

# CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)  
et des services répressifs

## RAPPORT D'ÉVALUATION

# AUTRICHE



Adopté par le GRECO  
à sa 92<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 28 novembre – 2 décembre 2022)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## SOMMAIRE

<b>I. RÉSUMÉ .....</b>	<b>4</b>
<b>II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>7</b>
<b>III. CONTEXTE .....</b>	<b>8</b>
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) .....</b>	<b>11</b>
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF .....	11
<i>Système de gouvernement et statut des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif.....</i>	11
<i>Rémunération et autres avantages .....</i>	17
<i>Politique anticorruption et d'intégrité .....</i>	18
<i>Code d'éthique.....</i>	20
<i>Conseils, formation et sensibilisation aux questions d'intégrité.....</i>	22
TRANSPARENCE ET SURVEILLANCE DES ACTIVITES EXECUTIVES DU GOUVERNEMENT CENTRAL.....	22
<i>Accès à l'information .....</i>	22
<i>Transparence du processus législatif.....</i>	24
<i>Tierces parties et lobbyistes.....</i>	26
<i>Mécanismes de contrôle.....</i>	27
CONFLITS D'INTERETS .....	30
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	31
<i>Incompatibilités et activités accessoires.....</i>	31
<i>Intérêts financiers .....</i>	33
<i>Contrats avec des autorités étatiques .....</i>	34
<i>Cadeaux.....</i>	34
<i>Utilisation abusive des ressources publiques.....</i>	35
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles.....</i>	35
<i>Pantouflage .....</i>	35
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	36
MECANISMES DE CONTROLE ET DE RESPONSABILISATION .....	38
<i>Mécanismes de responsabilisation non pénale .....</i>	38
<i>Procédures pénales et immunités.....</i>	39
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS.....</b>	<b>42</b>
ORGANISATION ET RESPONSABILISATION DES SERVICES REPRESSIFS/SERVICES DE POLICE .....	42
<i>Aperçu des diverses autorités répressives .....</i>	42
<i>Accès à l'information .....</i>	43
<i>Confiance du public à l'égard des services répressifs .....</i>	43
<i>Syndicats et associations professionnelles .....</i>	44
POLITIQUE D'INTEGRITE ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....	44
<i>Politiques, planification et mesures de gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption.....</i>	44
<i>Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins.....</i>	46
<i>Code d'éthique, conseils, formation et sensibilisation à l'intégrité .....</i>	47
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	49
<i>Critères de recrutement et procédure de nomination .....</i>	49
<i>Évaluation des performances, promotions, mutations et cessation de fonctions .....</i>	50
<i>Traitement et avantages .....</i>	52
CONFLITS D'INTERETS, INTERDICTIONS ET RESTRICTIONS .....	53
<i>Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions .....</i>	54
<i>Cadeaux et financement.....</i>	55
<i>Utilisation abusive des ressources publiques.....</i>	56
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles.....</i>	57
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	57
MECANISMES DE SURVEILLANCE INTERNES.....	58
CONTROLE EXTERNE.....	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
PROCEDURES DE RECOURS POUR LE GRAND PUBLIC .....	63
OBLIGATIONS DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES DONNEURS D'ALERTE .....	64
APPLICATION DES REGLES ET SANCTIONS .....	66

<i>Procédures disciplinaires</i> .....	66
<i>Procédure pénale</i> .....	67
<i>Statistiques</i> .....	67
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES À DONNER</b> .....	<b>68</b>

## I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place en Autriche pour prévenir la corruption des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) et des membres des services répressifs. Il vise à aider le pays à renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique, conformément aux normes du GRECO.

2. L'Autriche a toujours été bien notée dans les enquêtes de perception relatives à la lutte contre la corruption. Cela dit, très récemment, plusieurs scandales au plus haut niveau de l'exécutif ont fortement érodé la confiance du public dans les responsables politiques. Cinq gouvernements sont tombés sous des accusations de corruption au cours des six dernières années. Par ailleurs, une enquête en cours sur une affaire de corruption impliquant l'ancien chancelier autrichien a jeté le doute sur la liberté de la presse dans le pays car elle a mis au jour des liens contestables entre la classe politique, les instituts de sondage et les médias.

3. Une Stratégie nationale anticorruption est en place depuis 2018. Elle est associée à un plan d'action biennal qui devrait être actualisé prochainement, sur la base des conclusions du présent rapport. Sa mise en œuvre a pris du retard pendant la pandémie de covid-19 : par conséquent, de nombreuses réformes clés (p. ex. loi sur la transparence, réforme du droit pénal, loi sur le lobbying) sont en attente. Une initiative de la société civile en faveur d'un référendum sur l'État de droit et la lutte contre la corruption est à l'examen au Parlement ; elle comporte 72 propositions d'améliorations ciblées et tangibles, attendues de longue date. La prévention et la gestion des conflits d'intérêts est un enjeu crucial dans le pays et mérite une attention particulière.

4. En Autriche, le président fédéral occupe une fonction essentiellement protocolaire et représentative. Le gouvernement est le véritable détenteur du pouvoir exécutif. Aux fins du présent rapport, la notion de « personne exerçant de hautes fonctions de l'exécutif » couvre les membres du gouvernement (chancelier, vice-chancelier et ministres), les secrétaires d'État, secrétaires généraux et conseillers ministériels. Il n'existe aucun système qui permettrait d'analyser stratégiquement les principaux facteurs de risque de corruption s'appliquant aux PHFE au niveau du gouvernement central. Le faible niveau de confiance du public dans la classe politique et les récents scandales qui ont entaché la réputation de l'exécutif appellent des mesures ciblées dans ce domaine. Le soutien aux PHFE qui se trouvent aux prises avec des faits de corruption et d'autres comportements contraires à l'éthique dans leurs rangs nécessite la mise en place d'une infrastructure d'éthique mieux adaptée à la nature de leurs fonctions et aux difficultés qui en découlent.

5. La loi sur la transparence et les incompatibilités contient un certain nombre de règles applicables aux ministres et aux secrétaires d'État concernant les activités accessoires, les intérêts financiers et les obligations d'information. Cela dit, la marge de progression est grande dans ce domaine, en particulier pour ce qui est des normes relatives au pantouflage, sujet brûlant d'actualité en Autriche. Le système de surveillance, de conseil et de mise en œuvre doit être considérablement développé. Une transparence accrue est également requise en ce qui concerne le recrutement des secrétaires généraux et conseillers ministériels, leur conduite et les dispositions qui s'appliquent à eux en matière de prévention de la corruption, dispositions qui doivent en tout état de cause leur imposer le respect des normes d'intégrité les plus strictes. Des progrès peuvent encore être faits sur le plan de l'accès à l'information et de la consultation du public. La question de l'adoption d'une loi spécifique

relative à l'accès à l'information reste en suspens. L'empreinte législative et la transparence des contacts des PHFE avec les lobbyistes et autres tierces parties sont des domaines dans lesquels des améliorations supplémentaires semblent nécessaires.

6. En matière de responsabilité pénale, les PHFE ne jouissent d'aucune immunité. Le bureau du procureur général chargé de la lutte contre la criminalité économique et la corruption (WKStA) est soumis à des obligations de faire rapport sur les affaires d'intérêt général à grand retentissement. Bien qu'elles aient été progressivement réduites ces dernières années, ces obligations continuent de prendre beaucoup de temps aux procureurs. Par ailleurs, la communication d'informations dans le cadre d'affaires de corruption à haut niveau pose des risques supplémentaires pour la confidentialité, l'efficacité et l'indépendance des poursuites.

7. En Autriche, les services répressifs se composent des autorités de poursuite (qui incluent le WKStA) et des autorités de police judiciaire. La question de la prévention de la corruption des procureurs ayant été examinée par le GRECO dans son Quatrième Cycle d'Évaluation, le présent rapport se concentrera sur les autorités de police judiciaire en Autriche et plus particulièrement la police et le bureau fédéral anticorruption (BAK).

8. Plusieurs dispositifs ont été mis en place pour prévenir la corruption et renforcer l'intégrité dans ces services, dont le recours à des agents de prévention de la corruption, des agents d'intégrité et des déontologues. Cela dit, des systèmes efficaces d'analyse et de gestion des risques doivent encore être instaurés. Il est essentiel que les efforts de prévention de la corruption et de renforcement de l'intégrité qui seront déployés dans les services répressifs ciblent en particulier les hauts responsables, car il apparaît qu'à l'heure actuelle, la plupart des mesures s'adressent aux agents de rang inférieur et intermédiaire. La petite corruption ne semble pas poser de problème au sein de la police autrichienne. En revanche, il a été constaté à plusieurs reprises que la politisation de la police suscite de vives préoccupations (surtout en ce qui concerne le recrutement aux postes de haut niveau). Les processus de sélection et de nomination aux postes de haute direction dans la police doivent être plus transparents et libres de toute influence injustifiée. L'amélioration du système de nomination concerne également le BAK, qui a connu pendant plus de deux ans et jusqu'à une date récente encore, un blocage de ses procédures de décision et une vacance à sa tête<sup>1</sup>.

9. Le code de conduite du personnel du ministère de l'Intérieur, élaboré en 2010, est régulièrement mis à jour ; sa dernière version actualisée a été publiée en 2021. Il adopte une approche très pragmatique et instructive car il est associé à des dispositifs de conseil et de sensibilisation. Cela dit, des efforts supplémentaires seraient utiles en ce qui concerne les conflits d'intérêts potentiels du personnel de la police, notamment l'instauration de mécanismes efficaces pour garantir une application et un suivi adéquats des règles en vigueur ainsi qu'un renforcement significatif des initiatives de sensibilisation dans ce domaine. De nouvelles mesures paraissent également essentielles pour accroître la transparence et le contrôle du sponsoring de la police et sensibiliser davantage à ces questions. Un décret sur le sponsoring a été publié par le ministère de l'Intérieur mais sa mise en œuvre et la connaissance des dispositions applicables diffèrent, en particulier au niveau régional.

---

<sup>1</sup> Les autorités indiquent que, conformément à l'article 5(3) de la loi relative à la publication des postes de la fonction publique, la publication d'un poste vacant doit avoir lieu au plus tard un mois après le début de la vacance. Le poste de directeur du Bureau fédéral anticorruption (BAK) étant vacant depuis le 3 mars 2022, son annonce a été publiée le 11 mars 2022, dans le délai prescrit par la loi.

10. Les violations des règles de conduite peuvent entraîner une responsabilité administrative/pénale en application de la législation disciplinaire/pénale en vigueur. Une autorité disciplinaire fédérale a été mise en place en 2021 pour assurer l'homogénéité de l'action disciplinaire à tous les niveaux. Il n'y a pas de statistiques distinctes sur les procédures pénales ou disciplinaires pour corruption impliquant des membres des services répressifs ; une plus grande transparence est souhaitable sur ces questions. Des efforts supplémentaires sont également nécessaires en ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte : bien qu'il existe une obligation de signalement de la corruption, les canaux de signalement, les mesures de protection, le suivi et le travail de sensibilisation doivent être nettement renforcés. L'Autriche élabore actuellement une législation de protection des lanceurs d'alerte pour transposer la Directive 2019/1937 de l'UE sur les lanceurs d'alerte : c'est un sujet prioritaire qui appelle une action immédiate.

## II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

11. L'Autriche a adhéré au GRECO en 2006. Depuis son adhésion, le pays a été soumis à évaluation dans le cadre des Premier et Deuxième (juin 2008), Troisième (décembre 2011) et Quatrième (octobre 2016) Cycles d'Évaluation du GRECO. Les rapports d'évaluation correspondants, ainsi que les rapports de conformité qui ont suivi, peuvent être consultés sur le site Web du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Le Cinquième Cycle d'Évaluation a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>2</sup>.

12. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités autrichiennes pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il procède à une analyse critique de la situation, examinant les efforts déployés par les acteurs concernés et les résultats obtenus. Il recense les lacunes potentielles et formule des recommandations sur les améliorations à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités par l'intermédiaire du chef de la délégation de l'Autriche au GRECO. Ce sont elles qui détermineront ensuite les institutions et/ou organes nationaux auxquels il incombera de prendre les mesures requises. L'Autriche devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport.

13. Pour préparer le présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue en Autriche du 20 au 24 juin 2022. Les réponses de l'Autriche au Questionnaire d'évaluation et d'autres informations reçues par le GRECO, notamment de la société civile, ont également été prises en compte. L'EEG était composée de M. Aleksandar BOZALO, enquêteur/inspecteur en chef, Agence nationale d'enquête et de protection, service de police judiciaire, section de la prévention et de la détection de la criminalité financière et de la corruption (Bosnie-Herzégovine), M. Gianluca GARDINI, professeur de droit administratif, université de Ferrara (Italie), Mme Anca JURMA, procureure, conseillère du procureur en chef de la Direction nationale anticorruption, parquet rattaché à la Haute Cour de cassation et de justice (Roumanie) et Mme Elena KONCEVICIUTE, conseillère principale anticorruption de l'Initiative de l'Union européenne contre la corruption en Ukraine, ancienne responsable des relations internationales du service spécial d'enquête (Lituanie). L'EEG a également bénéficié de l'aide de Mme Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO.

14. L'EEG a tenu des échanges de vues avec la Chancellerie fédérale, le ministère fédéral de la Justice, le ministère fédéral de l'Intérieur, le ministère fédéral des Arts, de la Culture, de la Fonction publique et des Sports, le ministère fédéral du Travail, le ministère fédéral du Numérique et de l'Attractivité économique, le Bureau fédéral anticorruption (BAK), le Bureau du procureur général chargé de la lutte contre la criminalité économique et la corruption (WKStA), la Cour des comptes autrichienne et l'administration parlementaire. L'EEG a également rencontré des représentants de la société civile et des médias ainsi que des universitaires.

---

<sup>2</sup> Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le questionnaire d'évaluation disponible sur le [site Web](http://www.coe.int/greco) du GRECO.

### III. CONTEXTE

15. L'Autriche est membre du GRECO depuis 2006. Elle a déjà fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur divers thèmes liés à la prévention et à la lutte contre la corruption<sup>3</sup>. 67 % des recommandations formulées dans le rapport des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints et 76 % des recommandations du Troisième Cycle d'Évaluation ont été mises en œuvre. En ce qui concerne le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO, 16 % des recommandations ont été mises en œuvre, 47 % ont été partiellement mises en œuvre et 37 % (une recommandation) restent en suspens ; la procédure de conformité se poursuit toutefois<sup>4</sup>.

16. L'Autriche est traditionnellement bien notée dans les enquêtes de perception relatives à la lutte contre la corruption. Selon l'Indice de perception de la corruption publié par Transparency International (IPC) en 2021, elle occupait le 13<sup>e</sup> rang sur 180 pays avec un score de 74 (sur 100 où 0 correspond aux pays où le niveau de corruption est élevé et 100 aux pays où le niveau de corruption est faible). Ce score est resté relativement stable ces cinq dernières années.

17. Plus de la moitié (57 %) des personnes interrogées lors du dernier [Eurobaromètre spécial sur la corruption](#) en 2022 estimaient que la corruption était répandue en Autriche (moyenne UE : 68 %) et 20 % ont affirmé avoir été personnellement touchés par la corruption (moyenne UE : 24 %). L'offre ou l'acceptation de pots-de-vin et l'abus de pouvoir pour bénéfice personnel étaient considérés comme chose courante dans les partis politiques (54 %), chez les hommes et les femmes politiques à l'échelon national, régional ou local (52 %), chez les fonctionnaires qui attribuent des marchés publics (35 %) ainsi que dans les entreprises privées (27 %). Les Européens restent pessimistes quant aux efforts déployés au niveau national pour lutter contre la corruption. Cela dit, depuis 2019, il y a eu une augmentation du pourcentage de sondés convaincus de l'efficacité des initiatives des gouvernements nationaux en matière de lutte contre la corruption (moyenne UE : 31 %). Cela n'a pas été le cas en Autriche où les personnes interrogées se sont montrées moins positives que les années précédentes (40 %, -10 points depuis 2019). À l'inverse, le pays a obtenu un score relativement élevé (47 %) en ce qui concerne la confiance du public dans le système de poursuites et sa capacité à dissuader les personnes de se livrer à des pratiques de corruption (moyenne UE : 34 %). La police est l'institution à laquelle le public fait le plus confiance pour traiter une affaire de corruption, avec un score de 54 % (moyenne UE : 63 %).

18. Dans une récente [Étude sur la démocratie en Autriche](#), près de six personnes sur dix (58 %) considéraient que le système politique autrichien était inefficace et près de deux tiers (64 %) exigeaient plus de transparence dans l'action gouvernementale. Près de 60 % des

---

<sup>3</sup> Premier cycle d'évaluation : indépendance et spécialisation des organes nationaux chargés de la prévention de la corruption et de la lutte contre ce phénomène, ainsi que les moyens mis à leur disposition/étendue et portée des immunités. Deuxième cycle d'évaluation : identification, saisie et confiscation des produits de la corruption/administration publique et corruption/prévention de la pratique consistant à utiliser des personnes morales pour dissimuler les faits de corruption/législation fiscale et financière pour contrer la corruption/liens entre corruption, crime organisé et blanchiment d'argent. Troisième cycle d'évaluation : incrimination des infractions de corruption/transparence du financement des partis politiques. Quatrième cycle d'évaluation : prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

<sup>4</sup> Ces chiffres donnent un aperçu de la situation concernant la mise en œuvre des recommandations du GRECO au moment de la clôture officielle des procédures de conformité. Le pays peut donc avoir mis en œuvre les recommandations en suspens après cette date. Pour des informations actualisées, veuillez consulter le site Web du GRECO : <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/austria>.

personnes interrogées ont estimé que la démocratie autrichienne ne fonctionnait pas correctement et 90 % ont affirmé que le système politique était corrompu. L'étude a conclu par ailleurs que la satisfaction du public à l'égard de la politique actuelle se trouvait à un point bas, dans un contexte marqué par la pandémie de covid-19 et la corruption. Les dépenses élevées engagées pour des achats publics d'urgence, avec des exigences de transparence limitées, étaient également source de préoccupation ; la Cour des comptes a réalisé plusieurs audits à ce sujet (voir [covid-19 – Structure et portée des mesures d'aide financière](#)), et le Parlement autrichien a mené une évaluation des passations de marchés publics effectuées par le gouvernement durant la pandémie<sup>5</sup>.

19. Le Bureau fédéral anticorruption (BAK) publie des statistiques sur les affaires de corruption dans son rapport annuel. Les chiffres suivants ont été enregistrés pour les cinq dernières années <sup>6</sup>:

**Statistiques du BAK sur les affaires de corruption (2007 – novembre 2021)**

Catégorie d'infraction	Nombre d'affaires
Abus de fonction officielle (article 302 du Code pénal)	3133
Corruption (article 304 du Code pénal)	48
Acceptation d'avantages indus (article 305 du Code pénal)	29
Acceptation d'avantages en échange de l'exercice d'une influence (article 306 du Code pénal)	28
Pots-de-vin (article 307 du Code pénal)	31
Octroi d'avantages indus (article 307a du Code pénal)	5
Octroi d'avantages indus en échange de l'exercice d'une influence (article 307b du Code pénal)	2
Intervention illicite (article 308 du Code pénal)	1
Acceptation de cadeaux et corruption d'employés ou de représentants (article 309 du Code pénal)	18
Violation du secret d'État (article 310 du Code pénal)	191
Abus de confiance par abus d'une fonction officielle ou implication du titulaire de fonctions officielles (articles 153(3), 313, ou en association avec l'article 74(1)4a du Code pénal)	39

20. Une hausse soudaine des cas de corruption a été observée en Autriche au cours des dernières années. Cette situation est due en partie à la récente vague de scandales politiques à haut niveau touchant d'anciens ministres, un vice-chancelier et un chancelier (pour plus de détails, voir le paragraphe 136). Quelques scandales ont également secoué le système de renseignement autrichien ces dernières années.

21. Une enquête en cours sur une affaire de corruption impliquant l'ancien chancelier autrichien a jeté le doute sur la liberté de la presse dans le pays car elle a mis au jour des liens contestables entre la classe politique, les instituts de sondage et les médias, notamment pour l'achat d'une couverture médiatique favorable lors des élections de 2017. L'EEG a appris qu'il existait un régime de subventions directes à la presse pour les quotidiens et hebdomadaires,

<sup>5</sup> Voir [2021 EU Rule of Law Report on Austria](#), et [2022 EU Rule of Law Report on Austria](#).

<sup>6</sup> Il convient de noter que les statistiques portent sur les affaires signalées. Seule l'infraction principale est enregistrée (l'acte criminel déterminant le niveau de la peine), et non les suspects par infraction. Les statistiques du BAK ne prennent pas en compte les jugements définitifs. La présomption d'innocence s'applique donc à tous les suspects concernés par les statistiques du Bureau. Ces statistiques reposent sur l'examen complet d'un ensemble de données comportant tous les signalements, plaintes, etc. reçus par le point de contact unique du BAK au cours de l'année de référence. Les affaires des années précédentes dont l'enquête n'est pas clôturée ne sont pas intégrées aux statistiques de la nouvelle année. La période étudiée s'arrête le 31 janvier de l'année qui suit l'année de référence.

d'un montant annuel de près de 9 millions d'euros ; les institutions publiques consacrent par ailleurs chaque année quelque 200 millions d'euros supplémentaires aux annonces dans les médias. Ces montants seraient dépensés par des ministères, des municipalités et des entreprises publiques pour des campagnes d'image et de relations publiques sans contrôle ou suivi adéquats, ce qui fait s'interroger sur une éventuelle ingérence politique dans l'attribution des marchés publicitaires publics et remet en cause la transparence et l'équité du processus.

22. Douze personnalités autrichiennes renommées ont lancé, déposé et obtenu que soit soumise au vote populaire une pétition réclamant un référendum sur l'État de droit et la lutte contre la corruption. Celle-ci fait actuellement l'objet d'une consultation au Conseil national<sup>7</sup>. Elle comporte 72 propositions dans plusieurs domaines dont beaucoup touchent aux questions couvertes par le Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO (intégrité en politique, sélection du personnel haut placé, propositions législatives pour remédier aux insuffisances, notamment en ce qui concerne l'accès à l'information, la liberté de la presse, etc.).

---

<sup>7</sup>Le référendum public a franchi avec succès le seuil (minimum) des 100 000 voix, et a été soutenu par 307 629 voix au total, ce qui a permis son inscription à l'ordre du jour parlementaire. En conséquence, l'initiative populaire a été soumise au Conseil national le 29 juin 2022. Une première lecture en séance plénière du Conseil national a eu lieu le 21 septembre 2022. Elle a été renvoyée devant la commission de la justice du Conseil national pour une délibération préliminaire ; cette délibération par la commission doit commencer d'ici le 21 octobre 2022, et un rapport doit être présenté au Conseil national d'ici le 21 février 2023. Informations disponibles sur le site : [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I\\_01626/index.shtml#tab-ParlamentarischesVerfahren](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_01626/index.shtml#tab-ParlamentarischesVerfahren).

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)**

##### **Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif**

*Système de gouvernement et statut des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif*

23. La République d'Autriche est une démocratie représentative et un État fédéral dans lequel il existe une division claire des pouvoirs. La forme de gouvernement est définie dans la Constitution (articles 60 à 78).

##### **Le Président**

24. Le Président fédéral est élu pour un mandat de six ans au suffrage populaire direct et prête serment devant l'Assemblée fédérale. Il ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs. Les pouvoirs constitutionnels du Président sont de nature principalement représentative. Il représente l'Autriche à l'étranger, conclut les traités et signe les lois fédérales<sup>8</sup>. En général, le président exerce ces pouvoirs sur la base de propositions faites par le gouvernement fédéral (article 67 de la Constitution). Il a le pouvoir de nommer et de révoquer le gouvernement fédéral et de dissoudre le Conseil national (articles 70 et 29 de la Constitution, respectivement), mais ces pouvoirs sont limités par la procédure parlementaire<sup>9</sup>. Il est investi de pouvoirs extraordinaires en période de crise nationale uniquement, c'est-à-dire pour la publication d'ordonnances d'urgence (article 18(3) de la Constitution). Enfin, il est commandant en chef de l'armée fédérale (article 80 de la Constitution)<sup>10</sup>.

25. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont couverts par le cinquième cycle d'évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement et sur une base régulière au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décisions sur les dépenses publiques et la prise de décisions sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

---

<sup>8</sup> Le président représente l'Autriche dans les relations internationales. Il accrédite les ambassadeurs étrangers et accueille les visites d'État en Autriche. La politique étrangère relève toutefois de l'action gouvernementale. De manière générale, le président ne peut mettre son veto ou refuser de signer des lois. Cela dit, dans des circonstances particulières, il est obligé de refuser de signer des lois dans le cadre de sa compétence d'authentification de l'adoption des lois fédérales conformément à l'ordre constitutionnel (article 47(1) de la Constitution).

<sup>9</sup> Le président nomme le chancelier et sur proposition de ce dernier, les autres membres du gouvernement fédéral. Le chancelier est choisi par le président mais désigné par les partis de coalition formant une majorité parlementaire. Le président peut révoquer des membres du gouvernement, mais uniquement sur recommandation du chancelier. Quant au pouvoir du président de dissoudre le Conseil national, il l'exerce sur proposition du gouvernement fédéral. À ce jour, le Conseil national n'a été dissous qu'une fois par le président fédéral en 1930. Le président faisait alors suite à une demande du gouvernement fédéral d'anticiper un vote de défiance menaçant le gouvernement minoritaire qu'il avait précédemment nommé.

<sup>10</sup> Le président est commandant en chef mais à nouveau, cette fonction est en grande partie symbolique, car ses décisions doivent être prises conjointement avec le ministre de la Défense.

26. L'EEG constate qu'en Autriche, les fonctions du chef d'État revêtent essentiellement un caractère représentatif ou honorifique. Le président ne participe pas activement et régulièrement aux fonctions gouvernementales. En outre, bien qu'il ait un certain nombre de fonctions gouvernementales en plus de ses fonctions protocolaires, ses pouvoirs sont strictement limités (et soumis de manière générale à l'exigence du contreseing) et il est exclu de toute participation directe et active à l'élaboration des politiques. Par conséquent, les fonctions du Président de la République d'Autriche n'entrent pas dans le champ des « personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) », tel que défini plus haut.

### Membres du gouvernement

27. Le gouvernement fédéral se compose du chancelier fédéral, du vice-chancelier et des ministres fédéraux, qui sont chargés de la direction des ministères fédéraux. Comme indiqué précédemment, le Chancelier fédéral et les autres membres du gouvernement, choisis sur proposition de ce dernier, sont nommés ou relevés de leurs fonctions par le président fédéral. Ni la nomination du chancelier ni celle des membres du gouvernement ne nécessite une confirmation par le Parlement. Cela dit, le Parlement peut adopter une motion de censure contre un membre du gouvernement ou l'administration dans son ensemble. Dans ce cas, le président fédéral doit révoquer l'ensemble du cabinet ou le ministre concerné.

