratique : les autorités ont précisé après la visite que la première lecture peut être omise dans la plupart des cas. L'EEG est préoccupée par le fait que des consultations publiques et des calendriers adaptés à ces fins ne soient pas clairement garantis. En ce qui concerne les initiatives gouvernementales, le fait de tenir des consultations n'est qu'une

pratique qu'il conviendrait certainement de consacrer par écrit. Comme nous l'avons indiqué plus haut, il n'existe aucune règle à ce sujet pour les propositions de loi d'origine parlementaire et des consultations ne sont organisées que dans des cas exceptionnels : une latitude excessive est donc en principe laissée aux chambres (et donc à des considérations politiques) pour décider de la publication des projets de loi et de la tenue de consultations publiques. Les représentants de la société civile que l'EEG a rencontrés ont confirmé que des améliorations peuvent être apportées dans les domaines cités ci-dessus et ont souligné le fait qu'en réalité, lorsque des consultations sont organisées, les délais imposés sont en général trop courts pour que les consultations puissent être sérieuses et éclairées. En effet, elles durent habituellement une dizaine de jours. Les représentants du Parlement ont indiqué que selon leurs lignes directrices internes, une période de six semaines est normalement prévue pour mener les discussions et les consultations, mais ils reconnaissent que ce délai est rarement respecté. L'EEG estime que dans le cas de projets législatifs d'importance, même une période de six semaines peut être trop courte et il peut être nécessaire de prévoir un délai spécialement long dans les cas exceptionnels. Par ailleurs, au cours des discussions avec les représentants des médias, de la société civile et du monde universitaire, il a été souligné qu'il est parfois difficile de déterminer la logique et l'objectif de certains amendements, qui pourraient viser à servir des intérêts dissimulés. Quoi qu'il en soit, il semblerait qu'il y ait un décalage entre la théorie et la pratique en matière de consultations. L'EEG rappelle que le manque de temps accordé aux consultations empêche les personnes concernées de comprendre l'objet et les conséquences véritables de certains amendements législatifs, et donc d'apporter une valeur ajoutée à ce processus. Il est tout aussi important, dans une démocratie, de garantir le niveau suffisant des mécanismes de contrôle et de veiller à ce que le processus législatif soit aussi transparent que possible, en particulier pour limiter les risques que des intérêts privés exercent une influence excessive sur ce processus. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de veiller, par l'adoption de règles adaptées, prévisibles et fiables, à ce que les projets de loi émanant du gouvernement ou du Parlement soient traités avec un niveau de transparence et de consultation satisfaisant, notamment en fixant des délais adaptés qui permettent aux consultations d'être efficaces.**

#### Rémunération et avantages économiques

20. Le tableau ci-dessous offre un aperçu des niveaux actuels de rémunération et des autres avantages perçus par les parlementaires. A titre de comparaison, le salaire annuel brut moyen pour un emploi rémunéré en Autriche était de 26 273 EUR.

	Rémunération principale	Autres avantages
Membres du Conseil national	8 583,3 EUR par mois perçus 14 fois par an, soit 120 166 EUR par an	Remboursement des dépenses pour un montant maximum de 4 367 EUR par mois actuellement, 14 fois par an, soit 61 139 EUR par an pour employer des assistants sous contrat. Ce montant comprend aussi les cotisations patronales/impôts. Le remboursement est effectué de telle façon que les salaires sont versés directement aux assistants parlementaires et que les impôts et cotisations de sécurité sociale sont directement versés à l'administration fiscale/l'organisme de sécurité sociale.  Remboursement des frais de de voyage et de séjour, des dépenses administratives, etc. pour un montant maximal de 524 EUR par mois, 12 mois par an, soit 6 288 EUR par an. Pour chaque demi-heure supplémentaire de trajet, ce montant augmente de 262 EUR par mois, soit 3 144 EUR par an. Les demandes individuelles de remboursement des frais des membres du

<b>Membres du Conseil fédéral</b>		Parlement ne sont pas publiées pour des raisons de protection des données.  Attribution d'un bureau dans les locaux du Parlement et possibilité de faire une demande de remboursement des dépenses entraînées par l'utilisation d'un bureau, situé par exemple dans la circonscription électorale du membre du Parlement.
	50 % du montant ci-dessus, soit 60 083 EUR par an	Identiques à ceux énumérés ci-dessus, à l'exception des dispositions relatives aux assistants parlementaires
<b>Cas particuliers des fonctions de haut rang</b>	Président du Conseil national : 210 % du montant ci-dessus  Deuxième et troisième présidents du Conseil national : 170 %  Président d'un groupe parlementaire au sein du Conseil national : 170 %  Président du Conseil fédéral : 100 %  Vice-président du Conseil fédéral : 70 %  Président d'un groupe parlementaire au sein du Conseil fédéral : 70 %	Les trois présidents du Conseil national et le président du Conseil fédéral ont le droit de bénéficier – pour la durée de leur mandat – d'une voiture de fonction ; pour pouvoir l'utiliser à titre privé, ils doivent payer une contribution mensuelle.

21. Les parlementaires ne bénéficient pas d'avantages particuliers, comme des avantages fiscaux ou des indemnités de logement. L'indemnité des membres du Conseil national est identique au traitement des hauts fonctionnaires ; celle des membres du Conseil fédéral est plus ou moins comparable au traitement d'un agent titulaire d'un diplôme universitaire en milieu de carrière dans la fonction publique. Les frais des voyages officiels effectués au nom du président du Conseil national ou du Conseil fédéral sont en outre remboursés conformément aux dispositions applicables aux agents publics.
22. A l'issue de leur mandat, les membres des deux chambres qui n'ont pas d'autre activité professionnelle et qui n'occupent pas d'autre fonction politique ont le droit de continuer à percevoir 75 % du montant de leur dernière indemnité pour une période maximale de trois mois.
23. L'EEG a constaté que le recrutement d'assistants est régi de manière homogène pour le Conseil National par la loi fédérale relative aux assistants parlementaires (le Conseil Fédéral ne recourt pas aux assistants parlementaires). Les parlementaires qui recrutent un assistant doivent remplir un formulaire pour demander l'inscription et le versement du salaire de celui-ci. Ils donnent les informations administratives nécessaires dans leur déclaration, mais doivent en outre attester que l'assistant postulant n'est pas dans une situation qui l'empêcherait d'être rémunéré par le Parlement, par exemple s'il s'agit d'un parent du parlementaire, ou d'une personne déjà employée par un organisme public ou toute autre entité publique ou privée sur laquelle le parlementaire peut avoir une influence déterminante, ou encore d'un employé d'un parti ou d'un groupe politique, etc. L'assistant postulant doit faire la même déclaration et la joindre au formulaire. L'EEG se félicite de l'existence de ces dispositions.
24. En revanche, le soutien supplémentaire accordé aux parlementaires ou aux groupes parlementaires reste une zone d'ombre en Autriche et la manière dont cette question doit actuellement être traitée n'est pas clairement définie. L'EEG a eu confirmation sur place qu'il n'y a aucun cadre en vigueur pour régler les soutiens provenant de sources extérieures qui viennent s'ajouter aux avantages

prévus par le budget parlementaire. Ce point est examiné ci-dessous dans la partie concernant les cadeaux et autres avantages (voir paragraphes 28 et suivants).

### Principes éthiques et règles déontologiques

25. Lors de leur prise de fonction, les membres du Parlement prêtent le serment suivant : « Je promets d'être fidèle à la République, de souscrire et de me conformer pleinement à la loi et d'accomplir consciencieusement mes devoirs ». Le refus d'approuver pleinement les termes du serment peut constituer un motif de déchéance du mandat, conformément à l'article 141 de la Constitution. Par ailleurs, le Règlement intérieur de chaque chambre dispose que les parlementaires peuvent être rappelés à l'ordre s'ils enfreignent les règles de bienséance ou nuisent à la dignité de la chambre, si leur discours est injurieux ou s'ils ne respectent pas les injonctions du président de la chambre ou leur devoir de confidentialité, conformément à la loi relative aux règles d'information (article 102 du Règlement intérieur du Conseil national, article 70 de celui du Conseil fédéral). Mis à part ces dispositions, il n'existe pas de principes éthiques ou de valeurs fondamentales spécifiques en ce qui concerne l'intégrité des parlementaires.
26. Il est ressorti des discussions tenues sur place que les autorités avaient déjà envisagé l'instauration d'un code général d'éthique qui traiterait de la conduite attendue des parlementaires. Un effort supplémentaire en ce sens suffirait probablement à inciter le Parlement à adopter un document de ce type (un par chambre). L'EEG considère que de nombreuses situations constatées dans la pratique peuvent être prises en compte dans ce document, notamment pour illustrer ce que signifie le fait de « nuire à la dignité de la chambre » ainsi que de « [se] conformer pleinement à la loi et d'accomplir consciencieusement [ses] devoirs ». Une importance particulière pourrait être accordée à l'amélioration de la perception des élus en Autriche, par exemple pour lutter contre les impressions de népotisme et de clientélisme. La mise en œuvre des améliorations recommandées dans le présent rapport devrait aussi poser de nouvelles questions et rendre nécessaire d'apporter des explications supplémentaires et des illustrations concrètes. Il apparaît clairement qu'il n'y a globalement pas eu assez de discussions approfondies jusqu'à présent et qu'il serait opportun de fournir des conseils sur des sujets comme la conduite à adopter en lien avec les offres de cadeaux, d'hospitalité et d'autres avantages ponctuels, mais aussi d'avantages plus importants, comme une offre d'emploi présentée au cours du mandat. L'EEG tient à souligner que, dans l'idéal, un code de conduite (ou d'éthique) devrait être un document pratique et « vivant », avec des exemples de situations concrètes, qui peut être mis à jour au fil de l'évolution du cadre réglementaire et du contexte. Les différents exemples de bonnes pratiques mettent souvent l'accent sur la nécessité de veiller à ce que les individus « s'approprient » et « souscrivent » à ce texte, ainsi que sur la capacité des dirigeants parlementaires à en garantir une mise en œuvre satisfaisante. Dernier point, mais non le moindre, étant donné que l'un des aspects essentiels de ce code serait les relations notamment avec les citoyens, les entrepreneurs, les médias et d'autres institutions publiques, il est tout aussi important que ceux-ci sachent ce qu'il faut attendre des parlementaires. Comme indiqué plus haut, cela ne peut que contribuer à améliorer l'image des élus. **Le GRECO recommande (i) d'élaborer un code de conduite (ou d'éthique) pour les parlementaires, qui serait accessible aussi au public ; (ii) de veiller à l'adoption d'un mécanisme pour à la fois promouvoir le code et fournir des avis et conseils aux parlementaires mais aussi pour assurer, si nécessaire, l'application effective de ces normes.**

### Conflits d'intérêts

27. Comme indiqué aux paragraphes 44 et suivants, un système de déclarations périodiques mis en place en 2012 (en vigueur depuis 2013) prévoit la publication

d'informations sur les revenus et certaines activités accessoires des parlementaires (et d'autres catégories d'agents publics). En-dehors de ces dispositions, aucune politique n'est définie concernant la manière de traiter les situations dans lesquelles un conflit d'intérêts ponctuel pourrait naître de l'examen d'un sujet particulier. L'EEG est également parvenue à la conclusion que cette question, notamment en ce qui concerne les conséquences éventuelles à tirer du système de déclarations, n'a pas été examinée jusqu'à présent. Ainsi, il est difficile de déterminer s'il serait problématique, pour un parlementaire qui a des liens avec certains intérêts économiques, personnellement ou par l'intermédiaire de son conjoint, quand un texte législatif ou des amendements sont présentés sur le sujet concerné. L'EEG considère que l'obligation déclarative évoquée précédemment ne constitue qu'un seul volet d'une politique de gestion des conflits d'intérêts. Elle doit être accompagnée par d'autres mesures, en particulier par d'autres règles sur les conséquences à tirer lorsqu'un conflit apparaît entre les intérêts d'un parlementaire (ou d'un de ses proches) et le sujet examiné, pris en compte dans le contexte des activités parlementaires mais aussi éventuellement dans la gestion des structures et des ressources parlementaires. Ces règles donneraient une indication sur les cas où il convient de s'abstenir de prendre une décision ou une initiative ou de déclarer l'existence d'un conflit. **Le GRECO recommande de i) préciser les implications, pour les parlementaires, du système actuel de déclaration des revenus et des activités annexes en ce qui concerne les conflits d'intérêts qui ne sont pas nécessairement révélés par ces déclarations ; et dans ce contexte, ii) instaurer une obligation de divulgation ad hoc en cas de conflit entre les intérêts privés de parlementaires et une question examinée dans le cadre de la procédure parlementaire – en séance plénière ou par des commissions – ou d'autres travaux relatifs à leurs fonctions.**

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Cadeaux et autres avantages*

28. Les règlements des chambres ne prévoient pas de règles préventives ou administratives qui énoncent des interdictions ou des restrictions relatives à l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages par les parlementaires, ou qui définissent une procédure spécifique à suivre pour signaler et autoriser les avantages proposés, pour les déclarer ou pour restituer ceux qui sont indésirables ou inacceptables.
29. Les autorités autrichiennes renvoient aux dispositions du Code pénal relatives à la corruption d'agents publics, qui sont applicables aux membres d'assemblées depuis que les dernières modifications législatives entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 ont étendu la notion d'« agent public » aux parlementaires aux niveaux national et régional/municipal. Comme il a déjà été indiqué dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle et dans les rapports suivants de la procédure de conformité, le code pénal autrichien (ci-après « CP ») couvre la corruption passive des agents publics en rapport avec des actes ou des omissions spécifiques dans l'exercice de leurs fonctions officielles, qu'ils manquent à leurs devoirs (article 304 du CP) ou non (article 305 du CP), ainsi que l'acceptation d'avantages indus dans l'intention d'être influencés dans l'exercice de leurs fonctions (article 306 du CP) – cette dernière infraction n'est pas nécessairement liée à un acte ou une omission spécifique car elle vise une certaine forme de « préparation » (grooming) ou d'« amorçage » (baiting). Ces trois articles prévoient un ensemble de circonstances aggravantes et des peines de prison plus lourdes en fonction de la valeur de l'avantage (plus de 3 000 EUR ou plus de 50 000 EUR). Les articles 305 et 306 (mais pas l'article 304) du CP prévoient tous deux que l'auteur peut être disculpé dans certaines circonstances relatives au contexte et à la valeur de l'avantage proposé.

Article 304 CP	Article 305, paragraphe 4 CP	Article 306, paragraphe 3 CP
Toute forme de corruption peut être passible d'une procédure pénale	<p>(4) Les avantages qui ne sont pas considérés comme indus sont les suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. les avantages dont l'acceptation est permise par la loi ou qui sont accordés dans le cadre de manifestations auxquelles l'agent participe en raison d'un intérêt légitime ou relatif à ses fonctions,</li> <li>2. les avantages offerts à des fins caritatives (article 35 du Code des impôts autrichien – Bundesabgabenordnung/BAO) dont l'agent public ou l'arbitre n'exerce pas d'influence particulière sur l'utilisation, ou</li> <li>3. en l'absence de dispositions autorisant leur acceptation, comme le prévoit l'alinéa 1, les cadeaux de faible valeur couramment offerts dans le pays concerné, à moins que l'infraction ne soit commise dans le cadre d'une activité commerciale [régulière].</li> </ol>	<p>(3) « Quiconque ne fait qu'accepter ou solliciter la promesse d'un avantage de faible valeur n'est pas passible de la sanction prévue à l'alinéa 1, à moins que l'infraction ne soit commise dans le cadre d'une activité commerciale [régulière]. »</p>

30. Si l'agent public n'a pas manqué à ses devoirs, sa responsabilité pénale n'est donc pas engagée pour corruption dans les cas suivants : a) l'avantage est admis par la loi ; b) l'avantage est « accordé dans le cadre de manifestations auxquelles l'agent participe en raison d'un intérêt légitime ou relatif à ses fonctions » ; c) la législation ne prévoit pas d'autorisation concernant les avantages concernés, mais leur valeur est faible et il est d'usage de les offrir, à moins que l'infraction ne soit commise régulièrement. Si l'avantage est offert pour maintenir une attitude positive de la part de l'agent (préparation et amorçage), sa responsabilité pénale n'est pas engagée pour les avantages de faible valeur à moins que l'infraction ne soit commise de façon régulière. Les autorités expliquent que les incriminations ci-dessus sont applicables depuis 2013 aux membres des assemblées publiques pour un large éventail d'actes ou d'activités qui vont au-delà du simple achat de voix, par exemple des actes en rapport avec la proposition d'amendements ou la prise de décision au cours de discussions préliminaires informelles, etc. Voir aussi les paragraphes 63 et suivants ci-dessous sur les mesures d'application.
31. En ce qui concerne les parlementaires, l'absence de dispositions légales spécifiques au sens de l'article 305, paragraphes (4)4 et (4)3 du CP signifie que ces dispositions légales sont applicables de manière générale. Ainsi, un avantage de « faible valeur » s'entend dans les travaux universitaires et dans la pratique judiciaire comme tout ce qui peut avoir une valeur inférieure à 100 EUR. Aux termes des articles 305 et 306 du CP, la sollicitation d'un avantage est toujours indue, quelle que soit la valeur de celui-ci ; le seuil de 100 EUR ne s'applique qu'en cas d'acceptation ou de réception de cet avantage et si l'article 304 du CP est applicable (c'est-à-dire si l'acte constitue une violation des devoirs de l'agent), l'avantage est toujours illégal, quelle que soit sa valeur. L'EEG rappelle qu'il a été souligné, dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur l'Autriche, que l'approche fondée sur la valeur, qui a été adoptée par le pays pour définir ces incriminations, pouvait poser certaines difficultés pour prendre en compte de manière satisfaisante et pour sanctionner de façon proportionnée certaines formes d'avantages indus (faveurs, titres universitaires, traitement préférentiel, perspectives de carrière, etc.) auxquelles il est impossible d'attribuer clairement une valeur marchande. Bien que l'Autriche ait clairement énoncé que toute forme de corruption intangible est passible d'une sanction, lorsqu'une valeur ne peut être attribuée à un acte de corruption, la peine encourue est alors la plus clémente, et est donc assortie du délai de prescription le plus court.

32. L'EEG a pris note de la position des autorités, selon laquelle d'après les dispositions de droit pénal en matière de corruption, les avantages qui ne sont pas liés à l'exercice de fonctions spécifiques et qui ne sont pas acceptés par l'agent dans l'intention d'être influencé dans ses futurs travaux restent autorisés quel que soit leur montant. L'EEG considère qu'en pratique, il peut être difficile de définir clairement une limite entre les cadeaux légitimes et illégitimes sur ce fondement. C'est pourquoi il serait utile d'ajouter à cette réglementation un mécanisme de signalement qui permettrait de déclarer les cadeaux et autres avantages reçus et/ou de demander à ce qu'ils soient considérés comme toujours acceptables (ce qui revient à montrer sa bonne volonté). Dans certains cas, les cadeaux protocolaires d'une certaine valeur ne devraient par ailleurs pas profiter directement à la personne qui le reçoit mais à l'institution à laquelle elle appartient et devraient donc être signalés. Les représentants du Parlement occupant des fonctions centrales ont confirmé qu'ils n'avaient jamais vu un parlementaire signaler une situation similaire au cas décrits ci-dessus. A d'autres occasions, il a été indiqué qu'il n'existait aucune pratique judiciaire permettant de donner des indications supplémentaires sur ce qui est concrètement permis ou non, et qu'il serait souhaitable de définir des orientations à ce sujet. En outre, comme indiqué précédemment (voir paragraphe 24), il n'y a pas de cadre pour réglementer les ressources supplémentaires mises à la disposition des parlementaires, par exemple les aides en nature (assistants supplémentaires, voitures de fonction, locaux) ou le soutien financier direct ou indirect. Certaines de ces formes de soutien sont parfois qualifiées en Autriche de « sponsoring » (voir aussi l'étude publiée en janvier 2011 mentionnée au paragraphe 12). Au cours des discussions, il a été souligné que ces pratiques peuvent poser problème, non seulement du point de vue du fonctionnement démocratique d'un Parlement mais aussi de celui de la transparence du financement des partis politiques et de l'efficacité des règles adoptées dans ce domaine. L'EEG a été informée qu'en raison de l'absence de dispositions prises au sein du Parlement, les parlementaires peuvent en principe bénéficier de toute sorte de soutien extérieur, mais il est difficile de déterminer comment concilier cette tolérance avec les dispositions relatives à la corruption<sup>15</sup>.
33. En conclusion, l'EEG se félicite qu'en matière de corruption et d'autres infractions de ce type, les membres d'assemblées publiques soient désormais sur un pied d'égalité avec les autres catégories d'agents publics. Cela dit, l'Autriche s'appuie trop sur l'effet dissuasif de ces dispositions pénales pour ce qui est de la réglementation relative aux cadeaux et autres avantages. L'EEG rappelle que l'objectif des mesures préventives est de gérer les situations potentiellement problématiques avant que la conduite des individus n'engage leur responsabilité pénale. Par ailleurs, le GRECO a toujours insisté sur la nécessité de mettre en œuvre une politique qui préserve l'intégrité objective des institutions de l'Etat (telle que le perçoit la population). Dernier point, mais pas le moindre, l'Autriche a entrepris d'importantes réformes ces dernières années pour améliorer la transparence et le contrôle du financement des partis politiques<sup>16</sup> ; elles ne devraient pas être mises en péril par certaines pratiques et lacunes réglementaires concernant le soutien apporté directement à des parlementaires à titre individuel ou à des groupes parlementaires. Des normes similaires en matière de transparence et de contrôle devraient au moins être appliquées dans ces deux domaines. **Le GRECO recommande l'adoption de règles et d'orientations internes au sein du Parlement en ce qui concerne l'acceptation, l'estimation et le signalement de cadeaux, de marques d'hospitalité et d'autres avantages, notamment des sources extérieures de soutien offert aux parlementaires,**

---

<sup>15</sup> En particulier avec le principe selon lequel les avantages autorisés par la loi ne peuvent donner lieu à une procédure pénale, prévu par les dispositions relatives à la corruption d'un agent n'impliquant pas de violation de ses devoirs.

<sup>16</sup> Ce processus est toujours en cours dans le cadre des procédures de conformité du GRECO du Troisième Cycle d'Evaluation.

**ainsi que le contrôle suffisant de leur respect par les parlementaires, conformément aux règles en matière de financement des partis politiques.**

*Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers*

34. Aux termes de la Constitution fédérale, le mandat de membre de chaque chambre est incompatible avec celui de membre de l'autre chambre ou celui de député au Parlement européen (article 59) ainsi qu'avec les fonctions suivantes : Président fédéral (article 61), président de la Cour des comptes (article 122(5)) et membre du Bureau du médiateur (article 148g(5)), de la Cour suprême (article 92(2), de la Cour constitutionnelle (article 147(4) et (5)) ou d'un tribunal administratif (article 134(5)). Pour autant, la Constitution prévoit explicitement qu'un membre de l'une des deux chambres peut être en même temps membre du gouvernement fédéral ou secrétaire d'Etat (en pratique, cependant, le parlementaire doit renoncer à son siège pour la durée de ses fonctions au gouvernement, puis peut reprendre ses fonctions de parlementaire), ou membre du Parlement d'un Land.
35. En ce qui concerne les activités accessoires, les parlementaires sont en général libres d'exercer/de conserver tout type d'emploi ; ils doivent se soumettre à des obligations de déclaration (voir ci-dessous la partie sur la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts). Il est strictement interdit d'exercer toute autre activité lucrative à certains membres du Conseil national (le président et les présidents des groupes politiques), conformément à l'article 2 de la loi relative aux incompatibilités et à la transparence (ci-après LIT). Cette obligation, qui s'applique également à d'autres catégories de hauts responsables autrichiens, n'est pas applicable aux membres du Conseil fédéral<sup>17</sup>. Une autre restriction prévue à l'article 6, paragraphe 3 de la LIT énonce que les fonctions au sein de conseils de surveillance d'entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes (c'est-à-dire dans lesquelles l'Etat détient une participation) ne peuvent être exercées que sans rémunération.
36. Comme indiqué ci-dessous dans la partie sur les contacts avec des tiers et le lobbying, un nouvel article 1a a été ajouté à la LIT en 2012 : associé à l'article 4, paragraphe 1 de la loi relative à la transparence du lobbying et de la représentation d'intérêts, il interdit aux membres des deux chambres d'accepter des contrats de lobbying. L'Autriche doit appliquer cette interdiction de manière plus systématique, car il est facile de la contourner à l'heure actuelle.
37. L'EEG a constaté qu'en ce qui concerne les parlementaires, le système des incompatibilités – qui est en place depuis plusieurs décennies – a progressivement évolué pour passer d'un système dans lequel plusieurs activités annexes sont interdites, à un système qui est devenu essentiellement déclaratoire en 2012. La LIT prévoit désormais un nombre restreint de ces activités (incompatibles) et se concentre davantage sur la transparence, puisque les parlementaires ont l'obligation de révéler un large éventail d'activités et de responsabilités professionnelles. Il est important que les nouvelles obligations en vigueur soient appliquées efficacement et des recommandations sont formulées ci-après pour accompagner le changement d'approche engagé par l'Autriche. L'EEG a également appris que dans le contexte actuel de restrictions limitées pour les activités annexes, il est possible qu'un parlementaire exerce de 10 à 20 mandats en même

---

<sup>17</sup> « Article 2 (disposition constitutionnelle – ne peut être modifiée ou abrogée que si au moins la moitié des membres du Conseil national sont présents et par une majorité d'au moins deux-tiers des votants :

(1) Pendant la durée de leurs fonctions, les membres du gouvernement fédéral, les secrétaires d'Etat, les membres d'un gouvernement provincial (à Vienne, le maire et les conseillers municipaux en poste), le président du Conseil national, les présidents des groupes parlementaires au sein du Conseil national (le président en exercice, s'il a été désigné), le président de la Cour des comptes, les membres du Bureau du médiateur et les présidents en exercice des conseils scolaires provinciaux (conseil scolaire municipal pour Vienne) ne sont pas autorisés à exercer une activité lucrative. »

temps en combinant des fonctions locales, régionales et nationales, auxquelles s'ajoutent des fonctions dans le secteur commercial ou dans celui des organismes à but non lucratif. Ce facteur a tout particulièrement contribué à répandre la perception selon laquelle les élus nourrissent principalement des ambitions et des objectifs personnels. Un plus grand nombre de responsabilités publiques affecte aussi inévitablement la capacité de ces parlementaires à être pleinement impliqué dans leur travail. Il conviendrait que l'Autriche envisage d'instaurer des limitations au nombre de mandats qu'un parlementaire peut exercer.

#### *Contrats avec les autorités publiques*

38. Il n'existe pas de règle interdisant ou limitant la possibilité pour les parlementaires de passer un contrat avec des autorités étatiques, directement ou par le biais d'une participation dans une société. Cette question est en réalité occultée par l'absence de véritables règles en matière de conflit d'intérêts. Il est clair que lorsque l'Autriche examinera ce problème (voir le paragraphe 27 ci-dessus), il conviendrait de veiller à inclure également d'éventuelles restrictions concernant les parlementaires qui entretiennent ou souhaitent nouer une relation commerciale avec les autorités de l'Etat.

#### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

39. Aucune règle interdisant ou limitant la possibilité pour les parlementaires d'occuper certains postes/fonctions ou de s'engager dans certaines activités, rémunérées ou non, au terme de leur mandat. L'EEG est consciente que l'Autriche privilégie fortement un système dans lequel les parlementaires conservent une relation étroite avec la société, au lieu d'un système caractérisé par la professionnalisation de la vie politique. Pour autant, il semble qu'il y a une forte perception dans le pays selon laquelle les personnes qui embrassent une carrière politique nourrissent en même temps des ambitions personnelles de carrière grâce à des perspectives d'emploi dans le secteur des affaires, par exemple. Cette situation peut provoquer des risques supplémentaires pour l'intégrité des parlementaires lorsque des offres émanent d'un secteur qui mène des activités de lobbying pour certaines réformes, ou d'une entité qui exerce des activités de lobbying. L'Autriche pourrait envisager d'examiner si des délais de carence doivent être adoptés, ce qui empêcherait temporairement un parlementaire de prendre certaines fonctions à l'issue de son mandat parlementaire<sup>18</sup>. L'adoption d'un code de conduite ou d'éthique, comme nous l'avons recommandé précédemment, pourrait aussi contribuer à limiter les risques en donnant des indications sur la manière de traiter les offres d'emploi.

#### *Contacts avec les tiers et lobbying*

40. Il n'y a pas de limitation ou d'interdiction concernant la manière dont les parlementaires peuvent avoir des relations avec des tiers pouvant tenter d'influencer leurs décisions, comme des règles relatives à l'impartialité ou à des discussions, hors des procédures officielles, avec des lobbyistes, des groupes d'intérêts, des syndicats, des ONG, etc.
41. Les seules règles en vigueur portent sur les cas où les parlementaires agissent eux-mêmes en tant que lobbyistes. Les autorités autrichiennes mentionnent la loi relative aux incompatibilités et à la transparence (ci-après LIT) et la loi relative à la transparence du lobbying et de la représentation d'intérêts (ci-après LTLRI). La première a été modifiée en 2012 et la seconde adoptée cette même année, au

---

<sup>18</sup> Voir aussi à cet égard le document de position de la section autrichienne de Transparency International, note 22 ci-dessous.

lendemain d'une série de controverses publiques<sup>19</sup>, pour entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013<sup>20</sup>. Les autorités autrichiennes indiquent que grâce à ces modifications juridiques, le nouvel article 1a de la LIT – associé à l'article 4, alinéa 1 de la LTLRI – interdit aux membres des deux chambres et des parlements provinciaux d'accepter des contrats de lobbying. Elles soulignent par ailleurs le fait que les lobbyistes (entreprises de lobbying, entreprises commerciales ayant recours aux services de lobbyistes, organes autonomes ou groupes d'intérêts) doivent s'inscrire au registre du lobbying et des groupes d'intérêt du ministère fédéral de la Justice, qui est partiellement accessible au public sur internet<sup>21</sup>.

42. L'EEG constate qu'en réalité, la LTLRI – parce qu'elle constitue un cadre juridique général régissant les activités de lobbying – contient d'autres obligations imposées aux lobbyistes, notamment : l'interdiction, pour un ensemble d'organes concernés par le lobbying (tel que défini par la loi), d'entreprendre des activités de lobbying sans inscription préalable au registre et l'obligation de conserver et de mettre à jour certaines données, notamment concernant les contrats passés avec leur clients – ces informations ne sont pas mises à la disposition du public ; b) l'obligation de révéler quels sont les intérêts représentés lors de la prise de contact avec des agents publics ou des élus ; c) l'interdiction d'exercer toute pression induite sur les agents visés par le lobbying ; d) l'obligation, pour les entités concernées, d'adopter un code de conduite.
43. Au cours de la visite sur place, le système en vigueur a souvent été présenté comme insuffisant pour prévenir les risques concernant l'intégrité des parlementaires<sup>22</sup>. En effet, certaines catégories d'entreprises et de professions autres que celles qui sont formellement désignées (et donc obligées de s'inscrire au registre) présenteraient leurs activités comme du « lobbying » pour dissimuler certaines pratiques discutables ou illégales. En outre, étant donné que le registre du lobbying ne publie qu'une liste d'entités et d'individus, le grand public n'a pas accès aux informations indiquant qui exerce un lobbying auprès de qui, quand et comment ; cette situation a été confirmée au cours des discussions sur place puisque ces informations ne sont pas destinées à être rendues publiques aux termes de la LTLRI. De la même façon, les parlementaires et d'autres catégories de personnes qui sont approchés par les lobbyistes et entretiennent des relations avec eux ne sont soumis à aucune obligation, par exemple : enregistrement/déclaration de ces contacts, lorsqu'ils ont lieu, en précisant les intérêts défendus par le lobbyiste, vérification que le lobbyiste est bien inscrit au registre, etc. Il a également été souligné que les chambres n'exercent aucune forme de contrôle dans la pratique, en particulier pour ce qui est de vérifier si les entités ou les personnes qui mènent des activités de lobbying auprès du Parlement sont bien enregistrées ou si les informations qu'elles ont déclarées sont fiables et à jour. De plus, il reste difficile de savoir si les parlementaires vérifient eux-mêmes si les lobbyistes qui les contactent sont correctement inscrits (ou s'ils doivent le faire). Les autorités ont indiqué à l'EEG que puisque le manquement à ces obligations n'engendre aucune conséquence négative (sanction, exclusion du Parlement, inscription sur une liste

---

<sup>19</sup> Voir l'affaire du Sunday Times : des journalistes travaillant sous couverture avait démasqué trois députés du Parlement européen qui s'étaient déclarés prêts à accepter de l'argent en échange de la proposition d'amendements et d'activités de lobbying en interne ; l'un d'entre eux est autrichien ; voir par exemple <http://www.ft.com/cms/s/0/c34e40a4-5324-11e0-86e6-00144feab49a.html#axzz44Z8QzzWM>. Voir également l'affaire Telekom, sur le paiement douteux de millions d'euros qui auraient été versés à un lobbyiste avec une forte suspicion que cette somme ait été reversée à des personnalités politiques ou à des proches ; voir par exemple <http://www.dw.com/en/former-austrian-chancellor-resigns-amid-corruption-scandal/a-15365554>

<sup>20</sup> Le texte intégral (en allemand) de la LIT est disponible sur <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=1000756> et celui de la LTLRI sur <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

<sup>21</sup> [www.lobbyreg.justiz.gv.at](http://www.lobbyreg.justiz.gv.at)

<sup>22</sup> La section autrichienne de Transparency International a même publié un document de position sur le sujet : <http://www.ti-austria.at/forschung-tools/lobbying-in-oesterreich.html>

noire, etc.), il n'est pas vraiment nécessaire de faire des vérifications. L'EEG considère que ces lacunes doivent être comblées.

44. Par ailleurs, la LIT vise depuis 2013 à empêcher les parlementaires de s'engager personnellement dans des activités professionnelles de lobbying. Etant donné que la restriction imposée par son nouvel article 1a interdit aux parlementaires nationaux (et provinciaux) d'accepter des contrats de lobbying, il leur serait toujours possible d'être employé par une entité commerciale à un poste qui implique des activités de lobbying, dans le cadre d'activités de relations publiques, de conseil, etc. L'EEG n'est pas en mesure de confirmer une interprétation particulière de cette disposition. Elle a relevé que l'article 1a de la LIT prévoit en outre que mise à part cette interdiction de conclure des contrats de lobbying, les parlementaires sont libres de représenter des intérêts politiques et économiques, pourvu que les obligations légales en matière de déclaration soient respectées. Mais comme indiqué plus haut, les parlementaires n'ont pas d'obligation particulière pour ce qui est du signalement du lobbying en particulier. Enfin, et ce n'est pas le moins important, les professions de conseiller juridique et d'avocat ainsi que les fonctions similaires ne sont pas encadrées par la loi lorsqu'elles offrent des services de lobbying : par conséquent, il reste possible, pour un parlementaire qui exerce l'une de ces activités, d'effectuer des travaux de lobbying. Il apparaît donc clairement que le cadre juridique relatif au lobbying et aux relations avec des tiers doit être amélioré de façon significative pour être efficace et pour être plus conforme aux objectifs fixés par le législateur en 2012. **Le GRECO recommande que le cadre juridique applicable au lobbying soit révisé pour i) améliorer la transparence de ces activités (également aux yeux du public) et la cohérence des obligations imposées, y compris l'interdiction pour les parlementaires de mener eux-mêmes des activités de lobbyistes, et garantir un contrôle satisfaisant de ces obligations et restrictions déclaratives et ii) définir des règles relatives à la manière dont les parlementaires peuvent nouer des relations avec des lobbyistes et d'autres personnes cherchant à influencer les travaux parlementaires.**

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

45. Le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la loi relative aux règles d'information concernant le Conseil national et le Conseil fédéral adoptée en décembre 2014<sup>23</sup> est entrée en vigueur. Les dispositions relatives à sa mise en œuvre figurent dans l'ordonnance de réglementation de l'information adoptée pour les deux chambres par le Conseil national et publiée le 24 mars 2015<sup>24</sup>. Elles prévoient la manière de traiter les informations sensibles et contiennent les mêmes dispositions que celles qui sont appliquées par certaines administrations dans d'autres pays européens, notamment la classification des informations et des documents sensibles (accès restreint, confidentiel, secret et top secret), l'obligation de respecter le secret et d'éviter les accès non autorisés à ces informations, un système et une procédure de classification/reclassification/déclassification, la définition des groupes de personnes autorisées à accéder aux différentes catégories d'informations, des sanctions (rappel à l'ordre, amendes entre 500 EUR et 1 000 EUR, peines d'emprisonnement allant jusqu'à trois ans), etc. Les règles de mise en œuvre portent sur des questions comme l'établissement de listes de personnes autorisées, le marquage des documents, la sécurisation des zones de stockage, la distribution et le traitement, la destruction, etc. En outre, le Règlement intérieur de chaque chambre contient des dispositions spécifiques applicables par exemple aux activités des commissions d'enquête, des réunions de commissions à huis clos ou ouvertes au public (définies en fonction du niveau de confidentialité des documents et des

<sup>23</sup> Texte disponible en allemand sur :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009039>

<sup>24</sup> <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009120>

informations traitées au cours de ces réunions). L'EEG a constaté que les fuites d'informations ont parfois posé problème par le passé et que c'est un sujet de préoccupation encore d'actualité en Autriche. Il semblerait que la loi citée susmentionnée ait comblé certaines lacunes importantes à cet égard.

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

46. Les réponses au questionnaire indiquent qu'en règle générale, si les ressources sont utilisées de manière abusive, elles doivent être remboursées. Des dispositions spéciales figurent également à l'article 10 de la loi relative aux assistants parlementaires, selon lequel les ressources utilisées abusivement par un membre du Conseil national seront prélevées sur l'indemnité de ce membre conformément à la loi relative à la limitation du traitement des titulaires de fonctions publiques<sup>25</sup>. L'EEG a conclu, à partir des informations fournies ci-dessus, que ces dispositions ne concernent qu'une seule des deux chambres pour ce qui est des ressources accordées pour le financement du recrutement d'assistants. Même si les entretiens sur place n'ont pas révélé de problèmes particuliers relatifs à l'utilisation abusive de ressources parlementaires par un membre des assemblées, l'Autriche pourrait veiller à ce que des règles adaptées soient mises en œuvre pour traiter l'éventail de situations le plus large possible.

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

47. En adoptant en 2012 des modifications de la loi relative aux incompatibilités et à la transparence (ci-après LIT) – qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013) – l'Autriche a étendu le système de déclaration applicable aux parlementaires et a opté pour une plus grande transparence. La déclaration contient désormais une indication de la catégorie de revenu et un large éventail de fonctions lorsque celles-ci sont rémunérées ou impliquent des fonctions de direction, et ces informations sont rendues publiques. Afin d'en avoir un rapide aperçu, l'EEG en a résumé les principales modalités dans le tableau suivant :

	Situation du parlementaire	Situation du conjoint, des enfants...
<b>Patrimoine (y compris biens immobiliers) et intérêts financiers</b>	Non <sup>(1)</sup>	Non
<b>Passif</b>	Non <sup>(1)</sup>	Non
<b>Cadeaux (y compris biens cédés gratuitement, legs)</b>	Non	Non
<b>Revenus</b>	Oui (5 catégories) ; les revenus provenant d'investissements ne sont pas pris en compte	Non
<b>Activités professionnelles dans le secteur privé ou public, rémunérées ou non</b>	Oui : a) postes de responsabilité dans quelques types définis d'entités juridiques ; b) toute autre activité, en tant qu'employé ou qu'entrepreneur, y compris comme élu ou agent désigné ; sont également prévus les cas où le parlementaire bénéficie d'un financement par une société ou toute autre personne morale, etc. c) toute fonction de responsabilité exercée à titre bénévole	Non
<b>Offres reçues concernant ces activités professionnelles</b>	Non	Non
<b>Contrats commerciaux conclus avec les autorités de l'Etat</b>	Non	Non
<b>Autres intérêts ou relations qui pourraient être à l'origine d'un conflit d'intérêts</b>	Non	Non

(1) D'autres catégories d'agents (membres du gouvernement fédéral ou du gouvernement d'un Land, le maire et les conseillers municipaux de Vienne) doivent déclarer certaines catégories de patrimoine et de passif, mais pas les parlementaires.

<sup>25</sup> Texte intégral disponible en allemand sur : <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001474>

48. Conformément à l'article 6, les parlementaires doivent déclarer les informations ci-dessus au président de la chambre dont ils sont membres. Ils doivent remplir leur déclaration au format électronique et la soumettre par l'intermédiaire d'un réseau d'informations spécifique. Les données fournies ne portent pas sur les membres de la famille (conjoint et enfants). Les déclarations sont compilées dans un document de synthèse au format PDF, qui est mis à jour régulièrement et est disponible en ligne sur le site web du Parlement, dans la partie consacrée aux parlementaires<sup>26</sup>. La publication est une obligation légale depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, en vertu de l'article 9 de la loi relative à la limitation du traitement des titulaires de fonctions publiques. Une base de données gérée depuis 2011 par une organisation de la société civile reprend les données évoquées ci-dessus et y ajoute d'autres informations<sup>27</sup>.
49. Les parlementaires disposent d'un délai d'un mois à partir de leur prise de fonction au sein de la chambre pour soumettre leur déclaration d'activités professionnelles, et il en va de même en cas de changements ultérieurs relatifs à une prise ou à une cessation de fonctions. L'obligation de faire cette déclaration prend fin dès la fin de mandat du parlementaire.
50. L'article 6, paragraphe 2 de la LIT énonce de façon distincte trois catégories d'activités professionnelles qui doivent faire l'objet d'une déclaration. Elles sont définies comme suit : a) à l'alinéa 1, tout « poste de responsabilité » au sein d'une société de capitaux, d'une société à responsabilité limitée, d'une fondation (*Stiftung*) ou d'une caisse d'épargne (*Sparkasse*) ; b) selon l'alinéa 2 et dans la mesure où des avantages pécuniaires sont créés : toute autre activité impliquant une relation de travail notamment en tant qu'employé, mais aussi d'entrepreneur ou de travailleur indépendant ; lorsque l'activité est menée en rapport avec une entreprise ou une autre personne morale, celle-ci doit aussi être mentionnée dans la déclaration<sup>28</sup> ; c) aux termes de l'alinéa 3, toute autre fonction de responsabilité exercée à titre bénévole, le déclarant étant tenu de donner l'identité de l'employeur. Aux fins de la déclaration ci-dessus, un document explicatif de trois pages<sup>29</sup> donne une série de définitions. Le terme « fonction de responsabilité » renvoie à un poste impliquant des fonctions de contrôle et un niveau supérieur de responsabilité, comme un directeur ou un membre d'un organe de direction, par exemple les membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société de capitaux. Les « avantages pécuniaires » comprennent tous les émoluments (financiers ou en nature), les rémunérations et les profits similaires qui ne couvrent pas uniquement les dépenses réelles d'un individu. Le remboursement

---

<sup>26</sup> Liste pour le Conseil national : <https://www.parlament.gv.at/POOL/SWBRETT/ZUSD/BezBegrBVGPar9-NR.pdf>  
Liste pour le Conseil fédéral : <https://www.parlament.gv.at/POOL/SWBRETT/ZUSD/BezBegrBVGPar9-BR.pdf>

<sup>27</sup> La base de données est accessible sur <https://www.meineabgeordneten.at/>

<sup>28</sup> Ces personnes morales sont énumérées en détail à l'article 6, paragraphe 2 pour les membres du Conseil national et du Conseil fédéral : a) relations de service ou d'emploi : comprend les relations d'emploi, les contrats de service indépendants ou les contrats de travail ; b) activités d'autoentrepreneur ou d'indépendant ; c) activités d'agent public élu ou désigné pour exercer une fonction politique : comprend toutes les fonctions politiques (rémunérées) occupées par un parlementaire, à l'exception de celles qui sont exercées sur la base d'un mandat, à savoir les fonctions politiques comme maire (ou adjoint), conseiller municipal, (vice-) président d'une communauté de communes, ministre fédéral, dirigeant de parti au niveau fédéral ou régional, pourvu qu'elles impliquent des avantages pécuniaires ; dans tous les autres cas, il convient d'examiner s'il existe une obligation de signaler l'activité comme le prévoit l'article 6(2), alinéa 3 ; d) les fonctions impliquant des tâches de contrôle et un niveau supérieur de responsabilité au sein d'un groupe d'intérêts statuaire ou bénévole sont concernées, par exemple les (vice-) présidents des chambres économiques, des chambres du travail, des chambres d'agriculture, de l'ordre des médecins, de la fédération autrichienne des syndicats (ÖGB), etc. ; e) toute autre activité impliquant des avantages pécuniaires, à l'exception de la gestion de son propre patrimoine, c'est-à-dire que les revenus ou avantages pécuniaires du capital ou les simples loyers versés ne sont pas inclus. Cependant, dans le cas d'une entreprise commerciale, l'obligation de déclaration s'applique (par exemple l'exploitation des locaux de sa maison à des fins lucratives ou la gestion de chambres d'hôte). Les fonctions politiques, comme dirigeant d'un parti au niveau régional ou fédéral, etc., doivent faire l'objet d'une déclaration.

<sup>29</sup> Chaque chambre a publié son propre document, mais le contenu en est identique : <https://www.parlament.gv.at/POOL/SWBRETT/25020/0010/BezBegrBVGPar9Erkl-NR.pdf>

de dépenses spécifiques sur présentation des factures et le remboursement des dépenses sous une forme forfaitaire qui ne dépasse pas le montant réel des dépenses, par exemple pour des frais de voyage nécessaires et d'autres coûts nécessaires n'est pas considéré comme un avantage pécuniaire. Un autre document explicatif / d'orientation de 12 pages, disponible seulement sur le site intranet du Parlement et qui a été communiqué à l'EEG après la visite, contient des explications encore plus détaillées.

51. Les revenus provenant de l'activité déclarée doivent être signalés chaque année, avant le 30 juin, en mentionnant la catégorie de revenus correspondante et en se fondant sur la moyenne des émoluments bruts mensuels (telle que définie ci-dessus) de l'année civile précédente (articles 6(4) et (5) de la LIT). L'article 6, paragraphe 4 de la LIT définit les catégories de revenus suivantes : catégorie 1 : de 1 EUR à 1 000 EUR ; catégorie 2 : de 1 001 EUR à 3 500 EUR ; catégorie 3 : de 3 501 EUR à 7 000 EUR ; catégorie 4 : de 7 001 EUR à 10 000 EUR ; catégorie 5 : plus de 10 000 EUR. Le système de déclaration porte sur des montants consolidés, les montants ne peuvent être ventilés en fonction des différentes sources de revenus.
52. L'EEG se félicite de l'existence, depuis 2013, de ce système de déclaration qui vise divers objectifs : la prévention des incompatibilités, des conflits d'intérêts et des situations d'enrichissement sans cause. Cela dit, le système en vigueur ne donne qu'une image partielle des informations qui sont normalement nécessaires pour mettre en place un système solide pour la prévention des conflits d'intérêts, mais aussi pour le contrôle d'un éventuel enrichissement (sans cause) et des risques de corruption : comme indiqué dans le chapitre suivant du présent rapport qui porte sur le contrôle, la loi relative aux incompatibilités et à la transparence (LIT – article 9) pose le principe selon lequel les parlementaires peuvent être déchus de leur mandat « s'ils abusent de leurs fonctions dans un but lucratif » (voir également paragraphes 58 et suivants). Ils ne sont en particulier pas obligés de faire de déclaration concernant leur patrimoine, leurs dettes et leurs créances et la véritable situation patrimoniale des parlementaires est donc complètement laissée en dehors du système alors que ces informations complèteraient en toute logique celles qui doivent être déclarées au sujet des revenus et des intérêts professionnels. Par conséquent, il est actuellement impossible de savoir si un parlementaire détient une participation financière dans une entreprise ou une autre entité juridique – même si le montant est important – et a donc un intérêt dans un certain secteur d'activité. Cette information ne transparaît pas nécessairement dans les activités professionnelles à déclarer. L'EEG garde aussi à l'esprit que l'effacement de dettes, par exemple, et d'autres faveurs accordées par les entreprises financières et autres, fait partie des catégories de pratiques douteuses qui ont été observées en Autriche en lien avec les élus. De plus, la situation des conjoints et des proches n'est pas prise en compte par le système de déclaration ; une politique de gestion des conflits d'intérêts devrait normalement prendre en compte ces situations qui impliquent des personnes très proches des hauts responsables publics. Tous ces éléments nécessitent que des améliorations soient apportées.
53. En ce qui concerne les activités à déclarer en vertu de l'article 6, paragraphe 2, alinéas 1, 2 et 3 de la LIT, la législation semble inutilement complexe, en particulier lorsqu'il s'agit de faire la distinction entre certaines hautes fonctions de direction visées par l'alinéa 1 (au sein d'une société de capitaux, d'une société à responsabilité limitée, d'une fondation ou d'une caisse d'épargne), qu'elles donnent lieu à des avantages ou non, et toute autre fonction à l'origine d'avantages prévues par l'alinéa 2. Le droit autrichien prévoit en fait un large éventail de constructions juridiques<sup>30</sup> et la notion de « caisse d'épargne » (*Sparkasse*) peut exclure d'autres

---

<sup>30</sup> Toutes celles énumérées ci-après, sauf la première, sont des personnes juridiques: a) *Gesellschaft bürgerlichen Rechts* (partenariat non commercial) ; b) *Offene Gesellschaft* (OG) (partenariat général) ;

catégories de banques (banque de détail, banque commerciale, banque d'investissement, etc.) et d'autres entreprises proposant des services bancaires. Les autorités ont indiqué à l'EEG que le législateur s'était concentré sur les quatre catégories citées précédemment parce qu'elles sont les plus courantes en Autriche. L'EEG relève que cette classification date d'il y a quelques décennies, lorsque l'Autriche interdit la participation des parlementaires dans ces catégories d'entreprises en parallèle de leur mandat. Dans le contexte actuel, il pourrait être dépassé de révéler certains intérêts importants représentés par des parlementaires, indépendamment de l'existence d'une rémunération.

54. Un document d'orientation de trois pages produit par le Parlement et disponible publiquement<sup>31</sup> souligne que seules les activités « actives » doivent être déclarées, sans donner davantage de précisions sur ce sujet. Par souci de transparence, il serait certainement préférable que la situation soit éclaircie lorsque ces activités sont exercées de manière occasionnelle (en tant que consultant ou intervenant rémunéré, par exemple) et que des informations soient données par les parlementaires qui ont suspendu ou « délégué » leur activité et d'autres responsabilités professionnelles pour la durée de leur mandat. Il serait préférable de clarifier ce point, en particulier parce que le présent rapport appelle à élargir les obligations de déclaration, notamment en ce qui concerne le patrimoine. Cette situation nécessite aussi que des améliorations soient apportées. Le document d'orientation ne précise pas non plus si les déclarations doivent prendre en compte la situation des déclarants en dehors des frontières autrichiennes. La LIT n'aborde pas ce sujet et les membres des services parlementaires rencontrés par l'EEG supposaient qu'elle ne se limitait pas à la situation des parlementaires dans le pays. Après la visite, les autorités ont fourni une copie d'un autre document explicatif, de 12 pages, disponible seulement sur le site intranet du parlement (désigné comme *Leitfaden*) ; il précise clairement que les activités hors des frontières doivent être traitées comme celles exercées au plan interne.
55. Par ailleurs, la LIT n'établit pas de principe de déclaration de toutes les sources de revenus ; les informations à mentionner ne portent que sur les revenus provenant des fonctions citées dans la déclaration. Les revenus provenant d'autres sources ou d'avoirs mobiliers ou immobiliers ne sont donc pas couverts, alors que ces données seraient pertinentes dans la perspective d'une politique d'intégrité. Plusieurs représentants rencontrés sur place regrettaient l'absence de données précises sur les revenus et d'indications précises de chaque source de financement (qui donneraient une image plus claire des intérêts privés entourant le déclarant). Il est évident que la simple indication de la catégorie correspondant au revenu mensuel moyen n'est pas une solution satisfaisante. L'EEG rappelle aussi que dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, le GRECO a déjà souligné à plusieurs reprises qu'un système de déclaration devrait entraîner la publication de chiffres suffisamment détaillés. En outre, au cours des entretiens, il a parfois été indiqué que certaines catégories intermédiaires de revenus n'étaient pas correctement définies. Il apparaît également que pour l'échelon supérieur (revenus mensuels de plus de 10 000 EUR), d'autres variations à la hausse au cours du temps restent invisibles, ce qui crée un déséquilibre entre les déclarants. De façon générale, ce système de catégories de revenus ne contribue pas autant qu'il le devrait aux objectifs généraux du système de déclaration. Par ailleurs, lorsque l'Autriche modifiera ce système, il conviendra d'examiner d'autres aspects, comme la situation des parlementaires qui ont quitté leurs fonctions, ainsi que d'autres points qui pourraient être ajoutés grâce aux différentes améliorations recommandées dans

---

c) *Kommanditgesellschaft* (KG) (partenariat limité) ; d) *Stille Gesellschaft* (partenariat silencieux) ; e) *Aktiengesellschaft* (AG) (société publique limitée) ; f) *Gesellschaft mit beschränkter Haftung* (GmbH) (société à responsabilité limitée) ; g) *Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft* (société coopérative et industrielle et de bienfaisance) ; h) *Verein* (association) ; i) Société publique européenne (*Societas Europaea* – SE) ; j) groupement européen d'intérêt économique (EEIG)

<sup>31</sup> Voir la note 29

le présent rapport. Au vu des considérations des divers paragraphes précédents, **le GRECO recommande de (i) revoir le régime actuel des déclarations pour qu'elles contiennent des informations plus englobantes et plus parlantes sur le patrimoine, les dettes et créances, des renseignements plus précis sur les revenus, et (ii) envisager d'élargir la portée des déclarations pour y inclure aussi des informations sur les conjoints et les membres à charge de la famille (étant entendu que ces informations n'auraient pas forcément besoin d'être rendues publiques)**. Les autorités autrichiennes pourraient aussi vouloir s'assurer que les documents explicatifs, tant la version courte publiée en ligne que la version plus détaillée (« Leitfaden ») disponible sur le site intranet du parlement, traitent de façon homogène de la situation transfrontalière des parlementaires.