28. Le chancelier fédéral est le président du gouvernement fédéral. En tant que « primus inter pares », il préside les réunions du gouvernement fédéral mais n'a pas compétence juridique pour adresser des instructions aux autres membres du gouvernement fédéral. Les résolutions du gouvernement fédéral nécessitent un vote à l'unanimité.

29. Le vice-chancelier est appelé à représenter le chancelier fédéral dans l'ensemble de son domaine d'action. Si le chancelier fédéral et le vice-chancelier sont tous deux empêchés, le chancelier fédéral est remplacé par le membre du gouvernement fédéral non empêché ayant la plus grande ancienneté, et en cas d'égalité, par le plus âgé (article 69(2) de la Constitution).

30. Le nombre de ministres fédéraux et leurs domaines de compétence spécifiques sont soumis à la loi fédérale (loi de 1986 sur les ministères fédéraux, telle que modifiée). Dans l'actuelle législature qui a commencé en 2019, il y a 13 ministères<sup>11</sup>. Le chancelier fédéral sortant est un homme et il y a 8 ministres hommes et 5 ministres femmes. Par conséquent, la représentation féminine est de 36 % au sein du gouvernement actuel. À ce titre, l'EEG attire l'attention des autorités autrichiennes sur la [Recommandation Rec\(2003\)3](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative à la participation équilibrée des femmes et des hommes. Celle-ci indique que la représentation de chacun des deux sexes dans toute instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 %.

---

<sup>11</sup> Ministère fédéral des Arts, de la Culture, de la Fonction publique et des Sports, ministère fédéral des Finances, ministère fédéral auprès de la Chancellerie chargé de l'Union européenne et de la Constitution, ministère fédéral de l'Action pour le climat, de l'Environnement, de l'Énergie, de la Mobilité, de l'Innovation et de la Technologie, ministère fédéral de l'Intérieur, ministère fédéral du Travail et de l'Économie, ministère fédéral de l'Éducation, de la Science et de la Recherche, ministère fédéral auprès de la Chancellerie chargé des Femmes, de la Famille de l'Intégration et des Médias, ministère fédéral des Affaires sociales, de la Santé, des Soins et de la Protection des consommateurs, ministère fédéral des Affaires européennes et internationales, ministère fédéral de la Défense, ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, des Régions et de la Gestion des ressources en eau, et ministère fédéral de la Justice.

31. Le chancelier comme les ministres peuvent exercer des mandats parlementaires. Cela dit, dans la pratique, tous les membres du parlement démissionnent de leur mandat quand ils sont nommés à des fonctions gouvernementales. Un retour à leurs anciennes fonctions est toutefois possible après avoir servi au sein du gouvernement. Il n'y a actuellement aucun cumul de mandat.

#### Personnel faisant l'objet d'une nomination politique

32. Les secrétaires d'État sont nommés ou révoqués par le président fédéral sur proposition du chancelier fédéral. Ils ne font pas partie du gouvernement fédéral mais assistent les ministres fédéraux dans la conduite de leur activité au quotidien et les représentent au parlement si nécessaire (article 78(2) de la Constitution). Ils se conforment aux instructions du membre du gouvernement dont ils dépendent et participent aux réunions du cabinet mais n'ont pas le droit de vote. Le nombre de postes de secrétaire d'État n'est pas fixe et c'est le gouvernement en place qui les crée et décide des tâches qui leur sont confiées. Dans le cas d'un gouvernement de coalition, le secrétaire d'État est souvent issu d'un autre parti que le ministre pour assurer l'équilibre entre coalitions. Dans la mesure où un ministre fédéral a délégué certaines affaires à un secrétaire d'État, ce dernier est autorisé à donner des instructions aux fonctionnaires (article 11 de la loi de 1986 modifiée relative aux ministères fédéraux). Il y a actuellement quatre secrétaires d'État, trois femmes et un homme.

33. Les secrétaires généraux sont des postes optionnels. À l'origine, ils étaient utilisés avec parcimonie dans l'administration publique autrichienne et n'avaient que des fonctions de coordination ; leur nombre a augmenté ces vingt dernières années et leurs fonctions se sont élargies (certains interlocuteurs les ont qualifiés de « ministres de l'ombre », et il est possible qu'une personne soit à la fois secrétaire générale et cheffe de cabinet, bien qu'il s'agisse en principe de deux fonctions distinctes). Ils peuvent être recrutés au sein de la fonction publique ou à l'extérieur de celle-ci (personnel contractuel). Les secrétaires généraux sont habilités à adresser des instructions aux fonctionnaires<sup>12</sup>.

34. Les conseillers ministériels fournissent des conseils sur les questions politiques et les problèmes d'actualité urgents, mais avant toute chose sur les aspects stratégiques liés à la conception et à la mise en œuvre des politiques. Ils gèrent également les relations extérieures avec le Parlement, les groupes d'intérêts et les organisations internationales. Par ailleurs, un profil particulier de conseiller ayant pris une importance croissante au fil du temps est celui d'assistant médias, presse et relations publiques. Les conseillers peuvent être recrutés au sein de la fonction publique ou dans le secteur privé (ils peuvent parfois être détachés, par exemple de la chambre de commerce ou de la chambre des travailleurs). Ils sont généralement rémunérés, mais l'EEG a appris que ce n'était pas toujours le cas. Ils ne peuvent pas à proprement parler adresser des instructions (*Weisungen*) aux fonctionnaires mais l'EEG a été informé qu'ils pouvaient leur faire part du « souhait » du ministre, souhait qui dans la pratique est respecté.

---

<sup>12</sup> Bien que les fonctionnaires aient à suivre ces instructions, une note peut être ajoutée au dossier, comportant l'instruction écrite et la renonciation du fonctionnaire concerné. En tout état de cause, le fonctionnaire peut refuser de se conformer à une instruction qui serait contraire au Code pénal (article 20 de la Constitution). Par ailleurs, le Code de conduite anticorruption prévoit dans le chapitre consacré à l'objectivité et à l'égalité de traitement une obligation de ne donner que des instructions licites.

35. Les droits et devoirs des secrétaires généraux et des conseillers ministériels sont définis dans les règles applicables à la fonction publique. Pour ce qui est de leur recrutement et de leur révocation, s'ils sont recrutés en dehors de la fonction publique, ils sont employés dans le cadre de contrats de services spéciaux. Les termes de ces contrats doivent être approuvés respectivement par le département III/2 (centre de compétence A) et par le département III/3 (centre de compétence B) du ministère fédéral des Arts, de la Culture, de la Fonction publique et des Sports, qui peuvent les rejeter s'ils prévoient une rémunération supérieure à une certaine limite<sup>13</sup>. Ces personnes sont placées sous l'autorité de leur ministre et sont en poste pendant la durée du mandat de ce dernier, qui les nomme et peut les révoquer à sa discrétion. Si elles sont recrutées au sein de la fonction publique, elles peuvent regagner celle-ci lorsque leur engagement prend fin. Leurs responsabilités sont définies en interne par chaque ministre fédéral. Le nombre de ces postes n'est pas fixé ni plafonné : leur nomination est laissée à l'appréciation du ministre concerné.

36. L'augmentation du nombre de secrétaires généraux et conseillers ministériels est surveillée par l'opinion publique et fait l'objet de fréquentes enquêtes parlementaires. Un récent [rapport](#) de la Cour des comptes a souligné la nécessité de rationaliser les ressources des cabinets et des secrétariats généraux des ministères fédéraux. Pour ce faire, il a été recommandé de définir dans une résolution du gouvernement les conditions-cadres de l'affectation des ressources humaines à ces entités pour respecter l'objectif de rigueur budgétaire dans l'administration publique.

37. Leur rôle et leur travail ayant une importance stratégique au plan politique, du fait de leur participation directe à la prise de décisions relatives aux politiques publiques ou de leur influence décisive dans l'élaboration de ces dernières compte tenu de leur fonction, et conformément à la pratique courante du GRECO, les secrétaires généraux et conseillers ministériels seront considérés comme des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif aux fins du présent rapport. En résumé, les personnes suivantes sont comprises dans la notion de « personne exerçant de hautes fonctions de l'exécutif » : les membres du gouvernement (chancelier, vice-chancelier et ministres), les secrétaires d'État, les secrétaires généraux et les conseillers ministériels. Par conséquent, les recommandations formulées dans la suite du présent rapport, qui s'adressent à toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, couvrent également le cas échéant les catégories précitées de personnes nommées pour des raisons politiques.

38. Les ministres peuvent créer des commissions chargées de fournir des conseils techniques sur un sujet donné (en produisant par exemple des études, des rapports, etc.). Conformément à la pratique antérieure du GRECO, les membres de ces commissions ne seront pas considérés comme des PHFE (en vertu de leur appartenance à une commission) aux fins du présent rapport.

39. L'EEG est d'avis qu'il existe encore de vastes possibilités d'amélioration du cadre d'intégrité des secrétaires généraux et conseillers ministériels. Une réflexion approfondie sur ce point est à la fois pertinente et opportune. La fonction de secrétaire général a pris une importance politique accrue pour le gouvernement. Les secrétaires généraux sont des canaux de transmission entre le chancelier fédéral/les ministres fédéraux et l'appareil ministériel ; il leur est couramment demandé de « piloter » le ministère au sein duquel ils sont nommés,

---

<sup>13</sup> Le montant des rémunérations repose sur l'échelle de traitement établie par la loi, majorée d'environ 25 %, et les heures supplémentaires sont rémunérées.

pour protéger les responsabilités politiques et juridiques de ce dernier. Par conséquent, ils sont souvent de facto et de jure les supérieurs hiérarchiques des directeurs généraux (chefs de section) des ministères et sont habilités à leur donner des instructions.

40. Cela dit, un certain flou entoure le statut juridique des secrétaires généraux, leurs tâches et responsabilités, ces éléments n'étant pas clairement définis dans la loi ni dans des règlements internes. Certains secrétaires généraux sont issus de la fonction publique mais ils sont de plus en plus nombreux à venir du secteur privé (l'EEG a été informée que jusqu'à 95 % des personnels nommés pour des raisons politiques sont aujourd'hui dans ce cas). La nomination de ces personnes de confiance intervient à la discrétion du ministre concerné (sous la supervision du service des ressources humaines compétent). Bien que l'EEG comprenne pleinement la nécessité et le droit des ministres d'employer des personnes de confiance capables de mettre en œuvre leurs priorités politiques, elle déplore que la législation ne prévoit pas de mesures permettant de démontrer la qualité et l'intégrité des personnes nommées et d'assurer ainsi la transparence de la procédure de nomination.

41. Sur le plan de la conduite et de l'éthique, les secrétaires généraux sont soumis aux règles applicables à la fonction publique (obligation de déclaration de tout emploi secondaire et de toute position au sein des organes directeurs de sociétés ayant des activités dans des secteurs clés de l'économie ; incompatibilités et restrictions après-mandat). Ces personnes participant directement à la prise de décisions sur les politiques publiques ou exerçant une influence décisive dans leur élaboration (et étant nommées et révoquées à la discrétion des responsables politiques), il serait raisonnable de les soumettre à des obligations équivalentes à celles qui s'appliquent aux ministres et aux secrétaires d'État en ce qui concerne les déclarations de situation financière, les incompatibilités, l'inéligibilité et plus généralement, les conflits d'intérêts. La gestion des conflits d'intérêts peut se révéler essentielle en ce qui concerne les personnes venues du secteur privé faisant l'objet de nominations politiques.

42. De récentes affaires de corruption ont mis au jour des comportements répréhensibles manifestes de la part de personnes issues de nominations politiques et révélé les faiblesses du cadre juridique applicable à leur statut et à leurs fonctions. Des exemples ont été fournis à l'EEG dans lesquels des secrétaires généraux ont fait un usage abusif de leur influence décisive dans les commissions de recrutement de PDG ou de membres des conseils de surveillance d'importantes entreprises publiques, de sorte que celles-ci n'ont pas porté leur choix sur le candidat le plus qualifié. L'absence de pièces justificatives et le manque de transparence du processus de nomination des membres des conseils de surveillance des entreprises publiques, piloté par les ministres, ont également été relevés par la Cour des comptes dans un de ses rapports ([Conseils de surveillance : sélection des candidats dans les ministères](#)).

43. Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs ont évoqué la pratique de plus en plus courante des nominations dites « accélérées » qui permettent aux personnes issues de nominations politiques de rester dans le secteur public, notamment pour y occuper des postes à responsabilités (en particulier dans les entreprises publiques). En effet, il a été dit à l'EEG que ces dernières années, les cabinets étaient la porte d'entrée de la politique dans l'administration publique. Le problème réside dans le fait que cette procédure de recrutement accélérée n'offre pas suffisamment de gages de transparence et d'intégrité, apporte moins de garanties de sélection impartiale fondée sur le mérite (par rapport au processus de recrutement normal des fonctionnaires prévu à l'article 78 de la loi relative à la publication des postes de la fonction publique) et ne constituerait selon les dires qu'une simple formalité. Elle

requiert uniquement l'avis d'une commission de nomination à composition paritaire (deux membres du conseil des travailleurs et deux représentants du ministre) formée au niveau du département des ressources humaines du ministère. L'impression générale est que le souhait du ministre l'emporte toujours. L'un des interlocuteurs de l'EEG a exprimé ce point de vue en affirmant que « le personnel politique loyal est récompensé par un poste de direction au sein des organes de l'État ».

44. En tant que personnes nommées pour des raisons politiques, les conseillers ministériels sont – comme les secrétaires généraux – soumis aux règles d'intégrité contenues dans la loi sur l'emploi dans la fonction publique ; par conséquent, on observe les mêmes failles. Ils jouent un rôle névralgique au sein des ministères car ils contribuent à la mise en œuvre du mandat politique du ministre tout en ayant accès aux documents stratégiques et confidentiels du ministère. Leur nombre a beaucoup augmenté en Autriche ces dernières années : certains ministres auraient jusqu'à 30 conseillers. Cette situation a provoqué d'intenses débats et de vives préoccupations dans l'opinion publique, non seulement du point de vue de l'utilisation des ressources publiques, mais aussi sur le plan de l'intégrité et de la transparence. Le problème vient notamment du manque de transparence des missions et responsabilités des conseillers ministériels. Certains ministères publient sur leur site internet les noms et domaines de compétence de leurs conseillers ministériels, mais cette pratique n'est pas systématique.

45. Par ailleurs, une meilleure délimitation des attributions des conseillers ministériels et des fonctionnaires semble nécessaire. La Cour des comptes s'est montrée critique sur ce point, notamment en ce qui concerne leurs rôles respectifs au sein des bureaux des secrétaires généraux. La possibilité donnée aux conseillers ministériels d'adresser des instructions à l'appareil administratif des ministères fait également débat. Ce droit n'est pas inscrit dans la loi. Cela dit, dans la pratique, les conseillers agissent au nom du ministre et véhiculent souvent le « message » de ce dernier au personnel subordonné. Cette façon de procéder pose problème aux fonctionnaires dont la position est affaiblie car ils n'ont pas la certitude que l'ordre provient effectivement du ministre. Dans ce contexte, la Cour des comptes a souligné le risque de double emploi et de manque de coordination, et a recommandé le recours à une description et une délimitation claires des tâches des secrétaires généraux et des cabinets. Les préoccupations du public concernant le recours à la procédure de recrutement accéléré pour entrer dans la fonction publique une fois le mandat du ministre terminé valent aussi bien pour les conseillers ministériels que pour les secrétaires généraux.

46. Enfin, l'EEG a été informée que dans certains cas, des conseillers temporaires non rémunérés sont nommés ponctuellement pour des tâches ou des projets spécifiques au sein des ministères. Ces conseillers (experts) ne font pas l'objet de contrats spéciaux comme les conseillers rémunérés et ne signent aucune déclaration de confidentialité. Ils ne sont pas soumis aux exigences d'intégrité qui s'appliquent aux fonctionnaires et pourraient très bien exercer en tant que consultants pour divers clients en même temps, car cela n'est pas vérifié. Lors de la visite sur place, l'EEG a eu connaissance de l'exemple d'un conseiller spécial qui avait longtemps travaillé à titre bénévole pour le précédent gouvernement et dirigeait « ThinkAustria », l'unité de planification stratégique de la chancellerie. D'autres parties intéressées, par exemple la Chambre de commerce, peuvent également détacher des conseillers non rémunérés qui retrouvent leur précédent emploi à l'issue du mandat ministériel.

47. Compte tenu des considérations précédentes relatives aux nominations politiques, le GRECO recommande (i) de réglementer le statut juridique, le recrutement, les responsabilités et les obligations des secrétaires généraux et conseillers ministériels (y compris les conseillers temporaires *ad hoc*) (également en ce qui concerne les instructions qu'ils sont autorisés à adresser aux fonctionnaires et aux employés contractuels) ; (ii) de publier leur nombre, leur nom, leurs fonctions et leurs échelles de traitement, ainsi que des informations sur leurs activités accessoires ; et (iii) de les soumettre aux normes de conduite les plus strictes en fixant des règles appropriées sur les conflits d'intérêts, les déclarations de situation financière et l'utilisation de données confidentielles.

Personnel ne faisant pas l'objet de nominations politiques : hauts fonctionnaires

48. Les chefs de section sont les plus hauts fonctionnaires au niveau ministériel. Il est rappelé que les fonctionnaires ont déjà fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du Deuxième Cycle d'Évaluation du GRECO.

*Rémunération et autres avantages*

49. Le niveau de rémunération des hauts fonctionnaires est régi par la loi fédérale, comme suit (le salaire mensuel brut moyen en Autriche est d'environ 2 454 €)<sup>14</sup>.

*Rémunération des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif*

Poste	Traitement
Chancelier fédéral	22 640 EUR/mois
Vice-chancelier	19 923 EUR/mois
Ministre fédéral	18 112 EUR/mois
Secrétaire d'État	16 300 EUR/mois
Secrétaire général	11 699 EUR/mois
Conseiller ministériel	6 500 - 9 000 EUR/mois

50. Outre la compensation précitée, pour le Chancelier fédéral, le vice-chancelier, les ministres et les secrétaires d'état, 10 % de cette somme sont versés chaque mois à un fonds de pension privé (article 1(1) de la loi relative aux pensions de retraite - PKVG, BGBl. I n° 64/1997).

51. Le président fédéral, les membres du gouvernement fédéral, les présidents du Conseil national, le président du Conseil fédéral et de la Cour des comptes ainsi que les gouverneurs des Länder et les secrétaires d'État ont droit à une voiture de fonction. Ce véhicule peut être utilisé à des fins privées si la personne concernée verse une part minimale brute de ses émoluments (actuellement fixée à 645,96 €).

52. Les ministres fédéraux touchent une indemnité supplémentaire de 770,33 € par mois pour les dépenses mineures (cadeaux floraux, pourboires, etc.). Les reçus doivent être conservés et un récapitulatif des dépenses doit être établi pour vérification. Les dépenses

---

<sup>14</sup> D'après le [rapport général 2020 de la Cour des comptes sur les revenus](#), le salaire annuel brut moyen en Autriche était de 29 458 € en 2019.

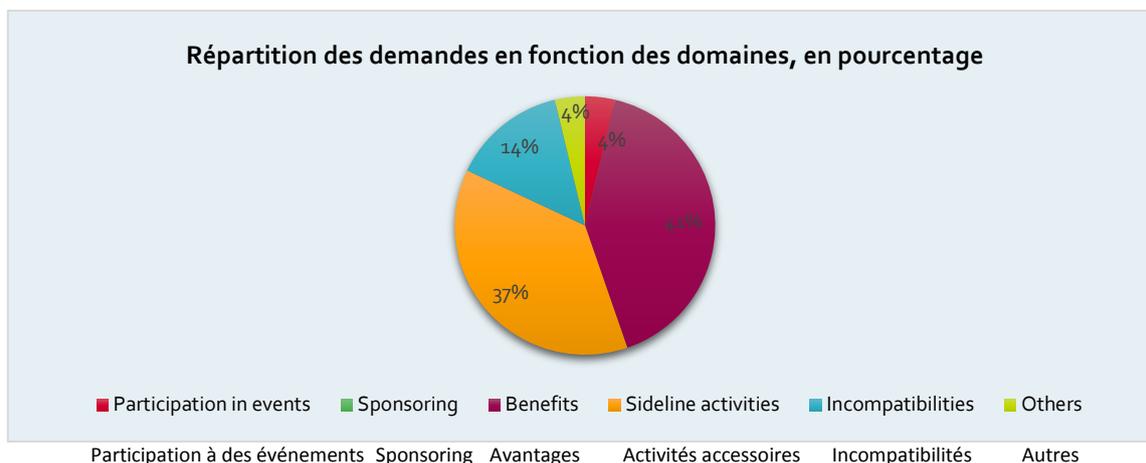
engagées pour la représentation générale lors de réunions, d'événements, etc. (frais de représentation) sont financées dans le budget général du ministère fédéral.

#### *Politique anticorruption et d'intégrité*

53. Une [Stratégie nationale anticorruption](#) a été adoptée en 2018. C'est un document programmatique qui contient des mesures à la fois préventives et répressives. Un service de coordination de la lutte contre la corruption (KzK) a été créé sous la direction du ministère fédéral de la Justice. Le Bureau fédéral anticorruption (BAK) et le bureau du procureur général chargé de la lutte contre la criminalité économique et la corruption (WKStA) sont chargés des questions relatives à l'application de la loi et aux poursuites des faits de corruption. Le BAK a également une compétence à l'échelle nationale en matière de prévention de la corruption. La Stratégie nationale anticorruption est assortie d'un plan d'action biennal. L'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action 2019-2020 a pris un peu de retard en raison de la pandémie de covid-2019 et a été finalisée en 2022. Le rapport d'évaluation final a été publié lors de la réunion d'octobre 2022 du KzK. Les autorités ont indiqué que le KzK est tenu de décider des modalités de mise en œuvre de la Stratégie nationale anticorruption et d'un nouveau plan d'action.

54. La Stratégie nationale anticorruption et son plan d'action prévoyaient notamment le développement d'un système de gestion de la conformité composé de déontologues, ainsi que la désignation d'agents d'intégrité et de prévention de la corruption au sein de chaque ministère. Tous les ministères n'ont pas construit ces systèmes de la même manière. La Chancellerie fédérale a donné l'exemple de son système de gestion de la conformité et des demandes formulées dans les domaines à risque.

#### *Chancellerie fédérale – système de gestion de la conformité*



55. La stratégie nationale anticorruption ne comporte pas de mesures de prévention de la corruption ciblant spécifiquement les PHFE. En outre, il n'y a pas de contrôles d'intégrité lors de la nomination des PHFE. L'EEG estime qu'il serait préférable de ne pas laisser aux seuls médias la tâche de vérifier les antécédents des membres du gouvernement et des autres personnes issues de nominations politiques (surtout lorsque celles-ci sont moins connues du public). Des contrôles d'intégrité permettraient de régler les points susceptibles de compromettre leur capacité à exercer leurs fonctions de manière impartiale aux yeux du public.

56. L'initiative du BAK consistant à mettre en place un système de gestion de la conformité et des déontologues au sein de chaque ministère est à saluer. Selon les informations obtenues, les déontologues sont chargés de formuler des avis et des conseils aux fonctionnaires, d'organiser des formations à la lutte contre la corruption, d'élaborer des lignes directrices et de promouvoir le respect des règles d'intégrité. D'après les interlocuteurs rencontrés sur le terrain, il arrive qu'ils soient consultés par des ministres et des conseillers politiques sur des questions d'intégrité comme la réaction à adopter face à certains types de cadeaux, invitations, etc. Cela dit, ils n'ont pas de fonction de contrôle ou de suivi des obligations déclaratives des PHFE. L'EEG a appris par ailleurs que le déontologue est aussi en règle générale le responsable de l'évaluation des risques.

57. L'EEG a été informée que les risques le plus fréquemment inscrits dans les registres des risques sont ceux liés aux marchés publics et aux subventions publiques. D'autres domaines sensibles à la corruption suscitent des préoccupations dans l'opinion publique mais ne sont pas couverts par la gestion des risques, notamment pour ce qui est des nominations politiques, par exemple les conflits d'intérêts éventuels dans l'organisation et les prises de décision des commissions de recrutement à des postes de haute direction dans les entreprises publiques, ou les restrictions d'après mandat. Bien que les autorités autrichiennes aient fourni des statistiques concernant le nombre et le type de demandes de fonctionnaires portant sur des questions d'intégrité auxquelles les déontologues ont répondu, elles n'ont donné aucune information sur le nombre et le type de risques identifiés et pris en considération par ces derniers<sup>15</sup>.

58. Une autre initiative du BAK que les autorités rencontrées par l'EEG ont accueilli avec satisfaction a été la création d'un réseau d'agents d'intégrité au sein des ministères et administrations publiques. Celui-ci permet l'échange de bonnes pratiques conformes aux règles d'intégrité et de prévention de la corruption. Cela dit, l'EEG n'a pas bien compris le rôle des agents d'intégrité et ignore si leurs fonctions sont différentes de celles des déontologues ou des agents de prévention de la corruption (certains interlocuteurs les ont décrits comme une interface entre les fonctionnaires et les déontologues et d'autres considéraient qu'il n'y avait pas de différence entre les deux) ; elle ne sait pas non plus si tous les pouvoirs publics ont effectivement recours à leurs services pour des missions de prévention de la corruption ou s'ils sont une ressource (bien formée) utilisée dans certains cas seulement. Enfin, les agents de prévention de la corruption mènent des activités de sensibilisation, généralement au niveau local et sous la direction et la coordination du BAK.

59. À la suite de la visite sur le terrain, les autorités ont envoyé un schéma différenciant le rôle des déontologues en chef, des déontologues, des agents de prévention de la corruption et des agents d'intégrité. Il semble toutefois s'agir d'un document interne du ministère de l'Intérieur qui n'a pas été publié. De l'avis de l'EEG et compte tenu du manque de clarté parmi le personnel des autorités publiques en ce qui concerne le rôle de chacun de ces agents, il est nécessaire de renforcer la formalisation de ces profils et d'éviter les doubles emplois. Il sera ainsi possible de couvrir efficacement les éléments centraux de la prévention de la corruption, à savoir la garantie du respect des règles d'intégrité, la provision de conseils et la mise en œuvre d'initiatives de sensibilisation. De la même manière, une approche cohérente devrait être adoptée par l'ensemble des ministères.

---

<sup>15</sup> Les autorités autrichiennes ont signalé, après la visite sur place, que l'analyse des risques avait été complétée sur le fond et pouvait maintenant être finalisée sur le plan technique et traduite.

60. Compte tenu du faible niveau de confiance du public dans les responsables politiques et des scandales récents qui ont terni encore plus la réputation de l'exécutif, l'EEG considère que le moment est propice pour évaluer l'efficacité de « l'infrastructure d'éthique » mise en place pour les PHFE et de la renforcer. Cette première étape permettrait aux plus hauts rangs de l'exécutif de montrer l'exemple en condamnant la corruption et en réaffirmant sans équivoque leur engagement à promouvoir l'intégrité. L'EEG a bon espoir que les recommandations contenues dans le présent rapport contribueront à l'identification des domaines dans lesquels des progrès supplémentaires sont nécessaires. **Le GRECO recommande (i) d'intégrer au nouveau plan d'action de la Stratégie nationale anticorruption des mesures de prévention de la corruption et de renforcement de l'intégrité des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, notamment la réalisation de contrôles d'intégrité au moment de leur nomination ; (ii) de faire en sorte que les services de gestion de la conformité de la Chancellerie fédérale et des ministères assurent en règle générale la gestion des risques de corruption des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et (iii) de formaliser et de perfectionner le système des agents en charge des questions relevant de la prévention de la corruption en vue d'assurer son efficacité et sa cohérence dans l'ensemble des ministères.**

#### *Code d'éthique*

61. La loi sur l'emploi dans la fonction publique, la loi sur les employés publics contractuels et le Code de conduite anticorruption pour la prévention de la corruption dans la fonction publique – « *je suis responsable – une question d'éthique* » (ci-après : Code de conduite anticorruption) constituent le cadre éthique de la fonction publique.

62. Le [Code de conduite anticorruption dans la fonction publique](#) a été publié en 2020. Cette version actualisée du Code de 2008 est le fruit d'une initiative commune de plusieurs autorités centrales, régionales et locales et d'autres organismes non gouvernementaux, dont des syndicats professionnels et Transparency International. Le Code précise les dispositions normatives existantes en fournissant des orientations supplémentaires et des exemples illustratifs. Il énonce les grands principes directeurs applicables à l'administration publique – État de droit et loyauté, transparence, objectivité et équité, responsabilité et intégrité – et traite ensuite des principaux domaines dans lesquels des conflits d'intérêts peuvent se présenter, à savoir l'acceptation de cadeaux, l'exercice d'une activité accessoire, l'objectivité et la partialité, la transparence et les secrets d'État. Il s'adresse à toutes les catégories de personnels (agents, cadres intermédiaires, hauts fonctionnaires) et aborde aussi la question de la responsabilité de l'administration publique dans la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts. Le Code est complété par un [outil d'apprentissage en ligne](#). Certains services et pouvoirs locaux ont également élaboré leurs propres codes de conduite.

63. Le Code s'applique à tous les employés du secteur public (fonctionnaires et contractuels) et donc également aux secrétaires généraux et conseillers ministériels. Cela dit, l'EEG note que les explications et orientations contenues dans le Code n'incluent pas les conflits d'intérêts spécifiques aux nominations politiques, non intégrés aux évaluations des risques effectuées par les ministères mais relevés par la Cour des comptes et perçus comme tels par les membres de la société civile (par exemple, les conflits d'intérêts pouvant se présenter dans le cadre de la procédure accélérée de recrutement de conseillers politiques au sein de la fonction publique ou dans la composition et les décisions des commissions de recrutement chargées des nominations aux postes de direction des entreprises publiques).

64. Le Code ne s'applique pas aux ministres et secrétaires d'État. Les autorités soulignent néanmoins que les organes exécutifs suprêmes de l'État visés à l'article 19(1) de la Constitution, à savoir le président fédéral, les ministres et secrétaires d'État et les membres des gouvernements des États fédérés, sont soumis aux dispositions de la loi de 1983 (telle que modifiée) sur les incompatibilités et la transparence concernant les obligations de déclaration de situation financière, les interdictions d'emploi et les restrictions aux activités d'entrepreneuriat (les exigences correspondantes seront décrites ultérieurement dans le présent rapport).

65. Le Code ne contient pas de disposition sur son suivi et sa mise en œuvre. Cela dit, les manquements aux règles énoncées dans le Code peuvent emporter violation d'autres lois et donc mener à des actions disciplinaires ou pénales. Ils sont punis d'une sanction disciplinaire ou pénale en vertu de la loi sur l'emploi dans la fonction publique ou du Code pénal, conformément aux procédures établies dans ces textes. Il n'y a pas de registre des violations éthiques commises par des PHFE.

66. L'EEG note que le Code de conduite anticorruption dans la fonction publique n'est pas un document contenant une liste de règles d'éthique et n'instaure pas de nouvelles normes, mais renvoie à (une partie) des normes applicables, déjà inscrites dans la loi sur l'emploi dans la fonction publique et le Code pénal. En revanche, il donne des explications sur ces normes, des illustrations concrètes et des recommandations pour leur mise en œuvre, ce qui en fait un outil de grande valeur qui peut être utilisé par tous les ministères et autorités publiques à des fins de formation et de sensibilisation, mais aussi par les fonctionnaires à titre individuel comme aide à la résolution de dilemmes éthiques.

67. L'EEG a la ferme conviction que les élus et les personnes nommées sur une base politique qui exercent de hautes fonctions au sein de l'exécutif devraient être tenus de se conformer aux normes d'intégrité les plus strictes. Les ministres et secrétaires d'État ne sont pas visés par les dispositions du Code de conduite anticorruption dans la fonction publique, ni les conseillers ministériels temporaires *ad hoc* ou les experts. Bien que les conseillers ministériels et secrétaires généraux soient en principe assujettis au régime général de la fonction publique et aux règles qui en découlent, ils peuvent se trouver confrontés aux mêmes problématiques et aux mêmes difficultés éthiques que les ministres dans leur activité de tous les jours compte tenu des fonctions de direction et de décision qui sont les leurs. L'EEG a été informée que des Codes sectoriels mieux adaptés aux défis quotidiens propres à chaque institution étaient en cours de préparation pour renforcer l'éthique dans l'administration publique. Cette mesure sera sans aucun doute d'une grande utilité. L'EEG considère toutefois qu'il serait également bon d'élaborer un code spécifique pour les personnes exerçant de hautes fonctions au sein de l'exécutif. En regroupant les normes d'intégrité dans un seul document public et en faisant en sorte que les responsables gouvernementaux s'engagent publiquement à le respecter, on pourrait construire des perspectives communes entre le public et le gouvernement et les maintenir dans la durée en cette période où l'enjeu est de regagner la confiance du public. **Le GRECO recommande d'adopter et de publier un code de conduite à l'intention des ministres et autres personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, de le compléter par un système à même de fournir des recommandations et des conseils confidentiels sur les conflits d'intérêts et d'autres questions relatives à l'intégrité (cadeaux, activités accessoires, contacts avec des tierces parties et traitement de l'information confidentielle) et de l'assortir d'un mécanisme de contrôle et de mise en œuvre crédible et efficace.**

68. Les PHFE peuvent faire appel aux agents d'intégrité/déontologues de leur ministère de tutelle. Par ailleurs, en cas de dilemme éthique, les fonctionnaires ont toujours la possibilité de s'adresser à leur supérieur. Ils peuvent également se tourner vers la direction générale III/1 juridiquement compétente (loi générale sur l'emploi dans la fonction publique, loi sur les rémunérations et loi de coordination de l'emploi dans la fonction publique du ministère fédéral des Arts, de la Culture, de la Fonction publique et des Sports). Le BAK a organisé de multiples formations à la lutte contre la corruption et les agents de prévention de la corruption ont été chargés d'appuyer les événements de formation au niveau infranational. L'EEG a été informée que la pandémie de covid-19 avait ralenti les activités de formation et limité les réunions en présentiel, qui constituaient l'un des principaux moyens de partager des expériences et d'élargir le réseau de déontologues, d'agents d'intégrité et d'agents de prévention de la corruption. Les registres des événements de formation tenus à ce jour ne contenant pas d'informations sur les catégories de fonctionnaires qui y ont participé, il n'est pas possible de savoir combien de PHFE ont suivi des formations ciblées de lutte contre la corruption. Une recommandation sur la formation des PHFE sera formulée ultérieurement dans le présent rapport.

### **Transparence et surveillance des activités exécutives du gouvernement central**

#### *Accès à l'information*

69. L'obligation des autorités de l'État de donner accès à l'information est inscrite dans la Constitution. Conformément à l'article 20(4) de la Constitution, toutes les autorités administratives sont tenues de fournir des renseignements, dans la mesure où une obligation légale de discrétion professionnelle ne s'y oppose pas. Les textes d'application dans le droit fédéral et les lois provinciales précisent l'obligation des autorités de divulguer l'information au public. Les personnes physiques comme les personnes morales peuvent soumettre une demande d'information. Aucune forme particulière n'est prescrite. La demande peut être présentée par écrit, à l'oral ou par téléphone ; certaines lois provinciales prévoient en outre la possibilité de la transmettre par télégramme ou télécopie.

70. Les renseignements doivent être communiqués sans délai, et au plus tard dans les huit semaines suivant la réception de la demande ; si pour des raisons spécifiques ce délai ne peut être respecté, le demandeur en sera informé par écrit. Si les informations ne sont pas fournies, une décision (*Bescheid*) est publiée à la demande du requérant. Ce dernier peut introduire un recours auprès du tribunal administratif fédéral. Le délai pour faire appel est de quatre semaines à compter de la date de la décision écrite. Les droits à acquitter s'élèvent à 30 €.

71. La Constitution exige de manière générale des autorités qu'elles fournissent l'information, mais cela n'inclut pas l'obligation de rendre certains documents accessibles. Cela dit, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour constitutionnelle (VfGH 4.3.2021, E 4037/2020) et la Cour suprême administrative fédérale (VwGH 29.5.2018, Ra 2017/03/0083 ; VwGH 24.5.2018, Ra 2017/07/0026) ont établi, en vertu de l'article 10 de la CEDH qui a un statut constitutionnel en Autriche, que l'accès à des documents spécifiques devait parfois être assuré, notamment lorsque des informations d'intérêt général sont demandées par certaines personnes – par exemple des journalistes ou

des ONG – pour favoriser le débat public. D’après cette jurisprudence, le simple accès à l’information ne suffit pas dans certains cas et c’est alors l’accès aux documents qui pourra être sollicité.

72. Le programme gouvernemental 2020-2024 : le sens des responsabilités compte parmi ses objectifs l’élaboration d’un plan d’action pour accroître la transparence administrative, notamment en supprimant le secret officiel et en faisant de la liberté d’information un droit opposable pour assurer l’ouverture des données et étendre l’administration numérique. L’EEG a été informée qu’un projet de loi sur l’accès à l’information était à l’ordre du jour depuis près d’une décennie maintenant mais qu’il avait subi des retards répétés et s’était heurté aux réticences des pouvoirs publics, en particulier au niveau local et régional<sup>16</sup>. Une consultation publique a eu lieu en février 2021<sup>17</sup> et le gouvernement doit encore affiner le texte avant qu’il puisse être présenté au Parlement. La proposition législative instaure un nouveau droit fondamental et constitutionnel à l’information (sur demande), qui doit être accordé à toute personne. Elle demande également aux institutions publiques de rendre les informations d’intérêt général accessibles à toute personne dans un registre centralisé sur Internet. Cette nouvelle obligation d’information s’appliquerait non seulement à l’administration publique, mais aussi au pouvoir judiciaire et au pouvoir législatif. Même les entreprises privées soumises au contrôle de la Cour des comptes autrichienne seraient tenues de fournir des informations sur demande.

73. Dans le rapport des Premier et Deuxième Cycles d’évaluation conjoints sur l’Autriche, le GRECO avait déjà exprimé des préoccupations concernant l’accès à l’information dans le pays. Il avait formulé une recommandation à ce sujet, qui n’a pas encore été suivie d’effet. La question de l’adoption d’une loi spécifique sur l’accès à l’information reste en suspens mais un projet de loi est en cours d’élaboration. Un processus de consultation publique a eu lieu en 2021, au cours duquel la société civile a émis un certain nombre de critiques sur le projet de loi. L’EEG a également été informée que l’adoption de la loi suscitait quelques réticences au niveau local et régional.

74. En examinant la situation avec les interlocuteurs rencontrés sur le terrain, l’EEG a noté la persistance de difficultés. Plusieurs interlocuteurs ont déploré l’interprétation assez large que font les pouvoirs publics des notions de secret officiel et de confidentialité : l’absence de transparence serait la règle plutôt que l’exception. Ils ont affirmé par ailleurs que le délai prévu par la loi pour la mise à disposition des informations était trop long. Même si certaines demandes complexes ou difficiles à gérer peuvent justifier une prolongation du délai, cela devrait être l’exception et non la règle et les délais de réponse devraient être considérablement raccourcis. L’accès à l’information doit être rapide, notamment à des fins de prévention de la corruption. Une information reçue tardivement risque de ne plus présenter grand intérêt. Les représentants d’ONG que l’EEG a rencontrés ont également confirmé qu’ils devaient souvent se tourner vers la justice pour satisfaire leurs demandes, ce qui exige du temps et des ressources supplémentaires. L’EEG a appris que l’obtention des

---

<sup>16</sup> La législation sur l’accès à l’information doit suivre une procédure renforcée qui requiert une majorité qualifiée des 2/3 au Parlement, mais également une concertation avec les autorités régionales.

<sup>17</sup> Le 22 février 2021, après avoir entendu les institutions concernées, des experts, des représentants des médias, des membres du Parlement autrichien et des organisations non gouvernementales, le ministère chargé de l’UE et de la Constitution a présenté une proposition dans le cadre de la procédure de consultation au cours de laquelle plusieurs institutions ont formulé des observations concernant le projet de loi sur l’accès à l’information. Les réponses à la consultation publique sont disponibles à l’adresse : [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME\\_00095/index.shtml#tab-Uebersicht](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00095/index.shtml#tab-Uebersicht).

informations requises pouvait prendre jusqu'à huit ans (pour passer par toutes les instances). Cela dit, même si une décision de justice est rendue, l'administration publique peut ne pas donner accès à l'information car le tribunal ne peut le lui imposer. L'EEG est également préoccupée par les droits à acquitter pour le dépôt de plainte.

75. L'Autriche étant en train d'élaborer une législation spécifique sur l'accès à l'information, il serait important que celle-ci traite la question sous ses deux aspects, à savoir l'obligation faite aux pouvoirs publics (i) de collecter, de mettre à jour et de publier les informations (information active) et (ii) de répondre aux demandes d'information du public (information passive). Il faudra également prévoir des dispositifs adéquats pour l'application et le suivi de la loi. De la même manière, des procédures devront être préparées pour l'enregistrement, le traitement et l'archivage efficace des nouvelles formes de supports (p. ex. courriers électroniques, calendriers, etc.). L'EEG attire l'attention sur les pratiques pertinentes d'autres États membres qui pourraient être utiles à l'Autriche pour concevoir un plan de mise en œuvre approprié lui permettant de faciliter encore plus l'accès à l'information, par exemple : la désignation de responsables de l'information, la définition de lignes directrices claires, l'établissement d'un système interne d'enregistrement des demandes, la création d'un organe spécialisé chargé de superviser la mise en œuvre, une assistance supplémentaire aux personnes exerçant le droit à l'information, des sanctions et des mesures dissuasives en cas d'inaction, des mécanismes de recours effectifs, etc. Les autorités sont encouragées à tenir compte de ces expériences intéressantes.

76. Compte tenu des lacunes persistantes sur le plan de la législation et de la mise en œuvre, l'EEG ne peut que réitérer la préoccupation exprimée par le GRECO dans le rapport des Premier et Deuxième Cycles d'évaluation conjoints, selon laquelle la situation n'est pas satisfaisante du point de vue de la transparence des autorités de l'État. Dans ces conditions, il est difficile pour les citoyens et les médias d'exercer un contrôle sur l'administration – contrôle qui constitue un outil important dans une démocratie pour prévenir et détecter la corruption. Enfin, l'EEG note que l'Autriche n'a pas adhéré à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE 205) et encourage les autorités à le faire en temps utile, pour accélérer la mise en œuvre de la liberté d'information. **Le GRECO recommande (i) d'adopter une législation sur la liberté d'information qui consacre le principe de transparence des pouvoirs publics et de faire en sorte qu'elle garantisse le droit général d'accès aux documents conformément aux normes contenues dans la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE 205) ; (ii) de publier d'office les informations d'intérêt général sur les sites Web du gouvernement et des ministères et (iii) d'établir des mécanismes effectifs de contrôle et d'exécution pour assurer la mise en œuvre adéquate de la loi.**

#### *Transparence du processus législatif*

77. Compte tenu d'une recommandation du GRECO formulée lors du Quatrième Cycle d'Évaluation, le règlement intérieur du Conseil national a été modifié en 2021 afin d'inclure une disposition établissant une procédure de consultation parlementaire (article 23b). Depuis le 1<sup>er</sup> août 2021, tous les projets de loi soumis au Conseil national (projets de loi déposés par le gouvernement, motions écrites déposées par des députés et des commissions proposant l'adoption de lois, projets de loi déposés par le Conseil fédéral, pétitions et initiatives populaires) doivent faire l'objet d'une consultation publique via le site internet du Parlement. La consultation est ouverte dès le dépôt de la proposition de loi au Conseil national et jusqu'à

la fin du processus législatif au Conseil fédéral. Tous les avis reçus doivent être publiés, à l'exception de ceux émanant de personnes physiques, qui doivent donner leur accord préalable.

78. Plusieurs lois fédérales disposent que les nouveaux projets de loi doivent être présentés pour consultation publique à certaines institutions et certains groupes d'intérêts avant d'être soumis au Conseil national. Les autorités indiquent que dans la pratique, de nombreuses autres institutions, bien au-delà de celles prévues dans la loi, sont conviées à participer à l'examen préparlementaire. Des institutions ou personnes qui ne sont pas les destinataires directs d'une invitation à examiner les projets de loi peuvent également formuler des observations, qui sont rendues publiques sur le site internet du Parlement<sup>18</sup>. En principe, la consultation publique s'étend sur une période d'au moins six semaines. Cette procédure ne s'applique toutefois qu'aux projets de loi du gouvernement fédéral. Les ordonnances ne sont pas accessibles au public avant la date de leur publication.

79. En outre, une procédure de consultation élargie a été mise en place en 2017 (Résolution 200/E) pour accroître la participation du public aux consultations (et donc l'acceptation par le public des normes juridiques) et le sensibiliser à la logique et aux objectifs des amendements émanant de l'exécutif<sup>19</sup>. Les citoyens et institutions peuvent ainsi donner leur avis sur l'ensemble des propositions ministérielles, y compris les propositions en cours d'ébauche avant qu'elles ne soient soumises au Parlement en tant que projets de loi. Les nouveautés suivantes ont été introduites :

- a) une courte explication (d'une page A4) est publiée sur une plateforme de services (HELP.gv.at) pour chaque proposition ministérielle avant sa présentation au Parlement puis, à un stade ultérieur, également sur la page du [site Web du Parlement](#) dédiée à la proposition ;
- b) l'accès du grand public est facilité : les particuliers, organisations et autres personnes morales n'ayant pas été directement invités à participer à la procédure de consultation ont le droit de soumettre un avis sur toute proposition ministérielle dans le cadre de la procédure de consultation élargie ou sur une proposition parlementaire lors d'une consultation publique lancée par une commission parlementaire. Les avis qui sont saisis directement dans un champ de texte du site internet du Parlement ne peuvent pas excéder les 10 000 caractères. Il est également possible de télécharger jusqu'à trois documents d'une taille de 10 Mo chacun. Les avis sont communiqués au ministère concerné et publiés sur le site internet du Parlement avec le nom de l'auteur si celui-ci a donné son consentement (dans le cas contraire, ils n'apparaissent que sur le site intranet du Parlement) ;
- c) les propositions reçues et intégrées à un projet gouvernemental lors du processus de consultation doivent être indiquées dans le rapport explicatif. Cette pratique favorise une transparence accrue quant aux modifications apportées aux propositions ministérielles avant qu'elles ne deviennent projets de loi gouvernementaux et permet aux citoyens de visualiser plus facilement les suites données à leurs avis.

80. La résolution précitée prévoit également un projet pilote de production participative

---

<sup>18</sup> Une liste des évaluations en cours est disponible à l'adresse : <https://www.parlament.gv.at/PAKT/BEST/ME/index.shtml>.

<sup>19</sup> [Rapport de la Commission AB 1622 d. B., XXV. GP.](#)

(*crowdsourcing*) pour la préparation de futures propositions législatives importantes sur des questions générales (une idée empruntée à la Finlande). Les citoyens devraient être invités à proposer de nouvelles lois ou amendements avant même l'élaboration d'un projet de loi, par l'intermédiaire [d'un site Web/d'une plateforme dédiés](#) conçus pour la communication interactive et l'échange d'informations.

81. Dans le rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur l'Autriche, le GRECO s'était dit préoccupé par le fait que des consultations publiques et des délais de consultation appropriés n'étaient pas clairement garantis, et par le décalage qui existait en la matière entre la théorie et la pratique. En ce qui concerne les actes législatifs produits par le gouvernement, l'EEG a constaté une amélioration de la pratique liée à la mise en place de la procédure de consultation élargie mais note qu'il ne s'agit que d'une possibilité, non requise par la loi. Des délais appropriés pour les consultations devraient être prévus dans la loi et respectés en pratique. Enfin, il reste à instaurer par le biais d'une loi ou d'un règlement un système adéquat d'empreinte législative pour garantir la transparence sur l'évolution des textes. **Le GRECO recommande d'accroître la transparence des lois émanant du gouvernement (i) en généralisant la procédure de consultation élargie appliquée aux projets de loi ; (ii) en prévoyant dans la loi des délais appropriés pour les consultations et (iii) en fournissant au public une empreinte législative lui permettant de suivre l'ensemble des interventions extérieures depuis le début du processus législatif et d'obtenir des informations sur l'initiateur de la proposition.**

#### *Tierces parties et lobbyistes*

82. Le lobbying est réglementé dans la loi de 2013 sur la transparence du lobbying et de la représentation d'intérêts (ci-après : loi sur le lobbying). La législation établit un registre obligatoire et un ensemble de règles formelles incluant des obligations d'enregistrement, des obligations de déclaration de certaines dépenses et des sanctions en cas de non-conformité. Différentes catégories de lobbyistes sont concernées par la législation, à savoir les cabinets de lobbying, les groupes d'entreprises, les groupes professionnels et les groupes publics. Tous les représentants d'intérêts engagés par ces acteurs sont soumis aux règles en vigueur dans leurs tentatives d'influencer les titulaires de fonctions publiques.

83. La législation établit différents types de règles selon les groupes d'intérêts. Les conditions les plus strictes s'appliquent aux cabinets de lobbying qui doivent s'enregistrer avant de nouer des contacts avec les titulaires de fonctions publiques, adopter un code de conduite interne, déclarer leur chiffre d'affaires de l'exercice précédent, indiquer le nombre de contrats de lobbying acceptés et dans certains cas, divulguer leurs contrats de lobbying. Certaines de ces informations sont publiques et accessibles sur un registre en ligne ; le ministre de la Justice peut donner l'autorisation d'accéder aux informations non communiquées. Pour garantir le respect des règles de conduite et des obligations d'enregistrement, la loi sur le lobbying prévoit des sanctions en cas de non-conformité, à savoir des pénalités administratives, la radiation du registre des lobbyistes et l'annulation des contrats.

84. Le Code de conduite anticorruption contient des orientations sur les relations avec les lobbyistes au sens de la loi sur le lobbying : il rappelle notamment l'obligation de demander au lobbyiste son identité, le client pour lequel il travaille et son mandat ou de vérifier s'il est bien enregistré (lors d'un premier contact). En cas de doute, le responsable doit être consulté

avant la poursuite des discussions et la conversation doit être enregistrée.

85. Bien que l'Autriche ait été l'un des premiers pays européens à introduire une loi sur le lobbying en 2013, celle-ci a peu de retombées sur le plan de la transparence. La plupart des interlocuteurs rencontrés ont admis que la loi était plus un exercice bureaucratique qu'un outil favorisant la transparence. La Cour des comptes autrichiennes a effectué en 2019 un [audit sur le lobbying](#) qui a identifié un certain nombre de lacunes dans le système (p. ex. caractère limité des informations inscrites dans le registre, contrats avec des lobbyistes non soumis aux exigences de publicité et accessibles uniquement aux hauts fonctionnaires, manque de supervision et de contrôle, nécessité de mener des actions de sensibilisation aux règles applicables en matière de lobbying, etc.). Un groupe de travail a été créé en juin 2020 dans le but d'améliorer la loi.

86. La loi sur le lobbying avait déjà été analysée dans le rapport du Quatrième Cycle d'évaluation sur l'Autriche ; aucun amendement n'a été introduit depuis. Compte tenu des lacunes recensées, le GRECO avait adressé une recommandation à l'Autriche lui demandant de revoir la législation sur le lobbying pour accroître la transparence dans ce domaine. La recommandation du GRECO n'a pas été mise en œuvre à ce jour. Les observations de l'EEG concernant les PHFE rejoignent celles qui ont été formulées au sujet des parlementaires lors du Quatrième Cycle d'évaluation, à savoir renforcer la transparence globale du lobbying et établir des règles/directives pour les fonctionnaires qui ont de tels contacts.

87. Le registre du lobbying ne contenant qu'une liste des entités et individus, le public n'a pas accès à des informations complètes sur les tierces parties qui approchent les PHFE pour tenter d'influencer l'élaboration des politiques, la manière dont elles procèdent et le moment auquel elles interviennent. Par ailleurs, les PHFE n'ont pas d'obligation d'indiquer quels lobbyistes ils ont consultés ou l'objet de leurs échanges. Ce point est particulièrement important pour l'établissement de l'empreinte législative : les suggestions reçues et intégrées à un projet gouvernemental lors du processus de consultation doivent être mentionnées dans la note explicative ; or, si une personne a été impliquée dans le projet originel ou a apporté une contribution au cours d'une discussion personnelle, il n'y a pas de documentation détaillée disponible, sauf si elle est fournie volontairement par les fonctionnaires concernés. **Le GRECO recommande (i) de mettre en place des règles détaillées sur les interactions entre les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et des lobbyistes et tierces parties désireux d'influencer les travaux législatifs et autres activités du gouvernement ; et (ii) de publier des informations suffisantes sur ces réunions et consultations (par exemple l'identité des personnes avec lesquelles – ou pour le compte desquelles – une ou plusieurs réunions ont eu lieu, ainsi que le ou les sujets spécifiquement abordés dans le cadre des discussions), notamment en rendant accessible au public l'agenda des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif.**

#### *Mécanismes de contrôle*

88. Dans le cadre de la Constitution autrichienne, les actions des organes de l'État sont contrôlées par des mécanismes juridiques, économiques et politiques.