## Contrôle

56. En règle générale, les présidents des chambres sont responsables de la discipline globale dans le cadre des travaux parlementaires. Le Règlement intérieur de chaque chambre (article 102 du Règlement du Conseil national et article 70 de celui du Conseil fédéral) prévoit donc que les parlementaires peuvent être rappelés à l'ordre s'ils enfreignent les règles de bienséance ou portent atteinte à la dignité de la chambre, si leur discours est injurieux ou s'ils ne respectent pas les injonctions du président de la chambre ou leur devoir de confidentialité conformément à la loi relative aux règles d'information.
57. En ce qui concerne le contrôle des déclarations soumises en vertu de la loi relative aux incompatibilités et à la transparence (ci-après LIT), modifiée dernièrement en 2012, qui prévoit la création d'une commission des incompatibilités au sein de chacune des deux chambres fédérales. Ces commissions existent au moins depuis 1983<sup>32</sup>, comme l'a relevé l'EEG. Des commissions similaires ont été créées au sein des parlements des Länder.
58. Tout d'abord, en matière d'**incompatibilités**, les commissions sont chargées de contrôler toutes les déclarations soumises en vertu de l'article 6(2), alinéa 1 et de l'article 6a de la LIT et d'interdire ou d'approuver, selon les cas, l'exercice d'une autre activité qui pourrait être incompatible avec l'exercice du mandat parlementaire. Lorsque les commissions constatent une incompatibilité, elles examinent le cas et doivent adopter une motion sous trois mois invitant le parlementaire concerné à mettre fin à la situation (article 7 de la LIT). Sur notification du président de la chambre, le parlementaire a ensuite trois mois pour prendre les mesures nécessaires afin de mettre un terme à la situation, à savoir abandonner l'activité concernée ou quitter ses fonctions de parlementaire. Les décisions relatives aux incompatibilités sont prises par les commissions à la majorité simple et les règles générales de procédure pour les réunions des commissions s'appliquent également. Cependant, les rapports des commissions ne sont pas publiés sur internet ; ils sont uniquement distribués aux membres de la commission au format papier. L'EEG considère que la LIT attribue aussi en principe aux commissions – au moins depuis 1983 – une fonction de contrôle concernant d'éventuels cas d'**enrichissement sans cause**. Etant donné que l'article 9 de la LIT interdit l'abus de fonctions officielles dans un but lucratif, l'article 10, paragraphe 2 prévoit que les commissions sont responsables du traitement de ces cas. Si les parlementaires refusent de se conformer aux décisions des commissions parlementaires (ou provinciales) concernant une situation d'incompatibilité, ou si les commissions concluent qu'il y a eu enrichissement sans cause en vertu de l'article 9 de la LIT, les commissions peuvent déposer une requête auprès de la Cour constitutionnelle fédérale pour déchoir les parlementaires concernés de leur mandat.

---

<sup>32</sup> Texte de la loi initiale de 1983 [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1983\\_330\\_0/1983\\_330\\_0.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1983_330_0/1983_330_0.pdf)

59. Chaque commission se compose de membres de sa chambre respective. Dans le cas du Conseil national, les membres sont élus selon le principe de proportionnalité au début de la législature. Pour le Conseil fédéral, la composition de la commission n'est renouvelée que par élection si la composition du Conseil fédéral change à l'issue d'élections provinciales. Les deux commissions ne disposent pas de ressources particulières, si ce n'est l'assistance qui leur est offerte par les membres de l'administration parlementaire, qui connaissent en effet ce domaine. Le personnel est également disponible à tout moment pour répondre à des questions relatives aux obligations en matière de déclaration. Au début de la législature, l'administration parlementaire fournit des informations substantielles aux parlementaires au sujet des mécanismes généraux du Parlement et des droits et obligations des parlementaires.
60. L'EEG a constaté l'inexistence de pratiques officielles concernant ces dispositions, alors que les commissions parlementaires des incompatibilités sont en place depuis plusieurs décennies pour gérer les situations d'incompatibilité et d'enrichissement sans cause en vertu de la loi relative aux incompatibilités et à la transparence (ci-après LIT). Au cours de sa visite sur place, l'EEG a appris que les rares cas d'incompatibilité qui ont été signalés jusqu'à présent concernant des parlementaires ont été traités de façon informelle, par exemple par des contacts directs avec les personnes concernées, sans que les commissions parlementaires ne tiennent de discussions. Il a aussi été allégué que la plupart des cas avaient en fait été soulevés par des journalistes ou d'autres sources, ce qui ne reflète pas nécessairement les vues officielles des autorités autrichiennes. Pour ce qui est des situations d'enrichissement sans cause visés par les articles 9 et 10 de la LIT, les représentants du Parlement ont fait valoir qu'il serait au minimum nécessaire d'adopter des dispositions de mise en œuvre supplémentaires, car ils avaient encore du mal à définir l'objet précis de ce mécanisme. Ils ont reconnu que dans l'état actuel des choses, les informations à déclarer ne permettaient pas d'évaluer les variations de la situation financière ou patrimoniale des parlementaires. Quoiqu'il en soit, ils considèrent que les commissions n'ont pas pour mission d'effectuer des contrôles et des enquêtes, même si des déclarations contiennent manifestement des informations erronées au sujet des activités annexes et du niveau de revenu. Les discussions avec d'autres interlocuteurs autrichiens ont montré que le Parlement est clairement perçu comme non préparé et non équipé pour assurer un quelconque contrôle pour des raisons politiques et d'autres facteurs.
61. L'EEG a également relevé qu'aux termes de la LIT, les responsabilités en matière de contrôle ne sont pas toujours cohérentes ou clairement définies. Il reste par exemple difficile de déterminer si toutes les situations d'incompatibilité doivent être contrôlées par les commissions des incompatibilités. Ainsi, en ce qui concerne les activités visées par l'article 6, paragraphe 2, seules celles qui impliquent des fonctions de responsabilité au sein de quatre catégories d'entreprises/entités doivent explicitement être examinées pour vérifier qu'elles sont autorisées, si l'on s'en tient à une interprétation restreinte de l'article 6, paragraphe 6. La LIT ne précise pas non plus si les commissions des incompatibilités ont l'obligation d'effectuer des contrôles sur les informations fournies concernant les revenus, qui pourrait découler de leur responsabilité en vertu des articles 9 et 10. Il reste encore aussi à définir le responsable – s'il y en a un – du contrôle du respect des autres obligations, par exemple celles prévues par l'article 1a sur l'interdiction, pour les parlementaires nationaux (et provinciaux) d'exercer eux-mêmes des activités contractuelles de lobbying : les commissions des incompatibilités, en raison de leurs responsabilités spécifiques, ou le président ou Bureau de la chambre dans le cadre de son contrôle global.
62. Bien que les informations publiées soient bien conservées au format électronique, facilement accessible et manifestement mises à jour régulièrement, il a été indiqué

pendant la visite qu'il n'est pas si difficile de relever des déclarations douteuses dans les deux listes publiées par le Parlement, en particulier si l'on croise les informations avec d'autres sources ou que l'on vérifie simplement la cohérence des données soumises. Ainsi, de nombreuses déclarations ne mentionnent aucun revenu, y compris parfois alors qu'au moins une activité rémunérée est recensée. Les discussions sur place ont montré que pour certaines activités ou types d'avantages, il n'est pas toujours facile de savoir, y compris pour les parlementaires, s'ils doivent être déclarés ou non. Il est donc important que des documents d'orientation bien détaillés et précis fournissent cette clarification nécessaire, notamment pour se prémunir de difficultés superflues lorsqu'il s'agit de déterminer la bonne ou la mauvaise foi des déclarants dans l'application des mesures de mise en œuvre. Pour conclure, divers changements doivent être apportés par l'Autriche pour améliorer le système de déclaration pour les raisons mentionnées dans les différents paragraphes ci-dessus. Selon la perception du public (voir paragraphes 11 et suivants), il devient également capital pour l'Autriche de prendre des mesures décisives pour restaurer la confiance du public à l'égard des institutions politiques. Dans ce contexte, **le GRECO recommande i) que les futures déclarations de revenus, de patrimoine et d'intérêts soient contrôlées par un organe qui dispose du mandat, des moyens, notamment juridiques et du niveau de spécialisation et d'indépendance nécessaire pour exercer cette fonction de manière efficace, transparente et proactive et ii) que cet organe soit capable de proposer des modifications législatives qui s'avèrent nécessaires, et de fournir des orientations dans ce domaine.**

#### Mesures d'application et immunités

63. Globalement, étant donné le niveau de développement des politiques et des mesures d'intégrité concernant les parlementaires, l'Autriche ne dispose pas d'un système complet lui permettant de mettre en œuvre les dispositions existantes en matière d'intégrité. Des sanctions spécifiques n'existent qu'en cas de révélation non autorisée d'informations confidentielles ; comme indiqué plus haut, la loi relative aux règles d'information pour le Conseil national et le Conseil fédéral adoptée en décembre 2014 prévoit un ensemble de mesures : rappels à l'ordre, amendes – même si la plus forte ne s'élève qu'à 1 000 EUR – et des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans (voir paragraphe 45). Il n'existe pas de dispositions similaires – qui pourraient aussi inclure la suspension d'indemnités ou l'exclusion de certaines responsabilités parlementaires – pour traiter les éventuelles violations d'autres règles pertinentes. Ce problème concerne en particulier les éventuelles violations de leurs devoirs par les parlementaires définies par la loi relative aux incompatibilités et à la transparence (ci-après LIT), qui peuvent entraîner la déchéance de leur mandat sur décision de la Cour constitutionnelle fédérale. Bien que ce système de déclaration soit au cœur du système autrichien de prévention, il n'est pas utilisé en pratique et les commissions des incompatibilités n'exercent pas de contrôle effectif. Par conséquent, les informations déclarées par les parlementaires sont en fait sous leur propre responsabilité et il n'y a pas de sanction en cas de fausse déclaration ou simplement pour forcer un parlementaire à soumettre toutes les informations nécessaires, par exemple. Il est évident que de véritables sanctions sont nécessaires pour garantir – si nécessaire – le respect des obligations prévues par la LIT et par d'autres mécanismes préventifs à adopter en réponse au présent rapport. Cela contribuerait aussi au renforcement de la confiance du public dans ces dispositions et dans les institutions parlementaires, pourvu que ces mesures d'exécution soient portées à sa connaissance au lieu d'être examinées de manière informelle au Parlement ou dans des commissions réunies à huis clos. **Le GRECO recommande que les infractions aux principales règles en vigueur et à venir concernant l'intégrité des parlementaires, y compris celles qui portent sur le système de déclaration mis en place en application**

**de la loi relative aux incompatibilités et à la transparence, soient passibles de sanctions adéquates et que le public soit informé de leur application.**

64. Pour les autres cas, l'Autriche s'appuie largement sur des sanctions de droit pénal général, en particulier en matière de corruption et pour d'autres infractions de ce type, et donc sur le système de justice pénale pour enquêter sur ces infractions et engager des poursuites dans les affaires révélées par les médias, notamment à la suite de fuites ou d'indications. Les autorités ont également informé l'EEG lors de sa visite sur place que le Parlement examine un projet de loi qui vise à aligner le statut juridique des parlementaires et des membres du gouvernement sur celui des fonctionnaires en ce qui concerne la perte du mandat / de l'emploi applicable en cas de condamnation à une peine de plus de six mois de prison ferme (au lieu d'un an de prison actuellement), ou en cas de peine avec sursis supérieure à un an d'emprisonnement. Certains groupes politiques soutenaient même un niveau de seuil encore plus bas. Ces amendements ont été adoptés après la visite et ils entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.
65. Dans ce contexte, les parlementaires fédéraux bénéficient d'immunités prévues par l'article 57 de la Constitution fédérale. Traditionnellement, une distinction est faite entre a) « l'immunité professionnelle » : les membres ne peuvent jamais être mis en cause en raison d'un vote émis dans l'exercice de leurs fonctions ; s'agissant d'une déclaration verbale ou écrite, ils ne peuvent être mis en cause que par le Conseil national ; b) « l'immunité extraprofessionnelle » (irresponsabilité) : si un parlementaire commet un acte répréhensible (donnant lieu à des poursuites pénales ou autres) – et à moins qu'il n'ait été pris en flagrant délit<sup>33</sup> –, le consentement du Conseil national est nécessaire pour l'arrêter ou pour procéder à une perquisition à son domicile. Autrement, les parlementaires peuvent être poursuivis pour un acte répréhensible, sans le consentement du Conseil national, uniquement si celui-ci n'est manifestement pas lié à l'activité politique du député concerné. L'autorité concernée doit toutefois demander au Conseil national de statuer sur l'existence d'un tel rapport si le parlementaire ou un tiers des membres de la commission permanente compétente pour ce problème le demandent. De plus, à la demande de celle-ci, les autorités doivent immédiatement renoncer à toute poursuite ou interrompre les poursuites déjà engagées. Le consentement à lever l'immunité du parlementaire est réputé donné si le Parlement n'a pas statué sur une requête en ce sens dans un délai de huit semaines. Les membres du Conseil fédéral jouissent, pour la durée de leur mandat, de l'immunité accordée aux membres de leur Parlement provincial. Il a été indiqué à l'EEG qu'au cours des quatre dernières années, le Parlement fédéral a reçu 27 demandes de levée d'immunité relatives à un large éventail d'accusations, par exemple : accès à des données sans autorisation, incitation au détournement de fonds, blanchiment de capitaux, falsification de preuves, violation de la propriété intellectuelle ou diffusion de fausses informations pendant les élections. Sur ces requêtes, 22 ont été acceptées.
66. L'EEG rappelle que dans le Premier et Deuxième cycle d'évaluation conjoint, des améliorations ont été préconisées afin d'assurer l'existence de lignes directrices et des critères objectifs ainsi que des décisions motivées de manière adéquate sur la levée des immunités. La procédure de conformité s'était terminée sans que l'Autriche ait mis en œuvre une recommandation sur les améliorations à cet égard. Au cours de la présente visite, l'EEG a été informée que l'immunité avait tendance à être levée plus facilement ces dernières années et que les Länder avaient même aboli « l'immunité extraprofessionnelle ». Par ailleurs, l'EEG croit savoir qu'un changement similaire avait été engagé par le Conseil national et que, malgré un

---

<sup>33</sup> Même en cas de flagrant délit, l'autorité concernée doit immédiatement informer le président du Conseil national, et à la demande du Conseil (ou de la commission permanente compétente), l'arrestation doit être levée ou les poursuites elles-mêmes arrêtées.

large consensus obtenu fin 2012, la réforme n'avait pu être finalisée à temps pour intervenir avant la fin de la législature précédente en 2013. Il est important que le système des immunités ne constitue pas un obstacle à l'application des mesures d'intégrité examinées dans le présent rapport : celles-ci prévoient certaines sanctions qui devraient normalement être complétées à la suite de la recommandation figurant au paragraphe 63. En outre, si la pratique actuelle devait changer et l'immunité procédurale être mal employée en entravant le travail répressif en matière de corruption, la question mériterait un autre examen en tant que source de préoccupation pour le GRECO.

#### Formation et sensibilisation

67. L'administration parlementaire fournit aux nouveaux parlementaires et, en règle générale, à tous les parlementaires après chaque élection législative, des informations et des documents de référence concernant les règles internes, leurs droits et leurs obligations, etc. Les nouveaux parlementaires bénéficient en outre systématiquement de séances d'information et d'une assistance individuelles. Comme indiqué plus haut, les déclarations sont soumises par voie électronique par l'intermédiaire d'un réseau d'information spécifique et d'une base de données réservée aux parlementaires. Cette dernière contient les réglementations pertinentes ainsi que des informations sur les obligations de déclaration en vigueur. Y figurent également les coordonnées du personnel du Parlement qui est disponible à tout moment pour fournir des informations aux élus. Au cours des discussions sur place, certains parlementaires avec qui l'EEG s'était entretenue ont exprimé leur satisfaction eu égard aux efforts déployés par l'administration parlementaire à cet égard. Lorsque l'Autriche adoptera des mécanismes supplémentaires pour promouvoir la transparence et pour réduire davantage les risques pour l'intégrité des parlementaires, il est évident que des efforts complémentaires seront nécessaires pour expliquer ces modifications et pour donner des orientations pratiques sur leurs implications concrètes. Une recommandation a été formulée au paragraphe 26 en vue d'élaborer un code de conduite contenant des orientations pratiques et de sensibiliser les parlementaires aux normes de comportement attendues d'eux.

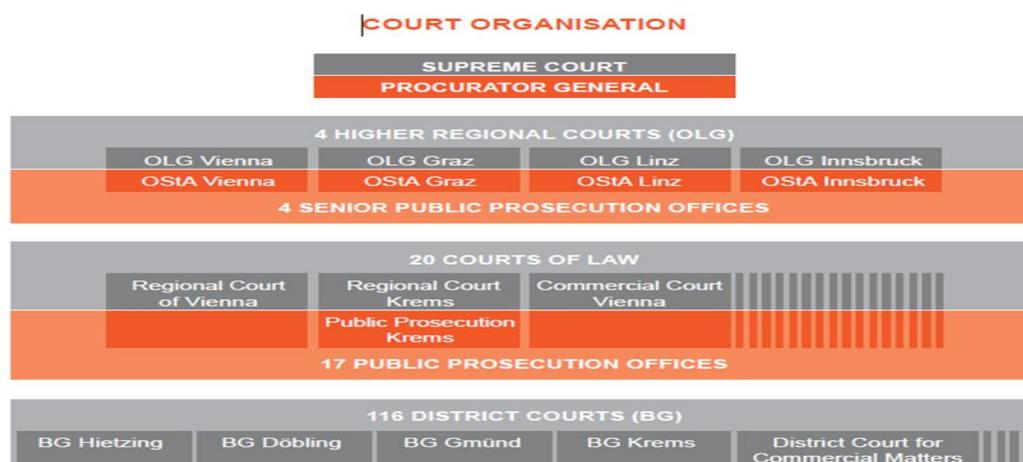
## IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

### Aperçu du système judiciaire

68. L'Autriche est un Etat fédéral et son système judiciaire, dont les principaux aspects sont organisés par la Constitution fédérale<sup>34</sup>, est en grande partie régi par des lois fédérales et donc harmonisé dans l'ensemble du pays pour les tribunaux ordinaires. Cela se vérifie particulièrement en ce qui concerne le statut, la carrière, les droits et les obligations des juges et des procureurs, qui sont principalement réglementés par la loi fédérale relative aux fonctions de juge et de procureur<sup>35</sup> ; des dispositions pertinentes sont également contenues plus sporadiquement dans d'autres textes, tels que la loi relative à l'organisation des tribunaux<sup>36</sup> qui traite notamment du devoir de retrait des magistrats. Ce n'est pas encore le cas des membres des tribunaux administratifs. Les tribunaux régionaux supérieurs ont aussi des compétences en matière de nomination et de procédures disciplinaires, car le pays ne dispose pas d'un conseil central ou d'instance autonome du pouvoir judiciaire. L'Autriche a supprimé l'institution du juge d'instruction par la mise en œuvre d'une grande réforme de la justice pénale qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Les compétences en matière d'enquête ont donc été intégralement transférées aux procureurs, même si certaines décisions doivent émaner du juge (en particulier celles qui portent sur une limitation de la liberté de circulation).
69. Après plus de deux décennies de discussions sur la nécessité de réformer le système de la justice administrative, en particulier en raison de certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, l'Autriche a mis au point en 2012-2013 une réforme globale, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Elle a mis fin à un système composé de plus d'une centaine de comités et autres organes de contrôle qui existaient au sein des instances administratives.

### Catégories de tribunaux et degrés de juridiction

70. En ce qui concerne les **tribunaux de droit commun**, le système judiciaire est constitué de tribunaux et de services du ministère public qui font l'objet du chapitre V du présent rapport. Le système pyramidal reposant sur des juridictions de première et seconde instance et sur une Cour suprême, et sur les bureaux du ministère public correspondants, est composé comme suit (graphique disponible uniquement en anglais) :



<sup>34</sup> Texte en anglais et en allemand : [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV\\_1930\\_1/ERV\\_1930\\_1.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf)

<sup>35</sup> Texte en allemand : <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008187&FassungVom=2016-09-09>

<sup>36</sup> Texte en allemand :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000009>

71. En première instance, on compte 116 tribunaux de district et 20 tribunaux régionaux, qui sont composés de chambres spécifiques chargées de statuer en matière civile, pénale ou commerciale. En règle générale, les tribunaux de districts sont compétents pour traiter les affaires de moindre importance et les audiences sont toujours présidées par un juge professionnel. Au sein des tribunaux régionaux, les affaires sont examinées par un ou plusieurs juges professionnels, qui siègent parfois au sein de formations collégiales aux côtés de juges non professionnels (ou avec un jury composé de huit citoyens). En appel, les recours sont examinés par les quatre tribunaux régionaux supérieurs et, en dernier ressort, la Cour suprême statue sur l'application correcte de la loi. Ce second degré de juridiction n'implique pas la participation de juges non professionnels pour rendre des décisions ; il en va de même au niveau de la Cour suprême.
72. L'Autriche dispose également d'un système de tribunaux du travail et des questions sociales, fondé sur la même structure, avec certaines caractéristiques propres. En première instance, les affaires sont jugées par les tribunaux régionaux siégeant en formation du travail ou en formation sociale : des juges non professionnels désignés par leurs pairs siègent dans des formations collégiales avec un juge professionnel<sup>37</sup>. Pour ce qui est des tribunaux de commerce, la seule juridiction exclusivement compétente à plein temps pour les questions sociales et de travail se trouve à Vienne et associe de la même façon des juges professionnels et non professionnels (parfois appelés « juges associés » pour les trois catégories de juridiction). En appel et devant la Cour suprême, les affaires sont examinées par les chambres compétentes des tribunaux régionaux supérieurs ou de la Cour suprême, mais sans la participation de juges non professionnels.
73. Le système de **justice administrative** est fondé sur la loi relative à la réforme de la justice administrative de 2012<sup>38</sup>, plusieurs lois et décrets d'application de l'Etat fédéral et des Länder, ainsi que sur les modifications apportées à la Constitution fédérale (chapitre VII)<sup>39</sup>. La réforme de 2014 a mis en place un nouveau système constitué de 11 tribunaux administratifs de première instance. La procédure judiciaire est régie par une loi fédérale<sup>40</sup> pour toutes les juridictions administratives, à l'exception du tribunal fédéral des finances. Le système est désormais structuré de la façon suivante : a) un tribunal (*Verwaltungsgericht*) pour chacune des provinces ; ces neuf tribunaux statuent sur des affaires relatives notamment à des décisions prises par les autorités administratives générales (régionales) ; ils sont régis par la législation fédérale et par une législation provinciale pour chacun d'entre eux en ce qui concerne leur organisation et le statut des juges et du reste du personnel ; b) une juridiction compétente pour examiner les décisions des instances fédérales – le tribunal administratif fédéral (*Bundesverwaltungsgericht*) qui est régi par la législation fédérale<sup>41</sup> ; et c) une juridiction ayant une compétence spéciale pour l'examen des décisions administratives en matière fiscale – le tribunal fédéral des finances (*Bundesfinanzgericht*), qui est régi par une loi fédérale spécifique<sup>42</sup> ; d) les recours contre ces 11 tribunaux peuvent être formés auprès de la Cour suprême administrative (*Verwaltungsgerichtshof*), qui est régie par une loi fédérale spécifique<sup>43</sup> ; ses membres ont le même statut que les juges de la Cour suprême et la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs s'applique en conséquence. Cette cour, qui statue en dernier ressort, était l'unique juridiction administrative du pays avant la réforme. Elle est compétente pour examiner

---

<sup>37</sup> En première instance, les affaires sont jugées par un collège composé d'un juge professionnel et de deux juges non professionnels, alors que ce collège est composé de trois juges professionnels et de deux juges non professionnels en appel.

<sup>38</sup> *Verwaltungsgerichtsbarkeit-Novelle 2012*

<sup>39</sup> Voir la note 13 pour le texte en anglais

<sup>40</sup> [Loi fédérale relative à la procédure des juridictions administratives](#) de 1991

<sup>41</sup> [Loi sur le tribunal administratif fédéral](#) de 2013

<sup>42</sup> [Loi sur le tribunal fédéral des finances](#) de 2013

<sup>43</sup> [Loi sur la Cour suprême administrative](#) de 1985

uniquement les points de droit importants. Les tribunaux administratifs de première instance statuent à juge unique ; la législation fédérale ou provinciale prévoit cependant dans certains cas que le tribunal administratif doit prononcer un jugement par l'intermédiaire de ses chambres et avec la participation d'experts jurés non professionnels. La Cour suprême administrative rend ses décisions par l'intermédiaire de chambres déterminées par la loi ; les affaires sont toujours examinées par une formation collégiale de juges, composée la plupart du temps de cinq magistrats (dans certains cas, la formation comprend trois ou neuf membres). Les juridictions administratives sont également régies par leur propre Règlement intérieur.

74. La plus haute juridiction autrichienne est la **Cour constitutionnelle fédérale**, dont la mission est de contrôler le respect de la Constitution et notamment des droits fondamentaux qu'elle consacre. Elle est saisie pour examiner la constitutionnalité des lois fédérales ou provinciales, les questions électorales, la légalité de la réglementation des instances administratives ou la constitutionnalité des jugements et des décisions rendus par les tribunaux administratifs de première instance ; la Cour constitutionnelle partage donc la compétence de juridiction d'appel en matière administrative avec la Cour suprême administrative. Contrairement aux autres juridictions, les 14 juges de la Cour constitutionnelle n'ont pas un statut professionnel, mais siègent à titre honoraire. Seules d'éminentes personnalités qui ont déjà eu une brillante carrière juridique dans d'autres fonctions peuvent être nommées membres de la cour. Tous les juges de la Cour constitutionnelle peuvent continuer à exercer leur profession précédente (par exemple juge ou professeur d'université, mais pas avec un statut de fonctionnaire, car ceux-ci doivent être libérés de leurs fonctions officielles). La Cour constitutionnelle ne se réunit donc qu'au cours de « sessions » de trois semaines, qui ont généralement lieu quatre fois par an. L'EEG a relevé que, comme dans d'autres pays, la Cour constitutionnelle est une institution juridico-politique : huit membres, dont le président et le vice-président, sont désignés par le gouvernement, et trois membres par chaque chambre du Parlement ; ils sont ensuite tous nommés par le Président fédéral.

#### Autres institutions

75. Depuis 1997, l'Autriche est dotée d'une institution du **Commissaire à la protection juridique** [*Rechtschutzbeauftragter*]. Il existe quatre organes de ce type. Aux fins de la présente évaluation, le principal est le Commissaire pour la justice en vertu du Code de procédure pénale (article 47a, 147 et 195), qui est assisté par trois adjoints. Les quatre membres sont nommés pour un mandat de trois ans par le ministre de la Justice. Leur mandat peut être renouvelé sans limitation<sup>44</sup>. Le Bureau du commissaire autorise et contrôle la mise en œuvre d'enquêtes sous couverture et de mesures de surveillance. Ses missions consistent en outre à examiner les procédures closes et, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, le Bureau évalue aussi les procédures clôturées sur instruction ministérielle.