89. En ce qui concerne le contrôle juridique, le tribunal administratif et la Cour constitutionnelle examinent la légalité des actes des organes administratifs. La responsabilité juridique spéciale des hautes instances gouvernantes devant la Cour constitutionnelle subsiste

également (voir paragraphe 133). Enfin, la légalité de la législation est soumise au contrôle de la Cour constitutionnelle.

90. Le contrôle économique et fiscal est principalement assuré par la Cour des comptes autrichienne. Il s'agit d'une institution supérieure de contrôle. Elle accompagne le Parlement dans la démarche visant à demander des comptes au gouvernement, et améliore les services publics en réalisant des audits de qualité. Pour l'exercice de ses compétences, la Constitution accorde à la Cour des comptes autrichienne une pleine indépendance. Plus particulièrement, la Cour des comptes autrichienne est chargée de contrôler la gestion financière du gouvernement fédéral, des provinces et des municipalités (de plus de 10 000 habitants), des associations municipales et d'autres entités juridiques prévues par la loi (par exemple, les organismes publics, les fonds, les fondations et les entreprises dans lesquelles l'État détient au moins 50 % des parts ou sur lesquelles l'État exerce d'autres formes de contrôle financier, commercial ou organisationnel). Le champ des activités de contrôle de la Cour des comptes s'étend donc à l'ensemble du pays. Dans son travail d'audit, la Cour des comptes évalue l'économie, l'efficacité et l'efficacité des dépenses de l'argent public faites par le gouvernement. Dans le même temps, elle examine également l'exactitude des chiffres et le respect des réglementations en vigueur.

91. La Cour des comptes est actuellement composée d'environ 310 membres du personnel, dont 76 % d'auditeurs publics. Tous les rapports d'audit sont publiés sur le site internet de la Cour des comptes. En 2021, environ un tiers des audits a porté sur la prévention de la corruption et la conformité légale et générale. Chaque année, la Cour des comptes produit un rapport sur la comptabilité annuelle des ministères et doit faire rapport au Parlement sur ses activités<sup>20</sup>. En outre, la Cour des comptes effectue un certain nombre de tâches spéciales (notamment en matière de transparence des médias, de déclarations financières, de financement des partis, etc.). Elle accompagne également le Parlement national dans le contrôle de la mise en œuvre de la politique gouvernementale dans le cadre des enquêtes spéciales<sup>21</sup>. La Cour des comptes autrichienne joue donc un rôle central d'auditeur externe indépendant et, au cours de l'été 2022, le Parlement a décidé de renforcer son rôle et d'augmenter ses ressources en conséquence<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> La Cour des comptes fait rapport au Parlement national. Une commission parlementaire dédiée, la commission de la Cour des comptes, examine les rapports spéciaux de la Cour, ainsi que le rapport annuel et le rapport sur les recettes générales.

<sup>21</sup> Depuis novembre 2020, le Parlement a mis en place deux commissions d'enquête sur la responsabilité politique du travail des précédents gouvernements, en particulier concernant l'attribution des marchés publics, ainsi que la publication et la gestion des postes vacants. La Cour des comptes autrichienne a été régulièrement sollicitée pour entreprendre des évaluations spéciales. Elle était entre autres tenue de collecter des données relevant de la comptabilité budgétaire auprès des ministères fédéraux. Elle a également été chargée d'examiner tous les rapports relatifs à la gestion des activités menées par les ministères dirigés par des leaders du parti conservateur au cours de leur mandat, entre 2017 et 2021. À ce jour, la Cour a soumis à la commission concernée environ 35 rapports spéciaux sur les audits effectués. À partir du 1er janvier 2023, sur la base des cinq groupes parlementaires existants, la Cour des comptes pourra être saisie de cinq (au lieu de trois) demandes d'enquête. En outre, des demandes s'étendant à l'ensemble du groupe (théoriquement jusqu'à neuf) sont possibles.

<sup>22</sup> Le Parlement a décidé de renforcer le rôle de la Cour des comptes selon trois axes : (i) par l'élaboration d'une nouvelle loi relative aux partis politiques, approuvée par le Conseil national en juillet 2022. Cette loi s'appuie sur une proposition soumise par la Cour des comptes en octobre 2021, dans laquelle celle-ci demandait un véritable droit d'audit dans les locaux des partis politiques, dans le but d'accroître la transparence du financement des partis politiques ; (ii) par la reconnaissance du droit d'un certain nombre de députés à demander des audits spéciaux. À partir de 2023, ils pourront adresser davantage de demandes d'audit à la Cour des comptes, soit cinq audits au lieu de trois ; et (iii) par un renforcement de l'indépendance de la Cour des comptes en consolidant le système de nomination et de révocation de son président via l'exigence d'une majorité qualifiée (au lieu d'une

92. L'EEG a pu examiner de manière approfondie le contenu des audits axés sur les questions relatives à la lutte contre la corruption qui ont été menés au fil des ans par la Cour des comptes, par exemple l'audit sur les [systèmes de prévention de la corruption au sein des ministères](#) (2017) et son audit de [suivi](#) (2021), ainsi que les audits sur le [registre des lobbyistes](#) (2019), le [système disciplinaire](#) (2019), les [systèmes de prévention de la corruption dans les villes de Graz, Innsbruck et Salzbourg](#) (2020), les [secrétaires généraux](#) (2021), le [financement](#) (2021) et les [organes de supervision](#) (2022). L'EEG a été positivement impressionnée par le travail et la proactivité du service précité de la Cour des comptes, dont de nombreuses observations ont servi de base aux recommandations contenues dans le présent rapport. La Cour des comptes a en outre confirmé son engagement en faveur de la lutte contre la corruption, des mécanismes de conformité et de gestion des risques et de la transparence des financements et des dépenses publics. Elle entreprend actuellement un certain nombre d'audits dans ce contexte, tant au niveau fédéral que régional.

93. L'aspect politique du contrôle est la forme de contrôle la plus poussée, liée à la responsabilité du gouvernement fédéral devant le Conseil national. Le contrôle politique peut porter sur des questions d'opportunité ou de décence politique ou sur l'intégrité personnelle d'un fonctionnaire. Afin d'exercer ces droits de contrôle, le Conseil national peut voter une motion de censure pour laquelle une majorité simple suffit (article 74 de la Constitution).

94. Le Conseil national a également le droit d'interroger les membres du gouvernement fédéral sur tous les sujets relevant de l'administration, d'adopter des résolutions (article 52 de la Constitution) et d'établir des commissions d'enquête (article 53 de la Constitution). Ces dernières se révèlent particulièrement importantes dans la pratique politique vu leur grand nombre (il y en a eu 11 depuis 2005) et leurs effets (6 de ces 11 commissions ont examiné en détail des questions liées à la corruption et quatre avaient trait en partie à des faits de corruption). Une commission d'enquête parlementaire a été constituée en décembre 2021 pour enquêter sur les allégations de corruption à l'égard de membres du gouvernement du parti au pouvoir ÖVP entre décembre 2017 et octobre 2021 ; ses travaux se poursuivent.

95. Ces dernières années, des enquêtes sur des allégations de corruption de PHFE ont été menées en parallèle par la police et par les commissions d'enquête du Conseil national. En vertu de la loi, une commission d'enquête peut demander aux institutions publiques la fourniture de tout dossier et document dans la mesure où ceux-ci sont liés à l'objet de l'enquête, et les institutions publiques sont tenues de les mettre à disposition. Cette obligation s'applique également au ministère public auquel la commission d'enquête peut demander, par l'intermédiaire du ministère de la Justice, de fournir des documents d'une enquête pénale en cours. Les éventuels désaccords sont tranchés par la Cour constitutionnelle.

96. Au cours de la visite sur le terrain, l'EEG a examiné si dans la pratique, l'enquête parallèle menée à la recherche d'une réponse politique pouvait compromettre l'indépendance et l'efficacité de l'enquête pénale. L'EEG a été informée lors de sa visite que l'enquête parlementaire primait sur l'enquête pénale. Cependant, les autorités ont expliqué après la visite sur place que, d'un point de vue juridique, il n'existe aucune disposition spécifique stipulant que cela n'est pas correct. La Cour constitutionnelle a statué que les intérêts des poursuites pénales ne prévalent pas sur les tâches d'un contrôle politique efficace par le biais d'une commission d'enquête parlementaire. Dans le même temps, la Cour

---

majorité simple comme c'était le cas auparavant). Quant à l'augmentation du budget de la Cour des comptes, le Conseil national doit prendre une décision sur la question avant la fin de l'année 2022.

constitutionnelle a souligné l'importance des intérêts des poursuites pénales et a fait référence au mécanisme de consultation. Par conséquent, il n'existe pas de préséance générale de l'un sur l'autre, mais les considérations doivent être examinées au cas par cas dans le cadre de la procédure de consultation. Comme l'ont affirmé en effet les représentants officiels rencontrés par l'EEG lors de la visite sur place, dans la pratique, un processus de consultation a lieu entre le ministre de la Justice et le président de la commission d'enquête lorsque la mise à disposition des documents demandés est susceptible de nuire à la procédure judiciaire. La commission pourrait décider de ne pas utiliser publiquement les documents fournis par le ministère de la Justice ou d'accorder un délai pour qu'ils soient présentés à un stade ultérieur de l'enquête pénale. Il semblerait que le ministère de la Justice respecte généralement l'avis du procureur.

97. Le rôle du Parlement d'éclaircir les soupçons d'actes illicites et de faire la lumière sur les questions d'intégrité des membres de l'exécutif est indéniable et la société civile autrichienne attend de lui qu'il réagisse à ces problématiques. Cela dit, les autorités autrichiennes souhaiteront peut-être contrôler le bon fonctionnement du mécanisme de consultation et de décision des enquêtes parallèles pour que la justice puisse, à terme, établir de manière indépendante et complète les responsabilités pénales (ou l'absence de responsabilités pénales) dans les affaires de corruption à haut niveau. Il est également essentiel de veiller à ce que l'enquête parlementaire n'entraîne pas de fuite de documents confidentiels de la procédure pénale en cours.

### **Conflits d'intérêts**

98. Il n'existe pas de définition spécifique du conflit d'intérêts dans le droit autrichien. La prévention des conflits d'intérêts passe principalement par les règles applicables à la récusation et aux activités secondaires. Plus particulièrement, les dispositions relatives aux emplois secondaires contenues dans la loi sur la procédure administrative générale et la loi sur l'emploi dans la fonction publique prévoient des mesures générales. Elles sont complétées par les dispositions spécifiques de la loi sur les incompatibilités et la transparence qui s'appliquent notamment aux membres de l'exécutif et incluent des obligations de déclaration de situation financière, des interdictions d'emploi et des restrictions aux activités entrepreneuriales pour les ministres et secrétaires d'État.

99. Les règles de récusation contenues dans l'article 7 de la loi sur la procédure administrative générale prévoient que les fonctionnaires s'abstiennent de prendre une décision et transmettent la question à l'un de leurs collègues si elle concerne par exemple des intérêts personnels ou ceux de proches ou de relations politiques, ou s'il y a d'autres raisons majeures de suspecter un risque de partialité. C'est le fonctionnaire concerné qui évalue la pertinence de la récusation. En cas de doute, l'existence d'un parti pris doit être présumée pour assurer l'objectivité de la procédure. Le plus important, lors de l'évaluation précitée, est de déterminer si certaines circonstances risquent d'éroder la confiance dans l'impartialité. Lorsqu'un parti pris est présumé, les fonctionnaires doivent s'abstenir de tout acte officiel et se faire représenter (article 47 de la loi sur l'emploi dans la fonction publique). S'ils n'ont pas la possibilité de se faire représenter immédiatement par un autre fonctionnaire, ils ont l'obligation de prendre les mesures de prévention nécessaires uniquement en cas de « danger imminent ».

100. L'absence de définition juridique du conflit d'intérêts et la seule référence au risque de

« partialité » pourraient expliquer en partie le faible niveau de compréhension de cette notion chez les fonctionnaires, y compris les PHFE. Ni la loi ni le Code de conduite anticorruption dans la fonction publique ne décrivent les différentes typologies de conflit d'intérêts – réel, potentiel et perçu – et il n'existe aucune autre règle que celle demandant au fonctionnaire de s'abstenir d'intervenir s'il estime qu'il y a des raisons de douter de son impartialité et obligeant l'administration publique à le remplacer si cela est demandé. Or, l'administration devrait identifier et empêcher les conflits d'intérêts dès leur phase potentielle, lorsque la partialité n'entre pas encore en question.

101. L'EEG a examiné avec les autorités diverses situations de conflit d'intérêts susceptibles de se présenter aux PHFE, notamment en ce qui concerne la composition et les décisions des commissions de recrutement. D'après les autorités, la plupart des cas d'abstention pour partialité ont été observés dans le domaine des marchés publics. Le non-respect de l'obligation du fonctionnaire de s'abstenir en cas de parti pris est une infraction disciplinaire. Cela dit, l'EEG n'a reçu aucune information ou statistique témoignant de la collecte de données sur d'éventuels conflits d'intérêts ou plaintes contre de tels comportements, l'ouverture d'enquêtes disciplinaires ou l'application de sanctions, qui lui permettraient d'évaluer la situation en la matière<sup>23</sup>.

102. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande de renforcer la politique de prévention des conflits d'intérêts (i) en prévoyant une définition claire des conflits d'intérêts (réels, potentiels ou perçus) dans la fonction publique ; (ii) en sensibilisant à la gestion pratique de ces situations, notamment en veillant à ce que les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives soient formées à l'identification et à la prévention des conflits d'intérêts et aux questions d'intégrité connexes lors de leur entrée en fonction et à intervalles réguliers par la suite ; et (iii) en collectant des statistiques sur les situations de conflits d'intérêts et les mesures prises.**

### **Interdiction ou limitation de certaines activités**

#### *Incompatibilités et activités accessoires*

103. Les ministres et secrétaires d'État ne peuvent exercer une activité secondaire dont ils prévoient de tirer un revenu sans l'approbation de la commission des incompatibilités du Conseil national. Cet accord ne pourra être donné que si l'exercice de la fonction publique reste objectif et n'est pas soumis à une influence abusive. La commission peut notamment demander aux membres du gouvernement et aux secrétaires d'État de fournir des renseignements ou indications supplémentaires sur leur pratique professionnelle, les sociétés qui leur appartiennent ou dans lesquelles ils détiennent une participation, les postes de direction qu'ils occupent ou leurs relations de travail avec une autorité territoriale. La gestion de biens personnels et l'exercice de fonctions au sein d'un parti politique, d'une entité juridique représentant certains intérêts ou d'une association professionnelle sans but lucratif ne sont pas considérés comme une activité professionnelle. Les délibérations et décisions de la commission des incompatibilités ne sont pas publiques.

---

<sup>23</sup> Les autorités de l'Autriche ont indiqué que le code de conduite comprend une section sur les conflits d'intérêts. Elles ont en outre indiqué, après la visite sur place, que la Chancellerie fédérale avait l'intention d'organiser une formation sur cette question.

104. Les secrétaires généraux et conseillers ministériels sont quant à eux soumis aux dispositions relatives aux activités secondaires contenues dans l'article 56 de la loi sur l'emploi dans la fonction publique. Par conséquent, ils ne peuvent exercer d'activité secondaire en dehors de leurs fonctions publiques si ces activités a) les empêchent de remplir leur mission publique ; b) alimentent des soupçons de partialité (de simples soupçons suffisent, sans que des preuves soient nécessaires) ou c) nuisent à d'autres intérêts fondamentaux associés à leur mission publique.

105. Il revient au fonctionnaire lui-même de déterminer si l'activité secondaire est acceptable ou non. Si aucun des risques précités n'est présent, il peut exercer l'activité en question. Toute activité secondaire générant un revenu supplémentaire important doit être déclarée à l'autorité compétente afin que celle-ci décide si elle est acceptable ou non. Toute activité même non rémunérée exercée en tant que membre du conseil d'administration d'une entité à but lucratif doit également être déclarée. Certaines lois (par exemple la loi sur la radiodiffusion publique) contiennent d'autres interdictions d'emploi applicables aux secrétaires généraux.

106. De l'avis de l'EEG, les incompatibilités et interdictions/restrictions de l'exercice de certaines activités secondaires sont utiles pour prévenir les conflits d'intérêts qui peuvent se présenter dans la fonction publique. Il est important de veiller à ce que les décisions politiques que les membres du gouvernement et de leur cabinet sont amenés à prendre (ou préparer, dans le cas des cabinets) ne soient pas influencées, ou perçues comme étant influencées, par des intérêts personnels – notamment ceux découlant d'activités secondaires – ou des intérêts financiers dans les secteurs économiques qu'ils ont à superviser.

107. L'EEG note que les obligations qui incombent aux ministres et aux secrétaires d'État de signaler à la commission des incompatibilités du Conseil national toute activité secondaire à but lucratif et/ou de demander l'autorisation d'exercer une telle activité, d'occuper un poste de direction au sein d'une entreprise active dans un secteur sensible et de détenir une participation financière dans des entreprises sont utiles pour prévenir les conflits d'intérêts. Cela dit, elle considère que le système actuel pourrait encore être amélioré en étendant l'obligation faite aux ministres et aux secrétaires d'État de déclarer la propriété ou la détention de parts dans des sociétés privées, de manière à couvrir également les concubins et la position de bénéficiaire effectif. Les autorités sont encouragées à entreprendre une large réflexion à ce sujet. Les conseillers ministériels et secrétaires généraux sont uniquement soumis aux dispositions restreignant la possibilité d'exercer des activités secondaires et aux obligations imposées aux fonctionnaires de déclarer ces activités à l'autorité compétente si elles entraînent des revenus supplémentaires importants, ainsi que leur qualité de membre du conseil d'administration d'entités à but lucratif.

108. La principale préoccupation de l'EEG dans ce domaine concerne le suivi et la vérification des obligations de déclaration des conflits d'intérêts. L'EEG a été informée à ce propos que dans la pratique, peu de ministres déclarent des activités secondaires, ils laissent une « page blanche ». Ils ne demandent pas non plus de dérogations pour occuper des postes de direction au sein des sociétés concernées. La déclaration des participations détenues dans des sociétés privées, qui conduit la commission des incompatibilités à interdire l'attribution de contrats publics à ces dernières, est en revanche plutôt courante. Les déclarations de conflits d'intérêts des ministres et secrétaires d'État doivent être déposées et enregistrées mais ne sont pas rendues publiques. Comme indiqué au paragraphe 114, le Chancelier fédéral

doit publier les interdictions d'attribution de marchés qui ont été décidées par la commission d'incompatibilité.

109. En règle générale, les déclarations doivent être vérifiées formellement par l'administration parlementaire, qui assiste la commission des incompatibilités. D'après les autorités, des précisions peuvent être demandées par la suite, mais cela ne s'est encore jamais produit. Aucune information montrant que les déclarations des ministres sont systématiquement vérifiées n'a été fournie à l'EEG. L'EEG est préoccupée par la structure institutionnelle du système de suivi, en raison de la composition politique de l'organe de supervision et de l'absence de transparence de son fonctionnement et des décisions qu'il adopte. Cela pourrait donner au public le sentiment que la commission parlementaire est plus soucieuse de protéger les membres du parti concernés que de mettre en œuvre les normes d'intégrité. Des efforts supplémentaires peuvent être faits pour accroître la transparence du système, le soumettre à une surveillance plus étroite et renforcer ses obligations de rendre compte.

110. Les déclarations des secrétaires généraux et des conseillers ministériels devraient être présentées au service des ressources humaines du ministère compétent. Certains ministères rencontrés par l'EEG (par exemple le ministère de l'Intérieur) ont indiqué que les services d'audit interne vérifient que les fonctionnaires déposent bien les déclarations requises par la loi sur l'emploi dans la fonction publique. Cela dit, l'EEG a cru comprendre que dans la pratique, les déclarations des personnes faisant l'objet de nominations politiques ne sont pas contrôlées. Par ailleurs, les services d'audit interne des ministères n'ont pas de mission spécifique de vérification de ces déclarations. C'est pourquoi la Cour des comptes autrichienne a recommandé aux ministères qui ont été contrôlés de mettre en œuvre une procédure qui inclurait une vérification minimale des déclarations d'activités secondaires.

111. L'EEG tient à souligner que l'existence d'un système adéquat de détection des conflits d'intérêts d'une PHFE est essentielle. L'absence de contrôle sérieux dans ce domaine est une lacune importante qui peut compromettre l'intégrité des institutions et de leurs décisions et conduire à ce que des intérêts illégitimes s'immiscent dans l'élaboration des politiques. Par conséquent, le **GRECO recommande (i) d'introduire un mécanisme adéquat de vérification des différentes obligations déclaratives des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif concernant les activités restreintes ou interdites et (ii) de rendre publiques les décisions de récusation.**

#### *Intérêts financiers*

112. Les ministres et secrétaires d'État ne sont pas autorisés à occuper un poste de direction dans une société anonyme, une société à responsabilité limitée exerçant des activités dans le secteur bancaire, le commerce, l'industrie manufacturière ou les transports ou dans une caisse d'épargne. En particulier, ils ne doivent pas être membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société anonyme, directeur administratif ou membre du conseil de surveillance d'une société à responsabilité limitée active dans les secteurs précités, ou membres du conseil d'administration d'une caisse d'épargne (à l'exception des caisses d'épargne municipales) ou d'une mutuelle d'assurances. L'exception à cette règle concerne le cas dans lequel la République fédérale détient des parts dans une telle société et que le gouvernement fédéral déclare qu'il est dans l'intérêt de la République fédérale que la personne en question participe à la gestion de la société. Les activités dans ce domaine

doivent être approuvées par le Conseil national dans la foulée et ne peuvent être rémunérées. Aucune situation de ce type ne s'est présentée au cours des six dernières années.

#### *Contrats avec des autorités étatiques*

113. Si un ministre ou secrétaire d'État est à la tête d'une société ou possède des parts dans une entreprise, il doit l'indiquer à la commission des incompatibilités au moment de son entrée en fonctions. Si une participation financière, y compris du conjoint ou de la conjointe de cette personne, est supérieure à 25 %, certaines restrictions s'appliquent. En particulier, la société en question ne peut se voir attribuer directement ou indirectement des contrats par les autorités fédérales ou par des entreprises soumises au contrôle de la commission des comptes fédérale. Cette règle concernant l'attribution de contrats s'applique de la même manière aux ministres et secrétaires d'État qui exercent en tant qu'entrepreneurs indépendants, et aux entrepreneurs indépendants qui travaillent avec eux.

114. La commission des incompatibilités peut accorder des dérogations si les précautions nécessaires sont prises pour assurer l'exercice plein et entier des fonctions officielles. La Commission des incompatibilités transmet au Chancelier fédéral la liste des entreprises et travailleurs indépendants auxquels aucun marché ne peut être attribué. Le Chancelier fédéral publie cette communication au Journal officiel (*Amtsblatt*) joint à la Wiener Zeitung. Il y a eu trois avis de ce type depuis 2017.

#### *Cadeaux*

115. Les fonctionnaires ne sont pas autorisés à demander, accepter ou faire promettre des cadeaux ou des avantages pécuniaires ou autres, pour eux-mêmes ou pour un tiers, en raison de leurs fonctions officielles. Seuls sont tolérés les cadeaux de faible valeur qui sont coutumiers dans la localité ou la région concernée (calendriers, stylos, objets promotionnels, etc.). Ces deux critères sont à examiner séparément. Par exemple, si un cadeau de faible valeur n'est pas coutumier dans la localité où il a été donné, cela peut constituer un avantage indu ; inversement, un cadeau coutumier peut ne pas être exonéré si sa valeur est trop élevée. Les spécialistes et tribunaux considèrent qu'une valeur de moins de 100 € est faible.

116. Si des fonctionnaires reçoivent des cadeaux sous la forme de distinctions honorifiques ou de prix, ils doivent en informer l'autorité compétente. Ils peuvent accepter des avantages qui leur sont accordés au cours d'événements spéciaux dans des circonstances bien précises, par exemple si ces avantages sont offerts à l'ensemble des participants à l'événement en question, sont du niveau de ce qui est habituellement pratiqué lors d'événements comparables, etc. (article 59 de la loi sur l'emploi dans la fonction publique).

117. Plus particulièrement, la participation à des événements liés à l'exercice d'un devoir de représentation ou de manière générale, à l'exercice de fonctions officielles, ne constitue pas un avantage indu. Si le motif est adéquat (conférence, etc.), la participation ne constitue pas un avantage au sens de ces dispositions. Les programmes de loisirs pouvant être considérés comme des avantages personnels (c'est-à-dire qui ne sont pas ouverts à tous les participants/membres du public) et n'ayant pas de lien avec l'événement ne sont pas exonérés (par exemple prolongation de séjours à titre privé à des tarifs favorables, y compris pour des proches). Les critères à prendre en compte sont le domaine de compétence du bureau, le thème et l'objectif de l'événement et la fonction spécifique du fonctionnaire concerné. De

manière générale, les événements relevant typiquement des loisirs ne sont pas exonérés. Les avantages destinés aux membres de la famille ne sont habituellement pas inclus.

118. La réception d'avantages indus est passible de sanctions en droit pénal (articles 304-306 du Code pénal). L'article 305 du Code pénal définit les avantages qui ne sont pas considérés comme indus, tels que décrits précédemment.

#### *Utilisation abusive des ressources publiques*

119. L'utilisation abusive des ressources publiques peut constituer une infraction pénale en vertu de l'article 153 du Code pénal. En particulier, toute personne qui abuse sciemment de l'autorité qui lui est conférée pour disposer du bien d'autrui ou pour le contraindre et lui causer ainsi un préjudice, est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois maximum ou d'une amende d'un montant maximal de 360 fois le taux de traitement journalier. Quiconque viole de manière injustifiable les règles conçues pour protéger les biens du bénéficiaire effectif a commis un abus de pouvoir. Quiconque cause un préjudice supérieur à 5 000 € est passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans maximum, cette peine s'élevant à dix ans si le préjudice est supérieur à 300 000 €.

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

120. Les fonctionnaires sont tenus à un devoir de confidentialité à l'égard de toute personne, hormis celles à qui ils sont appelés à rendre officiellement des comptes, pour tous les faits dont ils ont eu connaissance exclusivement en raison de leur activité publique et qui doivent rester confidentiels dans l'intérêt de la sauvegarde de la sécurité, de la paix et de l'ordre publics, de la défense nationale et des relations extérieures, dans l'intérêt économique d'une personne morale de droit public, pour la préparation d'une décision ou dans l'intérêt supérieur des parties impliquées. Le devoir de confidentialité continue de s'appliquer après la cessation des fonctions (article 46 de la loi sur l'emploi dans la fonction publique).

121. Toute violation de l'obligation de secret est passible d'une peine d'emprisonnement maximale de trois ans (article 310 du Code pénal). La partie lésée peut également demander des dommages-intérêts en droit civil.

#### *Pantouflage*

122. En vertu de dispositions spécifiques du droit constitutionnel, les anciens membres du gouvernement sont exclus de certains postes pendant cinq ans, par exemple au sein de la Cour suprême, des tribunaux administratifs, du tribunal administratif suprême et de la Cour constitutionnelle. Il n'y a pas d'autres restrictions post-mandat pour les ministres et secrétaires d'État.

123. Les secrétaires généraux et conseillers ministériels sont soumis aux règles énoncées dans la loi sur l'emploi dans la fonction publique. En particulier, il leur est interdit pendant une période de six mois de travailler pour une personne morale ayant bénéficié de décisions rendues par eux au cours d'une période de douze mois avant qu'ils quittent leurs fonctions, et non assujettie au contrôle de la Cour des comptes fédérale, d'une cour des comptes régionale ou d'un organe d'inspection comparable à l'étranger ou au niveau international. Ces restrictions constituant une limitation du droit fondamental de chacun de choisir librement

son activité (garanti par la Constitution), elles ne s'appliquent que si l'exercice d'une telle activité risque de compromettre la confiance du public dans l'institution concernée. La loi prévoit d'autres exceptions, si les restrictions risquent de créer un obstacle inéquitable pour la carrière professionnelle du fonctionnaire, si le dernier salaire mensuel était inférieur à un certain montant (lié aux cotisations de sécurité sociale – le montant applicable pour l'année 2022 est de 3780 €) ou si la fédération en sa qualité d'employeur est à l'origine de la démission du fonctionnaire. La violation de cette interdiction est passible d'une amende d'un montant équivalent à trois fois le salaire mensuel du fonctionnaire au cours de sa dernière période d'emploi.

124. L'EEG note que le délai d'attente de six mois pour les fonctionnaires ne s'applique pas aux ministres et aux secrétaires d'État. L'EEG exprime également quelques réserves concernant l'application de la restriction post-mandat dans la fonction publique aux autres PHFE, à savoir les secrétaires généraux et conseillers ministériels. Elle n'est certainement pas adaptée à cette catégorie de personnes compte tenu de leur exposition en tant que décisionnaires. Par ailleurs, cette période 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'intérêts lorsque les PHFE reçoivent des propositions d'emploi pendant qu'ils sont encore en poste. La plupart des membres du GRECO évalués à ce jour dans le cadre du Cinquième Cycle d'évaluation imposent des périodes d'attente plus longues aux PHFE, le délai le plus couramment observé étant de deux ans.

125. Les interlocuteurs rencontrés par l'EEG sur le terrain ont affirmé que le contrôle du respect de la période d'attente posait problème et qu'il appartenait aux services des ressources humaines des ministères concernés de le superviser. Quelques-uns de ces services, mais pas tous, ont des employés qui vérifient le respect de l'interdiction post-mandat. Apparemment, certains ministères organisent des entretiens spécifiques avec l'agent qui quitte ses fonctions, portant sur ses obligations post-mandat. Cette question figure dans les programmes de formation de l'École d'administration. Cela dit, il n'y a pas de statistiques sur le nombre de secrétaires généraux et conseillers ministériels formés. Il n'existe pas non plus de données sur l'application de sanctions, et sur le nombre de sanctions pour violation de cette règle.

126. L'EEG note que le pantouflage est une question sensible en Autriche. Des scandales ont éclaté à la suite d'allégations selon lesquelles des PHFE s'assureraient des postes bien rémunérés à l'issue de leur mandat de ministre, en faisant un usage abusif de leur position publique. **Le GRECO recommande (i) de mettre en place des règles/restrictions post-mandat pour les ministres et secrétaires d'État et de renforcer celles qui s'appliquent à toutes les autres personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, notamment en prévoyant des périodes d'attente appropriées et (ii) d'instaurer un mécanisme efficace de supervision de ces règles.**

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

127. Les ministres et secrétaires d'État doivent déclarer leur situation financière (biens immobiliers, capitaux, sociétés et participation à des sociétés et obligations) au président de la Cour des comptes dans les trois mois après le début de leur mandat, tous les deux ans par la suite et lorsqu'ils quittent leurs fonctions. En cas d'accroissement significatif des avoirs, le président de la Cour des comptes doit effectuer un signalement au président du Conseil

national. L'appréciation ne pouvant reposer que sur une comparaison des informations fournies par les déclarants et la Cour des comptes n'ayant aucun droit de contrôle du contenu en la matière, il n'est pas possible de mener une évaluation de l'exhaustivité et de l'exactitude des déclarations de patrimoine.

128. Les secrétaires généraux et conseillers ministériels ne sont pas soumis aux obligations déclaratives précitées. Les seules obligations qui s'imposent à eux sont celles qui s'appliquent également aux autres fonctionnaires fédéraux concernant les activités secondaires. Les déclarations correspondantes doivent être transmises au service des ressources humaines du ministère compétent au moment de la prise de fonctions du secrétaire général/conseiller ministériel et en cas de changement significatif par la suite. Ce service peut vérifier les informations fournies. Le défaut de présentation d'une déclaration est un manquement aux obligations qui peut donner lieu à des mesures disciplinaires.

129. L'EEG considère que le système de déclaration de situation financière existant en Autriche est insuffisant et doit être développé pour devenir un instrument utile de prévention et de détection de l'enrichissement illicite et des conflits d'intérêts au sein du gouvernement. Il faut également plus de transparence en la matière. Plusieurs lacunes ont été recensées. Actuellement, les éléments à déclarer sont très limités. La liste pourrait être étendue à la plupart des types de revenus perçus, y compris les cadeaux ou les gratifications supérieurs à une certaine valeur. Les emprunts souscrits ou accordés, les biens de luxe ou d'autres biens meubles supérieurs à une valeur donnée devraient également y figurer. Par ailleurs, les montants déclarés sont globaux et non détaillés. L'EEG note que la bonne pratique en la matière consiste à présenter des chiffres suffisamment détaillés, ventilés par source, type et valeur. Il n'y a pas d'obligation de transmission de la déclaration par voie électronique. L'EEG considère que dans le cadre de l'amélioration du système de contrôle des déclarations financières (voir la recommandation qui suit à ce sujet), le dépôt par voie électronique offre davantage de possibilités de traitement et de suivi des données. L'absence d'obligation de publier les déclarations financières est un autre défaut majeur du système actuel.

130. Par ailleurs, les secrétaires généraux et conseillers ministériels n'ont pas l'obligation de présenter des déclarations financières. Compte tenu de leur rôle important d'intermédiaire chargé de transmettre les visions politiques des ministres à l'administration publique et de leur proximité avec les décisions gouvernementales autant qu'avec le secteur privé, l'EEG considère qu'ils devraient être couverts par les mêmes mesures d'intégrité que les membres du gouvernement, y compris l'obligation de présenter des déclarations de patrimoine. Enfin, et ce point n'est pas des moindres, les formulaires que doivent actuellement remplir les ministres et secrétaires d'État n'incluent pas d'informations financières concernant leurs conjoints ou concubins et les membres de leur famille à charge. **Le GRECO recommande de développer le système de déclaration financière applicable aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (et d'y inclure également les secrétaires généraux et conseillers ministériels) (i) en élargissant les catégories de biens à déclarer et en les détaillant davantage ; (ii) en exigeant le dépôt des déclarations par voie électronique ; (iii) en publiant les déclarations de situation financière et (iv) en envisageant d'inclure dans ces déclarations des informations financières sur les compagnes/compagnons des personnes**

**concernées et les membres de leur famille à charge (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).**

131. Les mécanismes de contrôle sont insuffisants. Les interlocuteurs de l'EEG ont critiqué le fait que ces déclarations ne soient présentées qu'au président de la Cour des comptes et ne soient pas publiées sous une forme ou une autre. Il n'y a ni suivi du dépôt des déclarations de patrimoine ni vérification de leur exactitude. La loi prévoit la possibilité pour le président de la Cour des comptes autrichiennes d'effectuer un signalement au Conseil national, mais uniquement si une augmentation notable du patrimoine est observée ou déclarée. Par ailleurs, la loi n'établit pas de procédure de vérification. Il n'y a aucune obligation de contrôler si les ministres et secrétaires d'État ont tous bien fourni une déclaration ou d'en vérifier le contenu, et aucune sanction n'est prévue pour défaut de présentation des déclarations. **Le GRECO recommande (i) de procéder à des vérifications sur le fond des déclarations financières des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et (ii) de mettre à disposition des ressources et des capacités de contrôle appropriées et de prévoir des mesures visant à faire respecter les règles fixées.**

### **Mécanismes de contrôle et de responsabilisation**

#### *Mécanismes de responsabilisation non pénale*

132. Le non-respect des décisions prises par la commission des incompatibilités et l'abus de position à des fins lucratives peuvent conduire à une révocation prononcée par la Cour constitutionnelle (articles 9 et 10, loi de 1983 sur les incompatibilités et la transparence, telle que modifiée).

133. Conformément à l'article 142 de la Constitution, les plaintes contre les organes suprêmes pour violation fautive du droit dans l'exercice de leurs fonctions peuvent être portées devant la Cour constitutionnelle par un vote de l'Assemblée fédérale (en cas d'action contre le président fédéral) ou du Conseil national (en cas d'action contre un membre du gouvernement fédéral). La procédure à suivre est régie par le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, ainsi que les dispositions de droit pénal s'il y a un lien avec une action pénale. Cette procédure peut aboutir à une déchéance de fonction voire à une perte des droits politiques en présence de circonstances aggravantes. Cela dit, dans certains cas, la Cour constitutionnelle se limite à constater la violation sans prendre de mesures supplémentaires. Les autorités expliquent que ce pouvoir théorique de la Cour constitutionnelle n'a que peu de portée pratique. Depuis 1920, il n'y a eu que trois procédures de ce type, deux au moment de la première République et une en 1985. L'EEG croit comprendre qu'il est fait appel au contrôle parlementaire en grande partie pour demander des comptes aux ministres et aux secrétaires d'État, l'option extrême étant d'essayer de renverser le gouvernement dans son intégralité par une motion de censure. Le GRECO a recommandé d'inclure dans le futur code de conduite des mesures crédibles de mise en œuvre des règles (voir paragraphe 67).

134. Les secrétaires généraux et conseillers ministériels relèvent du régime disciplinaire applicable aux fonctionnaires. Les mesures et procédures disciplinaires requises dépendent de la gravité de la violation. Les fonctionnaires peuvent être sanctionnés par un blâme ou un avertissement, une amende ou une suspension temporaire, voire être révoqués. Les employés contractuels peuvent être mutés dans un autre service, congédiés et/ou licenciés.

135. Les membres du gouvernement ne jouissent d'aucune immunité liée à leur fonction autre que celle qui leur est accordée en tant que membres du Parlement (en plus de la liberté d'expression, l'article 57 de la Constitution dispose qu'un membre du Parlement ne peut être arrêté pour infraction pénale qu'avec le consentement du Conseil national, sauf en cas de flagrant délit ; les perquisitions domiciliaires ne sont possibles qu'avec le consentement du Conseil national ; et toute autre mesure prise à l'encontre d'un parlementaire pour cause d'infraction pénale n'est possible sans le consentement du Conseil national que si elle n'est manifestement pas liée à l'exercice de la fonction officielle<sup>24</sup>. L'immunité parlementaire prend fin à l'expiration du mandat)<sup>25</sup>. Les secrétaires d'État, secrétaires généraux et conseillers ministériels ne bénéficient pas de l'immunité.

136. Respectivement en 2020 et en 2021, deux membres du gouvernement fédéral (un ancien ministre des Finances et un ancien vice-chancelier et ministre de la Fonction publique et des Sports) ont été condamnés pour des faits de corruption à des peines de huit ans de prison ferme (pour acceptation de cadeaux et divulgation d'informations confidentielles dans une procédure d'appel d'offres en échange d'une part proportionnelle des commissions versées : condamnation non définitive) et quinze mois de prison avec sursis (pour corruption passive – acceptation de dons au parti pour modifier la loi en faveur du donateur : la condamnation a été annulée par la Cour d'appel et renvoyée en première instance pour un nouveau procès) respectivement (condamnations non définitives). En 2021, des enquêtes ont été ouvertes à l'encontre de l'ancien chancelier pour tromperie et corruption (dans l'affaire dite des « encarts publicitaires » : achat de sondages falsifiés et d'une couverture médiatique favorable avec les ressources financières du ministère des Finances) et à l'encontre d'un ancien ministre des Finances pour corruption (aide à une grande entreprise autrichienne visée par une plainte dans une affaire fiscale à l'étranger contre un don au parti).

137. Les poursuites pour infractions de corruption à haut niveau impliquant des responsables gouvernementaux relèvent de la compétence du WKStA, qui est le bureau du procureur général chargé de la lutte contre la criminalité économique et la corruption. Ces dernières années, le WKStA a dirigé des enquêtes et exercé des poursuites dans plusieurs affaires importantes de corruption concernant des PHFE. En règle générale, les procureurs du WKStA s'appuient sur le BAK dans leurs enquêtes mais l'EEG a été informée que dans certains cas, le ministère de l'Intérieur peut décider de confier l'enquête à d'autres services de police. L'EEG a eu connaissance d'au moins une grande affaire de corruption ayant fait suite à une telle procédure. La police étant indépendante du ministère public, les procureurs ne peuvent pas choisir le service de police avec lequel ils travailleront. Les interlocuteurs rencontrés sur place ont affirmé que le WKStA ne dispose pas de ressources suffisantes pour gérer des enquêtes délicates et complexes sur des faits de corruption à haut niveau. Les procureurs ont exprimé le besoin de compter dans leurs équipes au moins quelques policiers

---

<sup>24</sup> En ce qui concerne les membres de la deuxième chambre du Parlement, le Conseil fédéral, les consentements relatifs à l'immunité doivent être fournis par les parlements fédéraux de désignation (*Landtage*).

<sup>25</sup> Pour plus de détails à ce sujet, voir le [Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle sur l'Autriche](#), paragraphe 65. Voir également les remarques du [Rapport 2022 de l'UE sur l'État de droit en Autriche](#) qui salue l'adoption d'un décret ministériel entré en vigueur le 21 avril 2022, précisant qu'il est légal d'enquêter sur les complices de personnes jouissant d'une immunité de poursuites et suspectés d'infractions, tant qu'il n'y a pas de violation des règles d'immunité existantes. Plus particulièrement, des preuves concernant la personne protégée par l'immunité peuvent être recueillies tant que l'enquête ne porte pas atteinte à cette immunité.

servant d'agents de liaison pour assurer l'efficacité et la confidentialité des enquêtes sensibles sur des personnes exerçant de hautes fonctions gouvernementales.

138. L'EEG a également eu connaissance de préoccupations concernant la capacité à mener des perquisitions dans les locaux de l'administration publique. Un projet de loi visant à limiter les perquisitions dans les locaux de l'administration publique (notamment en exigeant qu'une coopération administrative soit demandée aux institutions concernées avant la conduite de la perquisition) a été retiré sous le feu des critiques de la société civile et des services chargés des poursuites, qui s'y opposaient. L'EEG salue le fait qu'une telle limitation ne soit plus à l'ordre du jour car elle aurait gravement compromis les enquêtes pour corruption.

139. Une autre question qui a été soulevée à plusieurs reprises au cours des discussions sur le terrain était celle des obligations d'information des procureurs auprès du ministère de la Justice. Jusqu'à récemment, ces obligations étaient encore plus strictes, notamment l'obligation pour les procureurs de notifier les principales étapes de la procédure trois jours avant leur exécution. Toutefois, en mars 2021, ces obligations ont été révoquées, et les autorités ont indiqué que le système de déclaration a été considérablement assoupli. Actuellement, l'élaboration des rapports sur les suites envisagées ne devient obligatoire, en principe, qu'à la fin de l'enquête, lorsque la décision de classer l'affaire, de poursuivre l'enquête ou de déposer une plainte doit être prise. La seule exception à ce principe concerne en règle générale le dépôt de rapports intérimaires en vue d'appliquer des mesures coercitives, telles qu'une demande de détention provisoire ou autre disposition qui interfère avec des droits fondamentaux avec une gravité comparable. Pour répondre à ces obligations d'information, il suffit néanmoins de soumettre à l'autorité supérieure compétente la décision de justice et les informations complémentaires nécessaires à la compréhension globale sous forme de mots-clés. En cas d'urgence, il est possible de transmettre l'ordonnance par courrier électronique sans autre formalité. Les autorités ont également indiqué que le ministère fédéral de la Justice a déjà rédigé à ce sujet des amendements à la loi relative aux ministères publics (Staatsanwaltschaftsgesetz, StAG), dans le but de décharger davantage ces derniers de ces obligations d'information intermédiaires. L'ouverture du débat parlementaire sur ce projet législatif est cependant en suspens. L'EEG ne peut que se réjouir de la mise en place de nouvelles modifications législatives visant à réduire les obligations d'information des procureurs au sein du ministère de la Justice, d'autant qu'elle avait été informée des préoccupations des procureurs à ce sujet lors de sa visite.

140. L'EEG a également été informée de la lourdeur des obligations d'information imposées aux procureurs lors des enquêtes sur les affaires de corruption de haut niveau, lorsqu'il existe un intérêt public particulier concernant l'infraction pénale en raison de son importance ou du rôle du fonctionnaire soupçonné dans la vie publique (et dans ce dernier cas, dans la mesure où le soupçon est directement lié à la fonction du suspect/défendeur dans la vie publique), et qui impliquent donc une obligation d'information. Plus précisément, les procureurs sont tenus d'informer le procureur général (ou le parquet de Vienne pour les procureurs du WKStA) de toute affaire revêtant un intérêt général. Celui-ci fait rapport à son tour à l'autorité de surveillance placée sous l'égide du ministère de la Justice. Selon l'EEG, lorsque la personne visée par l'enquête est un membre du gouvernement, la communication d'informations à une autorité politique sur chaque étape de l'enquête pourrait se révéler très préjudiciable pour la confidentialité de l'enquête et l'indépendance du procureur. Quel que soit le système choisi par un État pour l'organisation du ministère public – que les procureurs soient indépendants dans leurs fonctions ou subordonnés hiérarchiquement au pouvoir exécutif –, le point de vue

exprimé de longue date par le GRECO, reposant sur les normes internationales, consiste à affirmer que des garanties doivent être mises en place pour que les enquêtes sur des faits de corruption puissent être menées sans ingérence politique ou autre influence injustifiée<sup>26</sup>. Par conséquent, le **GRECO recommande de faire en sorte que les enquêtes pénales sur les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soupçonnées d'infractions de corruption ne fassent pas l'objet d'une ingérence abusive et à cette fin, de mettre à disposition des ressources suffisantes et d'instaurer un cadre juridique garantissant l'indépendance opérationnelle du bureau du procureur général chargé de la lutte contre la criminalité économique et la corruption (WKStA), notamment en révisant la pratique consistant à faire régulièrement rapport au ministère de la Justice.**

---

<sup>26</sup> L'Autriche mène actuellement une réflexion sur son système de poursuites. Le rapport final du groupe de travail chargé de mettre en place un ministère public fédéral indépendant (et sans instruction) est disponible depuis la mi-septembre 2022 et la question fait désormais l'objet de négociations politiques.

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

### Organisation et responsabilisation des services répressifs/services de police

#### *Aperçu des diverses autorités répressives*

141. En Autriche, les services répressifs se composent de l'autorité chargée des poursuites (notamment le bureau du procureur général chargé de la lutte contre la criminalité économique et la corruption – WKStA) et de l'autorité de police judiciaire<sup>27</sup>. La prévention de la corruption des procureurs ayant fait l'objet d'un examen du GRECO dans son Quatrième Cycle d'Évaluation<sup>28</sup>, le présent rapport met l'accent sur les autorités de police judiciaire, et en particulier la police et le bureau fédéral autrichien de lutte contre la corruption (BAK).

142. Les fonctions de police judiciaire sont exercées par les autorités chargées de la sécurité nationale, comme établi dans la Constitution. Les dispositions de la loi sur la police de sécurité (*Sicherheitspolizeigesetz – SPG*) régissent notamment l'organisation des services de sécurité (autorités de sécurité, commandement de la police) et les pouvoirs et devoirs des services répressifs et de leurs agents. Le Code de procédure pénale régit également (en partie) les fonctions essentielles des autorités de police judiciaire, en particulier les activités du BAK. Les services répressifs autrichiens comptent 31 979 agents, dont 21,5 % de femmes.

143. La police fédérale est chargée d'assurer la sécurité et l'ordre publics, de prévenir et de combattre la criminalité et de porter assistance à la société civile. La gendarmerie fédérale, la police fédérale, le service de police judiciaire et certaines composantes de l'ancien service des douanes font partie de la police fédérale autrichienne depuis 2005. Il n'y a donc qu'une autorité répressive en Autriche. Elle compte neuf directions régionales (celle de Vienne se distinguant sur le plan de la taille et du champ de compétences). À l'échelon inférieur, on trouve les commandements de police de district (*Bezirkskommanden*) et les commandements de police municipaux (*Stadtpolizeikommanden*). Au niveau local, il y a des commissariats (*Polizeiinspektionen*) et des unités spécialisées (police des frontières, unités cynophiles, police des lacs et rivières, centres de détention de la police, etc.).

144. Le Bureau fédéral autrichien de lutte contre la corruption (BAK), basé à Vienne, a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Il est compétent sur tout le territoire national en matière de prévention et de lutte contre la corruption. Le BAK travaille en étroite coopération avec le bureau du procureur général chargé de la lutte contre la criminalité économique et la corruption (*Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption, WKStA*). Il s'occupe également de toutes les questions ayant trait à la coopération de la police de sécurité et de la police judiciaire avec les institutions anticorruption étrangères et internationales.

145. Les services répressifs précités sont des organisations civiles. Elles font partie du ministère fédéral de l'Intérieur, qui est donc la plus haute autorité répressive. Le BAK est établi en dehors de la Direction générale de la sécurité publique mais au sein de la Direction

---

<sup>27</sup> Les autorités de police judiciaire compétentes sont l'Office fédéral de la police judiciaire (*Bundeskriminalamt, BK*), la Direction du renseignement et de la protection de l'État (*Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst, DSN*), le Bureau fédéral autrichien de lutte contre la corruption (BAK) et la police fédérale (*Bundespolizei*) qui compte neuf directions régionales (*Landespolizeidirektionen, LPDs*).

<sup>28</sup> Voir [Rapport du Quatrième Cycle d'évaluation sur l'Autriche, partie V](#).

générale III (droit). Les instructions données au BAK concernant une enquête doivent être écrites et motivées. Toute instruction qui, pour des raisons spécifiques, a été communiquée oralement – par exemple, s’il y a danger à la retarder – doit être présentée ensuite par écrit dans les meilleurs délais (cet aspect est réglementé par la loi fédérale sur l’établissement et l’organisation du bureau fédéral anticorruption, BAK-G).

### *Accès à l’information*

146. Les services répressifs sont soumis aux règles d’accès à l’information publique qui s’appliquent à toute autre autorité publique. L’EEG renvoie aux recommandations déjà formulées à ce sujet dans la première partie du présent rapport. Par ailleurs, la loi sur la police de sécurité dispose que les demandes d’information, ainsi que les informations, demandes et décisions administratives sur des questions relevant de l’administration de la sécurité sont exonérées des droits de timbre et des frais administratifs fédéraux.

147. Les services répressifs informent les citoyens par l’intermédiaire de leurs sites Web et de ceux du ministère de l’Intérieur et en diffusant des communiqués de presse et des rapports annuels, ainsi que des bulletins d’information sur les médias sociaux. Le BAK publie sur son site Web des statistiques sur les infractions liées à la corruption.

### *Confiance du public à l’égard des services répressifs*

148. La police jouit de manière générale d’un niveau de confiance supérieur à celui qui est accordé aux autres institutions publiques et politiques du pays. Les enquêtes nationales font apparaître un taux de confiance dans la police relativement constant, à 83 %<sup>29</sup>. L’[Eurobaromètre 2022 sur la corruption](#) révèle que 54 % des personnes interrogées s’adressent à la police pour dénoncer des faits de corruption (moyenne UE : 63 %) et 29 % s’adressent à l’agence spécialisée dans la lutte contre la corruption (moyenne UE : 12 %). Il montre également qu’une faible proportion de citoyens autrichiens (15 % contre une moyenne de 28 % pour l’UE) estime que la corruption et l’abus de pouvoir sont répandus dans la police et les douanes.

149. En 2015-2016, le BAK a mené ses premiers travaux de recherche sur les « comportements de corruption dans la police autrichienne » en coopération avec l’Université des sciences appliquées et des arts de Hanovre et l’Université des sciences appliquées de Münster. Une étude de suivi s’appuyant sur l’expérience acquise lors de la première a été publiée en 2018<sup>30</sup> : près de 1 400 nouvelles recrues au sein de la police ont été interrogées sur leurs attitudes par rapport à la corruption. Il est apparu qu’en moyenne, l’attitude des policiers stagiaires face à cette pratique était comparable à celle de la population générale dans le pays, même s’ils ont une propension légèrement plus marquée à la condamner. Dans l’ensemble, plus ils avancent en âge, plus ils ont une opinion défavorable à l’égard de la corruption. Aucune différence d’attitude n’a été constatée selon le sexe.

150. Sur site, les autorités ont indiqué à l’EEG que la confiance dans la police est généralement très élevée dans les sondages nationaux et n’est donc pas une source

---

<sup>29</sup> Enquêtes menées par l’Institut de recherche Demox en 2014, 2016 et 2018.

<sup>30</sup> Une version autrichienne de l’échelle de corruption de Hanovre (HKS 38) a été conçue en tenant compte des caractéristiques linguistiques de l’Autriche. L’échelle « HKS 38 Ö » a été utilisée pour la première fois dans l’étude de suivi « Attitudes à l’égard de la corruption » lancée par le BAK en 2018.

d'inquiétude. De même, l'agence spécialisée dans la lutte contre la corruption jouit d'un degré de confiance plus élevé que la moyenne de l'UE en matière de signalement. D'autres interlocuteurs se sont toutefois dits préoccupés par le traitement de la corruption à haut niveau, évoquant notamment le fait que le BAK n'était pas aussi proactif que le Bureau spécial du procureur (WKStA), par exemple, qu'il prenait bien moins d'initiatives que les années précédentes et qu'il était moins connu et moins apprécié du grand public. Les autorités ont fait valoir qu'il ne s'agit probablement que d'une impression qui ne repose pas sur des faits concrets et qui peut être conditionnée par d'autres facteurs, tels que la configuration actuelle du système, où les enquêtes *ex officio* sont menées sous la « supervision » d'un procureur, ou le fait que le Bureau spécial du procureur soit souvent le seul responsable du travail médiatique, en particulier pour les affaires de corruption de haut niveau. Les autorités ont également indiqué que le fait que le BAK soit moins connu du public que le Bureau spécial du procureur pourrait se révéler être un avantage, dans la mesure où le BAK et ses enquêteurs s'exposent ainsi à moins de pression et d'hostilité (que les procureurs du Bureau spécial).