#### *Indépendance des juges et administration des tribunaux*

76. La grande majorité des juges et des procureurs sont des professionnels et forment un groupe assez homogène. Comme indiqué précédemment, les juridictions administratives et de droit commun font aussi appel à des **juges non professionnels** et les procédures menées devant les juridictions pénales reposent sur un **système de jury** pour examiner les crimes graves. Au total, on compte environ 1 800 juges professionnels en Autriche. Environ 53 % d'entre eux sont des femmes ; la situation s'est améliorée ces dernières années en ce qui concerne la

---

<sup>44</sup> Le commissaire actuel – qui était procureur général (voir chapitre V) jusqu'à sa retraite – a été reconduit en 2015 pour une cinquième fois ; voir le [communiqué de presse officiel](#) publié pour l'occasion.

proportion de femmes qui occupent des postes de responsabilité. Ils sont assistés, au sein des juridictions administratives et de droit commun, par des **officiers de justice (Rechtspfleger)**. La législation sur l'organisation judiciaire prévoit que certaines tâches spécifiquement désignées peuvent être attribuées à cette catégorie de personnel. Le juge compétent peut toutefois se réserver toute activité ou s'attribuer toute tâche déléguée au personnel de soutien ou donner des instructions pour l'exécution des travaux. La Constitution (article 88a) prévoit aussi un système de **juges de soutien (Sprengelrichter)**, qui doivent être désignés parmi les juges professionnels dans chaque tribunal. Ils ne sont pas affectés à plein temps à un tribunal particulier et peuvent être utilisés pour surmonter une situation temporaire d'engorgement des tribunaux ou les absences de juges en arrêt-maladie, etc. Dans chaque ressort de juridiction, leur nombre est limité à 3 % du nombre total des juges. Au niveau des tribunaux régionaux et des tribunaux de district pourvus d'au moins 10 magistrats permanents, des **juges suppléants (Ersatzrichter)** peuvent être désignés parmi les juges professionnels pour offrir, si nécessaire, un soutien temporaire dans un district voisin qui ne dispose que d'un petit nombre de juges ; en général, cette situation concerne les juges les moins expérimentés. Le système judiciaire autrichien n'a pas recours à des juristes (avocats, notaires, universitaires) pour exercer temporairement des fonctions judiciaires. Si ceux-ci souhaitent devenir juges dans un tribunal de droit commun, ils sont dispensés de la phase préparatoire et pratique initiale applicable aux candidats à la fonction de magistrat mais ils doivent passer les concours et les épreuves comme toute autre jeune recrue (voir ci-dessous dans la partie consacrée au recrutement).

77. Les articles 87 et 88 de la Constitution fédérale définissent les principes de l'indépendance judiciaire et de l'inamovibilité/irrévocabilité des juges des juridictions de droit commun.

**Article 87.** (1) Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires.  
(2) Dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, le juge accomplit les tâches judiciaires qui lui incombent en vertu de la loi et de la répartition des affaires, à l'exception des affaires relevant de l'administration judiciaire que la loi ne réserve pas à des chambres ou des commissions.  
(3) Les affaires sont réparties à l'avance entre les juges des juridictions de droit commun, pour une période déterminée par la législation fédérale. Toute affaire ainsi attribuée à un juge ne peut lui être retirée que par une décision formelle de la chambre compétente dans le cas où il est empêché d'exercer ses responsabilités ou s'il est incapable d'accomplir sa tâche dans un délai raisonnable en raison de l'ampleur de la charge de travail.

**Article 88.** (1) La législation fédérale fixe la limite d'âge à laquelle les juges sont mis à la retraite définitive.  
(2) Par ailleurs, les juges ne peuvent, contre leur gré, être révoqués, mutés à un autre poste ou mis à la retraite qu'en vertu d'une décision de justice en bonne et due forme, et ce uniquement dans les cas et dans les formes prévus par la loi. Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas aux mutations ou aux mises à la retraite rendues nécessaires par des modifications de l'organisation judiciaire. Pour de tels cas, la loi fixe un délai au cours duquel les juges peuvent être mutés ou mis à la retraite sans les formalités normalement prescrites.

78. Les juges sont donc indépendants dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires et ne peuvent être mutés ou mis à la retraite que dans les circonstances prévues par la loi et sur une décision de justice. Une affaire ne peut être réattribuée qu'à la suite d'une décision de la chambre compétente statuant que le juge n'est pas en mesure de gérer la charge de travail qu'elle représente. Les juges de soutien et les juges suppléants, en raison de leur statut spécifique, ne bénéficient donc pas pleinement du principe d'inamovibilité. Par ailleurs, étant donné que ce sont des juges professionnels, ils bénéficient d'un poste à vie et du même statut que tous les autres juges, qui est réglementé par la loi (fédérale) relative aux fonctions des juges et des procureurs. Ils ont aussi les mêmes devoirs généraux d'impartialité, d'intégrité, etc.

79. Les juges administratifs jouissent en principe des mêmes garanties dans la mesure où l'article 134, paragraphe 7 de la Constitution fédérale étend l'applicabilité des principales dispositions des articles 87 et 88 aux « membres des juridictions administratives et de la Cour suprême administrative. Les membres du tribunal administratif fédéral bénéficient aussi des garanties générales et du statut prévus par la loi (fédérale) relative aux fonctions des juges et des procureurs citée précédemment. Par ailleurs, la situation des membres des neuf tribunaux administratifs provinciaux est largement déterminée par la législation des Länder dont ils dépendent. Conformément à l'article 87 de la Constitution cité précédemment, les Länder sont libres de définir dans leur législation les conditions de cessation des fonctions.
80. La complexité de l'architecture législative applicable aux juridictions administratives, qui associe des lois générales qui ne s'appliquent pas à certaines juridictions et des lois spécifiques à d'autres a rendu difficile, même pour les autorités autrichiennes, d'en donner une vue d'ensemble exhaustive. La situation de certaines juridictions, en particulier du tribunal fédéral des finances et des tribunaux administratifs provinciaux reste largement sous-documentée. L'EEG a relevé que même si les autorités fédérales sont compétentes pour légiférer et réglementer le fonctionnement de la justice, le cadre fédéral laisse de nombreux vides qui doivent être comblés par la législation des Länder en ce qui concerne les conditions d'emploi des juges. Ainsi, les discussions sur place ont montré que ces tribunaux régionaux et leurs membres dépendent d'une réglementation fragmentaire, notamment pour ce qui est des nominations. Lorsque les tribunaux administratifs ont été créés, les postes ont été pourvus par les gouvernements des Länder sans consultation de commissions judiciaires et parfois en laissant percevoir par l'opinion publique une partialité politique. L'EEG a été informée que même si ces commissions étaient mise en place aujourd'hui, étant donné que c'est une des obligations (minimales) prévues par la Constitution fédérale, l'exécutif pourrait encore détenir un pouvoir discrétionnaire excessif dans plusieurs cas en matière de nominations et de promotions (le cas de Vienne a été mentionné<sup>45</sup>). Une recommandation a été formulée ci-après (voir paragraphe 90) en vue de revoir la méthode de sélection des juges en Autriche.
81. Il semblerait en outre que les juges administratifs se considèrent comme un groupe professionnel à part et que le code de conduite existant pour les juges ne leur soit pas applicable. Un des syndicats des juges administratifs a lui-même brossé un tableau de situations problématiques découlant du processus de réforme incomplet<sup>46</sup>. Apparemment, la plupart des Länder n'ont pas adopté de législation sur une véritable fonction publique des membres des tribunaux administratifs (à l'exception remarquable de Vienne). Par conséquent, les juges sont recrutés par contrat et leurs droits et obligations sont ceux du régime général des fonctionnaires du Land concerné, sauf à Vienne. L'absence d'une réglementation complète sur le statut des juges nuirait à leurs perspectives de carrière à une échelle nationale et entraînerait des différences de rémunération qui peuvent varier du simple au double entre deux Länder. Cette situation fait obstacle à l'évolution et au développement professionnel et rendrait certains Länder moins attractifs pour les praticiens. Il reste à déterminer dans ce contexte si les mécanismes disciplinaires et

---

<sup>45</sup> Dans ce Land, un collège composé de juges doit participer à la proposition de candidats mais la législation dispose qu'une seconde liste doit être proposée par l'administration, pour que le pouvoir exécutif puisse prendre sa décision définitive en ce qui concerne les nominations.

<sup>46</sup> Ce document de position a été publié sous forme de chapitres successifs : <https://uvsvereinigung.wordpress.com/2014/12/30/das-erste-jahr-1-verfahrensrecht/> ; <https://uvsvereinigung.wordpress.com/2014/12/31/das-erste-jahr-2-organisationsrecht/> ; <https://uvsvereinigung.wordpress.com/2015/01/02/das-erste-jahr-3-dienstrecht/> ; <https://uvsvereinigung.wordpress.com/2015/01/05/das-erste-jahr-4-standesvertretung-und-dachverband-und-europa/>

les mécanismes de contrôle généraux de l'administration sont applicables aux juges : il a été indiqué à l'EEG que les procédures disciplinaires ne sont pas encore régies (à l'exception de deux juridictions fédérales). Cette situation peut poser des difficultés du point de vue de l'indépendance des juges. En outre, selon le constat ci-dessus dressé par un syndicat, la plupart des lois locales interdiraient aux tribunaux d'adopter des règles internes spécifiques pour combler ces lacunes. Et celui-ci de conclure que c'est comme si les exécutifs locaux se montraient méfiants à l'égard d'un ordre judiciaire indépendant. Des doutes ont également été exprimés quant à la publication effective par les tribunaux administratifs de l'intégralité de leurs décisions. Une autre lacune serait l'absence d'un code de conduite destiné aux membres des juridictions administratives. L'EEG croit savoir que pour entraîner des améliorations de cette situation, les quatre syndicats de juges se sont récemment réunis au sein d'une même organisation pour promouvoir la consolidation et l'unification du statut des juges en Autriche. L'EEG ne peut qu'approuver cette proposition. **Le GRECO recommande que i) des mesures législatives, institutionnelles et organisationnelles adéquates soient prises pour que des garanties et des règles adaptées et harmonisées s'appliquent aux juges des juridictions administratives régionales et fédérales en ce qui concerne leur indépendance, conditions d'emploi et rémunérations, impartialité, conduite (y compris pour les conflits d'intérêts, cadeaux et leur emploi après la cessation des fonctions) ainsi qu'en matière de supervision et sanctions ; ii) les Länder soient invités à soutenir ces améliorations en effectuant les changements nécessaires qui relèvent de leur compétence.**

#### *Organes consultatifs et décisionnels*

82. L'Autriche n'a pas mis en place d'organe spécifique responsable des divers aspects de la carrière des juges et des procureurs, comme les conseils de la justice autonomes qui existent dans de nombreux pays. aux termes de l'article 87, paragraphes 2 et 3 de la Constitution fédérale, les questions spécifiques de gestion et d'administration concernant les tribunaux de droit commun (attribution des affaires, nomination et promotion des juges, déploiement des juges de soutien et des juges d'instance, évaluation des juges) sont traitées par des **collèges de magistrats** (*Personalsenate*) qui fonctionnent comme des organes judiciaires indépendants. Il en existe à tous les niveaux supérieurs du système juridictionnel : au niveau des 20 tribunaux régionaux, des quatre tribunaux régionaux supérieurs et de la Cour suprême. Ils comprennent le président et le vice-président des tribunaux et entre trois et cinq juges élus par leurs pairs tous les cinq ans au sein du ressort judiciaire. Ces collèges participent à la présélection des candidats aux postes vacants. Les questions disciplinaires sont tranchées par des **tribunaux disciplinaires** (*Disziplinargerichte*), qui existent au niveau de chaque tribunal régional supérieur ainsi que de la Cour suprême et qui se composent de juges (non élus).
83. Pour les juges administratifs, l'article 134 de la Constitution prévoit que lorsque des présélections sont nécessaires, elles peuvent être menées par le collège de magistrats ou par le tribunal en composition plénière. Chaque juridiction régionale ou fédérale peut ainsi désigner un collège composé du président et du vice-président et de trois membres supplémentaires du tribunal.

#### Recrutement, carrière et conditions d'emploi

84. Pour les juridictions de droit commun, la nomination et la promotion des juges (et des procureurs) relève de la compétence du Président fédéral. Ce rôle est délégué dans une large mesure au ministre de la Justice, et le Président ne conserve sa prérogative que pour les fonctions les plus élevées : membres des tribunaux régionaux supérieurs et de la Cour suprême, présidents et vice-présidents des

tribunaux régionaux. Cette responsabilité est régie en détail pour l'ensemble du pays au chapitre VII de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs. Pour les juridictions administratives, cette compétence revient pleinement aux gouvernements des Länder (pour les tribunaux régionaux) et au gouvernement fédéral ou au Président (pour les juridictions fédérales), conformément à l'article 134 de la Constitution.

### *Critères de recrutement*

85. En ce qui concerne les **juges des juridictions de droit commun**, cette matière est régie par la loi fédérale relative aux fonctions de juge et de procureur. Ceux qui ont obtenu leur diplôme final en droit et le titre de *Magister* peuvent postuler à un stage de cinq mois s'ils souhaitent devenir avocat, juge, procureur ou notaire ou toute autre profession pour laquelle cette expérience pratique est une condition préalable prévue par la loi. Les candidatures doivent être envoyées au président de l'un des quatre tribunaux supérieurs. Parmi les conditions pour pouvoir postuler, on note qu'il faut être de nationalité autrichienne et jouir de la pleine capacité juridique, outre le fait d'être titulaire du diplôme cité précédemment. Les personnes intéressées par une participation aux stages de formation pour les juges qui ont lieu par la suite doivent le signaler dans leur candidature. Au cours de ce stage initial<sup>47</sup>, le stagiaire doit participer au traitement des divers sujets qui relèvent de la compétence des tribunaux de première instance, et suivre des cours en parallèle ; l'enseignement théorique et chaque période de cours donne lieu à une évaluation par le juge désigné comme tuteur du stagiaire.
86. A l'issue de ce stage préliminaire, qui peut être prolongé de quelques mois si nécessaire, le candidat doit se soumettre à des tests écrits, oraux et psychologiques (réalisés par des psychologues). En fonction des résultats et des évaluations des candidats, le président du tribunal supérieur détermine ceux qui sont les plus aptes et soumet une liste au ministère de la Justice, qui a le dernier mot sur les nominations de candidats à la fonction de juge (*Richteramtsanwärter*). Sur une moyenne de 700 stagiaires par an ces dernières années, environ 250 sont sélectionnés à ce stade. L'EEG est préoccupée par la question des garanties d'impartialité et d'objectivité à ce stade de la procédure et une recommandation est formulée ci-après pour améliorer la situation.
87. Les candidats prêtent serment lorsqu'ils passent au deuxième stade, qui dure environ quatre ans. Ils ont alors le statut d'agents temporaires de la fonction publique et participent aux travaux concrets<sup>48</sup> des différentes juridictions, des services du ministère public, d'un avocat, etc. (il est possible que d'autres institutions publiques ou financières participent à cette formation), et ils suivent en outre divers cours. Des évaluations sont menées à chaque étape. Cette période se conclut par des épreuves pratiques écrites (de droit civil et pénal) et des tests à l'oral portant sur un large éventail de sujets, qui prend en compte les évaluations déjà effectuées. Les épreuves sont menées par un jury d'examen composé de juges, d'avocats et d'universitaires. Les autorités ont indiqué à l'EEG qu'en pratique, tous les candidats étaient reçus à cet examen. Une seule tentative supplémentaire est possible, et si le candidat échoue à nouveau, son contrat d'agent temporaire prend fin.
88. Les candidats reçus doivent ensuite déposer une candidature auprès du tribunal supérieur qui a publié un avis de vacance. Le collège de magistrats examine les candidatures et établit une présélection de candidats classés par ordre de mérite en se fondant sur les critères suivants : « aptitude » (*Eignung*), équilibre entre les

<sup>47</sup> La durée sera de sept mois à partir de 2017, mais elle pouvait être plus longue par le passé.

<sup>48</sup> Préparer des projets de décisions, présider les audiences et les entretiens sous la supervision d'un tuteur, etc.

femmes et les hommes et ancienneté. Les nominations sont effectuées par le ministre de la Justice sur la base des propositions du collège. Les autorités ont indiqué qu'un formulaire d'évaluation normalisé est utilisé dans la pratique pour évaluer les nouveaux juges, celui-ci s'appuyant sur divers critères formulés dans des termes généraux énumérés à l'article 54 de la loi fédérale relative aux fonctions de juge et de procureur. Outre l'aptitude, ces critères sont les suivants : capacité de travail, persévérance, diligence, fiabilité, capacité à prendre des décisions, compétences sociales, capacités de communication, conduite générale dans ses fonctions et avec ses collègues et ses supérieurs, conduite en dehors de ses fonctions pouvant avoir d'éventuelles conséquences sur son travail. Les évaluations précédentes sont prises en compte.

89. Concernant les **juges des juridictions administratives**, les conditions essentielles sont fixées par l'article 134 de la Constitution. Il n'est pas nécessaire de suivre une préparation ni une sélection particulière. Les candidats doivent être diplômés en droit et avoir au moins cinq ans d'expérience dans un domaine juridique. Cette expérience minimale est de dix ans pour les candidats qui souhaitent intégrer la Cour suprême administrative. Il n'y a pas d'autres critères, ou s'il en existe, ils sont définis librement par les différentes juridictions ou par le gouvernement.
90. L'EEG est préoccupée par la méthode appliquée pour sélectionner les candidats aux fonctions de juge (*Richteramtsanwärter*) et de juge des juridictions administratives. Elle considère que la manière dont les juges des juridictions de droit commun sont présélectionnés pour entrer dans la deuxième phase de la formation préparatoire puis dans la phase de sélection n'offre pas les garanties suffisantes d'objectivité et d'impartialité. Il a été indiqué à l'EEG que la présélection réalisée par le président du tribunal supérieur et la décision prise par la suite par le ministre de la Justice sur la nomination des candidats à la fonction de juge sont largement informelles, sans que le collège de magistrats n'y participe véritablement, bien que ce soit une étape essentielle du processus, en particulier puisqu'il semble qu'aucun recours ne puisse être formé au cours de la procédure. Les personnes qui ne passent pas cette première étape capitale pourraient avoir de grandes difficultés à devenir juge ou procureur et cette situation crée des risques d'interférence politique et de népotisme à ce stade du processus de sélection. Quant aux juges des juridictions administratives, les discussions sur place ont montré que les conditions fixées sont trop souples et laissent une trop grande latitude aux juridictions au niveau fédéral ou régional pour sélectionner les candidats retenus. Contrairement aux membres des juridictions de droit commun, les juges administratifs ne sont pas (encore) soumis à un système de carrière et intègrent souvent la profession directement sans expérience judiciaire préalable. L'EEG a également obtenu confirmation que pour toutes les catégories de juges, il n'est même pas nécessaire d'avoir un casier judiciaire vierge. Il a bien été indiqué qu'en pratique, il existe des voies indirectes pour déceler si une personne a un passé problématique mais le GRECO préfère que cela soit vérifié systématiquement dans le contexte de procédures de *screening* plutôt que laissé à la discrétion ou à la bonne volonté de ceux qui procèdent aux recrutements ou nominations. L'Autriche a clairement besoin de faire des progrès à cet égard. **Le GRECO recommande que les critères de recrutement soient dûment modifiés pour être plus stricts et plus formalisés pour les juges lorsqu'ils doivent devenir candidats à la fonction de juge (*Richteramtsanwärter*) et pour les juges des juridictions administratives, et que cela comprenne des vérifications en bonne et due forme du passé judiciaire ainsi que des critères objectifs et évaluables des qualifications professionnelles à appliquer par les collèges de magistrats indépendants concernés.** Les autorités autrichiennes soulignent que les exigences et processus pour le recrutement des juges-candidats sont en train d'être revus avec l'objectif général d'introduire des critères objectifs supplémentaires. Il est aussi envisagé d'introduire un contrôle du passé judiciaire.

## Procédure de nomination et évolution de carrière

91. En règle générale, tous les postes vacants doivent être pourvus en lançant un appel ouvert à candidature qui est publié par la juridiction régionale supérieure concernée. Pour les **juges des juridictions de droit commun**, comme indiqué plus haut, les premières nominations sont faites par le ministre de la Justice sur la base des propositions formulées par deux collèges de sélection (*Innensenat*, au niveau de la juridiction concernée et *Aussensenat*, au niveau de la juridiction immédiatement au-dessus). La liste proposée doit contenir deux fois plus de candidats qu'il n'y a de postes à pourvoir. Les recrutements sont réglementés par les articles 31 et suivants de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs. Les candidatures sont examinées par le collège de magistrats qui rend ensuite une liste de candidats. Lorsque l'avis de vacance concerne la fonction de président ou de vice-président d'un tribunal régional, le collège compétent est celui du tribunal régional supérieur (*Innensenat*) puis le collège de la cour suprême (*Aussensenat*). Ainsi, le collège de la Cour suprême est chargé de la sélection des postes de responsabilité des quatre tribunaux régionaux supérieurs, et le collège de ce dernier s'occupe des postes de responsabilité des 20 tribunaux de première instance et des tribunaux de districts. Le collège de la Cour Suprême est chargé de la sélection des présidents et vice-présidents des tribunaux régionaux supérieurs. Les propositions du collège sont ensuite transmises au ministre de la Justice. Celui-ci les examine et procède à la décision finale de nomination. Pour les hautes fonctions des diverses juridictions, c'est le Président fédéral qui est responsable de la décision finale. Les juges de la Cour suprême sont aussi nommés par le Président, sur proposition du ministre de la Justice se basant sur une première proposition (non liante) du collège de la Cour suprême (qui publie aussi les vacances) ; le Ministère conduit des entretiens dans ce contexte. Pour le poste de président de la Cour suprême, la procédure est identique mais sans la proposition préliminaire du collège et la vacance est publiée par le ministre de la Justice. Lorsqu'il y a plus d'un poste vacant, le collège concerné doit présélectionner au moins deux fois plus de candidats qu'il n'y a de postes à pourvoir. La législation ne prévoit pas de critères détaillés ou de conditions à remplir pour pourvoir un poste, le principe général étant que les collèges doivent vérifier l'aptitude (*Eignung*) des candidats.
92. En ce qui concerne les **juges des juridictions administratives**, le système est différent, étant donné l'architecture globale du système de justice administrative, et il est réglementé par l'article 134 de la Constitution fédérale. Dans les tribunaux au niveau des Länder, il appartient aux gouvernements locaux d'effectuer les nominations sur présentation d'une liste de trois candidats par le collège de la juridiction concernée. Ces collèges sont constitués du président et du vice-président du tribunal et d'au moins cinq autres membres. Le tribunal en composition plénière peut aussi remplacer le collège dans cette tâche. Pour les vacances concernant les fonctions de président et de vice-président, un collège n'intervient pas. Pour les juridictions fédérales, les propositions doivent émaner du gouvernement après examen et proposition d'une liste de trois candidats par le collège de la juridiction concernée. La sélection des hautes fonctions ne fait pas intervenir de collège, et la décision finale appartient au Président fédéral. La Constitution exige qu'au moins un quart des juges de la Cour suprême administrative proviennent de l'administration des Länder.
93. L'EEG ne doute pas qu'avec l'instauration d'un système d'évaluation périodique fondé sur des critères normalisés, des éléments objectifs supplémentaires apparaîtront pour l'évaluation des qualifications des juges. Elle encourage l'Autriche à les utiliser par la suite pour prendre des décisions relatives à des nominations à des postes de responsabilité, puisque pour l'instant, les conditions fixées laissent une latitude excessive aux responsables des nominations. Une recommandation est formulée ci-après en vue d'instaurer des évaluations périodiques des juges, y

compris pour ce qui est des hautes fonctions au sein des juridictions administratives régionales et fédérales, car elles ne sont pas soumises à une présélection des candidats par un collège indépendant du pouvoir exécutif. La sélection des juges – en particulier de ceux qui siègent dans les juridictions administratives – a aussi régulièrement donné lieu à des controverses publiques et à des allégations de collusion politique<sup>49</sup>. Même dans le cas où ces collèges étaient mis en place, cela ne comblerait pas complètement les lacunes dans la manière dont les juges sont désignés et promus en Autriche. Les sélections réalisées par les collèges ne sont pas contraignantes pour le ministre de la Justice ou le Président, et comme on l’a indiqué à l’EEG, le membre de l’exécutif ne doit pas motiver sa décision s’il nomme un autre candidat – en tout cas lorsqu’il s’agit de juges des juridictions de droit commun. Ce ne serait pas une pratique courante pour le ministère de pourvoir les postes vacants avec des candidats qui n’ont pas été présélectionnés, mais il arrive que le ministre classe les candidats dans un ordre différent de celui qui est proposé. L’EEG a également constaté que dans certains cas, lorsque le deuxième collège de la Cour suprême (*Aussensenat*) participe aux évaluations, les propositions peuvent même diverger : cette approche n’est pas satisfaisante. L’EEG rappelle que le processus de nomination des juges ne doit pas seulement être exempt de toute influence politique, il doit être perçu comme tel par l’opinion publique. Plusieurs interlocuteurs ont partagé le point de vue de l’EEG selon lequel des améliorations sont souhaitables dans ce domaine. En l’absence d’un conseil de la magistrature indépendant qui serait responsable pour tous les processus de sélection de juges, et toute question touchant au statut, aux droits et obligations des juges (et éventuellement des procureurs), il existe un besoin de dispositifs efficaces visant à garantir l’indépendance du pouvoir judiciaire. **Le GRECO recommande que les collèges de magistrats soient davantage impliqués dans les évolutions de carrière des juges des tribunaux administratifs et ordinaires, y compris pour les fonctions de présidents et vice-présidents, et que les propositions des collèges lient les instances exécutives responsables des nominations.**

#### *Evaluation du travail d’un juge*

94. Comme indiqué au paragraphe 88, la nomination des nouveaux juges et procureurs implique un processus d’évaluation effectuée par les superviseurs de la formation des candidats, en se fondant sur les qualités personnelles des candidats et sur les capacités et les compétences dont ils ont fait preuve pendant leur période de test. Les juges récemment établis dans leurs fonctions doivent aussi se soumettre à une évaluation deux ans après leur nomination (ceci s’applique aussi par la suite, en cas de changements de poste). Autrement, aucune évaluation périodique n’est prévue tout au long de la carrière des juges et des procureurs. L’EEG a appris qu’à l’issue de la période initiale du recrutement, un juge pouvait bien accomplir toute sa carrière sans être sujet à une appréciation et que la mise en place d’un système d’évaluation systématique et périodique pour tous les juges est encore à l’étude en Autriche. L’EEG rappelle qu’un tel système présente de nombreux avantages pour instaurer un dialogue continu et constructif avec l’administration judiciaire. Il permet en outre d’obtenir des informations objectives supplémentaires qui peuvent ensuite servir à appuyer des décisions relative à l’avancement professionnel, dans l’esprit d’une politique fondée sur l’équité et le mérite. Cet aspect est particulièrement important en Autriche, puisque la notion d’« aptitude » (*Eignung*) des candidats, qui est l’un des critères fondamentaux à évaluer pour les candidats à un poste vacant, n’est pas définie de manière plus précise. Le principe des évaluations périodiques fait aussi partie des bonnes pratiques reconnues au plan

---

<sup>49</sup> Voir par exemple :

<http://derstandard.at/1373513711670/Richterbestellungen-Die-Auswahl-passt---die-Optik-nicht;>  
<http://www.news.at/a/verwaltungsgesichte-politische-postenbesetzungen-kritik;>  
<http://derstandard.at/2000016769975/Wiener-Verwaltungsgericht-Wirbel-um-Richter-Bestellung;>  
<https://uvsvereinigung.wordpress.com/2013/07/24/verwaltungsrichtergerichte-vorwurf-der-politischen-bestellungen-schadet-richtern-und-gerichten/>

international. **Le GRECO recommande qu'un système d'évaluation périodique des juges, y compris des présidents des juridictions, soit mis en place et que les résultats de ces évaluations soient utilisés en particulier dans les décisions relatives à leur avancement professionnel.**

#### *Mutation d'un juge ; cessation de ses fonctions et révocation*

95. Comme cela a été mentionné plus haut, les juges sont préservés d'un système de rotation et sont protégés contre les risques de mutation abusive par le principe fondamental d'inamovibilité des juges (article 88 de la Constitution fédérale), qui s'applique aussi bien aux membres des juridictions de droit commun qu'à ceux des juridictions administratives. La seule exception concerne les juges de soutien (*Sprengelrichter*) et les juges suppléants (*Ersatzrichter*), qui ne sont pas affectés à plein temps à un tribunal ou à une fonction spécifique. Les juges peuvent aussi être mutés en raison de mesures de restructuration décidées par le législateur. Autrement, un juge ne peut être affecté à un autre poste ou muté dans une autre juridiction ou au sein du ministère de la Justice ou du ministère public, etc., que s'il donne son consentement.
96. Les juges (et les procureurs) sont nommés à vie, jusqu'à ce qu'ils prennent leur retraite à l'âge fixé par la législation applicable qui régit leur juridiction, en général à 65 ans. Sinon, il ne peut être mis fin à leurs fonctions que pour les raisons prévues dans la législation applicable, généralement à la suite d'une démission volontaire, en raison d'une décision disciplinaire pour une grave violation des règles disciplinaires ou après une condamnation pénale si la sanction prononcée dépasse une durée de six mois ou un an d'emprisonnement (selon les cas) ou si l'acte commis comporte un élément d'abus de pouvoir. Les autres raisons envisageables sont les situations d'incompatibilité des fonctions ou l'éventualité où le juge ne remplirait plus les conditions fondamentales pour exercer ses fonctions.
97. Les juges des juridictions administratives au niveau des Länder sont soumis à la réglementation de la fonction publique générale locale ou à des conditions contractuelles. Le Land de Vienne fait exception à cette règle car il a adopté un statut pour les juges de l'ordre administratif. Une recommandation a été formulée (voir paragraphe 81) en vue d'améliorer cette situation.