151. L'EEG est conscient que les services répressifs ne sont pas les seuls compétents en matière de lutte contre la corruption et en particulier la corruption à haut niveau. Cela dit, les mesures prises par l'Autriche dans ce domaine, surtout depuis la création d'organes spécialisés dans la lutte contre la corruption en 2010, doivent être renforcées et soutenues. Les institutions doivent être efficaces, mais elles doivent aussi être perçues comme tel. L'EEG encourage par conséquent les services répressifs, et tout particulièrement le BAK, en tant qu'organe anticorruption spécialisé chargé de la prévention et de la lutte contre la corruption dans le pays, à demeurer attentif à ces perceptions.

#### *Syndicats et associations professionnelles*

152. En Autriche, le partenariat social et la codétermination sont des composantes essentielles du système d'administration publique ; le rôle des syndicats va des négociations salariales aux conditions d'emploi en passant par l'examen des réformes organisationnelles et structurelles. La représentation des agents des services répressifs est partagée entre d'une part, la représentation du personnel au sein du ministère de l'Intérieur et d'autre part, le syndicat de la police qui représente les policiers en dehors du ministère, dans le cadre de l'Union des services publics. Conformément aux dispositions juridiques en vigueur, le comité du personnel et le syndicat de la police sont chargés de protéger, soutenir et préserver les intérêts professionnels, économiques, sociaux, culturels et sanitaires des policiers. L'intégralité des lois, règlements, contrats, instructions, décrets et directives doivent être respectés dans l'exercice de ces fonctions. En cas d'incident, une aide juridique est assurée. Selon la loi sur la représentation du personnel, la représentation couvre l'ensemble du personnel du ministère de l'Intérieur.

#### **Politique d'intégrité et de lutte contre la corruption**

##### *Politiques, planification et mesures de gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption*

153. La mission et les objectifs de la stratégie actuelle du ministère de l'Intérieur, telle qu'ils figurent dans le document d'orientation intitulé *Vision 2030 : ensemble pour une Autriche libre et sûre*, consistent à protéger et à aider activement la population lorsque cela est nécessaire, à rester à la pointe du progrès et à faire en sorte que l'Autriche soit un pays libre

et sûr. Il n'y a pas de stratégie anticorruption spécifique pour les services répressifs mais la stratégie nationale anticorruption qui a été élaborée sous la direction du ministère de l'Intérieur au terme de vastes consultations avec l'administration publique, la société civile et le monde des affaires, et plus particulièrement son plan d'action, incluent un chapitre consacré aux services répressifs.

154. Le ministère de l'Intérieur s'est doté d'un système de gestion de la conformité qui promeut une culture de la conformité par différentes structures et mesures, notamment la diffusion des normes, la sensibilisation aux questions d'intégrité et la volonté de donner l'exemple au sommet de la pyramide. En ce qui concerne les dispositifs mis en place, des déontologues et agents d'intégrité ont été nommés au sein de chaque direction générale en tant qu'interlocuteurs sur les questions de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption. Les agents de prévention de la corruption sont des policiers qui apportent une assistance par le biais d'activités de formation au niveau infranational.

155. La gestion des risques est mise en œuvre en tant que processus structuré et institutionnalisé, mais a subi quelques retards du fait de la pandémie de covid-19. La Direction générale des forces de police fédérales a commencé à appliquer la gestion des risques dans toutes les entités de l'organisation en 2020. Le recensement des risques et l'analyse des services et situations à risque, qui constituent l'un des principaux éléments du processus de gestion des risques, ont également débuté. Les cadres supérieurs des directions sont chargés de ce processus de recensement et devraient en principe recevoir l'assistance de responsables des risques une fois cette phase terminée. Il est prévu par ailleurs qu'une unité spéciale distincte du ministère de l'Intérieur évalue l'efficacité des outils de gestion des risques. Les catégories habituellement les plus exposées à la corruption sont les suivantes (catégories criminologiques définies par le BAK) : supervision/contrôle, ententes illicites, collusion (cartels, non-concurrence entre concurrents), plaintes générales, procédures d'attribution de marchés/d'appels d'offres, consultation et transfert de données, irrégularités dans la budgétisation ou la gestion du budget (gestion financière), immigration et asile, blanchiment de capitaux, autorisations, avis d'experts, certificats, sponsoring, actes répréhensibles liés à l'abus d'une fonction officielle, actes répréhensibles commis par les policiers (sur leur temps libre), ressources humaines, ouverture d'une procédure, vices de procédure, allégations d'abus, élections.

156. Le BAK applique des mesures standardisées de gestion des risques. Les évaluations des risques ont lieu chaque année et sont actualisées au besoin. La procédure annuelle inclut le recensement des nouveaux risques. Les mesures d'évitement sont également évaluées et mises à jour une fois par an. Par ailleurs, les décisions opérationnelles sont en général prises de manière collégiale (principe des « six yeux »). En décembre 2020, le système de gestion des risques du BAK couvrait 68 risques répartis en sept catégories : sécurité, budget, conduite répréhensible, communication, risques opérationnels, personnel et questions juridiques. Près de 200 mesures d'atténuation et/ou de maîtrise des risques sont en vigueur à ce jour. Un rapport de conformité donnant une vue d'ensemble du système de conformité et de gestion des risques du BAK est publié tous les deux ans. Ce document décrit notamment les évolutions du système, la manière dont les objectifs et tâches sont réalisés et les mesures de conformité mises en œuvre ou prévues à court terme. Le dernier rapport en date a été publié en novembre 2020 et peut être consulté sur le site Web du BAK.

157. Outre les évaluations des risques de corruption précitées, qui sont menées

conformément au cahier des charges du ministère de l'Intérieur, il existe des analyses de risques plus générales effectuées par la Cour des comptes autrichiennes, qui portent sur des catégories de risques plus diverses – ou pour le dire autrement, sur le risque de s'écarter des normes. Le travail du service d'audit interne est également essentiel pour la gestion des risques (voir les paragraphes 226 et 227 sur l'audit interne et 229 sur l'audit externe, respectivement).

158. L'EEG note que l'Autriche a mis en place plusieurs outils importants pour prévenir et améliorer l'intégrité dans la fonction publique en général et au sein des services répressifs en particulier. Avant tout, comme indiqué précédemment, le pays dispose d'une stratégie nationale anticorruption adoptée en 2018 et assortie d'un plan d'action adopté en 2019 (en cours de révision). L'Autriche promeut également, à l'initiative du ministère de l'Intérieur et du BAK en particulier, la nomination de déontologues et d'agents de prévention de la corruption et d'intégrité. Un volet de la Stratégie nationale anticorruption est dédié à l'État de droit et à l'efficacité des poursuites, et insiste sur l'importance de mettre à disposition des ressources et des infrastructures adéquates pour s'attaquer aux infractions de corruption complexes et à grande échelle. La stratégie vise également la réduction des risques de corruption « structurelle ». Le BAK a mis en place un système global de gestion des risques qui couvre 68 risques et contient 200 mesures pour y faire face, révisées chaque année. Depuis 2020, la Direction générale de la police fédérale l'a suivi dans cette voie. Cela dit, l'EEG a appris sur site qu'une partie des risques seulement concernait la corruption, et quasiment aucun les conflits d'intérêts. Par ailleurs, on ignore si la gestion des risques a une traduction concrète dans le plan d'action biennal contre la corruption, comment est établi l'ordre de priorité entre les risques et si les déontologues contribuent à l'atténuation ou à la gestion des risques. Enfin, de l'avis de l'EEG, les principaux risques d'ingérence politique dans les enquêtes pour corruption à haut niveau, les promotions et nominations de nature politique dans la police, le sponsoring de la police, en particulier au niveau régional, ainsi que les conflits d'intérêts, méritent d'être examinés de manière bien plus approfondie et devraient faire l'objet de mesures d'atténuation. **Le GRECO recommande (i) d'améliorer le système de gestion des risques dans les services répressifs, en portant une attention toute spéciale à l'évaluation de l'ingérence politique dans les enquêtes, aux promotions, aux nominations aux postes d'encadrement, aux conflits d'intérêts et à la transparence du sponsoring de la police ; (ii) de mettre en place un dispositif d'évaluation régulière avec la contribution des déontologues et (iii) de faire en sorte que les principaux risques relevés soient inscrits dans le plan d'action biennal de lutte contre la corruption.**

#### *Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins*

159. La conduite d'opérations d'infiltration et le recours à des sources humaines de renseignement sont régis par le décret fondamental sur les enquêtes infiltrées et l'utilisation de sources humaines de renseignement, qui contient l'ensemble des procédures applicables pour leur mise en œuvre concrète, à tous les niveaux de prise de décisions. Le décret fondamental est conforme au cadre juridique en vigueur et aux dispositions spécifiques énoncées dans la loi sur la police de sécurité (articles 54, 54a et 54 b), la loi sur la protection policière de l'État (article 11) et le Code de procédure pénale (articles 130 et 131).

160. Les autorités précisent que l'observation et les enquêtes infiltrées s'appliquent à tous les actes criminels ou, s'ils remplissent certaines conditions, à tous les actes criminels passibles d'une sanction supérieure à un an de prison. La possibilité d'organiser des transactions fictives

concerne toutes les infractions passibles d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans, ce qui inclut les infractions de corruption les plus graves.

161. En Autriche, le recours à un « agent provocateur » est également régi par la loi (article 5(3) du Code de procédure pénale). Dans ce cas, le parquet doit s'abstenir de poursuivre le prévenu pour l'infraction pénale qu'il a été incité à commettre (article 133(5) du Code de procédure pénale).

162. En 2020, le BAK a mené un exercice de consultation portant sur les informateurs confidentiels et indicateurs<sup>31</sup>. Parmi les éléments étudiés figuraient l'augmentation du recours aux analyses de risque dans le système des informateurs confidentiels pour prévenir la corruption et l'abus de pouvoir, les mesures de prévention ciblées, l'échange systématique de bonnes pratiques et de nouvelles approches en matière de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité et les synergies dans l'utilisation des ressources de tous les secteurs et partenaires impliqués dans le projet. C'est sur ce projet, qui s'est conclu à l'été 2020 par un rapport final, que l'Office fédéral de la police judiciaire s'est basé pour annoncer un nouveau décret d'application pour les enquêteurs infiltrés et les informateurs confidentiels en vue d'une phase de test qui a débuté le 1<sup>er</sup> octobre 2020. Le décret devrait contribuer à la mise en œuvre des modalités et processus élaborés dans le cadre du projet ainsi qu'à une séparation stricte des processus et structures de travail touchant aux domaines d'intervention et aux missions effectuées lors d'opérations impliquant des enquêteurs infiltrés et des informateurs confidentiels.

#### *Code d'éthique, conseils, formation et sensibilisation à l'intégrité*

163. Le code de conduite du ministère de l'Intérieur intitulé « nos valeurs – notre approche » s'applique à tous les agents des services répressifs. Il avait été publié pour la première fois en 2010 et a été révisé en 2012. En 2016, il a été évalué par le BAK et le déontologue du ministère de l'Intérieur. Des questionnaires ouverts ont été envoyés par courrier électronique à une quarantaine d'agents (y compris des agents de prévention de la corruption et d'intégrité). Ces derniers ont exprimé leur préférence pour une version abrégée du Code comportant des instructions concrètes sur la façon de traiter les affaires, et ont demandé à disposer par ailleurs d'une version courte et facile à manier, sous forme de dépliant. Ils ont également attiré l'attention sur un certain nombre de problématiques nouvelles à examiner de manière plus approfondie (par exemple l'utilisation des médias sociaux). Une mise à jour du Code a été publiée en 2017. La version la plus récente du Code de conduite date de 2021.

164. Le Code repose sur trois valeurs centrales : l'État de droit (exercer ses fonctions en se basant exclusivement sur la loi), la loyauté (appréciation mutuelle, respect, soutien, fiabilité et considération) et la qualité (travail de qualité, transparence, crédibilité et fiabilité). À ce Code spécifique au personnel du ministère de l'Intérieur s'ajoutent les dispositions du code de conduite anticorruption dans la fonction publique, qui s'appliquent également (voir la première partie du présent rapport). Les violations des règles de conduite peuvent engager une responsabilité administrative/pénale conformément à la législation disciplinaire/pénale

---

<sup>31</sup> La consultation reposait sur les résultats du projet de prévention « Orientations à l'intention des informateurs confidentiels et indicateurs » ainsi que sur un rapport de 2018 du service d'audit interne du ministère de l'Intérieur et ses recommandations. Une thèse de master sur « les enquêtes infiltrées en Autriche » a également été utilisée pour analyser les domaines qui posaient problème et les actions à mener.

en vigueur.

165. Le Code de conduite, complété par un module de formation interne en ligne, une brève note d'information et une version compacte « de poche » (principaux éléments du Code avec recours ciblés et instructions) est accessible à l'ensemble du personnel sur l'intranet du ministère de l'Intérieur ainsi qu'en format papier. Il est également mis à la disposition du public sur le [site Web du ministère de l'Intérieur](#). Le BAK forme tous les agents de la fonction publique, dont les agents des services répressifs, à la prévention de la corruption et aux questions d'intégrité. Les activités du BAK dans le domaine de la formation sont appuyées au sein de chaque direction régionale de la police par des agents de prévention de la corruption. En coordination avec le BAK, ces derniers donnent des conférences et proposent des cours de perfectionnement dans leurs régions respectives sur les questions liées à la prévention de la corruption.

166. Les rapports annuels du BAK comportent des informations détaillées sur le type de formation proposé et le nombre de participants ; des modules de formation initiale (en coopération avec l'Académie de police autrichienne (SIAK)) et continue sont régulièrement proposés. Il existe par exemple depuis 2018 un module de formation en ligne qui inclut des informations sur l'État de droit, les cadeaux, le secret officiel, l'éthique, les médias sociaux, l'impartialité, les emplois secondaires, ainsi que la gestion correcte des erreurs et les principes applicables aux relations interpersonnelles. Mêlant théorie et exemples concrets, il dure une vingtaine de minutes et permet aux participants de rafraîchir rapidement leurs connaissances sur le Code de conduite.

167. Par ailleurs, en 2018, le BAK a préparé une édition spéciale du jeu non électronique « Ft4compliance – Find your VALUES »<sup>32</sup> pour les policiers stagiaires. Les situations de dilemme présentées dans cette édition sont tirées de la pratique policière et ont été conçues par des étudiants policiers du centre de formation de la SIAK.

168. Fin décembre 2020, le nouveau module de formation en ligne sur le Code de conduite en matière de prévention de la corruption dans la fonction publique a été intégré au campus numérique de la SIAK et a ainsi été mis à la disposition du personnel du ministère de l'Intérieur. Cette formation a été créée avec la participation du BAK dans le cadre de la préparation du nouveau code de conduite de la fonction publique.

Le module montre au personnel l'importance de disposer d'un code de conduite pour leur travail au sein de la fonction publique. Il sensibilise aux conséquences d'une violation des règles de conduite et aux sanctions prévues dans la législation relative à la fonction publique et en droit pénal.

169. En ce qui concerne les services de conseil, les agents des services répressifs peuvent faire appel aux déontologues ou aux agents de conformité en cas de dilemmes éthiques. Par ailleurs, les fonctionnaires peuvent toujours s'adresser à leur supérieur. Ils peuvent également se tourner vers la direction générale III/1 juridiquement compétente (loi générale sur l'emploi dans la fonction publique, loi de coordination de l'emploi dans la fonction publique du

---

<sup>32</sup> Le jeu non électronique « ft4compliance – Find your VALUES » s'adresse à différents groupes. Les participants doivent trouver des solutions à des dilemmes rencontrés dans la vie de tous les jours. Outre l'argumentation et la créativité nécessaires pour proposer des solutions à ces situations complexes, il entend également susciter une réflexion et des échanges sur les valeurs.

ministère fédéral des Arts, de la Culture, de la Fonction publique et des Sports).

170. L'EEG se félicite de l'approche directe qui a été suivie pour l'élaboration et l'approfondissement des normes éthiques applicables au personnel du ministère de l'Intérieur. En particulier, l'évaluation du Code et l'exercice de consultation d'un groupe cible ont permis de faire en sorte que le texte soit un instrument vivant et conserve sa pertinence. L'EEG salue en outre la nature pragmatique du Code, qui comporte des exemples illustratifs de dilemmes proches de ceux auxquels les agents des services répressifs peuvent être confrontés au quotidien (quelques exemples de cette approche seront présentés plus loin dans ce rapport, par exemple en ce qui concerne les cadeaux). L'EEG se félicite du rôle joué par la SIAK dans la mise au point de la formation ciblée, notamment sur les questions relatives à la corruption. L'instauration de mécanismes consultatifs (déontologues, agents de prévention de la corruption et agents d'intégrité) est également une mesure bienvenue ; quelques améliorations de leur rôle et de la délimitation de leurs fonctions ont été recommandées dans la première partie de ce rapport (voir paragraphe 60). Par ailleurs, l'EEG estime que des efforts supplémentaires doivent être faits en ce qui concerne la prévention des conflits d'intérêts : une recommandation est formulée plus loin à ce sujet (voir paragraphe 191).

### **Recrutement, carrière et conditions de service**

#### *Critères de recrutement et procédure de nomination*

171. Les règles relatives à la carrière des agents des services répressifs sont celles qui s'appliquent à l'ensemble des fonctionnaires, conformément aux dispositions pertinentes de la loi relative à la publication des postes de la fonction publiques. Sur ces questions, les instances compétentes sont les services du personnel des directions régionales de la police (*Landespolizeidirektionen*, LPD) ou, dans certains cas, le ministère (recrutement, certaines procédures disciplinaires).

172. Pour les emplois de premier échelon, les postes à pourvoir doivent obligatoirement être annoncés publiquement ; l'offre d'emploi doit comporter l'ensemble des exigences du poste vacant telles que fixées par les règles de classification des postes. Tous les candidats sont soumis à des tests d'aptitude assurés par le ministère fédéral des Arts, de la Culture, de la Fonction publique et des Sports. Ces tests sont fonction de la description de poste et incluent des tests de performance (raisonnement verbal, numérique et logique et résolution de problèmes, compréhension de texte, compétences en langues étrangères, etc.), des tests informatiques, une évaluation psychologique, un examen médical et une épreuve sportive.

173. Les critères généraux de recrutement sont les compétences, la personnalité, la santé et l'intégrité. Des exigences supplémentaires s'appliquent aux fonctions supérieures/de direction, par exemple des connaissances et compétences spécifiques, une restriction éventuelle aux citoyens autrichiens, des incitations aux candidatures féminines<sup>33</sup>, etc.

174. Au premier échelon, les recrues suivent un programme de formation de 24 mois avant de devenir officiers. Cette formation initiale se compose d'une formation théorique de douze mois, d'un stage pratique de trois mois dans un commissariat, de cinq mois de

---

<sup>33</sup> Si la proportion de femmes à un poste donné est inférieure à 50 %, il doit être inscrit dans l'offre d'emploi que les candidatures féminines sont particulièrement souhaitables.

formation dans des centres de formation et de trois mois de travail « sur le terrain » dans un commissariat. Tous les détails sont accessibles au public sur le site : [Polizeikarriere](https://www.polizei.at/polizeikarriere). Cette formation de base est sanctionnée par un examen final. La formation continue est ensuite assurée tout au long de la carrière en fonction des besoins et des exigences du service, et de la demande concrète de spécialisation (par exemple : officiers de police judiciaire). La formation initiale et continue (théorique et pratique) est principalement assurée par l'Académie de police autrichienne (SIAK) et complétée par d'autres institutions (par exemple le BAK pour la formation sur la prévention de la corruption et les questions d'intégrité, comme cela a été vu plus haut).

175. Pour les postes de haute direction, une commission d'évaluation s'occupe des phases suivantes du processus de sélection : (i) évaluation des candidatures : elle organise les centres d'examen/d'évaluation, étudie les dossiers, mène des entretiens avec les supérieurs et collaborateurs, etc. ; (ii) évaluation de l'aptitude des candidats : p. ex. expérience professionnelle, qualités de direction, compétences organisationnelles et mérites ; (iii) elle fournit un avis d'expert ; (iv) elle indique les candidats considérés comme aptes ou inaptes (à un très haut/haut/moins degré). La commission d'évaluation se compose de quatre membres, dont deux sont des représentants de l'employeur (deux fonctionnaires nommés par le ministre) et deux sont des représentants des employés (un du syndicat de la police et l'autre du conseil des travailleurs). La candidature proposée par la commission est transmise au ministre qui est libre de nommer le candidat.

176. Il est d'usage de vérifier les casiers judiciaires avant le recrutement. Des procédures renforcées s'appliquent pour les postes de direction et/ou les postes traitant des informations sensibles (confidentielles, secrètes ou ultrasecrètes) : vérification des relations personnelles (relations avec des personnes/organisations prêtes à recourir à la violence, relations avec les services de renseignement), de la situation financière et des personnes de référence (d'un certain âge et vivant dans le même foyer). Le contrôle de sécurité est effectué sur la base d'une déclaration. Pour s'assurer de l'exactitude des informations figurant dans cette déclaration, il est possible de consulter les bases de données internes et de faire des demandes à d'autres autorités compétentes. Le caractère exhaustif de la déclaration est contrôlé. Le déclarant confirme par sa signature que les informations fournies sont correctes et complètes.

#### *Évaluation des performances, promotions, mutations et cessation de fonctions*

177. Une évaluation des performances n'est effectuée que dans certaines circonstances prévues par la loi (par exemple si cela peut avoir une influence sur la rémunération du fonctionnaire ou sa position en vertu de la législation sur les fonctions et salaires sur son lieu de travail) et non pas automatiquement/périodiquement pour chaque membre du personnel. Lorsqu'elle a lieu, la période de référence est l'année calendaire précédente. L'évaluation examine si le fonctionnaire a nettement dépassé les exigences en matière de performance au travail par des réalisations particulières ou, au contraire, n'a pas fourni le rendement attendu malgré deux avertissements manifestes. Les règles applicables aux agents des services répressifs dans ce domaine sont celles qui valent pour l'ensemble des agents de la fonction publique (articles 81 et 83 de la loi sur l'emploi dans la fonction publique).

178. En principe, les affectations de courte durée dans d'autres services sont autorisées sous certaines conditions, par exemple pour une formation, une mise à disposition, etc.

(article 39 de la loi sur l'emploi dans la fonction publique). Il y a également des transferts limités dans le temps vers des unités spéciales (pas de mutation), par exemple dans l'unité spéciale d'intervention « Cobra ». Une mutation peut être effectuée sans le consentement du fonctionnaire uniquement si le service ne peut être maintenu autrement ou si elle a lieu à des fins de formation.

179. L'EEG considère que les critères de recrutement des officiers de police du premier échelon sont clairs et transparents ; l'avancement d'échelon est progressif. Les candidats qualifiés doivent suivre une formation initiale comportant des volets théoriques et pratiques, sanctionnée par un examen final. Au premier échelon, il est obligatoire d'annoncer les postes vacants. Les règles applicables à la promotion des agents de police des échelons inférieurs et intermédiaires sont également claires, bien que quelques interlocuteurs aient mentionné le problème des préférences politiques. En Autriche, les fonctionnaires, y compris les policiers, peuvent être membres de partis politiques et l'activité politique est encouragée en tant que droit constitutionnel<sup>34</sup>. L'EEG a été informée à de nombreuses occasions que l'appartenance à un parti politique pouvait avoir un impact positif ou négatif sur la promotion. Les statistiques disponibles montrent que la question de l'idéologie fait partie des motifs récurrents de plainte devant la commission fédérale pour l'égalité de traitement : en 2021, jusqu'à 50 % des signalements pour discrimination concernaient l'idéologie du plaignant.

180. Pour les nominations aux postes de haute direction, l'appartenance à un parti politique (la « couleur » partisane, comme l'a entendu l'EEG sur le terrain) occupe une place encore plus importante et a même plus de poids que les mérites des candidats. La proposition de nomination est faite par une commission formée de quatre membres, deux représentants de l'employeur et deux représentants des employés. Cela dit, la décision finale appartient au ministre qui peut ne pas en tenir compte ou s'ingérer dans le travail de la commission. Quelques interlocuteurs ont fait part de préoccupations concernant la composition et le professionnalisme de cette commission. Il y avait également une impression de politisation du processus. Plus récemment, la presse a publié des allégations d'ingérence de l'ancien ministre de l'Intérieur dans l'attribution de postes de haut niveau au sein de la police<sup>35</sup>.

181. Cette impression de politisation était déjà présente en 2008 dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation de l'Autriche par le GRECO. À ce moment-là, le GRECO avait noté que la police (et le parquet) étaient perçus comme insuffisamment indépendants et/ou fortement politisés et que les soutiens politiques pouvaient 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 » (paragraphe 49 du rapport d'évaluation conjoint des Premier et Deuxième Cycles sur l'Autriche). Dans le cadre de ce Cinquième Cycle d'Évaluation, soit quatorze ans plus tard, il a été dit à l'EEG que les réseaux politiques restent cruciaux pour une nomination au niveau exécutif. Cette situation appelle des mesures correctives fermes.

182. L'EEG note qu'il n'y a pas d'évaluations annuelles régulières des performances des policiers (comme pour les autres employés du secteur public), sauf dans des circonstances exceptionnelles et dans le cadre d'un avertissement. Des contrôles de performance réguliers réalisés de manière effective et professionnelle pourraient contribuer à motiver le personnel

---

<sup>34</sup> L'article 7(4) de la Constitution autrichienne dispose que l'exercice intégral des droits politiques est garanti aux agents de la fonction publique, y compris aux membres de l'armée fédérale.

<sup>35</sup> <https://www.eurotopics.net/en/276080/austria-s-conservatives-mired-in-phone-chat-scandal>.

et à améliorer la performance opérationnelle globale. Ils permettraient également de détecter précocement les signes de fatigue, le manque de proactivité, les situations de sous-performance ou d'autres difficultés.

183. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO recommande (i) de mettre en place des garanties pour que les promotions au sein de la police soient exemptes de parti pris ou de discrimination, notamment fondés sur l'appartenance politique, ou d'autres conflits d'intérêts ; (ii) de faire en sorte que le processus de sélection aux postes de haute direction dans la police soit compétitif, transparent et basé sur le mérite, se déroule sans ingérence politique injustifiée et puisse faire l'objet de recours et (iii) d'introduire un système d'évaluations périodiques dont les résultats seront utilisés pour les décisions relatives à la progression de carrière.