#### *Rémunération et avantages*

98. Selon le barème de traitement défini par l'article 66 de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs, le traitement brut mensuel d'un juge peut aller de 3 700 EUR pour un juge débutant à 10 300 EUR pour un juge des plus hautes juridictions. Les candidats aux fonctions de juge qui sont employés comme agents temporaires gagnent environ 2 500 EUR par mois. Les fonctions les plus élevées sont soumises à une rémunération spécifique qui va de 10 300 EUR pour les présidents des juridictions administratives fédérales à 12 500 EUR pour le président de la Cour suprême. Quelques juges qui ont des contraintes professionnelles supplémentaires ont droit à une compensation additionnelle. D'après les autorités, les juges ne bénéficient pas d'avantages supplémentaires, qu'ils soient financiers ou en nature. Les traitements des juges administratifs sont très variables, car cette question est également régie par la législation régionale. L'EEG n'a pas pu déterminer si tous les membres des juridictions administratives en Autriche perçoivent une rémunération et des avantages suffisants pour constituer une garantie supplémentaire contre les risques que les juges cherchent à obtenir des avantages ou des revenus additionnels d'une manière douteuse ou frauduleuse. Une recommandation a été formulée précédemment en vue d'harmoniser les conditions d'emploi des juges de l'ordre administratif.

## *Juges non professionnels*

99. Les juges non professionnels sont présents dans une grande variété de juridictions de droit commun et au sein des juridictions administratives. Ceux qui statuent sur des affaires de droit commercial ou social, ou de droit du travail, sont désignés par leurs pairs au sein des chambres de commerce ou par les syndicats des employeurs et des employés<sup>50</sup>. Ceux qui statuent en matière administrative sont désignés par les autorités locales, les organisations professionnelles ou groupes d'intérêts concernés. L'EEG a reçu l'assurance que les juges non professionnels siègent toujours en formation collégiale avec des juges professionnels et que selon un principe général, ils doivent respecter les obligations d'impartialité et d'intégrité des juges professionnels. Lors des entretiens, des opinions divergentes ont été exprimées quant à savoir s'ils sont suffisamment préparés et informés de ces exigences et l'EEG a également relevé qu'ils ne se voient pas concernés par les règles de conduite adoptées jusqu'à présent pour les juges, puisqu'ils estiment qu'elles sont spécifiques aux juges professionnels. Des recommandations ont été formulées ci-après pour remédier à cette situation particulière des juges non-professionnels.

## Gestion des affaires et procédure judiciaire

### *Attribution des affaires*

100. Au sein des juridictions de droit commun, les affaires sont attribuées en premier lieu en fonction de la compétence des diverses chambres chargées des domaines civil, pénal, commercial, du travail et social. Des chambres différentes partagent la même compétence matérielle, et au sein d'une même chambre, les affaires sont réparties chaque année sous la responsabilité d'un collège de juges en les attribuant par ordre alphabétique et de manière aléatoire à l'aide d'un outil informatique pour garantir un partage équitable du travail. Les professionnels autrichiens sont persuadés que ce système rend impossible la sélection d'un juge par une partie. Lorsqu'un juge donné accumule un nombre anormalement haut d'affaires complexes, il peut recevoir l'appui du juge de soutien pour le soulager des autres tâches qu'il a à accomplir. Les autorités ont indiqué qu'au sein des juridictions administratives, des organes spécifiques (commissions) ont pour mission de définir des règles pour l'attribution des affaires, conformément aux obligations légales. Ces règles sont publiques. L'attribution des affaires dépend essentiellement du domaine juridique concerné. Il est impossible d'avoir un aperçu des modalités appliquées dans les faits. L'EEG rappelle qu'il est très important que les affaires soient attribuées de manière à offrir toutes les garanties d'impartialité et à s'assurer qu'une partie ne puisse pas influencer le processus en faisant en sorte que son affaire soit examinée par un juge ou un groupe de juges particulier.

### *Principe de célérité des procédures judiciaires*

101. Au cours des deux ou trois dernières années, l'administration judiciaire a mis en place un ensemble d'outils statistiques concernant tous les niveaux de l'appareil judiciaire et les diverses questions traitées par les tribunaux. Ces instruments sont utilisés pour gérer le volume des affaires et pour contrôler le délai de traitement. Des rapports sont établis dans chaque tribunal et pour chacune des sections. En cas d'arriéré judiciaire, des moyens supplémentaires peuvent être alloués temporairement par l'affectation de juges de soutien et de juges suppléants. Pour les juridictions administratives, tous les tribunaux ont le devoir, en vertu de la loi fédérale relative à la procédure devant les juridictions administratives (article 34)

---

<sup>50</sup> Par ailleurs, dans certaines matières concernant les fonctionnaires (décisions en matière de transferts ou de retraite), le tribunal administratif fédéral statue en formations incluant des représentants de l'employeur et des employés siégeant en tant que juges non-professionnels.

de rendre une décision « sans délai excessif, en tout état de cause au plus tard six mois après réception de la requête ou de la plainte ». Si nécessaire, une partie peut saisir la Cour suprême administrative pour qu'elle ordonne à la juridiction concernée de rendre sa décision dans un délai précis (jusqu'à trois mois). L'EEG se félicite de l'existence de ces dispositions pour les tribunaux administratifs, qui semblent complètement absentes de la réglementation relatives aux juridictions de droit commun, même en ce qui concerne le délai nécessaire pour rendre un verdict après la fin de l'audience. Des règles de ce type existent dans d'autres pays. L'EEG a relevé, d'après les discussions sur place, que l'Autriche s'efforce véritablement de veiller à ce que les procédures judiciaires soient menées dans un délai raisonnable et les professionnels ont souvent insisté sur l'attention particulière qui est portée à la gestion du volume des affaires. Néanmoins, l'Autriche pourrait peut-être examiner de plus près cette question.

### *Principe de la publicité des débats*

102. En ce qui concerne les tribunaux administratifs, selon les informations fournies par les autorités autrichiennes, la question de la publicité des débats est régie de différentes manières par les différentes lois applicables. Pour les juridictions administratives en général, les articles 24 et 25 de la loi fédérale relative à la procédure devant les juridictions administratives disposent que les audiences ne sont publiques qu'à la demande d'une des parties ou si le tribunal le juge nécessaire. D'autres règles prévoient la possibilité de ne pas tenir d'audience du tout, par exemple s'il apparaît que la tenue d'une audience ne permettrait pas de clarifier davantage le fond de l'affaire examinée. Le tribunal peut aussi prendre cette décision pour les raisons invoquées habituellement (sauvegarde des bonnes mœurs, de la sécurité nationale et de l'ordre public). Pour les procédures qui portent sur des infractions et des sanctions administratives, le principe de la tenue d'une audience orale est garanti par l'article 44, paragraphe 1 de la loi citée précédemment, avec certaines exceptions qui permettent au tribunal de déroger à ce principe, par exemple si la requête porte uniquement sur une évaluation juridique incorrecte ou si l'amende est inférieure à 500 EUR, mais aussi lorsque la requête conteste une décision administrative contraire aux obligations procédurales et qu'aucune partie n'a demandé la publicité des débats. Pour ce qui est des affaires examinées devant la Cour suprême administrative, les informations fournies par l'Autriche suggèrent que les audiences ne sont pas publiques non plus, à moins qu'une partie en fasse la demande (articles 39 et 40 de la loi relative à la Cour suprême administrative). Sans détailler plus avant le reste de la législation qui régit les audiences des juridictions administratives, l'EEG est préoccupée par cette situation. Elle rappelle que la publicité des débats des tribunaux est un principe fondamental dans une démocratie et une garantie importante pour la transparence de la justice, notamment en matière administrative, que la procédure porte ou non sur des infractions administratives. Ce principe constitue aussi une garantie essentielle contre les risques de décision arbitraire et de partialité du juge, et donc un élément fondamental des politiques d'intégrité des magistrats. Il semblerait qu'en Autriche, la publicité des débats soit essentiellement considérée comme une exception, y compris dans la réglementation. **Le GRECO recommande que la publicité des débats en matière administrative soit clairement garantie comme un principe générale pour toutes les juridictions administratives, avec un faible nombre d'exceptions définies légalement dans lesquelles l'audience peut être tenue à huis clos.**

### Principes éthiques et règles déontologiques

103. Concernant les juridictions de droit commun, la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs (article 57) définit certaines obligations fondamentales ayant trait à la conduite des juges et des procureurs. Ils ont ainsi un devoir de loyauté envers le pays, ils doivent exercer leur profession avec dévouement et améliorer leurs

compétences par la formation continue, ils doivent exercer leurs fonctions avec efficacité, ils doivent respecter les instructions de leurs supérieurs en dehors de leurs fonctions et préserver les intérêts du service, leur comportement dans l'exercice de leurs fonctions et en privé ne doit pas nuire à l'image du corps judiciaire ni à la réputation de la profession (y compris après leur départ à la retraite). En 2008, une des associations professionnelles du secteur, l'Association des juges autrichiens, a adopté une déclaration de principes intitulée la « Déclaration de déontologie de Wels »<sup>51</sup> (du nom du lieu où elle a été adoptée), qui a été ensuite mise à jour en 2012. Cette déclaration, d'environ une page et demi est divisée en 10 parties sur les sujets suivants : a) préservation des droits fondamentaux et de l'Etat de droit ; b) préservation de l'indépendance, notamment contre les tentatives visant à influencer la liberté de décision du juge ; c) maîtrise de soi, maintien d'un travail d'organisation satisfaisant et de bonnes relations avec les collègues ; d) engagement à se former de façon autonome ; e) bonne administration de la justice ; f) équité et impartialité ; g) capacité à prendre des décisions ; h) clarté des décisions prises pour faciliter la compréhension du public ; i) bon comportement en privé, en étant bien conscient que tout engagement politique peut être préjudiciable à la crédibilité de l'institution, notamment pour ce qui est de l'indépendance vis-à-vis des lobbies et des groupes d'intérêts ; j) conscience des conséquences sociales du travail des juges.

104. Les autorités autrichiennes font aussi référence au Code de conduite adopté en 2008 (et mis à jour en 2012) par la Chancellerie fédérale pour les fonctionnaires<sup>52</sup>. Comme indiqué lors de la procédure de conformité couvrant les Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation, ce code – qui traite beaucoup des questions de corruption – s'applique à tout le pays, y compris à l'administration au niveau local et aux membres du corps judiciaire.
105. L'EEG se félicite de constater que des codes de conduite ont été adoptés. Cela dit, le fait que deux codes distincts soient apparemment applicables aux membres du corps judiciaire, alors qu'ils ont été adoptés et mis à jour en même temps, l'un ayant été élaboré par une organisation professionnelle, et l'autre par une instance de l'Etat, pose certaines interrogations quant à savoir si toutes les normes sont également applicables. Les juges des juridictions de droit commun rencontrés pendant la visite sur place se référaient exclusivement à la Déclaration de Wels comme le texte applicable aux juges (y compris à ceux qui ne sont pas membres du syndicat qui en est à l'origine). Ceci semble être en contradiction avec les objectifs du code pour les fonctionnaires de la Chancellerie fédérale, et les assurances réitérées par les autorités autrichiennes après la visite que ce second code s'applique bien aussi aux juges et procureurs. D'autre part, les juges non professionnels que l'EEG a rencontrés ne connaissaient pas, pour la plupart, la Déclaration de Wels et considéraient qu'elle n'était applicable qu'aux juges professionnels : cette position semble en contradiction avec le principe selon lequel ils sont autant que possible assimilés à des juges professionnels. Les juges des tribunaux administratifs se considèrent comme un groupe professionnel à part ; ils estiment notamment qu'aucun code de conduite ne s'applique à eux. Une des faiblesses caractéristiques des dispositions actuellement appliquées est que même si la Déclaration de Wels a un caractère déclaratoire – elle n'a pas vocation à constituer un ensemble de normes applicables – elle ne contient aucune ligne directrice pratique ni aucun exemple concret qui pourrait aider les professionnels au quotidien. Dans l'état actuel des choses, elle n'a qu'une faible valeur ajoutée pour la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs. En outre, il n'existe pas de dispositions destinées à conseiller les juges (notamment les moins expérimentés) sur les questions relatives à leur conduite. Une des associations professionnelles du corps judiciaire examine actuellement la possibilité de créer une commission

---

<sup>51</sup> <https://richtervereinigung.at/ueber-uns/ethikerklaerung/>

<sup>52</sup> [Lien vers le texte](#) en anglais

extérieure du système judiciaire pour élaborer des orientations et un système de personne référente pour fournir ses conseils. Des initiatives de ce type méritent évidemment d'être soutenues. **Le GRECO recommande i) de s'assurer que toutes les catégories pertinentes de juges, y compris les juges non-professionnels, soient soumis à un Code de conduite accompagné ou complété de lignes directrices appropriées et ii) qu'un mécanisme soit en place pour fournir des conseils confidentiels et pour promouvoir la mise en œuvre des règles de conduite au quotidien.** En ce qui concerne les juges des juridictions administratives, une recommandation générale a été formulée précédemment afin que leurs droits et obligations soient harmonisés et que l'Autriche comble les lacunes existantes, notamment par l'adoption d'un code de conduite spécifique aux juges des tribunaux administratifs.

### Conflits d'intérêts

106. Outre les règles énoncées ci-après sur la récusation et le retrait des juges des juridictions de droit commun, les autorités mentionnent la loi relative à l'organisation des tribunaux (article 22), qui impose à tous les juges et à tout le personnel de soutien qui apprend l'existence d'une relation qui, eu égard à la loi, l'empêche d'exercer ses fonctions judiciaires dans un cas particulier, ou un mandat particulier dans une affaire civile, d'informer immédiatement le président du tribunal ou le plus haut responsable du parquet. Le tribunal rend ensuite une décision sur l'existence d'un parti-pris et le juge ou la personne concernée est dessaisie de l'affaire.
107. Les autorités autrichiennes ont mis en avant les dispositions suivantes relatives aux juges des tribunaux administratifs. La loi fédérale sur la procédure des juridictions administratives (article 6) pose le principe selon lequel en cas de conflit d'intérêts, les membres d'un tribunal administratif doivent notifier le président et se retirer de l'exercice de leurs fonctions. Un autre texte, la loi générale relative aux procédures administratives (article 7), énonce une série de motifs pour lesquelles les agents de l'administration doivent s'abstenir d'exercer leurs fonctions et chercher un remplaçant pour traiter l'affaire concernée ; ces raisons sont les suivantes : ils sont eux-mêmes impliqués dans l'affaire, directement ou par l'intermédiaire d'un proche ; l'affaire porte sur une question pour laquelle ils ont eux-mêmes représenté une des parties ; d'autres raisons pourraient conduire à donner l'impression que l'agent est partial ; lorsque l'affaire porte sur un point pour lequel ils ont déjà participé à une procédure. En cas de danger imminent, ils peuvent néanmoins s'acquitter de leurs tâches.
108. L'EEG a constaté que les règles applicables aux juges des tribunaux administratifs pourraient préciser plus clairement comment la notion de conflit d'intérêts doit être comprise et en donnant des indications sur la gestion de telles situations. Une recommandation a été formulée précédemment en vue d'améliorer et d'harmoniser les règles applicables aux juges des juridictions administratives et les commentaires ci-dessus pourraient être pris en compte dans ce contexte.

### Interdiction ou limitation de certaines activités

#### *Incompatibilités et activités accessoires*

109. La question des incompatibilités est régie par différentes dispositions. En vertu de la Constitution fédérale, les membres du Conseil National et du Conseil Fédéral ne peuvent être président de la Cour suprême (article 92), de la Cour Constitutionnelle (article 147(4) et (5)), d'un tribunal administratif au sein d'un Land ou de l'une des trois juridictions administratives fédérales (article 134(5) qui établit aussi l'incompatibilité entre les fonctions de juge d'un tribunal administratif et celles de

membre de gouvernement). De plus, conformément à l'article 208 de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs, les membres du gouvernement et du Parlement (au niveau fédéral ou provincial) ou du Parlement européen ne peuvent pas devenir membres du tribunal administratif fédéral ni du tribunal fédéral des finances. Certaines des interdictions ci-dessus s'appliquent également pendant cinq années après la fin d'un mandat de telle sorte les responsables politiques cités ne peuvent pas être nommés président ou vice-président des juridictions concernées. Pour les juges des tribunaux ordinaires, il apparaît qu'il n'est pas prévu d'incompatibilité générale avec une fonction exécutive et législative<sup>53</sup>. De tels cas se présentant, ils seraient traités par le biais des règles ci-après en matière d'activités annexes ou accessoires. Il a été rapporté un cas à l'EEG dans lequel un juge qui avait été élu au parlement avait été suspendu de ses fonctions de magistrat et avait repris celles-ci à l'issue du mandat. L'EEG regrette l'absence d'une approche cohérente en matière d'incompatibilités avec des fonctions exécutives ou législatives dans la mesure où cette question est traitée de manière diverse pour les différentes catégories de tribunaux et de fonctions judiciaires. Parfois, il existe des incompatibilités strictes, et parfois elles sont complètement absentes – spécialement pour les magistrats de juridictions de droit commun. L'EEG rappelle aussi qu'un magistrat est libre de participer à un parti politique mais que la déclaration de Wels contient un avertissement aux magistrats des tribunaux ordinaires concernant l'engagement dans des activités politiques. L'EEG considère que l'absence d'une interdiction d'exercer une autre fonction législative ou au sein de l'exécutif soulève aussi des questions du point de vue de la séparation des pouvoirs et de la nécessaire indépendance et impartialité du judiciaire. Ce sujet est suffisamment important pour justifier une délimitation claire des fonctions au lieu que cela soit laissé parfois à la décision d'un organe décidant *ad hoc* sur une question d'activités accessoires. Même s'il n'y a prétendument eu qu'un seul cas à ce jour – et que le magistrat concerné n'ait pas temporairement exercé de fonctions judiciaires – on ne peut exclure que de tels cas se représentent à l'avenir. **Le GRECO recommande de restreindre par la voie législative, pour tous les juges, la possibilité d'exercer en même temps la fonction de juge et celle d'un membre d'un organe législatif ou exécutif fédéral ou local.** Les autorités autrichiennes indiquent que l'introduction d'incompatibilités avec une fonction législative ou exécutive, en vertu de l'article 208 cité précédemment, est actuellement discutée.

110. En ce qui concerne les activités accessoires, la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs (articles 63 et 63a) distingue deux catégories de restrictions pour les juges (des juridictions de droit commun et du tribunal administratif fédéral). Les **activités annexes (ou accessoires)** sont des activités sans rapport avec les fonctions officielles du juge : elles ne peuvent être exercées que si elles ne sont pas en contradiction avec la réputation et la bonne exécution des fonctions officielles, à la condition que le juge ne fasse pas mention de sa qualité officielle (à l'exception de travaux universitaires), et que les activités annexes ne fassent pas naître de doutes sur l'impartialité du juge. Quoi qu'il en soit, un juge ne peut pas participer à l'organe de direction d'une entité à but lucratif. Si le juge prend part aux activités de l'organe de direction d'un autre type d'entité juridique, cette participation ne doit pas être rémunérée. De plus, les juges qui occupent un poste listé et budgétisé ne peuvent figurer sur la liste des experts nommés auprès d'un tribunal. Ils ne peuvent pas non plus être désignés comme arbitres, comme le prévoient les règles sur les procédures civiles. Le juge doit informer ses « supérieurs hiérarchiques » lorsqu'il s'engage dans des activités annexes rémunérées ou qu'il y met fin, et ces

---

<sup>53</sup> Lors de l'adoption du présent rapport, les autorités ont indiqué que dans une certaine mesure, ce type d'incompatibilités est abordé dans la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs. Pour les juges des juridictions ordinaires, l'article 79 renvoie aux articles 17 et 19 de la loi relative à l'emploi dans la fonction publique. Ceux-ci doivent être lus en conjonction avec l'article 6 para 2 de la loi relative aux incompatibilités et à la transparence (LIT) : il en découle que juges et procureurs ne doivent pas, en principe, exercer leurs fonctions en parallèle de fonctions au sein du gouvernement ou au parlement (au niveau fédéral ou local).

« supérieurs hiérarchiques » doivent interdire immédiatement par écrit l'activité en question pour les raisons citées plus haut. Les **tâches supplémentaires** sont celles qui sont réalisées pour la fédération, notamment lorsque la qualité de juge est une condition préalable, mais qui n'ont pas de rapport direct avec les fonctions du juge. Elles peuvent donner lieu à une rémunération supplémentaire. A moins que ces tâches ne soient exécutées à la demande des « supérieurs hiérarchiques », ceux-ci décident de les approuver ou non (dans le cas où elles mettraient en péril « certains intérêts »). En principe, ces règles s'appliquent aussi aux membres de la Cour suprême administrative étant donné qu'ils sont assimilés aux juges de la Cour suprême.

111. Au cours de la visite sur place, il a été confirmé que, mis à part les limitations ci-dessus, les juges sont libres d'exercer toute activité rémunérée ou non (découlant ou non d'intérêts financiers détenus au sein d'entités juridiques) et de prendre part aux activités d'organisations politiques ou autres. Il a été souligné que la Déclaration de Wels sur les normes d'intégrité des juges des juridictions de droit commun (voir paragraphe 103) appelle à la prudence en ce qui concerne leur engagement dans des activités politiques ou de lobbying.
112. L'EEG constate que pour la grande majorité des juges administratifs (le tribunal administratif fédéral est une exception notable), les règles en matière d'activités accessoires semblent complètement absentes. Les quelques règles en vigueur en la matière sont par ailleurs rédigées d'une manière qui pourrait nuire à leur effectivité, et il a été souligné pendant les entretiens sur place que les activités accessoires restent particulièrement problématiques, surtout en raison du manque de transparence et de contrôle à cet égard. Il a aussi été souligné que dans la pratique, un grand nombre d'institutions publiques en Autriche emploient des juges pour siéger dans divers collèges et commissions, conformément aux règles mentionnées précédemment sur les « tâches supplémentaires ». Cela représente non seulement une source de revenus supplémentaires pour les juges concernés, comme indiqué plus haut, mais aussi des difficultés additionnelles pour la gestion satisfaisante des conflits d'intérêts. Le présent rapport contient des recommandations visant à améliorer le statut des juges des juridictions administratives et les préoccupations susmentionnées devraient normalement être prises en compte dans ce contexte. Quant à l'efficacité des dispositions relatives aux activités accessoires, cette question est traitée ci-après, et une recommandation a été formulée pour améliorer les modalités de contrôle des juges en général.

#### *Récusation et retrait*

113. Les règles concernant la récusation d'un juge par une partie et son retrait spontané figurent dans divers ensembles de règles, en particulier dans le Code de procédure civile, la loi relative aux compétences des tribunaux, la loi sur l'organisation des tribunaux, le Règlement intérieur des tribunaux du premier et du second degré, le Code de procédure en matière de travail et d'affaires sociales et le Code de procédure pénale. Les motifs peuvent en être les suivants : liens familiaux ou autres avec l'une des parties, participation au préalable ou en parallèle à une affaire impliquant une des parties, participation à une décision rendue précédemment sur l'affaire concernée, etc. Cette liste n'est pas exhaustive et la pratique judiciaire prend en compte toute circonstance qui pourrait faire naître des doutes concernant la neutralité ou l'impartialité d'un juge. En principe, la partie à l'origine de l'objection doit faire une demande de récusation en temps utile à l'oral ou à l'écrit mais le motif reste une cause possible de nullité de la décision/du verdict même après la fin de la procédure. Le juge lui-même doit informer immédiatement le président du tribunal s'il considère qu'une situation peut objectivement faire naître des doutes concernant sa neutralité. Il en résulte le remplacement du juge après l'éventuelle acceptation de la récusation ou du retrait.

114. Concernant les juges des juridictions administratives, les autorités autrichiennes renvoient aux dispositions mentionnées précédemment dans la partie sur les conflits d'intérêts. Comme cela a déjà été souligné, ces règles semblent inadaptées pour régir les récusations et les retraits. La notion de conflit d'intérêts, y compris les situations envisagées et les conséquences qui en découlent, n'est pas définie de manière assez précise. L'EEG doute que les dispositions générales qui figurent dans la loi relative aux procédures administratives soit toujours applicables à une procédure menée devant un tribunal. Une recommandation a été formulée précédemment en vue d'améliorer et d'harmoniser les règles applicables aux juges des juridictions administratives. Les autorités autrichiennes pourraient répondre dans ce contexte aux préoccupations susmentionnées et instaurer de véritables règles pour régir les retraits spontanés mais aussi les récusations par une partie à la procédure, pour ce qui est de l'activité des juges administratifs.

### *Cadeaux*

115. L'article 59 de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs règlemente les questions ayant trait aux cadeaux et autres avantages, y compris les cadeaux honorifiques. Cette disposition est spécifique aux juges (elle ne s'applique pas aux procureurs).

**Loi relative aux fonctions des juges et des procureurs**  
**Article 59 – Interdiction d'accepter des cadeaux**

(1) Il est interdit à un juge d'accepter des cadeaux ou d'autres avantages offerts directement ou indirectement à lui ou à un proche en rapport avec l'exercice de fonctions publiques. De la même façon, il est interdit d'obtenir ou de laisser quelqu'un promettre des cadeaux ou des avantages en rapport avec l'exercice de fonctions publiques.