#### *Traitement et avantages*

184. La rémunération des agents des services répressifs se compose d'un traitement et d'indemnités transparents et fixés par la loi, dont le public peut consulter le détail en ligne à l'adresse [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at) et sur [Polizeikarriere](#). La rémunération des stagiaires de police (VB/S) se base sur les lignes directrices de la Chancellerie fédérale du 10 novembre 2017 relatives aux contrats spéciaux des fonctionnaires du ministère fédéral de l'Intérieur qui suivent une formation initiale de policier. La première année de formation, la contribution de formation est égale au salaire des fonctionnaires de police de la catégorie E2c (voir 11.1), niveau de traitement 1, conformément à l'article 72 de la loi de 1956 sur les rémunérations (1 820 €). La deuxième année, la contribution de formation reste la même. Durant ses deux années de formation initiale de policier, un VB/S perçoit un traitement brut total de 25 650 € (contribution de formation incluant des versements spéciaux et frais supplémentaires).

185. Selon l'article 72 de la loi sur les rémunérations (*Gehaltsgesetz, GehG*), le traitement à l'issue de la phase de formation dépend de la catégorie de poste et du niveau de traitement correspondant, et s'échelonne entre 1 930 et 3 900 €. Les fonctionnaires obtiennent une augmentation de traitement par avancement d'échelon ou à la suite d'une mutation (nomination à un grade ou à une catégorie de poste différents). Les dispositions juridiques et barèmes applicables sont également accessibles au public dans le système d'information juridique de la Fédération d'Autriche (*Rechtsinformationssystem des Bundes, RIS*).

186. La loi sur les rémunérations (*Gehaltsgesetz, GehG*) prévoit deux types de versements supplémentaires : les suppléments de traitement (par exemple pour postes de niveau supérieur, travail temporaire à un plus haut niveau, astreintes, etc.) et les indemnités (pénibilité, heures supplémentaires, dépenses, travail supplémentaire, etc.). Les suppléments de traitement font partie du traitement et comme ce dernier, sont versés 14 fois par an (article 3(2), *GehG*). Le bénéfice des indemnités est limité aux périodes ouvrant droit à un traitement ; elles sont généralement versées 12 fois par an (article 15, *GehG*). Les suppléments de traitement et indemnités spécifiques à la police cessent d'être versés lorsque l'agent quitte la police.

## Conflits d'intérêts, interdictions et restrictions

187. Les dispositions de la loi générale sur la procédure administrative (article 7 sur la récusation) et de la loi sur l'emploi dans la fonction publique (article 43 sur l'impartialité, article 47 sur la récusation) forment le cadre juridique applicable en matière de conflits d'intérêts. Elles sont complétées par le Code de conduite anticorruption dans la fonction publique, le Code de conduite du ministère de l'Intérieur et l'ordonnance du ministère de l'Intérieur sur les emplois secondaires. Les manquements à ces devoirs entraînent une responsabilité disciplinaire, voire pénale.

188. Les autorités indiquent que les agents des services répressifs doivent s'abstenir de toute décision ou action pour lesquelles il existe un risque de parti pris. Les intérêts privés et ceux de tierces parties ne devraient jouer aucun rôle dans l'exercice d'une fonction publique. Les risques de parti pris peuvent également apparaître dans d'autres contextes (par exemple, s'il y a un lien étroit entre le fonctionnaire et des personnes avec lesquelles il est en contact pour un acte officiel ou par la suite). Chaque fois qu'un tel risque se présente, la récusation s'applique (le supérieur prend des dispositions pour qu'un remplaçant soit nommé). Même en cas de doute, l'existence d'un parti pris doit être présumée. Les valeurs à protéger en toutes circonstances sont la confiance du public, l'objectivité et l'impartialité. Le Code de conduite du ministère de l'Intérieur inclut plusieurs références supplémentaires aux conflits d'intérêts, et notamment des exemples concrets de situations pouvant se présenter à un fonctionnaire en exercice. Cette question est également abordée lors des séminaires de formation.

189. Comme cela a été noté plus haut dans le présent rapport, il n'y a ni définition claire de la notion de conflit d'intérêts ni règles explicites sur ce qu'elle englobe. On trouve dans plusieurs textes de loi des références à l'impartialité, à la disqualification, à la récusation ou aux partis pris, mais elles ne couvrent pas tous les aspects des conflits d'intérêts. Le GRECO a déjà formulé dans le présent rapport une recommandation sur la nécessité d'introduire une définition uniforme des conflits d'intérêts dans la fonction publique (voir paragraphe 102).

190. L'EEG a également eu le sentiment que ses interlocuteurs ne connaissaient pas tous la différence entre conflit d'intérêts réel, potentiel et perçu, les niveaux de risques correspondants et la manière dont ils devraient être gérés et traités. Cela concerne autant les forces de police d'échelon inférieur que le personnel d'encadrement et ceux qui tentent d'influencer leur travail. Les déontologues et agents d'intégrité des services répressifs ne consacraient pas une attention suffisante à cette question.

191. Il est étonnant que les policiers (comme tout autre fonctionnaire) ne déclarent pas leurs revenus, leur patrimoine et leurs intérêts, sauf s'ils exercent une activité accessoire lucrative ou occupent une fonction au sein d'un conseil d'administration, de gestion ou de surveillance. Ils décident eux-mêmes du caractère acceptable d'un emploi secondaire et doivent le déclarer à leur supérieur s'il génère un *revenu*. L'EEG considère que le manque de connaissance de ce qu'est un conflit d'intérêts, des risques qu'il comporte et des moyens de les prévenir ou de les atténuer est une question qui mérite une attention particulière. Étant une organisation fermée, la police doit également se montrer proactive dans le traitement de ses propres conflits d'intérêts. **Le GRECO recommande par conséquent (i) d'organiser des formations pour tous les agents des services répressifs, y compris de niveau supérieur, sur les conflits d'intérêts et la manière dont il est possible de les prévenir, de les traiter et de les gérer ; (ii) d'examiner la mise en œuvre des règles de gestion des conflits d'intérêts,**

**notamment en assurant un suivi approprié et une exécution rigoureuse des dispositions applicables en cas de violation.**

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

192. Conformément à l'article 56 de la loi relative à l'emploi dans la fonction publique, les agents des services répressifs ne peuvent exercer d'activité secondaire en dehors de leurs fonctions publiques si ces activités a) les empêchent de remplir leur mission publique ; b) alimentent des soupçons de partialité (de simples soupçons suffisent, sans que des preuves soient nécessaires) ou c) nuisent à d'autres intérêts fondamentaux associés à leur mission publique. Cette restriction s'applique également aux activités non rémunérées.

193. Il revient au fonctionnaire lui-même de déterminer si l'activité secondaire est acceptable ou non. Si l'évaluation conclut qu'aucun des critères précités n'est rempli, le fonctionnaire peut exercer l'activité en question. Cependant, il est tenu de déclarer à son supérieur toute activité secondaire susceptible de générer un revenu supplémentaire ; celui-ci peut alors examiner si l'activité secondaire en question est acceptable ou non.

194. L'ordonnance 84/2016 (modifiée) du ministère de l'Intérieur sur les emplois secondaires s'applique spécifiquement aux agents des services répressifs. Elle prévoit des restrictions pour l'ensemble du personnel concernant la participation à des procédures de passation de marchés publics dans lesquelles ils pourraient avoir des intérêts, ainsi que des interdictions spécifiques applicables au personnel de direction (ils ne peuvent exercer dans certains domaines comme la prestation de services de protection personnelle, de gardiennage et de surveillance, l'activité de détective professionnel, le commerce de dispositifs de sécurité ou d'armes, le recouvrement de créances, l'offre de formation en concurrence avec la SIAK, etc. ; il y a des restrictions supplémentaires concernant le lieu d'activité : ils ne peuvent par exemple être moniteurs d'auto-école, chauffeurs de taxi/bus, contrôleurs de trafic, escortes de transports, etc. dans la zone locale où ils exercent leurs fonctions officielles).

195. Le Code de conduite du ministère de l'Intérieur souligne que l'emploi secondaire devrait être l'exception et non la règle. Cela dit, comme on le verra ci-après, il n'y a pas de données centralisées sur le nombre d'agents des services répressifs autorisés à exercer des activités secondaires. Le Code présente et explique plusieurs exemples d'irrecevabilité d'un emploi secondaire. Il analyse par ailleurs la question de l'acceptation d'un emploi secondaire et son lien avec l'exigence de maintenir le secret officiel et de respecter l'interdiction de recevoir des cadeaux et avantages (par exemple si un agent se voit proposer un salaire exceptionnellement élevé pour une activité secondaire, etc.).

196. Le Code présente également des cas dans lesquels des activités non rémunérées pourraient entrer en conflit avec l'intérêt du service (par exemple profession paramédicale travaillant immédiatement après une garde de nuit). À titre exceptionnel, une autorisation d'exercer des activités associatives peut être accordée malgré les fonctions officielles. Cela dit, l'intérêt général du service et/ou l'objet de l'association devront être strictement respectés. Si au lendemain d'une catastrophe naturelle ou d'un autre événement majeur, par exemple une inondation, l'intervention d'un agent est requise d'urgence dans une brigade de pompiers volontaires, un service de secours ou de secours en montagne, l'administration du service peut ordonner un congé spécial ou d'autres mesures adaptées aux circonstances.

197. Tout emploi secondaire lucratif<sup>36</sup> et tout changement concernant cet emploi, y compris sa cessation, doivent être déclarés et autorisés. L'obligation de déclaration s'étend à toute activité exercée au sein d'un conseil de gestion, de surveillance ou d'administration ou de tout autre organe d'une personne morale de droit privé à but lucratif. Les agents dont les horaires de travail habituels sont réduits, qui travaillent à temps partiel pour congé parental ou qui sont en congé pour s'occuper d'un enfant handicapé ou d'un membre de la famille nécessitant des soins ne peuvent exercer un emploi secondaire qu'après en avoir reçu l'autorisation.

198. Il existe un formulaire standardisé pour la déclaration des activités secondaires. Celui-ci inclut des informations sur le type d'activité et le temps qu'elle occupe (indication précise de l'activité et du nombre d'heures hebdomadaires ou mensuelles qui lui sont consacrées), l'employeur et le siège de la société, le lieu d'exercice de l'activité, la date de début de l'emploi secondaire et les personnes avec lesquelles l'agent entre en contact durant l'exercice de ce dernier. Aucun registre centralisé n'est tenu mais les informations sont inscrites dans le dossier individuel de l'agent concerné.

199. Les activités exercées après la cessation des fonctions d'agent des services répressifs sont sujettes à restrictions conformément aux dispositions de la loi relative à l'emploi dans la fonction publique (article 20). En particulier, ils ne peuvent travailler au sein de certaines entités pendant une période de six mois après la cessation de leurs fonctions. L'EEG a appris qu'il était plutôt rare que les agents des services répressifs cherchent un autre emploi après avoir quitté la fonction publique ; en général, ils partent simplement à la retraite.

200. L'EEG tient à souligner que la question des activités secondaires est essentielle à prendre en compte pour la gestion adéquate des conflits d'intérêts. Comme cela a déjà été noté, les agents décident eux-mêmes du caractère acceptable des activités secondaires et toute activité lucrative doit être déclarée au service des ressources humaines compétent. L'emploi secondaire est considéré comme lucratif s'il génère un revenu important sous forme monétaire ou en nature. La question de savoir ce qui constitue un revenu « important » doit être tranchée au cas par cas. L'EEG a été informé que les limites aux revenus complémentaires prévues en droit social ou fiscal peuvent donner une indication. Il n'existe aucun registre centralisé des autorisations données et aucun système institutionnalisé de suivi, bien que la loi prévoie une obligation pour les agents de tenir les informations à jour (c'est-à-dire de déclarer tout changement ou cessation de l'activité secondaire). De l'avis de l'EEG, un perfectionnement du système actuel d'autorisation des activités secondaires apporterait incontestablement une contribution utile à l'évaluation des risques. **Le GRECO recommande (i) d'introduire une obligation de demander une autorisation pour tout type d'activité secondaire (qu'elle soit rémunérée ou non) ; (ii) d'établir un registre centralisé des activités secondaires et (iii) de mettre en place des dispositifs de surveillance effectifs en la matière.**

#### *Cadeaux et financement*

201. En ce qui concerne les cadeaux, les policiers sont soumis aux mêmes règles que les autres fonctionnaires (voir paragraphes 115-118). Il leur est donc interdit d'accepter les cadeaux, à l'exception des petits cadeaux de courtoisie, et les cadeaux honorifiques deviennent en principe propriété de l'État. Les cadeaux reçus doivent être déclarés au moyen

---

<sup>36</sup> L'emploi secondaire est considéré comme lucratif s'il génère un revenu important sous forme monétaire ou en nature. La question de savoir ce qui constitue un revenu « important » doit être tranchée au cas par cas. Les limites aux revenus complémentaires prévues en droit social ou fiscal peuvent donner une indication.

d'un formulaire standardisé. Les manquements à ce devoir sont passibles de sanctions disciplinaires ou pénales, notamment pour corruption.

202. Le Code de conduite du ministère de l'Intérieur inclut des exemples pratiques concernant les cadeaux (pratique locale ou coutumière, invitations à dîner, cadeaux entre amis, avantages en cadeaux, honoraires, remises et avantages, etc.) et la réaction à adopter dans ces situations. Il fixe comme règle de base que les agents joueront toujours la carte de la sécurité en refusant un cadeau poliment mais fermement. L'EEG note avec satisfaction le pragmatisme et l'attention particulière avec lesquels a été traitée la question des cadeaux dans le Code de conduite du ministère de l'Intérieur : ils constituent une bonne pratique. La visite sur le terrain a révélé une faible tolérance dans la pratique à l'égard de toute forme de cadeau ou d'avantage.

203. Le sponsoring de l'administration publique est autorisé. Les autorités ont souligné que dans les cas appropriés, ce soutien contribue à la réalisation des objectifs administratifs. Cela dit, l'administration publique doit éviter toute apparence d'influence extérieure injustifiée pour préserver l'impartialité et l'objectivité de l'État ainsi que l'État de droit. Le ministère de l'Intérieur a publié un décret sur le sponsoring qui inclut les principes applicables, l'étendue, la recevabilité et la conception des mesures de sponsoring et définit la procédure à suivre, y compris les documents à fournir concernant les transactions. Faisant partie de l'administration publique, le ministère de l'Intérieur ne peut donc s'ouvrir au sponsoring qu'en accord avec les dispositions du décret, lequel prévoit que les secteurs du ministère de la Justice pouvant bénéficier d'un sponsoring sont soumis à une obligation de déclaration annuelle. Le ministère de l'Intérieur (département des ressources humaines) publie un rapport annuel sur le sponsoring, qui est diffusé sur l'intranet dans le cadre du rapport d'activités sur la conformité.

204. L'EEG note que les dons privés et le sponsoring de la police sont autorisés en Autriche. Le décret sur le sponsoring entend servir de ligne directrice pour aider à comprendre les dispositifs autorisés, et exige notamment que le sponsoring soit dûment enregistré. L'application pratique du décret semble poser problème. L'EEG a été informée que l'une des principales difficultés a trait à la compréhension de ce qu'englobe le sponsoring. L'EEG a également pris connaissance de plusieurs cas dans lesquels des sponsors ont terni la réputation de la police ou nui à son image de neutralité. La Cour des comptes autrichienne a réalisé il y a peu un [audit sur le sponsoring](#) (2021) dont les recommandations, en particulier celles sur la transparence du sponsoring dans la police régionale et les conflits d'intérêts que cela pourrait engendrer, nécessitent une attention immédiate. **Le GRECO recommande (i) de renforcer la transparence du sponsoring et des dons à la police en les publiant en ligne, avec leur valeur, l'identité du donateur et la manière dont les avoirs ont été dépensés ou utilisés ; (ii) de mettre en place des garanties contre les conflits d'intérêts réels, potentiels ou perçus pour ce qui est des dons et du soutien financier reçus par la police et (iii) d'assurer le respect des règles applicables par des actions de sensibilisation et des contrôles systématiques.**

#### *Utilisation abusive des ressources publiques*

205. L'utilisation abusive des ressources publiques peut constituer une infraction pénale conformément aux dispositions de l'article 153 du Code pénal. En particulier, toute personne qui abuse sciemment de l'autorité qui lui est conférée pour disposer du bien d'autrui ou pour le contraindre et lui causer ainsi un préjudice, est punie d'une peine d'emprisonnement de

six mois maximum ou d'une amende d'un montant maximal de 360 fois le taux de traitement journalier. Quiconque viole de manière injustifiable les règles conçues pour protéger les biens du bénéficiaire effectif a commis un abus de pouvoir. Quiconque cause un préjudice supérieur à 5 000 € sera puni d'une peine d'emprisonnement de trois ans maximum, cette peine s'élevant à dix ans si le préjudice est supérieur à 300 000 €.

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

206. Les agents des services répressifs, comme tous les autres fonctionnaires, sont tenus à un devoir de confidentialité à l'égard de toute personne, hormis celles à qui ils sont appelés à rendre officiellement des comptes, pour tous les faits dont ils ont eu connaissance exclusivement en raison de leur activité publique et qui doivent rester confidentiels dans l'intérêt de la sauvegarde de la sécurité, de la paix et de l'ordre publics, de la défense nationale et des relations extérieures, dans l'intérêt économique d'une personne morale de droit public, pour la préparation d'une décision ou dans l'intérêt supérieur des parties impliquées. Le devoir de confidentialité continue de s'appliquer après la cessation des fonctions (article 46 de la loi sur l'emploi dans la fonction publique).

207. Le Code de conduite du ministère de l'Intérieur donne des précisions sur le devoir de confidentialité, illustrées par des cas pratiques. Il explique par exemple que si des agents divulguent (de manière ponctuelle ou répétée) à des cercles privés des faits protégés et particulièrement confidentiels dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions officielles, ils agissent en violation du devoir de confidentialité requis par la loi mais aussi de leur obligation de maintenir la confiance du public dans leur position officielle. Le Code de conduite porte également sur la question de la révélation d'informations dans les médias sociaux. Il souligne à cet égard qu'une photo ou des données GPS publiées sans discernement ou un simple commentaire peuvent suffire à tirer des conclusions sur les lieux de déploiement, les projets de déploiement ou le fonctionnement général du service, en violation des exigences de confidentialité.

208. Une violation du devoir de confidentialité peut également entraîner une responsabilité pénale. En particulier, les articles 252, 253 et 310, etc. du Code pénal régissent la divulgation de secrets d'État.

209. Quiconque, même après la cessation de ses fonctions, divulgue des faits ou informations en tant que directeur ou agent de l'Office européen de police (Europol), officier de liaison ou personne à laquelle a été imposée une obligation de confidentialité (article 32 (2) de la Convention Europol, Journal du droit fédéral n° 123/1998) est également passible de sanctions.

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

210. Les agents des services répressifs sont soumis aux mêmes obligations de déclaration que les autres fonctionnaires fédéraux : ils doivent donc déclarer les activités secondaires lucratives et toute fonction au sein d'un conseil d'administration, de gestion ou de surveillance de toute personne morale régie par le droit privé (par exemple : société à responsabilité limitée, société par actions, etc.). Les déclarations doivent être transmises par les voies officielles au département des ressources humaines compétent. Ce dernier vérifie l'exactitude, la traçabilité et le caractère exhaustif des déclarations relatives aux cadeaux

honorifiques et aux emplois/activités secondaires. Il n'y a pas de registre ou de statistiques centralisés sur ces questions et comme l'EEG l'a déjà noté, les rapports et autorisations précités ne sont pas systématiquement vérifiés ou contrôlés dans la pratique. L'EEG constate qu'il s'agit là d'une occasion manquée de contribuer aux évaluations des risques et à la prévention de la corruption.

211. L'EEG a cru comprendre que la situation financière de certains agents (par exemple, le personnel de haute direction et/ou occupant certains postes à risque) est vérifiée dans le cadre des procédures renforcées de vérification des antécédents. Cela dit, l'EEG encourage les autorités à poursuivre leur réflexion à ce sujet. L'introduction d'une obligation de déclaration de situation financière applicable aux fonctionnaires de police pourrait également être utile pour la mise en œuvre de la recommandation relative à l'amélioration de la gestion des risques.

### **Mécanismes de surveillance internes**

#### *Bureau fédéral anticorruption (BAK)*

212. Le Bureau fédéral anticorruption (BAK), créé le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et basé à Vienne, est compétent sur tout le territoire national en matière de prévention et de la lutte contre la corruption, y compris chez les agents des services répressifs. Il travaille en étroite coopération avec le bureau du procureur général chargé de la lutte contre la criminalité économique et la corruption (WKStA) et s'occupe également de toutes les questions ayant trait à la coopération de la police de sécurité et de la police judiciaire avec les institutions anticorruption étrangères et internationales.

213. Le BAK intervient uniquement en droit pénal, c'est donc une autorité de police judiciaire classique. Cela dit, il travaille également en coopération avec l'autorité disciplinaire compétente en l'informant des affaires disciplinaires impliquant des agents de la fonction publique. En présence de tout autre acte criminel commis par un agent des services répressifs ou d'une suspicion de corruption, le BAK peut ouvrir une enquête sur ordre écrit du procureur public.

214. Le BAK est une institution du ministère de l'Intérieur. Sur le plan organisationnel, il ne relève pas de la Direction générale de la sécurité publique mais de la Direction générale III (Affaires juridiques) et fait donc rapport directement au Directeur général III. Les instructions données au Bureau fédéral anticorruption concernant une enquête doivent être écrites et motivées. Toute instruction qui, pour des raisons spécifiques, a été communiquée oralement – par exemple, s'il y a danger à la retarder – doit être présentée ensuite par écrit dans les meilleurs délais. Ces questions sont régies par la loi sur le BAK (BAK-G). Les autorités sont d'avis que le BAK est doté de ressources humaines et d'une autonomie financière suffisantes.

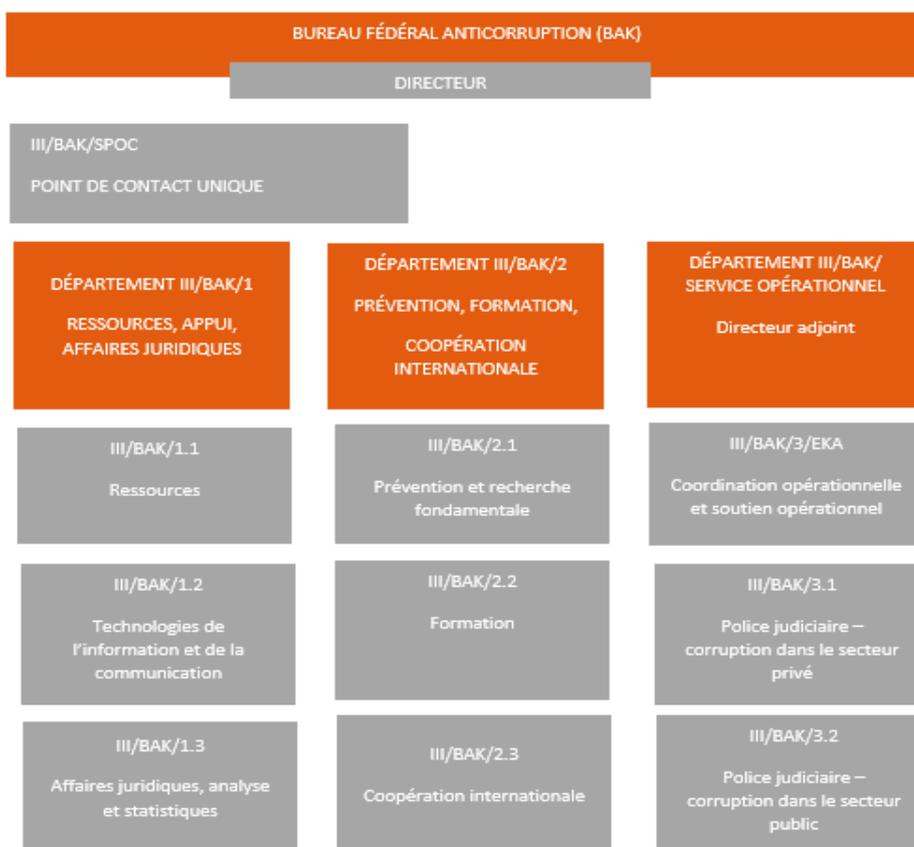
215. Le BAK comporte trois départements eux-mêmes divisés en trois unités distinctes :

- Le bureau de contact du BAK, point de contact unique (SPOC), est l'interlocuteur principal au sein du BAK. Le SPOC reçoit les rapports, allégations, plaintes, etc. qui peuvent être pertinents pour des enquêtes criminelles. Il détermine si le BAK est compétent dans une affaire donnée, évalue la nécessité de prendre des mesures

instantanées et distribue les affaires. Il est également chargé des questions de sécurité dans les locaux du BAK.

- Ressources, soutien et questions juridiques : le département 1 assure l'ensemble du soutien au Bureau. Ses compétences incluent les ressources humaines, le budget, le contrôle, la gestion des flottes, la logistique, l'analyse des médias, les relations publiques et l'organisation d'événements de promotion de la santé au travail, les infrastructures informatiques, la conservation des preuves dans le domaine informatique, l'analyse des données et la visualisation, l'analyse statistique des activités du BAK et différents services juridiques pour le BAK, ainsi que la mise en œuvre et la supervision de son système de gestion de la conformité.
- Prévention, formation et recherche fondamentale : le département 2 est notamment chargé de la prévention et de la recherche fondamentale. Il mène des activités de prévention dans toute la fonction publique, réalise des études, gère les échanges scientifiques et supervise ou vient en appui à des projets externes, par exemple la stratégie nationale anticorruption. Le département 2 est également chargé des questions de formation et s'occupe entre autres de faire fonctionner le réseau autrichien de déontologues et d'organiser des formations et des événements de sensibilisation pour le ministère de l'Intérieur et d'autres administrations publiques. Enfin, il est responsable de la coopération internationale, et en particulier de la promotion des échanges bilatéraux et de la coopération avec différents organes et institutions anticorruption européens et internationaux. L'unité de coopération internationale du BAK assure quant à elle le secrétariat des partenaires européens contre la corruption (EPAC) et du réseau européen de points de contact contre la corruption (EACN). Les activités du BAK dans le domaine de la formation sont appuyées au sein de chaque direction régionale de la police par des agents de prévention de la corruption. En coordination avec le BAK, ces derniers donnent des conférences et proposent des cours de perfectionnement dans leurs régions respectives sur les questions liées à la prévention de la corruption. Ils contribuent ainsi à économiser des ressources (en réduisant les frais de déplacement).
- Service opérationnel : le département 3 s'occupe des questions opérationnelles au sein du BAK. Il est chargé des enquêtes de la police de sécurité et des enquêtes pénales sur les infractions de corruption, les abus de pouvoir et les questions internes. Dans les deux unités « police judiciaire – corruption dans le secteur privé » et « police judiciaire – corruption dans le secteur public », les enquêtes sont menées par des agents expérimentés assistés de chargés de dossiers en fonction de l'ampleur de l'affaire. Certains enquêteurs sont affectés au service depuis d'autres unités. L'unité « coordination opérationnelle, enquêtes sur le patrimoine et analyse opérationnelle » (EKA) est chargée de la coordination des opérations, de l'analyse opérationnelle des affaires et du recouvrement des avoirs.