(2) Les marques de courtoisie qui correspondent à une coutume locale ou régionale et qui sont de faible valeur ne sont pas considérées comme des cadeaux aux termes du paragraphe 1.

(3) Les cadeaux honorifiques sont des objets offerts au juge par un Etat, une entreprise publique ou une institution traditionnelle pour des raisons de mérite ou par courtoisie.

(4) Le juge peut accepter les cadeaux honorifiques. Il doit en informer sans délai ses supérieurs hiérarchiques. Ceux-ci pourront prendre possession du cadeau honorifique et en faire un bien fédéral. Les cadeaux honorifiques qui ont été acceptés doivent faire l'objet d'une déclaration. Les revenus générés par leur vente doivent être utilisés pour le bien commun des employés ou à d'autres fins caritatives. Cette question doit être régie plus en détail par une ordonnance adoptée au sein de chaque ressort judiciaire.

(5) Les cadeaux honorifiques d'une faible valeur ou purement symboliques peuvent être laissés au juge pour son usage personnel.

116. Les dispositions ci-dessus prévoient une interdiction générale, avec certaines exceptions pour les cadeaux de courtoisie de faible valeur et pour les cadeaux honorifiques qui peuvent être conservés dans certaines circonstances, mais les « supérieurs hiérarchiques » doivent en être informés. Le ministère de la Justice a adopté et diffusé un règlement en mai 2010, puis en a publié un rappel daté du 21 juillet 2015 concernant les cadeaux et la déclaration des invitations, qui s'applique à tous les tribunaux de droit commun en Autriche.
117. L'EEG a constaté qu'il n'est pas possible d'accéder à des informations pour savoir si – et dans quelle mesure – les tribunaux ont mis en place d'autres procédures pour le signalement et l'approbation des cadeaux honorifiques, comme le prévoit l'article 59, paragraphe 4 cité ci-dessus, ou peut-être à la suite de la publication du règlement du ministère de la Justice. Quoi qu'il en soit, cette question est toujours éclipsée par le problème plus important que pose la définition des « supérieurs hiérarchiques », qu'il est nécessaire de clarifier, comme les discussions sur place l'ont montré. Une recommandation est formulée en ce sens dans le chapitre ci-après sur le contrôle. Quant à la situation des juges administratifs, les autorités autrichiennes n'ont pas fait mention d'autres dispositions relatives aux cadeaux

pour les membres des tribunaux administratifs. L'EEG elle-même n'a pas pu déterminer avec certitude, en se fondant sur les textes de loi, dans quelle mesure les dispositions citées ci-dessus leur sont applicables. En principe, elles s'appliquent aussi aux membres de la Cour suprême administrative, puisqu'ils sont assimilés aux juges de la Cour suprême. Aux termes de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs, les juges sont les personnes qui exercent leurs fonctions au sein des organes cités dans l'article 86(1) de la Constitution fédérale, mais les indications n'y sont pas plus claires. En outre, comme indiqué plus haut, les juges administratifs se considèrent comme une catégorie professionnelle à part. On peut en conclure en fin de compte que l'Autriche doit clairement réglementer le traitement des cadeaux également pour la plupart des juges administratifs (gardant à l'esprit que ceux du tribunal administratif fédéral tombent déjà sous les articles 63 et 63a de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs). Une recommandation a été formulée précédemment en vue d'améliorer et d'harmoniser les règles applicables aux juges des juridictions administratives. Les autorités autrichiennes pourraient prendre en compte dans ce contexte les préoccupations susmentionnées.

118. La plupart des interlocuteurs rencontrés au cours de la visite sur place estimaient que la situation s'était considérablement améliorée dans la pratique ces dernières années et que les membres du corps judiciaire avaient examiné en détail les risques en rapport avec les cadeaux. Plusieurs professionnels ont évoqué une tolérance zéro dans leur environnement pour toutes les formes de cadeaux et d'avantages. Ils ont également cité à l'EEG l'exemple de la présidente d'un tribunal de commerce qui avait écrit à un grand nombre d'avocats en leur demandant de mettre fin à certaines pratiques caractérisées par des marques d'hospitalité et des cadeaux.

#### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

119. Les activités d'un juge à l'issue de sa carrière dans la fonction publique sont soumises aux restrictions ci-après, en vertu de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs. Aux termes de l'article 100, paragraphe 4, pour une période de six mois, un juge ne peut pas travailler pour une entité juridique qui ne fait pas l'objet d'un contrôle par la Cour fédérale des comptes, par une cour régionale des comptes ou par un organe d'inspection comparable à l'étranger ou au niveau international, et qui a bénéficié d'une décision rendue par le juge au cours d'une période de 12 mois avant qu'il quitte ses fonctions. Cette restriction s'applique uniquement si l'exercice de cette activité risque de nuire à la confiance du public dans l'institution, et plusieurs autres exceptions sont prévues par la loi. La violation de cette interdiction est passible d'une amende à payer à l'Etat fédéral et d'un montant équivalent à trois fois le salaire mensuel du juge au cours de sa dernière période à son poste. Cette même disposition figure à l'article 57 de la même loi et s'applique à la fois aux juges et aux procureurs.
120. L'EEG se félicite de l'existence d'une période de carence. Toutefois, cette durée de six mois est très courte et il est probable qu'elle ne soit pas suffisante pour éviter les risques de corruption et de conflits d'intérêt lorsque les professionnels reçoivent des propositions d'emploi pendant qu'ils sont encore en poste. L'EEG constate aussi que les deux dispositions ci-dessus fixent exactement la même restriction postérieure à la cessation des fonctions, mais divergent fortement en ce qui concerne les exceptions à leur application. Il pourrait être souhaitable que l'Autriche vérifie la cohérence de ces règles pour éviter que des questions inutiles ne nuisent à l'efficacité de ces réglementations. En outre, la question examinée ci-dessus est un nouvel exemple de situation où les règles qui s'appliquent aux juges des juridictions de droit commun divergent fortement de celles qui s'appliquent aux juges administratifs. La recommandation formulée précédemment au sujet des améliorations à apporter aux droits et aux obligations des juges administratifs

pourrait être utilisée pour veiller à ce que des restrictions applicables après la cessation des fonctions soient aussi adoptées, si nécessaire, pour les juges administratifs.

#### *Contacts avec les tiers, informations confidentielles*

121. Les juges des tribunaux de droit commun prêtent serment de confidentialité. Les dispositions précises à ce sujet figurent à l'article 58 de la loi relative aux fonctions des juges et procureurs, qui régit notamment les situations dans lesquelles un juge doit lui-même témoigner devant la justice. Ce devoir de confidentialité s'applique aussi hors de l'exercice de leurs fonctions et après la cessation des fonctions.
122. Chaque juridiction dispose d'un responsable de presse et de relations publiques, qui est normalement chargé des contacts avec le public et de la diffusion d'informations « officielles » sur les travaux du tribunal. L'EEG a relevé que la qualité des contacts avec le public et des informations qui lui sont fournies a fait l'objet de nombreux débats en Autriche, en particulier pour éviter la fuite d'informations qui ne doivent pas (encore) être publiées. Une association de juges a donc appelé à prendre des mesures, notamment des suivantes : élaboration de lignes directrices sur les relations privées et professionnelles entre les juges et les médias, allocation de ressources suffisantes aux unités de presse et aux responsables de presse (des tribunaux), diffusion plus active d'informations au public en organisant des conférences de presse, en particulier pour les affaires de grande ampleur auxquelles le public accorde beaucoup d'attention.

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

123. Il n'existe pas d'exigence, d'obligation ou de réglementation particulière pour que les juges et leurs proches soumettent des déclarations de patrimoine, d'intérêts et d'autres informations similaires de façon périodique, mises à part les obligations de signalement d'activités accessoires examinées précédemment.

#### Contrôle

124. Le ministère de la Justice a une responsabilité politique générale quant au bon fonctionnement de la justice, y compris du ministère public. Il est également responsable de la gestion globale des données à caractère personnel. Il peut effectuer des audits (*Revision*) de portée générale mais il ne peut pas examiner une situation particulière concernant un juge ou un procureur, comme cela a été indiqué à l'EEG pendant la visite sur place. Des rapports annuels sur les résultats de ces audits sont élaborés, mais cette activité d'audit n'est pas mentionnée dans les rapports publics.
125. Le contrôle des tribunaux et des juges relève en premier lieu de la compétence du président et du vice-président de chaque juridiction, ou des différents collèges responsables du personnel, des questions de discipline et d'autres aspects, ainsi que de la formation plénière pour certains points spécifiques. Ainsi, en ce qui concerne les juridictions de droit commun, ces hautes fonctions sont clairement chargées, en vertu de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs, de tâches de direction et de contrôle, notamment de gestion du personnel, de surveillance de la charge de travail, de respect des droits et des obligations des juges, etc. Les présidents des tribunaux n'ont pas de pouvoir disciplinaire à titre individuel.
126. Au niveau de chaque tribunal régional supérieur, il y a aussi un médiateur chargé de recevoir et de traiter les plaintes dirigées contre des tribunaux ou des juges, et cette tâche est confiée à un juge. Ainsi, si une partie n'est pas satisfaite de la décision du tribunal ou ne la comprend pas, le médiateur y apportera une

explication. Il peut également enquêter au sujet d'allégations de dysfonctionnements, et le requérant doit être informé de ses conclusions.

127. Une procédure disciplinaire formelle peut être engagée à la suite d'une plainte déposée par une partie à l'affaire, ou à la demande des magistrats chargés de la direction du tribunal ou du ministère de la Justice, après avoir reçu une plainte ou de sa propre initiative. Les affaires sont entendues par des commissions disciplinaires. Conformément à l'article 111 de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs, chacun des tribunaux régionaux supérieurs (Vienne, Graz, Linz et Innsbruck) peut aussi remplir la fonction de tribunal disciplinaire pour les juges et les procureurs affectés dans le ressort de l'un des tribunaux régionaux supérieurs. La Cour suprême est responsable de ses propres juges, des présidents et vice-présidents des tribunaux régionaux supérieurs, des membres du parquet général, et des procureurs supérieurs issus d'un des quatre parquets supérieurs (Vienne, Graz, Linz et Innsbruck). Ces juridictions doivent désigner un « tribunal disciplinaire » composé de cinq membres : le président, le vice-président et trois juges élus par le tribunal pour une période de cinq ans. Les affaires disciplinaires sont entendues par un collège constitué de trois de ces cinq membres (tous les cinq au niveau de la Cour suprême). Chaque tribunal disciplinaire désigne l'un de ses membres pour remplir la fonction de juge d'instruction, qui mènera l'enquête nécessaire. Les affaires sont portées devant le tribunal par un procureur disciplinaire. Cette fonction est assurée, au niveau d'un tribunal régional supérieur, par le procureur en chef près ce tribunal, et au niveau de la Cour suprême par le procureur général.
128. Les dispositions dérogatoires ci-après s'appliquent aux procédures disciplinaires concernant les juges du tribunal administratif fédéral et du tribunal fédéral des finances. En vertu de l'article 209, paragraphe 5 de la loi susmentionnée, le tribunal administratif fédéral joue le rôle de tribunal disciplinaire pour les juges du tribunal fédéral des finances. Inversement, le tribunal fédéral des finances remplit la fonction de tribunal disciplinaire pour les juges du tribunal administratif fédéral. Le tribunal disciplinaire dirige la procédure et constitue une commission disciplinaire, qui est élue par l'assemblée plénière parmi ses membres. Le procureur disciplinaire pour les juges du tribunal administratif fédéral doit être désigné par son président parmi les juges du tribunal administratif fédéral. Le président du tribunal fédéral des finances doit désigner le procureur disciplinaire pour les juges du tribunal fédéral des finances parmi eux.
129. Les recours contre une sanction disciplinaire peuvent être formés devant la Cour suprême par les juges des juridictions ordinaires ou devant le tribunal administratif fédéral ou la Cour constitutionnelle par les juges des juridictions administratives fédérales.
130. Un certain nombre de raisons justifieraient la création en Autriche d'un conseil de la magistrature, en particulier pour garantir dans l'ensemble du pays une cohérence maximale des recrutements et des nominations à des postes plus élevés, ainsi que des mesures disciplinaires et de la jurisprudence. Ce nouvel organe permettrait aussi à la profession de jouer un rôle plus actif dans la politique de formation, en particulier pour ce qui est de la formation continue. Cependant, les dispositions en vigueur portant sur le contrôle du travail et de la discipline des juges n'ont pas donné lieu à des controverses majeures dans le cadre des discussions menées sur place en ce qui concerne l'indépendance de la justice. Le contrôle du travail quotidien des juges semble poser particulièrement problème à l'heure actuelle, en particulier parce que les dispositions légales ne sont pas toujours assez claires sur les responsabilités de chacun. La loi relative aux fonctions des juges et des procureurs mentionne plusieurs obligations qui nécessitent l'enregistrement,

l'approbation, l'intervention ou le contrôle des « supérieurs hiérarchiques »<sup>54</sup>. Les interlocuteurs de l'EEG ont confirmé que les indications devraient être plus claires pour déterminer s'il s'agit du service administratif compétent du tribunal ou du ministère qui est concerné, du président du tribunal ou du supérieur hiérarchique direct (président de la commission disciplinaire, etc.). Il est clair que la loi ne fait pas toujours référence à la même personne ou au même organe. Dans l'état actuel des choses, certains mécanismes seraient inefficaces parce que personne ne prend la responsabilité d'assurer la bonne mise en œuvre des mécanismes de déclaration et d'autorisation évoqués précédemment, par exemple pour la gestion des activités accessoires et des conflits d'intérêts, ou des cadeaux. Il est nécessaire que l'Autriche règle cette question importante et qu'elle veille à ce que les mécanismes soient clarifiés, si nécessaire, de même que pour les dispositions actuelles qui s'appliquent aux juridictions administratives et pour celles qui seront adoptées en conséquence du présent rapport. Il serait nécessaire d'en tirer toutes les conséquences pratiques, en particulier l'instauration de procédures claires de déclaration et d'acceptation, la conservation de listes internes à utiliser par les personnes qui prennent les décisions, etc. **Le GRECO recommande que les personnes responsables de la mise en œuvre et du contrôle des diverses obligations imposées aux juges - notamment en matière de secret professionnel, cadeaux, activités accessoires et gestion des conflits d'intérêts - soient clairement identifiées et connues de tous, et qu'elles soient invitées à instaurer les procédures adéquates et nécessaires pour assurer l'effectivité de ces obligations.** Les autorités autrichiennes pourraient aussi veiller, à cette occasion, à ce que les responsabilités de chacun soient aussi clairement définies pour le contrôle des services généraux des tribunaux et de l'activité des diverses catégories de personnes qui exercent une fonction pour les tribunaux ou qui agissent en leur nom pour la gestion d'intérêts privés et la délivrance de documents officiels. L'étude menée en janvier 2011, à la demande du ministère fédéral de la Justice, sur l'ampleur de la corruption et les formes qu'elle prend en Autriche a souligné l'existence de risques importants et il reste difficile de savoir si des mesures ont été prises à la suite de l'audit anticorruption spécial qui a été réalisé à la même période par le ministère.

#### Mesures d'application et immunités

131. Conformément à l'article 101 de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs, une sanction doit être imposée au juge qui manque à ses devoirs professionnels ou officiels si, au vu de la nature ou de la gravité de l'infraction, de son caractère répété ou d'autres circonstances aggravantes, la violation de ses devoirs constitue une faute grave dans l'exercice de fonctions publiques. Au moment de définir la sanction disciplinaire, la gravité de la faute et des désagréments qui en ont résulté, le degré de responsabilité et la conduite globale du juge par le passé doivent être pris en compte. Le tribunal disciplinaire peut permettre qu'une amende soit payée en 36 mensualités. La règle selon laquelle une sanction disciplinaire doit être imposée peut être contournée si cela ne nuit pas à des intérêts officiels et s'il est raisonnable de supposer, en se fondant sur les circonstances de l'affaire et sur la personnalité du juge, que la seule condamnation suffira à empêcher tout nouveau manquement à ses devoirs. Si le juge est de nouveau condamné pour une faute dans l'exercice de ses fonctions avant un délai de trois ans après l'entrée en vigueur de cette décision, la condamnation précédente doit être prise en compte dans l'examen de la sanction si la faute découle de la même tendance préjudiciable.

---

<sup>54</sup> Article 58 sur le secret professionnel, article 59 sur les cadeaux, articles 63 et 63a sur les activités accessoires, article 64 sur la gestion des incidents et des changements dans la situation personnelle d'un juge, article 70a sur les modifications des locaux fournis par le service, article 75b sur les congés spéciaux, article 79g sur certains problèmes de santé, articles 123/130/143 concernant les informations relatives aux procédures disciplinaires et la compensation à verser au budget de l'Etat, article 179 sur le dépôt de candidature à un poste.

132. L'article 104 de la loi susmentionnée prévoit les mesures disciplinaires suivantes : a) réprimande ; b) amende d'un montant pouvant aller jusqu'à l'équivalent de cinq mois de traitement ; c) mutation dans un autre lieu d'affectation sans bénéficier des indemnités de déménagement ; d) révocation. Toute sanction disciplinaire doit être inscrite dans le dossier professionnel du juge. Les autorités soulignent que le non-respect d'un devoir général ou particulier (y compris les obligations de déclaration des cadeaux et des activités accessoires) peut entraîner des sanctions disciplinaires.

133. On ne dispose pas de statistiques consolidées concernant les mesures disciplinaires qui soient conservées en permanence en Autriche. L'EEG a demandé une typologie des affaires et le ministère fédéral de la Justice a publié, quelques temps après la visite sur place, une présentation synthétique des informations rassemblées pour cette occasion. Elle porte sur les affaires disciplinaires concernant des juges des juridictions de droit commun au cours de la période 2013-2015 et mentionne le tribunal disciplinaire compétent.

Affaires disciplinaires concernant des juges (2013-2015)	
<b>Vienne</b>	21
<b>Graz</b>	61
<b>Linz</b>	27
<b>Innsbruck</b>	29
<b>Total</b>	<b>138</b>

Motif de l'ouverture de la procédure (2013 - 2015) – en pourcentage des affaires				
	Ralentissement de la procédure et de l'exécution de ses missions	Conduite de la procédure inadaptée / erreur judiciaire	Conduite nuisible à l'image de l'institution (sans infraction pénale)	Infraction pénale (article 302 du Code pénal - abus de pouvoir)
<b>Vienne</b>	0 %	71 %	24 %	19 %
<b>Graz</b>	2 %	66 %	26 %	16 %
<b>Linz</b>	37 %	56 %	33 %	48 %
<b>Innsbruck</b>	14 %	86 %	3 %	21 %
<b>Moyenne</b>	11 %	69 %	22 %	24 %

Sanctions à l'issue d'une procédure formelle : sur un total de 17							
	Non coupable	Coupable sans sanction	Renvoi vers une autre action	Amende disciplinaire	Mutation	Récusation	Retenue sur le traitement
<b>Vienne</b>	0	0	1	1	0	0	0
<b>Graz</b>	1	0	0	4	0	0	1
<b>Linz</b>	0	2	0	1	0	0	1
<b>Innsbruck</b>	0	0	2	3	0	0	0
<b>Total</b>	1	2	3	9	0	0	2

Affaires closes sans procédure formelle : sur un total de 121							
	Pas d'action sur le fondement de l'article 78 de la loi sur l'organisation des tribunaux	Clôture de la procédure fondée sur une application analogue de l'article 190 du Code de procédure pénale	Interruption de la procédure fondée sur une application analogue de l'article 197 du Code de procédure pénale	Refus d'engager la procédure (article 123 de la loi sur les fonctions des juges et procureurs)	Clôture	Clôture avec renvoi vers une autre action en justice	Clôture avec application analogue de l'article 143 de la loi sur les fonctions des juges et procureurs
<b>Vienne</b>	0	11	0	4	0	0	0
<b>Graz</b>	1	1	1	49	0	0	0
<b>Linz</b>	0	4	0	9	2	0	2
<b>Innsbruck</b>	20	1	0	3	1	0	0
<b>Total</b>	21	17	1	65	3	0	2

134. Les juges ne bénéficient pas d'immunités. Leurs actes peuvent engager leur responsabilité en vertu des dispositions légales générales, notamment de droit pénal, s'ils commettent une infraction de corruption ou, plus généralement, lorsque leur conduite équivaut à un abus de pouvoir aux termes de l'article 302 du Code pénal :

**Article 302 du Code pénal**

(1) Le fait, pour un agent public, d'abuser sciemment de son pouvoir d'exercice d'une fonction publique consistant à exécuter la loi au nom du gouvernement fédéral, d'un Land, d'un gouvernement local, d'une municipalité ou d'une autre entité de droit publique dans l'intention de nuire au droit d'autrui, est puni de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

(2) Si l'auteur de l'infraction se rend coupable d'abus de pouvoir dans l'exercice de ses fonctions avec une puissance étrangère ou une institution multilatérale ou bilatérale, il est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre un et dix ans. La même sanction s'applique si l'auteur de l'infraction provoque des dégâts d'une valeur supérieure à 50 000 euros.

135. L'EEG relève de fortes variations du nombre de plaintes portées devant les tribunaux disciplinaires, ce qui pourrait indiquer certains problèmes au niveau local. On constate aussi des variations importantes dans la manière dont les plaintes sont traitées par la suite et les procédures closes. Il reste à déterminer si des avertissements sont émis dans la pratique ou pris en compte par les statistiques existantes.

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

### Aperçu du ministère public

136. En 2008, l'ajout du nouvel article 90a dans la Constitution a consacré la position des procureurs comme partie intégrante du pouvoir judiciaire. Les parquets sont donc des autorités judiciaires. Leur organisation est définie par la loi sur le ministère public – ci-après la « loi MP »<sup>55</sup> – qui reprend l'organisation des juridictions décrite au paragraphe 70. Il y a donc des parquets qui sont attachés aux tribunaux de première instance (17 au total), un parquet supérieur au niveau de chaque tribunal régional supérieur (Vienne, Graz, Linz, Innsbruck) et parquet général où siège le procureur général (ci-après PG) au niveau de la Cour suprême. Les 17 parquets sont aussi chargés des affaires de moindre importance (passibles d'une peine maximale d'un an d'emprisonnement) qui sont entendues par les tribunaux de districts, au niveau local. Les enquêtes et les autres étapes de la procédure ainsi que la représentation des accusés devant ces tribunaux de district peuvent être – et sont, en règle générale – déléguées aux « procureurs de district » (voir ci-dessous). Comme c'est le cas pour les tribunaux, les services du ministère public ont recours à des procureurs d'arrondissement qui peuvent être utilisés pour apporter un soutien temporaire dans différentes sections d'un arrondissement donné. Leur nombre ne peut excéder 5 % de l'effectif total (article 175 de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs).
137. La loi MP (article 2a) et le Code de procédure pénale (article 20a) prévoient aussi spécifiquement, depuis septembre 2011, l'existence d'un Bureau central du ministère public, situé au sein du parquet supérieur de Vienne et ayant une compétence nationale pour poursuivre les infractions liées à la criminalité économique et à la corruption, en particulier lorsque les montants concernés dépassent certains seuils. Au moment de la visite sur place, son personnel comprenait 31 procureurs et 11 conseillers ayant une expertise particulière. Le tribunal qui examine ce type d'affaires en première instance est le tribunal régional de Vienne, au sein duquel des sections spécialisées ont été créées pour correspondre au niveau de spécialisation du Bureau central.
138. Contrairement aux tribunaux, les services du ministère public ne sont pas indépendants mais organisés selon un principe de pouvoir et de contrôle hiérarchique, avec le ministre fédéral de la Justice à la tête de ce système (voir ci-dessous, paragraphes 149 et suivants pour plus de précisions).
139. L'EEG considère que l'Autriche n'a pas encore tiré toutes les conséquences de la réforme de 2008 lorsque le parquet est devenu partie intégrante du pouvoir judiciaire. A ce titre, les procureurs devraient en principe bénéficier d'un statut aussi proche que possible de celui des juges. Comme indiqué au paragraphe 143, l'exécutif conserve une certaine discrétion dans la sélection et la nomination des procureurs, y compris pour les plus hautes fonctions ; il n'est pas lié légalement par les propositions des commissions de sélection tant en ce qui concerne l'ordre des candidats que la liste de ceux qui sont proposés. Il n'existe pas non plus de dispositif d'évaluation périodique qui offrirait notamment des critères objectifs guidant les décisions en matière d'évolution de carrière. Comme dans le cas des juges, les incompatibilités doivent être spécifiées clairement, spécialement en relation avec un mandat politique – ce qui n'est pas le cas actuellement (cf. paragraphes 109 et 163 et suivants). **Le GRECO recommande que le statut des procureurs y compris ceux exerçant des fonctions élevées, soit davantage rapproché de celui des juges recommandé dans le présent rapport, en particulier concernant les décisions relatives aux nominations et évolutions**

<sup>55</sup> Texte disponible en allemand :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000842>

**de carrière (le rôle de l'exécutif devrait être limité aux nominations formelles et non le choix du candidat), ainsi que concernant les évaluations périodiques de tous les procureurs et l'incompatibilité de leur fonction avec une fonction politique au sein de l'exécutif ou du législatif.** L'EEG note que tous les membres des commissions siègent à titre individuel et sont indépendants. Cela dit, aux fins d'accroître encore l'impartialité objective (telle que perçue par le public) des décisions prises par la commission située au niveau du ministère de la justice, qui a compétence pour les plus hautes fonctions, l'Autriche pourrait souhaiter attribuer la présidence automatique de cette commission à un procureur de carrière, plutôt qu'à un membre du ministère comme c'est actuellement le cas pour cette commission particulière.

#### Recrutement, carrière et conditions d'emploi

140. Le nombre de procureurs a évolué au cours des dix dernières années, passant d'à peu près 210 en 2005 à environ 300 en 2016. Comme c'est le cas pour les juges, une majorité de procureurs – environ 51 % – sont des femmes ; la situation s'est améliorée ces dernières années en ce qui concerne la proportion de femmes qui occupent des postes de responsabilité. Ceux que l'on appelle les procureurs de district, qui établissent les actes d'accusation au niveau des tribunaux de district et qui exercent leurs fonctions sous la responsabilité et le contrôle des procureurs, sont des fonctionnaires organisés en profession autonome. Il n'est pas nécessaire qu'ils aient un bagage universitaire, mais ils reçoivent une formation spécifique, régie par une ordonnance de 2011<sup>56</sup>. Aux fins de la procédure pénale, ils restent sous la direction et le contrôle des procureurs réguliers du parquet qui a la compétence territoriale pour leur district (article 4 de la loi MP).
141. Les conditions d'emploi des procureurs sont régies à la fois par la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs, présentée dans le chapitre précédent sur les juges, et par la loi relative aux emplois de la fonction publique<sup>57</sup>.

#### *Critères de recrutement*

142. Comme indiqué dans le chapitre sur les juges, les procureurs et les juges forment un corps unique de professionnels régi par la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs. Au cours de leur carrière, ils peuvent passer d'une profession à l'autre. En pratique, ces passerelles professionnelles concernent principalement les juges des juridictions pénales, car les procureurs ont peu de contacts avec les juges travaillant dans d'autres domaines. Le recrutement est le même pour les deux professions, et les personnes intéressées par la carrière de procureur après l'obtention de leur diplôme de droit à l'université, doivent passer les épreuves pour devenir juge. Ensuite, les candidats retenus doivent acquérir au moins un an d'expérience en tant que juge avant de pouvoir postuler auprès du ministère public, même s'il peut y avoir des exceptions à cette expérience professionnelle obligatoire (article 174 de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs).

#### *Procédure de nomination et promotion à un rang supérieur*

143. Il existe 11 catégories de service pour les procureurs, allant du plus bas niveau (procureur d'arrondissement) au grade le plus élevé (procureur général). Aux termes de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs (article 177), tous ces postes doivent être pourvus en lançant une procédure ouverte dont l'annonce est diffusée sur divers sites web et chaînes publiques. Les candidatures sont examinées par la commission du personnel compétente. Il y a une commission de ce type au sein du ministère fédéral de la Justice (mise en place pour cinq ans),

<sup>56</sup> <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007518>

<sup>57</sup> <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008470>

qui est chargée de sélectionner des candidats et de faire des propositions pour le poste de directeur des quatre parquets supérieurs et de celui de directeur du parquet général (le procureur général). Il existe aussi une commission au sein du parquet général, et une autre pour chacun des quatre parquets supérieurs (ces organes sont permanents), qui sont responsables de la sélection des candidats pour les autres fonctions. Toutes les commissions doivent être constituées de personnes qui remplissent les critères pour être procureur. Elles se composent de six membres parmi lesquels figurent, selon les cas, des employés du ministère de la Justice et des procureurs chevronnés (ils président les commissions), un procureur délégué par un syndicat, un employé du service du personnel du ministère et deux membres d'organes représentatifs des parquets. Les membres des commissions siègent à titre individuel et sont indépendants. Après un examen des candidatures (l'entretien est facultatif), la commission propose au ministre de la Justice les trois candidats les plus aptes à occuper les postes vacants (ou deux fois plus de noms qu'il n'y a de postes à pourvoir). Ces propositions sont publiées sur le site web du ministère, et sont suivies du nom du candidat ou des candidats sélectionnés par le ministère. Par la suite, ceux-ci sont nommés par le ministre ou par le Président pour les fonctions les plus élevées. Comme il a été indiqué dans le chapitre consacré aux juges, l'exécutif n'est pas légalement lié par les propositions d'une commission tant pour ce qui concerne l'ordre de mérite et la liste des candidats retenus.

144. Il n'existe pas de système de promotion en tant que tel. Les procureurs intéressés par un poste de plus haut rang doivent déposer une candidature pour un poste vacant et suivre la procédure ci-dessus.

#### *Evaluation du travail d'un procureur*

145. Comme c'est le cas pour les juges, les procureurs ne font pas l'objet d'une quelconque évaluation périodique. L'EEG a cependant été assurée qu'en raison du système de fonctionnement des services du ministère public, avec d'étroites interactions entre collègues et avec les supérieurs hiérarchiques, le travail des procureurs est évalué en continu, du point de vue qualitatif comme du point de vue quantitatif.

#### *Mutation d'un procureur*

146. Contrairement aux juges, qui jouissent du principe d'inamovibilité, les procureurs peuvent être mutés à un autre poste ou à d'autres fonctions, par exemple dans l'intérêt d'un service, en cas de changements organisationnels, lorsqu'il faut pourvoir un poste vacant mais qu'il n'y a pas de candidat satisfaisant, si une mesure de discipline a été appliquée, etc. Cette question est régie par les règles générales de la fonction publique, article 38 de la loi relative à l'emploi dans la fonction publique. Avec son consentement, un procureur peut aussi être affecté au ministère de la Justice, à un autre parquet ou à un autre organe judiciaire pour effectuer des tâches administratives, conformément à d'autres dispositions de cette même loi et à l'article 206 de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs.

#### *Cessation des fonctions et révocation*

147. Comme les juges, les procureurs bénéficient d'un poste à vie jusqu'à leur départ à la retraite. Autrement, leurs fonctions peuvent prendre fin pour les motifs prévus par les lois susmentionnées, en général à la suite d'une démission volontaire, pour des raisons de santé (retraite anticipée), à la suite d'une décision disciplinaire en raison d'une grave violation des règles disciplinaires ou après une condamnation pénale si la sanction prononcée excède six mois ou un an d'emprisonnement (selon les cas) ou lorsque l'acte commis est lié à un abus de pouvoir.

## *Rémunération et avantages*

148. Les procureurs, puisqu'ils sont traités comme des juges qui ont choisi le ministère public, continuent de percevoir le même traitement et de bénéficier du même système de progression des revenus fondé sur l'ancienneté. Le barème de traitement est adapté à la répartition des fonctions et des responsabilités au sein du parquet et dans la pratique, les procureurs débutants gagnent légèrement plus que leurs homologues juges. Le chef du Bureau du procureur général perçoit un traitement mensuel brut spécial (fixé) de 11 250 EUR. Contrairement aux juges, les procureurs bénéficient de quelques avantages supplémentaires, conformément à la loi relative à l'emploi dans la fonction publique (en particulier en matière de vêtements et d'équipement).

## Gestion des affaires et procédure

149. Contrairement aux tribunaux, les parquets sont organisés comme un organe hiérarchisé et unifié. Les décisions sur les affaires sont prises collectivement en accord avec les responsables. Dans ce contexte, les procureurs sont interchangeables. Le principe de poursuite obligatoire s'applique en Autriche. Les circonstances dans lesquelles un procureur peut ignorer les conséquences juridiques d'un acte sont énoncées par la loi et concernent les affaires où la faible gravité d'un acte ne mérite pas le coût engendré par une action en justice, si un préjudice mineur causé à la victime a été indemnisé, etc. Conformément à l'article 2 de la loi relative au ministère public, le chef d'un parquet, d'un parquet supérieur ou du parquet général peut prendre en charge toute tâche effectuée par un agent subordonné dans une affaire particulière ou peut charger une personne, qui n'est pas l'agent compétent, d'exercer les fonctions de procureur en cas de motif sérieux.
150. S'agissant des garanties contre les délais illégitimes, la durée d'une procédure d'enquête jusqu'à la présentation de la mise en accusation ou jusqu'à l'abandon de l'enquête ne doit normalement pas dépasser trois ans (article 108a du Code de procédure pénale). Si la procédure ne peut être achevée dans ce délai, le ministère public doit en rendre compte devant le tribunal et apporter des explications. Le tribunal vérifie ensuite s'il y a un motif valable d'abandon des poursuites et peut étendre la durée maximale de l'enquête de deux ans. Il détermine également si la procédure a porté atteinte à l'exigence de rapidité de la procédure (article 9), en tenant dûment compte des circonstances de l'affaire (conduite de l'accusé, complexité de l'affaire, nombre de parties engagées dans la procédure). D'autres possibilités d'action sont ouvertes à un suspect en vertu de l'article 108 du code susmentionné. Il peut demander au tribunal, par l'intermédiaire du parquet, de suspendre la procédure : a) si, sur la base du rapport de police ou des conclusions de l'enquête, il est établi que l'infraction ne peut pas être sanctionnée par le tribunal ; b) si la poursuite de la procédure à l'encontre de l'accusé est inadmissible pour d'autres motifs juridiques ; c) si, eu égard à l'urgence et au poids des soupçons existants de l'infraction, ainsi qu'à la durée et à la portée de la procédure d'enquête jusqu'à présent, la poursuite des investigations n'est pas justifiée, et qu'une intensification des soupçons n'est pas attendre de la poursuite de la clarification des faits. Une demande de suspension de la procédure peut être déposée au plus tôt trois mois après le début de la procédure pénale ; cependant, si l'accusé encourt une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement, six mois doivent s'être écoulés après le début de la procédure pénale. Si le ministère public ne suspend pas la procédure, il doit déposer une requête devant le tribunal qui statue ensuite sur cette question.
151. En vertu de l'article 2, paragraphe 1 de la loi relative au ministère public, les procureurs sont responsables devant les parquets supérieurs, qui – comme le

parquet général – sont directement responsables devant le ministère fédéral de la Justice. Ainsi, le parquet général n’a pas le rôle que peut avoir dans d’autres pays le Bureau du procureur général, car il ne fait pas partie de la hiérarchie de contrôle, et la loi ne prévoit pas que le procureur général ou le parquet général<sup>58</sup> exerce un contrôle sur les parquets supérieurs ni sur les parquets ; elle ne lui attribue pas non plus de pouvoir de contrôle ou de délégation sur ces autorités (contrairement au procureur supérieur vis-à-vis des procureurs). Le rôle du procureur général est limité à celui de représentant légal de l’Etat, en tant que gardien de la loi, et il remplit cette mission notamment en interjetant appel contre les décisions de justice<sup>59</sup>, en publiant des prises de position (appelées « croquis ») sur les affaires traitées par les services du ministère public et dans une certaine mesure en veillant à la bonne attribution des affaires : le PG peut ainsi renvoyer une affaire d’un parquet à un autre en cas de risques de partialité ou si des problèmes de compétence se posent (article 28 du Code de procédure pénale). Le parquet général participe aux audiences tenues devant la Cour suprême, mais il n’est aucunement tenu d’adopter le point de vue du ministère public. De plus, le procureur général n’est pas compétent pour accepter les plaintes concernant l’un des organes de poursuite pénale ; toute requête de ce type doit en revanche être soumise au procureur supérieur compétent ou au ministère fédéral de la Justice.

152. La loi MP (articles 8 à 31) décrit en détail les canaux d’information et les modalités de l’instruction dans les différentes affaires, qui sont inhérents à l’organisation hiérarchique du ministère public. En particulier, les bureaux inférieurs du ministère public doivent informer les parquets supérieurs de toute question pénale qui puisse avoir un intérêt public particulier pour des raisons liées au sujet examiné (y compris les questions fondamentales) ou à la situation du suspect dans l’opinion publique, en précisant les actions envisagées, si elles ont déjà été déterminées. Ce devoir de signalement n’empêche pas le parquet de prendre des mesures préventives immédiates en raison de l’urgence de la situation. Le parquet supérieur compétent examine l’affaire et fait suivre les informations – accompagnées de son propre avis sur la question – au ministre fédéral de la Justice lorsque l’enjeu dépasse le seul intérêt local et lorsqu’un plan d’action peut déjà être proposé. Les instructions sur ces mesures à prendre, données par les parquets supérieurs aux parquets subordonnés, ainsi que celles adressées par le ministre de la Justice aux parquets supérieurs, doivent être transmises par écrit et contenir des explications. Des discussions face à face peuvent aussi être organisées entre les parquets supérieurs et les parquets subordonnés, ainsi qu’entre les parquets supérieurs et le ministère ; il doit par la suite en être rendu compte dans des procès-verbaux. Les échanges à l’oral en cas d’urgence (lorsque des mesures d’exécution ou de protection doivent être mises en œuvre) doivent être ensuite confirmés à l’écrit. La loi définit trois catégories de situations où le ministre est tenu d’adresser une instruction : lorsque le rapport reçu rend compte de manquements, d’incohérences ou d’une possible mauvaise interprétation de la loi dans la manière dont l’autorité chargée des poursuites traite l’affaire.

---

<sup>58</sup> Il se compose de trois sections, qui comprennent des chefs de sections appelés premiers avocats généraux et de douze adjoints du procureur général que l’on appelle avocats généraux.

<sup>59</sup> Comme l’indique le site web [www.Generalprokuratur.gov.at](http://www.Generalprokuratur.gov.at), le principal but de cet appel – prévu par l’article 23 du Code de procédure pénale, qui ne peut être interjeté que par le procureur général et n’est soumis à aucune limite de temps, indépendamment du fait que la décision puisse être définitive – est de garantir l’uniformité et la conformité de l’application du droit (l’objectif étant d’éviter que le même genre d’infractions ne se produise à l’avenir). Pour autant, il sert aussi à rétablir la justice dans une affaire où une personne a été condamnée à tort, si l’accusé est injustement désavantagé par le tribunal pénal de toute autre façon ou pour le bénéfice d’une partie à la procédure dans une situation comparable (ce recours peut conduire à conclure qu’un acquittement est illégitime ou qu’un autre acte illicite bénéficie à une personne sans qu’il conduise à l’annulation de la décision). Une mesure illicite prise par un tribunal pénal peut aussi signifier qu’il n’a pas pris de décision, de façon illicite, ou, dans certaines circonstances, un simple délai dans la décision. Même les motifs illégitimes qui justifient un jugement qui n’a pas d’effet décisif sur la décision peuvent faire l’objet d’un recours en nullité visant à préserver l’intégrité du droit.

153. Au sein des services du ministère public, lorsqu'un procureur est préoccupé par la légalité de l'instruction, il doit faire part de son inquiétude au parquet dont elle émane, il peut demander à ce que l'instruction lui soit transmise par écrit ou qu'elle soit renouvelée (sinon elle sera considérée comme nulle), et enfin il peut demander à être dessaisi de l'affaire si son opinion et celle du parquet divergent toujours (article 30 de la loi MP). Les instructions ayant pour objet la clôture ou la poursuite/l'initiation d'une procédure judiciaire sont confidentielles jusqu'à la publication de la décision formelle du parquet concernant les poursuites ou l'affaire examinée, selon le cas. La loi MP dispose néanmoins qu'après cette étape, le fait de divulguer l'identité de l'autorité qui a émis l'instruction ou de révéler l'objet de l'instruction ne constitue pas une violation du secret professionnel.
154. Les dispositions actuelles résultent d'une révision de la législation engagée en 2014 et achevée en 2015 ; elle est finalement entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Une série de facteurs ont été à l'origine de cette révision. Tout d'abord, ces dernières années, l'éventuelle création d'un service du ministère public indépendant et la nécessité de garantir une image d'impartialité plus forte faisaient l'objet de discussions permanentes. Un consensus n'a pu être atteint en 2015 pour transférer la responsabilité d'engager des poursuites pénales du gouvernement vers un ministère public indépendant dirigé par un procureur général ; des améliorations techniques ont été privilégiées à la place. En outre, la nomination de l'actuel ministre de la Justice a donné lieu à des controverses publiques au sujet d'éventuels conflits d'intérêts liés à ses fonctions précédentes de conseiller juridique dans des affaires pénales très médiatisées encore pendantes après qu'il a été appelé au gouvernement<sup>60</sup>. Les autorités souhaitaient par ailleurs simplifier et canaliser le flux d'informations vers le haut de la hiérarchie et les instructions transmises vers le bas, en particulier pour réduire les délais inutiles dans les procédures pénales. Dernier point, mais non le moindre, la réforme a défini une base légale spécifique pour la création en 2014<sup>61</sup> d'un organe consultatif auprès du ministère de la Justice, un « Conseil des sages » qui a été renommé en janvier 2016 « Conseil des instructions ». L'organisation, les responsabilités et les modalités de participation de cet organe sont détaillées aux articles 29b et 29c de la loi MP, telle que modifiée :

**Article 29b de la loi MP (extraits)**

**Conseil consultatif pour les instructions ministérielles (« Conseil des instructions » [« Weisungsrat »])**

(1) Un conseil consultatif pour les instructions ministérielles (« Weisungsrat ») est créé au sein du Bureau du procureur général. Il est constitué du procureur général, qui le préside, et de deux autres membres. S'ils ne peuvent y participer, le procureur général est représenté par le premier avocat général, par ordre hiérarchique (article 182, paragraphe 3 RStDG), les deux autres membres étant représentés par des membres suppléants.

(2) Les deux autres membres et les membres suppléants sont désignés par le Président fédéral pour une période de sept ans sur proposition du gouvernement fédéral, qui s'appuie sur une présélection réalisée par le Commissaire [indépendant] à la protection juridique [« Rechtsschutzbeauftragter »] (article 47a du Code de procédure pénale) après consultation des présidents de la Cour constitutionnelle, du tribunal administratif et de la Cour suprême. Les membres ne peuvent pas être reconduits dans leurs fonctions. La proposition doit contenir au moins deux fois plus de noms qu'il n'y a de sièges de membres vacants. En cas de retrait prématuré d'un membre ou d'un membre suppléant, un successeur est désigné pour le reste du mandat.

(...)

<sup>60</sup> Voir <http://derstandard.at/1392686815703/Causa-Alijew-Brandstetter-holt-die-Vergangenheit-ein>

<sup>61</sup> A cette époque, il a été créé en vertu de dispositions légales générales relatives à la création d'organes consultatifs au niveau des ministères fédéraux.

### **Article 29c de la loi MP– Missions du Conseil des instructions**

(1) Le ministre fédéral de la Justice doit soumettre le rapport du ministère public sur l'approche envisagée conformément à l'article 8, paragraphe 1 de la loi MP, l'avis du parquet supérieur et un projet de décision dûment motivé au Conseil des instructions (article 29b de la loi MP) pour qu'il donne son avis dans les cas suivants :

1. une instruction doit être donnée au sujet du traitement d'une affaire particulière (article 29a, paragraphe 1 de la loi MP) ;
2. une affaire pénale implique les plus hautes autorités du pouvoir exécutif (article 19 de la Constitution fédérale)<sup>62</sup>, des membres de la Cour constitutionnelle, du tribunal administratif et de la Cour suprême, ou du Bureau du procureur général ;
3. le ministre fédéral de la Justice estime que c'est nécessaire en raison de l'intérêt extraordinaire du public pour cette affaire pénale, suscité en particulier par une couverture médiatique suprarégionale soutenue ou des critiques répétées de la part du public à l'égard de l'approche adoptée par le ministère public et par la direction des enquêtes judiciaires, ou pour des raisons de partialité.

(2) Lorsque le ministre fédéral de la Justice soumet son projet de décision au conseil conformément au paragraphe 1, le président convoque une réunion du conseil dès que possible. Le dossier d'enquête doit lui être envoyé à sa demande, en intégralité ou en partie.

(3) Dans le respect des exigences de rapidité de la procédure (article 9 du code de procédure pénale), le conseil émet, dans les meilleurs délais, une déclaration écrite portant sur le projet de décision du ministre fédéral de la Justice. Si le ministre de la Justice s'écarte de la position exprimée par le conseil, cette déclaration, accompagnée d'une indication des motifs pour lesquels elle n'a pas été prise en compte, doit être publiée dans le rapport au Conseil national et au Conseil fédéral, conformément à l'article 29a, paragraphe 3 de la loi MP.

(4) Si en vertu du paragraphe 1, le conseil a été consulté et qu'une instruction visant à clôturer la procédure d'enquête est émise par la suite, le ministère public doit en informer le Commissaire à la protection juridique, conformément à l'article 194, paragraphe 3 du Code de procédure pénale, avec les conséquences de l'article 195, paragraphe 2a du Code de procédure pénale.

(5) En matière de coopération pénale internationale des autorités judiciaires et dans d'autres cas qui ne permettent pas de délai, en particulier en ce qui concerne les questions de détention, la décision de produire une renonciation à former un recours et l'exécution des appels, il est acceptable de consulter le Conseil des instructions par la suite.

155. Le Conseil des instructions, au sein du Bureau du procureur général, se compose du procureur général lui-même, qui le préside, et de deux autres membres nommés pour un mandat non renouvelable de sept ans. Ces derniers et leurs suppléants sont désignés par le Président de l'Autriche sur proposition du gouvernement (avec un avis des présidents des trois plus hautes juridictions), après une présélection des candidats par le commissaire à la protection juridique [*Rechtsschutzbeauftragter*] : il doit sélectionner deux fois plus de candidats qu'il n'y a de membres et de suppléants à désigner. Comme indiqué dans l'aperçu du système judiciaire au chapitre précédent (cf. paragraphe 75), le commissaire à la protection juridique est une personne nommée par le ministre de la Justice.
156. Une fois que le ministre fédéral de la Justice a examiné une affaire transmise par un parquet supérieur pour les motifs mentionnés ci-dessus, il doit demander la position du Conseil des instructions sur la question lorsqu'il a l'intention d'émettre une instruction sur la manière de gérer une affaire ou s'il s'agit d'une affaire pénale impliquant « les plus hautes autorités du pouvoir exécutif (article 19 de la Constitution fédérale), des membres de la Cour constitutionnelle, du tribunal administratif et de la Cour suprême, ou du Bureau du procureur général ». A la discrétion du ministre, il peut aussi solliciter un avis « en raison de l'intérêt extraordinaire du public pour cette affaire pénale, suscité en particulier par une couverture médiatique suprarégionale soutenue ou des critiques répétées de la part du public à l'égard de l'approche adoptée par le ministère public et par la direction des enquêtes judiciaires, ou pour des raisons de partialité ». La loi MP précise que lorsque le conseil a été consulté et qu'une instruction visant à clôturer la procédure d'enquête est émise par la suite, le ministère public doit en informer le Commissaire à la protection juridique [*Rechtsschutzbeauftragter*] des affaires

<sup>62</sup> Il s'agit du Président fédéral, des ministres fédéraux et des secrétaires d'Etat ainsi que des membres des gouvernements des Länder. Pour le texte intégral de la Constitution, voir la note 13.

judiciaires, conformément à l'article 194, paragraphe 3 du Code de procédure pénale, avec les conséquences de l'article 195, paragraphe 2a. Il peut ensuite adresser au tribunal une requête pour ordonner au ministère public de reprendre les poursuites.

157. La documentation parlementaire montre que le nombre d'instructions émanant du ministère de la Justice a diminué ces dernières années<sup>63</sup> :

Instructions ministérielles fondées sur l'article 29a, paragraphe 1 de la loi MP (situation au 16 juin 2016)									
	2013		2014		2015		2016		
<b>Nombre total, dont le nombre d'affaires suscitant un intérêt particulier du public</b>	43	13	38	9	24	8	6	3	

158. Certaines statistiques ont été fournies concernant les résultats des affaires ayant impliqué le Conseil des instructions et son prédécesseur, le Conseil des sages. Ainsi, depuis la nomination de l'actuel ministre fédéral de la Justice le 16 décembre 2013 et jusqu'au 11 avril 2016, 66 instructions ministérielles ont été émises. Suivant les recommandations du conseil, le ministère de la Justice s'est abstenu d'émettre des instructions dans cinq affaires et a modifié ses instructions dans trois cas. Dans deux affaires, pour lesquelles le ministre de la Justice avait consulté le conseil pour d'autres raisons (sans suggérer d'émettre une instruction sur l'approche envisagée), le ministère a suivi la recommandation de son organe consultatif et a émis une instruction (ces deux affaires sont prises en compte dans le chiffre total de 66 instructions).
159. L'EEG a appris que les dispositions ci-dessus résultent d'un compromis. Certains syndicats de juges professionnels auraient préféré un modèle de service responsable des poursuites pleinement indépendant du ministre, dans lequel le procureur général serait investi de l'autorité générale. Il leur a été opposé que cette évolution nécessiterait de modifier la Constitution, étant donné que le gouvernement est normalement responsable de l'engagement de poursuites, et qu'il n'y avait pas de consensus politique pour adopter cette réforme. À l'heure actuelle, les avis divergent sur les véritables conséquences positives de la création du Conseil des instructions. Bien qu'il soit reconnu qu'il a permis d'instaurer certaines garanties supplémentaires contre l'ingérence politique et d'améliorer la perception de l'indépendance des actions des procureurs, il reste encore plusieurs aspects à améliorer. Le conseil est toujours présidé par un procureur et ses travaux sont préparés par des procureurs qui sont toujours soumis à l'autorité ministérielle ; par ailleurs, le fonctionnement du conseil est largement déterminé par des règles qui ne sont pas publiques. L'EEG est spécialement préoccupée par le fait que tous les membres du conseil soient choisis par le pouvoir exécutif et dans ce contexte, fin 2015, le recrutement des membres du conseil s'est avéré délicat, car le nombre de candidats était insuffisant : le Président fédéral – qui choisit les membres du conseil sur une liste comprenant deux fois plus de candidats proposés par le gouvernement n'a pas eu d'autre choix que de nommer les personnes proposées. Le problème posé par le fait que le procureur général, qui préside actuellement le conseil, puisse se trouver lui-même dans une position contestable s'il doit prendre une décision concernant une affaire qu'il a déjà examinée plus tôt dans la procédure, a également été abordé. L'EEG est également préoccupée par le fait que le ministre de la Justice conserve la faculté de mettre un terme à des procédures pénales dans des dossiers en lien avec la corruption même lorsque le conseil préconiserait le contraire. D'un autre côté, les autorités autrichiennes mettent en avant le fait que le ministre de la Justice doit toujours informer le parlement de tels cas et le fait que le Commissaire à la protection juridique peut

<sup>63</sup> Source : annexe au document parlementaire 8962/AB du 18 juillet 2016

toujours ordonner au besoin – dans tous les cas – la reprise de la procédure. L’EEG apprécie que l’Autriche continue donc de prendre des mesures pour sécuriser l’impression d’impartialité qui doit être suscitée par le système judiciaire. D’autres améliorations peuvent être envisagées à l’avenir, lorsque des informations seront disponibles sur une plus longue période quant aux bénéfiques réels du Conseil des instructions, par exemple en envisageant de rendre ses avis obligatoires pour le ministre.

160. L’EEG est par ailleurs préoccupée par les pratiques abusives qui pourraient naître des modalités prévues en vertu de l’article 108 du Code de procédure pénale. L’EEG partage pleinement les inquiétudes de l’Autriche quant à la nécessité de mettre en œuvre des procédures pénales rapides, mais la manière dont le mécanisme décrit ci-dessus est conçu pourrait devenir un outil puissant dans les mains de suspects « en col blanc » s’ils commencent à utiliser toutes les possibilités offertes par la procédure pour empêcher les autorités d’entreprendre des enquêtes ou des poursuites, s’ils essaient de discréditer un procureur, etc. Le fait, par exemple, qu’une demande d’interruption de la procédure puisse être soumise seulement trois ou six mois après le début de la procédure pénale est clairement incompatible avec une enquête complexe qui impliquerait de mener des investigations financières ou d’enquêter et de demander de l’aide à l’étranger ; selon l’expérience internationale, il n’est pas rare que des informations ne soient envoyées qu’au bout d’un an par les pays requis. Les professionnels rencontrés pendant la visite, lorsqu’ils décrivaient les difficultés auxquelles ils faisaient face lors du traitement d’affaires ayant un fort retentissement, ont confirmé les craintes de l’EEG. L’Autriche pourrait peut-être envisager de commanditer une étude sur l’utilisation en pratique de l’article 108 susmentionné, et d’ajuster sa formulation pour que cette procédure ne puisse plus être détournée dans des affaires portant sur des infractions de corruption et d’autres formes complexes de délinquance.

#### Principes éthiques et règles déontologiques

161. Comme indiqué dans le chapitre sur les juges, l’article 57 de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs définit certaines obligations fondamentales concernant la conduite des juges et des procureurs, notamment la loyauté envers le pays, le dévouement dans l’exercice de leurs fonctions, la volonté d’améliorer leurs compétences, l’efficacité dans l’exercice de leurs fonctions, la volonté de ne pas nuire à l’image du corps judiciaire ni à la réputation de la profession dans l’exercice de leurs fonctions et en privé. Peu de temps après la publication de la Déclaration de Wels, l’association des procureurs autrichiens a adopté un Code professionnel<sup>64</sup> composé de neuf articles rédigés de façon analogue à la déclaration (voir paragraphe 103). Ce texte au caractère déclaratoire a été adopté par une association professionnelle pour ses membres.<sup>65</sup> Il ne peut pas conduire à l’adoption de mesure d’application. Au cours de la visite, les procureurs ont indiqué, comme l’ont fait les juges, qu’ils ne sont pas concernés non plus par le Code de conduite de la Chancellerie fédérale consacré à la lutte contre la corruption. C’est assez surprenant étant donné la couverture générale nationale donnée à ce code dans l’ensemble du secteur public ; en outre, les procureurs sont soumis aux règles générales de la fonction publique fédérale qui portent sur un certain nombre d’obligations ; après la visite, les autorités ont réitéré que ce code de la Chancellerie s’applique aux juges et aux procureurs. Par ailleurs, l’EEG n’a appris l’existence du Code professionnel que pendant les discussions sur place, ce qui pousse à se poser des questions sur l’efficacité de ce texte et sur la sensibilisation des procureurs à son égard. Comme dans le cas de la Déclaration de Wels, il est évident que le Code professionnel a besoin d’être complété par des informations

<sup>64</sup> Texte disponible en allemand sur <http://www.staatsanwaelte.at/node/201>

<sup>65</sup> Les autorités soulignent qu’il n’existe qu’une seule organisation pour les procureurs et qu’elle rassemble plus de 90% de ceux-ci dans tout le pays.

concrètes et des exemples supplémentaires pour mieux aider les procureurs au quotidien. **Le GRECO recommande i) de s’assurer que tous les procureurs soient liés par un code de conduite accompagné, ou complété par des lignes d’orientation appropriées, et ii) qu’un système soit mis en place pour fournir des conseils confidentiels et soutenir la mise en œuvre du code dans le travail quotidien.**

#### Conflits d’intérêts

162. Les autorités autrichiennes considèrent que l’article 57 de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs constitue le cadre juridique permettant de traiter les conflits d’intérêts, associé aux dispositions ci-dessous des articles 56 et 37 de la loi relative à l’emploi dans la fonction publique portant sur les conditions de l’exercice d’activités annexes. Il n’existe pas de définition ni de typologie des conflits d’intérêts.

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Incompatibilités et activités accessoires*

163. Les procureurs sont essentiellement soumis à des règles similaires à celles qui s’appliquent aux juges pour ce qui est des activités accessoires et comme souligné au paragraphe 109, les incompatibilités avec une fonction législative ou exécutive ne sont pas clairement posées (il est toutefois question, depuis peu, de combler ce vide). La loi relative à l’emploi dans la fonction publique (articles 56 et 37), de la même façon que la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs (les dispositions pertinentes sont spécifiques aux juges), fait aussi une distinction entre les **activités annexes** qui sont sans rapport avec les fonctions officielles du procureur, et les **tâches supplémentaires**, qui ont un lien avec son statut. Ainsi, un procureur ne peut s’engager dans des activités annexes incompatibles avec la dignité de sa fonction, ou qui l’empêche de consacrer tout son temps, son énergie, ses compétences et ses efforts au service public, ou encore qui pourrait faire naître des soupçons de partialité. Les procureurs doivent informer leurs « supérieurs hiérarchiques » du début et de la fin de ces activités, de leur type et de leur importance. Le concept de supérieurs hiérarchiques désigne le chef du parquet d’affectation du procureur. De la même façon, un procureur doit signaler tout engagement dans une instance dirigeante d’une entité juridique de droit privé à but lucratif. Une interdiction de sa hiérarchie doit lui être adressée par écrit. Le ministre peut décider par décret d’ajouter d’autres activités parmi celles qu’il est impossible d’exercer ; les autorités ont confirmé qu’à ce jour, il n’avait pas été pris de décret sur ce sujet au sujet des juges et procureurs. Des tâches supplémentaires peuvent être attribuées aux procureurs par la fédération, notamment au sein d’organes d’entités juridiques de droit privé appartenant en partie ou intégralement à l’Etat. L’exercice de ces activités doit être autorisé par le chef du parquet et peut être effectif, à condition que les heures de travail aient été adaptées en conséquence.

164. Les procureurs peuvent aussi rendre des avis d’experts sur des sujets en rapport avec leurs fonctions, à condition que l’exercice de cette activité soit approuvé ; s’il menace les intérêts du service, il sera refusé.

##### *Récusation et retrait*

##### *Cadeaux*

165. Les règles en matière de cadeaux pour les procureurs sont les mêmes que celles qui s’appliquent aux juges, sauf qu’elles ne sont pas prévues par l’article 59 de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs (cette disposition est spécifique aux juges), mais par l’article 59 de la loi relative à l’emploi dans le

secteur public. Il y a donc une interdiction générale d'accepter les cadeaux, à l'exception des petits cadeaux de courtoisie, et les cadeaux honorifiques deviennent en principe propriété de l'Etat. Les procureurs qui manqueraient à ce devoir seraient passibles de sanctions disciplinaires ou pénales, notamment pour corruption. Comme cela a déjà été indiqué concernant les juges, la situation se serait considérablement améliorée ces dernières années et il semble qu'une faible tolérance est appliquée en pratique pour toute forme de cadeau et d'avantage.

#### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

166. Les activités exercées après la cessation des fonctions d'un procureur sont sujettes à des restrictions, conformément aux dispositions de la loi relative à l'emploi dans la fonction publique (article 20). Les règles sont similaires à celles prévues par la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs qui concerne à la fois les juges et les procureurs. Les procureurs ne peuvent prendre des fonctions au sein de certaines entités pendant une période de six mois après la cessation de leurs fonctions officielles. Comme l'EEG l'a déjà souligné, cette durée de six mois est trop courte et ne constitue pas une garantie satisfaisante contre la corruption sous la forme de perspectives professionnelles. L'EEG est par ailleurs préoccupée par la multiplicité des règles applicables aux procureurs et par les problèmes que cela peut entraîner dans la pratique. L'Autriche pourrait peut-être examiner cette question.

#### *Contacts avec les tiers, informations confidentielles*

167. Conformément à l'article 46 de la loi relative à l'emploi dans la fonction publique, les procureurs – comme tous les fonctionnaires – prêtent serment de confidentialité au sujet de faits dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Ce devoir reste applicable après la cessation des fonctions. Le texte de cet article est fortement inspiré de l'article 58 de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs, qui s'applique uniquement aux juges.

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

168. Les procureurs ne sont pas soumis à un système de déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts, outre l'obligation mentionnée plus haut de déclarer leurs activités accessoires.

#### Contrôle

169. En raison de l'organisation hiérarchique du ministère public, un contrôle pyramidal direct est exercé sur les parquets subordonnés et les procureurs à titre individuel. Au sommet de la hiérarchie, le contrôle est assuré par le ministère de la Justice et par le parquet général (voir les informations détaillées dans les paragraphes 136 et suivants).
170. Comme indiqué dans le chapitre sur les juges, l'article 111 de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs définit les autorités pertinentes en ce qui concerne les mesures disciplinaires : chacun des quatre tribunaux régionaux supérieurs (Vienne, Graz, Linz et Innsbruck) peut aussi remplir la fonction de tribunal disciplinaire pour les procureurs affectés dans le ressort de l'un des tribunaux régionaux supérieurs. La Cour suprême est responsable des membres du parquet général et des procureurs supérieurs issus d'un des quatre parquets supérieurs (Vienne, Graz, Linz et Innsbruck). Les commissions disciplinaires sont composées de juges de haut rang et de juges de la cour d'appel. En outre, un enquêteur disciplinaire doit être désigné parmi les juges des tribunaux régionaux supérieurs. L'EEG renvoie à la description générale figurant dans le chapitre sur les juges.

171. Lors des discussions sur place, l'EEG a constaté que les procureurs supérieurs semblent bien conscients de leurs responsabilités.

#### Mesures d'application et immunités

172. Comme les juges, les procureurs ne bénéficient pas d'immunités en Autriche. Ils sont responsables de leurs actes en vertu des dispositions légales générales, y compris par exemple de droit pénal dans le cas où ils se rendraient coupables de corruption ou d'un abus de leurs fonctions officielles. L'article 104 de la loi relative aux fonctions des juges et des procureurs prévoit les mesures disciplinaires suivantes : a) réprimande ; b) amende d'un montant pouvant aller jusqu'à l'équivalent de cinq mois de traitement ; c) mutation dans un autre lieu d'affectation sans bénéficier des indemnités de déménagement ; d) révocation. Toute sanction disciplinaire doit être inscrite dans le dossier professionnel du procureur. Comme indiqué dans le chapitre sur les juges, le non-respect d'un devoir général ou particulier (y compris les obligations de déclaration des cadeaux et des activités accessoires) peut entraîner des sanctions disciplinaires. Les données ci-après sur le nombre de plaintes et de poursuites menées contre des procureurs (au cours de la période 2013-2015) ont été diffusées après la visite :

Affaires disciplinaires concernant des procureurs (2013-2015)							
<b>Vienne</b>				2			
<b>Graz</b>				13			
<b>Linz</b>				Données non disponibles (N/D)			
<b>Innsbruck</b>				3			
<b>Total</b>				<b>18</b>			
Motif de l'ouverture de la procédure (2013 - 2015) – en pourcentage des affaires							
	Ralentissement de la procédure et de l'exécution de ses missions	Conduite de la procédure inadaptée / erreur judiciaire	Conduite nuisible à l'image de l'institution (sans infraction pénale)	Infraction pénale (article 302 du Code pénal - abus de pouvoir)			
<b>Vienne</b>	100 %	0 %	0 %	0 %			
<b>Graz</b>	15 %	54 %	23 %	23 %			
<b>Linz</b>	(N/D)	(N/D)	(N/D)	(N/D)			
<b>Innsbruck</b>	33 %	0 %	67 %	67 %			
<b>Moyenne</b>	28 %	39 %	28 %	28 %			
Sanctions à l'issue d'une procédure formelle : sur un total de 4							
	Non coupable	Coupable sans sanction	Renvoi vers une autre action	Amende disciplinaire	Mutation	Récusation	Retenue sur le traitement
<b>Vienne</b>	0	0	1	0	0	0	0
<b>Graz</b>	0	0	1	1	0	0	1
<b>Linz</b>	(N/D)	(N/D)	(N/D)	(N/D)	(N/D)	(N/D)	(N/D)
<b>Innsbruck</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	0	0	2	1	0	0	1
Affaires closes sans procédure formelle : sur un total de 11							
	Pas d'action sur le fondement de l'article 78 de la loi sur l'organisation des tribunaux	Clôture de la procédure fondée sur une application analogue de l'article 190 du Code de procédure pénale	Interruption de la procédure fondée sur une application analogue de l'article 197 du Code de procédure pénale	Refus d'engager la procédure (article 123 de la loi sur les fonctions des juges et procureurs)	Clôture	Clôture avec renvoi vers une autre action en justice	Clôture avec application analogue de l'article 143 de la loi sur les fonctions des juges et procureurs
<b>Vienne</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Graz</b>	0	0	0	7	1	0	0
<b>Linz</b>	(N/D)	(N/D)	(N/D)	(N/D)	(N/D)	(N/D)	(N/D)
<b>Innsbruck</b>	0	0	0	0	3	0	0
<b>Total</b>	0	0	0	7	4	0	0

## **VI. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES ET DES PROCUREURS**

### Formation et sensibilisation

173. Pendant la formation initiale des juges et des procureurs des juridictions de droit commun, ceux-ci suivent des cours et bénéficient d'une formation pratique d'une durée importante, comme indiqué dans la partie sur le recrutement des juges. Au cours de cette formation initiale, les cours portent sur les questions de déontologie et sur la conduite professionnelle qui est attendue des juges et des procureurs. Les règles de déontologie font aussi partie des sujets des examens, et les jeunes juges peuvent bénéficier d'un séminaire supplémentaire de quatre jours sur le thème « Premiers pas dans la magistrature » ; ce séminaire a pour but de combler d'éventuelles lacunes résiduelles dans leur formation. Il porte notamment sur les difficultés personnelles et sur le comportement à adopter. La formation continue pour les juges et les procureurs est facultative, mais l'amélioration personnelle et l'acquisition de nouvelles compétences font partie de leurs devoirs. Fin 2012, l'association autrichienne des juges a organisé un séminaire de deux jours pour présenter la version révisée de la Déclaration de Wels et pour sensibiliser les magistrats sur son nouveau contenu. En 2014, un module du 4<sup>e</sup> programme pour les jeunes magistrats et procureurs (3 jours) a abordé le thème « profil professionnel – image de soi » et a mis en avant le slogan « aspects de l'indépendance de la justice ». Une autre occasion de se familiariser avec ces aspects d'image de soi a été offerte par le séminaire de trois jours intitulé « future justice – un séminaire pour les pionniers, les penseurs et les penseurs non conformistes » (2014).
174. Comme indiqué plus haut, il n'existe pas de programme particulier pour les juges administratifs ; ils sont recrutés sur la base de leur expérience dans les domaines juridique et administratifs. La plupart d'entre eux ont déjà passé l'examen de la fonction publique administrative générale. Les juges sont donc sensibilisés aux mesures de lutte contre la corruption. En outre, ces sujets font souvent l'objet de discussions lors des formations régulières sur la gestion des affaires et la prévention de la désescalade pour les juges. Début 2016, une série de conférences sur la législation régissant la fonction publique était en cours d'élaboration et devait aborder la question des politiques anticorruption.
175. En principe, les juges et les procureurs peuvent se tourner vers le président du tribunal ou vers leur supérieur pour bénéficier de conseils et d'orientations.
176. L'EEG considère que les efforts mis en œuvre pour la formation sont globalement insuffisants, à l'exception de la formation initiale des juges débutants. Les manifestations ponctuelles qui sont organisées de temps en temps par différents acteurs ne peuvent compenser l'absence de programme de formation continue qui serait proposé aux juges des juridictions de droit commun et aux procureurs, ainsi qu'aux juges administratifs. En ce qui concerne ces derniers, il est difficile de déterminer si la Chancellerie fédérale, qui organise normalement un programme régulier d'offres au titre de la formation avancée et continue pour les fonctionnaires fédéraux, est également chargée d'organiser la formation des juges (administratifs). Quoi qu'il en soit, ce programme ne comporte pas d'éléments relatifs aux normes d'intégrité pour les professionnels, comme l'EEG l'a constaté. C'est une lacune majeure étant donné le contexte de recrutement de ces juges. L'Autriche doit prendre des mesures plus déterminées à cet égard, dans la mesure où l'amélioration personnelle est une obligation pour les juges et les procureurs (en tout cas ceux des juridictions de droit commun). Comme il a aussi été souligné précédemment au sujet des juges non-professionnels (cf. paragraphe 105), les discussions sur place ont aussi montré que ces juges ne sont pas forcément familiers avec les standards d'intégrité applicables et cela contribuerait certainement à les rendre plus au fait si eux aussi, bénéficiaient d'efforts

supplémentaires en matière de sensibilisation et de formation. **Le GRECO recommande qu'un programme annuel soit mis en place pour la formation continue des juges et procureurs, y compris les juges administratifs et non-professionnels, qui comporterait des éléments consacrés à l'intégrité concernant les droits et les obligations de ces professionnels.**

#### Autres aspects

177. L'Autriche est actuellement en train d'adopter une loi sur l'accès aux informations qui devrait à l'avenir permettre de générer un plus gros volume d'informations accessibles au public. Cette initiative serait opportune, étant donné la préoccupation exprimée par le GRECO dans le Rapport des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints sur l'Autriche, et le fait qu'à la fin de la procédure de conformité, le pays n'avait pris aucune mesure pour mettre en œuvre la recommandation visant à faciliter l'accès aux informations détenues par les autorités publiques.
178. Certains groupes de praticiens du droit étaient souvent persuadés que le système judiciaire autrichien fonctionnait bien, en particulier eu égard aux sondages internationaux sur le degré de satisfaction de la population vis-à-vis de la justice. Cependant, ce point de vue n'était pas nécessairement partagé par tous les groupes de praticiens et d'interlocuteurs non gouvernementaux rencontrés sur place. L'EEG a constaté qu'une approche plus concertée concernant les informations détenues par les différentes instances et organes judiciaires contribuerait à donner une image plus précise et plus fiable des domaines potentiellement problématiques qui représentent des risques plus importants pour l'intégrité des juges et des procureurs. Outre l'augmentation de la transparence du fonctionnement global de la justice autrichienne, cela permettrait de poser des bases solides pour mener une discussion politique sur le corps judiciaire, y compris sur l'avancement et l'achèvement de la réforme de la justice administrative. Il a été indiqué à l'EEG que de multiples acteurs participent à la compilation de données statistiques et à la réalisation d'évaluations (le ministère de la Justice, les tribunaux et les parquets, les organisations professionnelles, etc.), mais il n'existe pas de vue d'ensemble étoffée. En ce qui concerne le contrôle des tribunaux et des services du ministère public en général, il semblerait que l'activité du ministère fédéral de la Justice ne soit pas systématiquement prise en compte dans les documents officiels (par exemple pour ce qui est des audits généraux qui sont menés et leurs conclusions ou activités de suivi. S'agissant du contrôle individuel et des affaires disciplinaires, les statistiques ne sont pas conservées en continu de manière synthétique et elles ne sont publiées nulle part. Les seules informations disponibles sont les (rares) décisions disciplinaires publiées sur le système d'information juridique en ligne du pays ; et ces données ne donnent qu'un aperçu très partiel, notamment des éventuels problèmes d'intégrité chez les juges. Il a été expliqué à l'EEG qu'il ne serait pas très difficile à l'avenir pour le ministre de la Justice de compiler des données systématiquement, qui seront éventuellement accompagnées par des analyses. L'EEG constate, à partir des statistiques disponibles, qu'il existe de forts déséquilibres entre les différentes circonscriptions judiciaires en Autriche ; cela suggère que les politiques de contrôle internes sont mises en œuvre de manières excessivement différentes dans la pratique et qu'il semblerait que certaines affaires ne donnent pas lieu à des poursuites parce que les autorités n'utilisent pas la bonne base légale.
179. La situation des services du parquet est un autre exemple des domaines qui nécessitent d'être examinés plus profondément. L'EEG a entendu à plusieurs reprises que les procédures pénales à l'encontre de la criminalité en col blanc et de la criminalité économique sont anormalement longues et peuvent durer jusqu'à huit ans ou même plus ; mais il semblerait que cet aspect ne figure pas nécessairement

dans les rapports officiels<sup>66</sup>. Par ailleurs, il a été signalé que malgré certains efforts consentis ces dernières années pour améliorer la situation, la profession de procureur n'est plus attrayante et que certains parquets doivent faire face à d'importantes difficultés de personnel. Le parquet de Vienne – qui traite en principe la majeure partie des grosses affaires pénales, étant donné l'importance de Vienne en tant que centre économique, commercial et politique – ne fait pas exception. Il serait confronté à une rotation trop importante du personnel. Il a été souligné que de nombreux professionnels ont tendance à favoriser les régions ou les fonctions judiciaires moins difficiles. L'EEG considère qu'il y a un risque que des professionnels débordés ou démotivés négligent les cas complexes et se concentrent sur ceux qui peuvent être classés rapidement afin de remplir les objectifs statistiques. Comme le GRECO l'a déjà souligné, cette situation pourrait nuire aux efforts de lutte contre la corruption, car ces affaires comportent souvent des éléments bien dissimulés et complexes. Ces dernières années, la Cour des comptes d'Autriche a publié des rapports qui traitent de certains aspects du fonctionnement du système judiciaire ou de certains domaines en son sein. Ils contenaient des conclusions qui allaient au-delà de la gestion des fonds publics<sup>67</sup>. Il semble évident à l'EEG que l'Autriche bénéficierait grandement de l'existence d'un travail d'analyse plus systématique du fonctionnement de son système judiciaire. Cela rendrait disponible des éléments objectifs pour évaluer si les tribunaux et parquets disposent des ressources humaines et autres suffisantes pour traiter les dossiers disciplinaires et si ceux concernant les infractions graves, telles que la corruption, sont traités de manière adéquate et effective.

---

<sup>66</sup> Un rapport statistique de 2015 sur la durée des procédures en matière pénale pour la période 2010-2015 (des rapports similaires sont élaborés pour les affaires civile, par exemple) a été transmis à l'EEG. Il ne contient pas de distinctions ni de comparaisons entre différentes catégories d'infractions. Document intitulé « Verfahrensdauer Straf 2015 – Zeitreihen 2010-2015 » ; Bundesministerium für Justiz

<sup>67</sup> *Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Oesterreichs* (Positionen 2016/2) et *Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren* (Band 2014/5)

## **VII. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

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

*En ce qui concerne les parlementaires*

- i. veiller, par l'adoption de règles adaptées, prévisibles et fiables, à ce que les projets de loi émanant du gouvernement ou du Parlement soient traités avec un niveau de transparence et de consultation satisfaisant, notamment en fixant des délais adaptés qui permettent aux consultations d'être efficaces** (paragraphe 19) ;
- ii. (i) élaborer un code de conduite (ou d'éthique) pour les parlementaires, qui serait accessible aussi au public ; (ii) veiller à l'adoption d'un mécanisme pour à la fois promouvoir le code et fournir des avis et conseils aux parlementaires mais aussi pour assurer, si nécessaire, l'application effective de ces normes** (paragraphe 26) ;
- iii. i) préciser les implications, pour les parlementaires, du système actuel de déclaration des revenus et des activités annexes en ce qui concerne les conflits d'intérêts qui ne sont pas nécessairement révélés par ces déclarations ; et dans ce contexte, ii) instaurer une obligation de divulgation ad hoc en cas de conflit entre les intérêts privés de parlementaires et une question examinée dans le cadre de la procédure parlementaire – en séance plénière ou par des commissions – ou d'autres travaux relatifs à leurs fonctions** (paragraphe 27) ;
- iv. l'adoption de règles et d'orientations internes au sein du Parlement en ce qui concerne l'acceptation, l'estimation et le signalement de cadeaux, de marques d'hospitalité et d'autres avantages, notamment des sources extérieures de soutien offert aux parlementaires, ainsi que le contrôle suffisant de leur respect par les parlementaires, conformément aux règles en matière de financement des partis politiques** (paragraphe 33) ;
- v. que le cadre juridique applicable au lobbying soit révisé pour i) améliorer la transparence de ces activités (également aux yeux du public) et la cohérence des obligations imposées, y compris l'interdiction pour les parlementaires de mener eux-mêmes des activités de lobbyistes, et garantir un contrôle satisfaisant de ces obligations et restrictions déclaratives et ii) définir des règles relatives à la manière dont les parlementaires peuvent nouer des relations avec des lobbyistes et d'autres personnes cherchant à influencer les travaux parlementaires** (paragraphe 44) ;
- vi. (i) revoir le régime actuel des déclarations pour qu'elles contiennent des informations plus englobantes et plus parlantes sur le patrimoine, les dettes et créances, des renseignements plus précis sur les revenus, et (ii) envisager d'élargir la portée des déclarations pour y inclure aussi des informations sur les conjoints et les membres à charge de la famille (étant entendu que ces informations n'auraient pas forcément besoin d'être rendues publiques)** (paragraphe 55) ;
- vii. i) que les futures déclarations de revenus, de patrimoine et d'intérêts soient contrôlées par un organe qui dispose du mandat, des moyens, notamment juridiques et du niveau de spécialisation et d'indépendance nécessaire pour exercer cette fonction de manière efficace, transparente et proactive et ii) que cet organe soit capable de proposer des modifications**

**législatives qui s'avèrent nécessaires, et de fournir des orientations dans ce domaine** (paragraphe 62) ;

- viii. **que les infractions aux principales règles en vigueur et à venir concernant l'intégrité des parlementaires, y compris celles qui portent sur le système de déclaration mis en place en application de la loi relative aux incompatibilités et à la transparence, soient passibles de sanctions adéquates et que le public soit informé de leur application** (paragraphe 63) ;

*En ce qui concerne les juges*

- ix. **que i) des mesures législatives, institutionnelles et organisationnelles adéquates soient prises pour que des garanties et des règles adaptées et harmonisées s'appliquent aux juges des juridictions administratives régionales et fédérales en ce qui concerne leur indépendance, conditions d'emploi et rémunérations, impartialité, conduite (y compris pour les conflits d'intérêts, cadeaux et leur emploi après la cessation des fonctions) ainsi qu'en matière de supervision et sanctions ; ii) les Länder soient invités à soutenir ces améliorations en effectuant les changements nécessaires qui relèvent de leur compétence** (paragraphe 81) ;
- x. **que les critères de recrutement soient dûment modifiés pour être plus stricts et plus formalisés pour les juges lorsqu'ils doivent devenir candidats à la fonction de juge (*Richteramtsanwärter*) et pour les juges des juridictions administratives, et que cela comprenne des vérifications en bonne et due forme du passé judiciaire ainsi que des critères objectifs et évaluables des qualifications professionnelles à appliquer par les collèges de magistrats indépendants concernés** (paragraphe 90) ;
- xi. **que les collèges de magistrats soient davantage impliqués dans les évolutions de carrière des juges des tribunaux administratifs et ordinaires, y compris pour les fonctions de présidents et vice-présidents, et que les propositions des collèges lient les instances exécutives responsables des nominations** (paragraphe 93) ;
- xii. **qu'un système d'évaluation périodique des juges, y compris des présidents des juridictions, soit mis en place et que les résultats de ces évaluations soient utilisés en particulier dans les décisions relatives à leur avancement professionnel** (paragraphe 94) ;
- xiii. **que la publicité des débats en matière administrative soit clairement garantie comme un principe générale pour toutes les juridictions administratives, avec un faible nombre d'exceptions définies légalement dans lesquelles l'audience peut être tenue à huis clos** (paragraphe 102) ;
- xiv. **i) s'assurer que toutes les catégories pertinentes de juges, y compris les juges non-professionnels, soient soumis à un Code de conduite accompagné ou complété de lignes directrices appropriées et ii) qu'un mécanisme soit en place pour fournir des conseils confidentiels et pour promouvoir la mise en œuvre des règles de conduite au quotidien** (paragraphe 105) ;
- xv. **restreindre par la voie législative, pour tous les juges, la possibilité d'exercer en même temps la fonction de juge et celle d'un membre d'un organe législatif ou exécutif fédéral ou local** (paragraphe 109) ;
- xvi. **que les personnes responsables de la mise en œuvre et du contrôle des diverses obligations imposées aux juges - notamment en matière de secret**

**professionnel, cadeaux, activités accessoires et gestion des conflits d'intérêts – soient clairement identifiées et connues de tous, et qu'elles soient invitées à instaurer les procédures adéquates et nécessaires pour assurer l'effectivité de ces obligations** (paragraphe 130) ;

*En ce qui concerne les procureurs*

- xvii. que le statut des procureurs y compris ceux exerçant des fonctions élevées, soit davantage rapproché de celui des juges recommandé dans le présent rapport, en particulier concernant les décisions relatives aux nominations et évolutions de carrière (le rôle de l'exécutif devrait être limité aux nominations formelles et non le choix du candidat), ainsi que concernant les évaluations périodiques de tous les procureurs et l'incompatibilité de leur fonction avec une fonction politique au sein de l'exécutif ou du législatif** (paragraphe 139) ;
- xviii. i) s'assurer que tous les procureurs soient liés par un code de conduite accompagné, ou complété par des lignes d'orientation appropriées, et ii) qu'un système soit mis en place pour fournir des conseils confidentiels et soutenir la mise en œuvre du code dans le travail quotidien** (paragraphe 161) ;

*En ce qui concerne les juges et les procureurs*

- xix. qu'un programme annuel soit mis en place pour la formation continue des juges et procureurs, y compris les juges administratifs et non-professionnels, qui comporterait des éléments consacrés à l'intégrité concernant les droits et les obligations de ces professionnels** (paragraphe 176).
181. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités autrichiennes à lui rendre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 avril 2018. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.
182. Le GRECO invite les autorités autrichiennes à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.



---

## Le GRECO

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

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

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

---