## Structure organisationnelle du BAK



216. Au 1<sup>er</sup> décembre 2021, le BAK comptait 111 employés actifs (39 femmes, 72 hommes). Les ressources budgétaires du BAK ont augmenté depuis 2014 et la mise en œuvre des projets et activités a été assurée en continu. En 2021, le BAK a budgétisé 9,089 millions d'euros pour la réalisation de ses missions. Le budget prévisionnel pour 2022 est de 9,926 millions d'euros.

217. Les connaissances et l'expérience spécifiques requises des agents du BAK dépendent du type de fonction occupée. Tous les agents font l'objet d'un contrôle de sécurité obligatoire lors de leur recrutement et suivent des formations spécialisées, ainsi que des formations plus générales sur l'éthique et l'intégrité, tout au long de leur carrière. À titre d'exemple, les agents du département 3, outre leur formation de base et une formation à la gestion des services, possèdent souvent une vaste expérience en matière d'enquêtes pénales. Ils sont formés en permanence (par leurs pairs) sur les questions juridiques et d'observation des règles, les tactiques policières et les techniques d'interrogatoire.

218. Le département 3 compte plusieurs juristes et experts du secteur de l'économie et de l'audit qui assurent la qualité de l'enquête pénale et préparent des informations détaillées sur les questions touchant au secteur privé. Ils facilitent ainsi l'obtention et le traitement des preuves. Les experts peuvent également être des personnes issues d'autres secteurs professionnels, dotées de l'expérience et des compétences spécialisées requises.

219. Les chargés de dossier gèrent des affaires (majeures) et élaborent des stratégies pour établir les faits de la cause et pour obtenir des preuves en coopération avec le procureur public ou d'autres acteurs. Ils s'occupent également de la mise en œuvre indépendante des mesures

d'investigation, des évaluations et des rapports. Ils sont assistés d'autres agents dans la réalisation de leurs tâches. La taille des équipes ainsi créées dépend de l'ampleur des affaires.

220. Le BAK publie un rapport annuel dans lequel il fait le bilan de ses activités en suivant le modèle à quatre piliers adopté dans la lutte contre la corruption : (i) prévention ; (ii) formation ; (iii) sécurité et enquêtes de police judiciaire et (iv) coopération internationale. Un rapport de conformité donnant un aperçu du régime de conformité et de gestion des risques du BAK est également publié tous les deux ans.

221. L'EEG croit comprendre que le BAK joue un rôle central dans la prévention et la lutte contre la corruption. Lors de sa visite, elle a toutefois eu connaissance de critiques répétées à son sujet au cours des dernières années, et de nombreux interlocuteurs rencontrés sur place estimaient qu'un renforcement sérieux de son action était nécessaire. Les autorités ont soutenu que cette impression n'était pas corroborée par des faits concrets. L'EEG renvoie à son commentaire précédent sur l'importance de rester vigilant face aux perceptions négatives et de les aborder de manière proactive, sans complaisance. Un constat des plus préoccupants au moment de la visite sur le terrain, compte tenu des récents scandales de corruption à haut niveau et de la multiplication des enquêtes pour corruption politique, était le vide à la tête du BAK : l'avis de vacance a été publié plus de deux ans après que l'ancien directeur du BAK a été démis de ses fonctions en raison d'allégations de comportement répréhensible. Cette irrégularité a été corrigée peu après la visite en juillet 2022, lorsque le chef par intérim du BAK a été officiellement nommé en tant que nouveau directeur<sup>37</sup>. Le fait que ce blocage ait été levé ne signifie pas qu'un tel cas de figure ne pourrait pas se présenter à nouveau à l'avenir et des garanties efficaces doivent être mises en place pour que cette situation ne se reproduise pas. L'absence de direction permanente est préjudiciable au fonctionnement indépendant de l'organisation, plonge ses agents dans l'incertitude et fait s'interroger sur le degré de priorité accordé à l'établissement d'une solide agence de lutte contre la corruption. La recommandation formulée ci-dessus concernant la nomination des hauts dirigeants des services répressifs s'applique de toute évidence également au BAK.

#### *Commission de protection juridique (Rechtsschutzkommission)*

222. La Commission de protection juridique traite des questions de légalité et de proportionnalité dans l'activité de l'unité du BAK chargée de l'application de la loi. Elle est présidée par un commissaire et compte deux autres membres, tous nommés pour une période de cinq ans par le président de la République d'Autriche sur proposition du gouvernement fédéral, après consultation avec les présidents de la Cour constitutionnelle (*Verfassungsgerichtshof*), de la Cour administrative suprême (*Verwaltungsgerichtshof*) et de la Cour suprême (*Oberster Gerichtshof*) – (article 91a, SPG). La Commission de protection juridique, qui est active au sein du ministère de l'Intérieur, n'est soumise à aucun contrôle

---

<sup>37</sup> Les autorités ont précisé qu'étant donné que l'ancien directeur du BAK était temporairement affecté ailleurs en raison de ces allégations, le poste n'était pas vacant pendant cette période. La publication de l'avis de vacance n'a été possible qu'une fois que l'ancien directeur avait renoncé à son poste. Conformément à l'article 5(3) de la loi relative à la publication des postes de la fonction publique, un poste doit être publié au plus tard un mois après la date à laquelle il est devenu vacant. Le poste de directeur de BAK étant vacant à compter du 3 mars 2022, l'annonce a été publiée le 11 mars 2022, dans le délai prescrit par la loi.

hiérarchique. Ses membres n'ont pas de supérieurs et exercent leurs fonctions de manière indépendante (article 9 (2) BAK-G).

223. Les candidats à la fonction de commissaire doivent justifier d'une expérience et de connaissances spécialisées dans le domaine des droits et libertés fondamentaux et avoir exercé une profession juridique pendant au moins cinq ans. Une personne ne peut être nommée membre de la commission si elle a occupé le poste de directeur ou de directeur adjoint du BAK au cours des douze années précédentes. Ne peuvent pas non plus devenir membres de la Commission de protection juridique un juge, un procureur d'État ou un avocat en exercice ou une personne non autorisée à siéger comme juré ou juge non professionnel dans le domaine pénal (article 91 b, SPG). Le commissaire de protection juridique du ministère fédéral de l'Intérieur est, aux termes de la loi, également le président de la commission de protection juridique du BAK (ces deux rôles sont différenciés : les tâches du commissaire pour le compte du BAK représentaient environ 1 % de sa charge de travail en 2021. Un seul cas a été examiné. Le rôle principal du travail du commissaire représente 90 % de son travail et consiste à examiner la légalité et la proportionnalité de la géolocalisation des téléphones portables par la police).

224. La Commission de protection juridique enquête sur toutes les plaintes non manifestement infondées ayant trait aux activités de l'unité du BAK chargée de l'application de la loi, lorsque la personne concernée ne dispose d'aucune autre voie de recours. La Commission doit obtenir accès à tous les documents et enregistrements nécessaires et en principe, ne peut se voir opposer le secret officiel.

225. La Commission de protection juridique peut transmettre ses conclusions au ministre fédéral de l'Intérieur et lorsqu'elle le juge nécessaire, au public, à tout moment. Par ailleurs, elle peut formuler des recommandations au ministre fédéral de l'Intérieur ou au directeur du BAK. Une fois par an, elle fait rapport sur l'exercice de ses fonctions au ministre fédéral de l'Intérieur. Conformément au droit d'inspection et au droit à l'information établis dans la Constitution, le ministre fédéral de l'Intérieur rend ces rapports accessibles à la sous-commission permanente de la Commission parlementaire des Affaires intérieures (*ständiger Unterausschuss des Ausschusses für innere Angelegenheiten*) pour l'évaluation des mesures visant à protéger les institutions constitutionnelles et leur capacité d'intervention. Bien que la Commission de protection juridique ne soit pas une autorité administrative ou disciplinaire et n'exerce pas de mission concernant la police de sécurité ou la police judiciaire, elle doit transmettre les faits pertinents aux autorités compétentes.

#### *Audit interne*

226. Au sein du ministère de l'Intérieur, le département de l'audit interne contrôle la légitimité, l'efficacité et le caractère effectif de l'application des règles administratives en mettant l'accent en particulier sur la gestion des risques, les systèmes de contrôle interne et les processus de gouvernance, y compris les questions de rotation du personnel ou le principe de vérification multiple. Le travail d'audit repose sur des règles de révision internes qui incluent des listes de pointage et des procédures conformes aux normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne. En fonction du nombre d'agents (dix contrôleurs y travaillent actuellement), le département de l'audit interne présente de six à huit rapports par an. Il propose également des services de conseil et examine les procédures sensibles d'attribution de marchés publics et de sponsorship (il y en a aujourd'hui près de 2000).

227. Le département d'audit interne intervient en troisième ligne dans le modèle dit des « trois lignes de défense » qui indique de manière simple et intuitive comment assurer la supervision et le contrôle internes au sein du ministère de l'Intérieur. Tandis que la « première ligne » inclut les fonctions des responsables de la gestion des risques professionnels dans les processus de l'organisation, la deuxième ligne – par exemple les départements du contrôle, de la gestion des risques, etc. – vient en appui à la direction en apportant une expertise supplémentaire et en veillant à ce que les risques et les contrôles soient gérés efficacement. Ses activités sont distinctes de celles de la première ligne de défense mais elle fait tout de même rapport aux directeurs opérationnels. Le service d'audit interne n'est pas autorisé à exercer des fonctions de gestion pour préserver son objectivité et son indépendance. Les rapports d'audit sont transmis directement au secrétaire général représentant le ministre fédéral.

228. L'EEG considère que le système actuel gagnerait à disposer de ressources supplémentaires à des fins d'audit interne. L'EEG espère vivement que la recommandation faite précédemment dans le présent rapport concernant l'amélioration de l'évaluation et de la gestion des risques au sein des services répressifs apportera des ressources utiles pour faciliter les contrôles internes et continuer à prévenir et à limiter les risques de corruption.

#### *Cour des comptes autrichienne (ACA)*

229. La Cour des comptes autrichienne joue un rôle central d'auditeur externe indépendant des services publics (voir paragraphes 90-92 pour des informations détaillées sur la Cour des comptes). Comme elle l'a déjà fait remarquer, l'EEG a été impressionnée favorablement par le travail de la Cour des comptes et en particulier sa compétence et sa proactivité, y compris en ce qui concerne les services répressifs (voir par exemple la référence faite plus haut dans ce rapport aux conclusions de la Cour des comptes sur le sponsoring dans la police).

#### **Procédures de recours pour le grand public**

230. En application de l'article 2 du Code de procédure pénale, la police judiciaire et le ministère public sont tenus d'enquêter d'office sur tous soupçons initiaux d'infraction pénale portés à leur attention.

231. Les plaintes peuvent être déposées auprès du parquet ou d'une autorité de police. Le bureau du procureur général chargé de la lutte contre la criminalité économique et la corruption (WKStA) a créé un site Web anonyme pour que les lanceurs d'alerte puissent signaler les cas de corruption et de criminalité en col blanc (pour plus de précisions, voir la partie consacrée aux lanceurs d'alerte). Par ailleurs, les directions régionales de la police (*Landespolizeidirektionen*) et le ministère de l'Intérieur ont mis en place des centres de services aux citoyens qui servent également de « centres de dépôt de plainte », et affichent les liens correspondants sur leurs sites Web.

232. Conformément à l'article 5 de la BAK-G, le BAK fait office de bureau de signalement des infractions liées à la corruption. Les autorités et services répressifs sont tenus de signaler les infractions pénales relevant de la compétence exclusive ou étendue du BAK. Les infractions pénales dont la liste exhaustive figure à l'article 4 de la BAK-G (infractions liées à la corruption) sont traitées soit directement par le BAK, soit par d'autres autorités ou services répressifs, en

application de la loi (en vertu de l'article 6 (2) BAK-G, le BAK peut confier certaines enquêtes à d'autres autorités ou services répressifs).

233. Il n'y a pas d'exigences formelles concernant le dépôt de plainte. Le BAK comme les offices régionaux de police judiciaire (*Landeskriminalämter*) et les parquets disposent de numéros d'appel d'urgence accessibles 24h/24. Les autorités répressives et leurs services subordonnés peuvent être contactés par téléphone, courrier électronique et télécopie. Les commissariats sont en général dotés d'effectifs permanents ou peuvent au minimum être joints par téléphone, notamment dans les zones rurales. Les signalements anonymes et non anonymes sont traités de la même manière et sont gratuits.

234. Lors de sa visite, l'EEG n'a recueilli aucune critique concernant l'organisation actuelle du système de surveillance et de dépôt de plainte. Le BAK joue un rôle central pour les affaires liées à la corruption. Conjointement à la supervision d'un procureur, cela garantirait l'indépendance des enquêtes impliquant les membres des services répressifs. L'EEG estime toutefois que, pour mieux évaluer l'efficacité du système, il est nécessaire de procéder à une collecte systématique des données sur les plaintes et les suites données, ainsi que sur les procédures pénales ou disciplinaires liées à la corruption impliquant les membres des services répressifs, et d'assurer un niveau suffisant de transparence de ces informations pour le public. Une recommandation est formulée plus loin à cet égard (voir paragraphe 246).

### **Obligations de signalement et protection des donneurs d'alerte**

235. En vertu de l'article 78 du Code de procédure pénale, les fonctionnaires ont l'obligation de signaler aux autorités de police judiciaire ou aux autorités chargées des poursuites tout acte répréhensible dont ils ont connaissance. Indépendamment de cette obligation générale, la loi fédérale sur l'établissement et l'organisation du bureau fédéral anticorruption dispose que les autorités ou services répressifs qui ont connaissance d'une infraction pénale liée à la corruption doivent adresser une notification écrite au BAK dans les meilleurs délais (devoir de signalement). Les employés fédéraux doivent pouvoir communiquer directement au BAK (sans passer par les voies officielles) les allégations ou soupçons d'infractions liées à la corruption (droit de signalement). Les signalements et allégations reçus font l'objet d'un triple contrôle.

236. Un amendement de 2012 à la loi sur l'emploi dans la fonction publique a introduit une protection des lanceurs d'alerte contre les représailles, conformément à une recommandation du GRECO. Plus particulièrement, un agent qui signale de bonne foi un soupçon raisonnable de corruption (qui constitue une infraction pénale relevant de la compétence du BAK) à son supérieur/chef de service ou au BAK ne doit pas subir une discrimination de la part de son employeur. Les informations qui ne relèvent pas de la compétence du BAK peuvent être transmises à l'Ombudsman. Cette règle vise à renforcer la protection des donneurs d'alerte contre toute mesure (de représailles) unilatérale injustifiée prise par l'employeur en lien avec le signalement effectué par le salarié concerné (par exemple, mutation, licenciement). Elle s'applique non seulement au donneur d'alerte lui-même, mais aussi à tout membre du personnel corroborant ses dires (par exemple, à titre de témoin). Une nouvelle législation sur la protection des lanceurs d'alerte est en cours d'élaboration, notamment pour transposer la Directive 2019/1937 de l'UE sur les lanceurs d'alerte. Elle devrait être adoptée d'ici fin 2022. L'EEG exhorte les autorités à avancer rapidement sur ce point. Pour l'EEG, l'adoption d'un cadre législatif complet et effectif

prévoyant une protection adéquate des lanceurs d'alerte est une question prioritaire qui appelle une action immédiate.

237. Le bureau du procureur général chargé de la lutte contre la criminalité économique et la corruption (WKStA) a mis en place un site Web anonyme pour que les lanceurs d'alerte puissent signaler les cas de corruption et de criminalité en col blanc. Le site Web est devenu opérationnel le 20 mars 2013. Il permet aux personnes qui ont connaissance de cas de corruption de fournir des informations et de créer une boîte aux lettres anonyme. L'un des principaux avantages de ce système par rapport aux plaintes anonymes réside dans le fait que les enquêteurs peuvent contacter directement les lanceurs d'alerte et leur poser des questions. La version anglaise du système est disponible à l'adresse <https://www.bkms-system.net/bkwebanon/report/clientInfo?cin=1at21>.

238. L'EEG note que l'Autriche n'a pas de loi de protection des lanceurs d'alerte et qu'elle est en train de transposer la Directive 2019/1937 de l'UE sur les lanceurs d'alerte. Il existe une obligation légale de signaler la corruption et le WKStA propose un site Web exemplaire pour le traitement des plaintes sur les cas de corruption. Celui-ci permet non seulement de garantir l'anonymat de ceux qui choisissent de rester anonymes lorsqu'ils signalent des comportements répréhensibles, mais aussi de guider les plaignants et, par conséquent, d'accroître la qualité et la quantité des signalements reçus. Le BAK et d'autres services régionaux de police judiciaire ont mis en place des lignes téléphoniques dédiées.

239. Cela dit, de l'avis de l'EEG, ce domaine nécessite des améliorations supplémentaires. Tout d'abord, ni le BAK ni d'autres autorités répressives n'ont pu fournir de statistiques claires sur le nombre de signalements provenant de lanceurs d'alerte, le pourcentage de plaintes liées à la corruption et la manière dont elles ont été traitées. Un système adéquat de suivi des signalements et de leurs conséquences doit être mis en place (en vue de se prémunir notamment contre les représailles). Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer les systèmes internes des services répressifs en matière de protection des lanceurs d'alerte, par l'élaboration, par exemple, de dispositifs opérationnels spécifiques et de mécanismes institutionnalisés garantissant une couverture complète aux membres des services répressifs qui font état, en toute bonne foi, de suspicions de corruption (ne constituant pas nécessairement un délit), du début du signalement jusqu'à la fin du processus. Pour qu'un système de protection des dénonciateurs soit totalement efficace, il doit être fondé sur la confiance, et cette confiance ne peut exister que dans un environnement sécurisé. L'EEG attire l'attention sur l'expérience déjà acquise dans d'autres juridictions en la matière, par exemple les lignes téléphoniques de signalement dédiées, la désignation de personnes de confiance, l'élaboration d'orientations adaptées, etc.

240. L'articulation d'un tel système est cruciale pour les services répressifs en raison du « code du silence » (code bleu) qui pourrait régner de manière informelle dans les organisations hiérarchiques, mais aussi en raison de l'exigence de soumission stricte au principe de discipline et de loyauté en service et de l'obligation de confidentialité auxquelles sont soumis les agents. Enfin, les agents des services répressifs doivent être sensibilisés à la protection des lanceurs d'alerte et aux améliorations qui sont en train d'y être apportées (notamment par l'élaboration d'une législation spécifique transposant les exigences de l'UE). **Le GRECO recommande (i) de renforcer la protection des lanceurs d'alerte au sein des services répressifs, notamment en adoptant des mesures ciblées efficaces pour faciliter le signalement d'actes de corruption (y compris en garantissant la confidentialité des lanceurs**

**d’alerte) et protéger les lanceurs d’alerte contre les représailles ; (ii) de mettre en place un système adéquat de suivi des signalements d’actes de corruption des membres des services répressifs, comprenant des informations sur le nombre de signalements reçus, les consultations menées, la protection mise en place et les actions engagées au pénal sur la base de ces signalements et (iii) de mener des activités spécifiques de formation et de sensibilisation aux mesures de protection des lanceurs d’alerte.**

### **Application des règles et sanctions**

#### *Procédures disciplinaires*

241. Les mesures disciplinaires et procédures applicables en cas de manquement aux obligations dépendent de la gravité de l’acte et englobent les blâmes et avertissements, les amendes, la suspension temporaire et la révocation (articles 92, 109 (2) et 112 de la loi relative à l’emploi dans la fonction publique). Les employés contractuels peuvent être mutés dans un autre service, congédiés et/ou révoqués (l’EEG a toutefois été informée que la plupart des agents des services répressifs sont des fonctionnaires et non des contractuels).

242. Pour les infractions disciplinaires mineures, le responsable du service doit enquêter sur tout soupçon raisonnable de violation des obligations officielles et transmettre sans délai un rapport disciplinaire au service du personnel compétent (c’est-à-dire le département des ressources humaines du ministère de l’Intérieur, et plus particulièrement son unité des questions disciplinaires et des plaintes). Les infractions disciplinaires graves sont portées devant l’autorité disciplinaire fédérale. Si le manquement au devoir officiel constitue également une infraction pénale, il y a une obligation de le signaler au ministère public. Un recours est possible devant le tribunal administratif fédéral (*Bundesverwaltungsgericht*) et en dernière instance, devant la Cour suprême administrative (*Verwaltungsgerichtshof*).

243. L’EEG a été informée que l’autorité disciplinaire fédérale a été créée en octobre 2020 pour assurer une homogénéité et une professionnalisation accrues du système disciplinaire, qui était précédemment géré par 26 commissions disciplinaires distinctes. Cette évolution est conforme à une recommandation issue d’un audit de la Cour des comptes (qui portait sur le système disciplinaire dans son ensemble et ne visait pas en particulier le fonctionnement du système pour les agents des services répressifs). Le même audit a également conclu à la nécessité d’améliorer la quantité et la qualité des données disponibles sur les infractions disciplinaires. L’autorité disciplinaire fédérale publie un rapport annuel contenant des informations sur les procédures disciplinaires. Ses activités ayant débuté depuis peu (2021), seul un rapport est disponible à ce jour : il indique le nombre global de procédures conduites entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2021, sans préciser les catégories d’agents concernées, le type d’infraction ou la sanction appliquée. L’EEG se félicite de l’harmonisation du système disciplinaire et note que l’autorité disciplinaire fédérale vient d’entrer en activité. Le temps et l’expérience diront si d’autres ajustements sont nécessaires (l’EEG a par exemple été informée que des discussions étaient en cours en vue de la création d’une unité spéciale chargée des enquêtes sur les violences policières, mais qu’aucun accord sur cette question sensible n’avait encore été trouvé entre les forces politiques). Cela dit, l’EEG considère que des mesures immédiates doivent être prises pour améliorer les statistiques disponibles sur les actes répréhensibles des services répressifs ; une recommandation sera formulée ci-après à ce sujet.

## *Procédure pénale*

244. Les agents des services répressifs ne jouissent d'aucune immunité. Ils sont soumis à la procédure pénale ordinaire.

## *Statistiques*

245. Aucune statistique distincte n'est tenue sur les procédures disciplinaires ou pénales relatives à des faits de corruption impliquant des agents des services répressifs. Le BAK établit des statistiques par type d'infraction liée à la corruption (voir le tableau dans la partie « Contexte » du présent rapport) mais ne les ventile pas par catégorie professionnelle. Comme cela a déjà été noté, les chiffres sur les questions disciplinaires présentés dans le rapport annuel de l'autorité disciplinaire fédérale ne sont pas ventilés. Le ministère de l'Intérieur a affirmé qu'il disposait de statistiques sur les comportements répréhensibles mais elles ne sont pas publiques, même si l'EEG a été informée que les chiffres étaient fournis aux médias sur demande.

246. L'EEG regrette l'absence de statistiques nationales sur les procédures pénales ou disciplinaires pour corruption visant des agents des services répressifs et souhaiterait plus de transparence dans ce domaine. De son point de vue, la transparence est un outil essentiel pour maintenir la confiance du public car elle rassure les citoyens sur les mesures correctives prises en cas de violations et permet de dissiper toute fausse impression que les services répressifs protégeraient les leurs. Par ailleurs, la tenue de registres détaillés permettrait de détecter les comportements déviants au sein des services répressifs et d'améliorer leur signalement à des fins de gestion des risques (cette mesure pourrait également contribuer à la mise en œuvre de la recommandation sur l'amélioration de l'évaluation et de la gestion des risques formulée précédemment dans le présent rapport ; voir paragraphe 158). **Le GRECO recommande de publier des statistiques concernant les procédures pénales ou disciplinaires liées à des cas de corruption impliquant des membres des services répressifs incluant (i) des informations sur les plaintes reçues et les procédures pénales/disciplinaires engagées à la suite de celles-ci ; (ii) les procédures engagées *ex officio* (c'est-à-dire sans plainte officielle) ; (iii) les sanctions imposées, ainsi que d'étudier la possibilité de diffuser la jurisprudence pertinente, dans le respect de l'anonymat des personnes concernées.**

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES À DONNER**

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

*En ce qui concerne le gouvernement central (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. (i) de réglementer le statut juridique, le recrutement, les responsabilités et les obligations des secrétaires généraux et conseillers ministériels (y compris les conseillers temporaires *ad hoc*) (également en ce qui concerne les instructions qu'ils sont autorisés à adresser aux fonctionnaires et aux employés contractuels) ; (ii) de publier leur nombre, leur nom, leurs fonctions et leurs échelles de traitement, ainsi que des informations sur leurs activités accessoires ; et (iii) de les soumettre aux normes de conduite les plus strictes en fixant des règles appropriées sur les conflits d'intérêts, les déclarations de situation financière et l'utilisation de données confidentielles (paragraphe 47) ;**
- ii. (i) d'intégrer au nouveau plan d'action de la Stratégie nationale anticorruption des mesures de prévention de la corruption et de renforcement de l'intégrité des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, notamment la réalisation de contrôles d'intégrité au moment de leur nomination ; (ii) de faire en sorte que les services de gestion de la conformité de la Chancellerie fédérale et des ministères assurent en règle générale la gestion des risques de corruption des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et (iii) de formaliser et de perfectionner le système des agents en charge des questions relevant de la prévention de la corruption en vue d'assurer son efficacité et sa cohérence dans l'ensemble des ministères (paragraphe 60) ;**
- iii. d'adopter et de publier un code de conduite à l'intention des ministres et autres personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, de le compléter par un système à même de fournir des recommandations et des conseils confidentiels sur les conflits d'intérêts et d'autres questions relatives à l'intégrité (cadeaux, activités accessoires, contacts avec des tierces parties et traitement de l'information confidentielle) et de l'assortir d'un mécanisme de contrôle et de mise en œuvre crédible et efficace (paragraphe 67) ;**
- iv. (i) d'adopter une législation sur la liberté d'information qui consacre le principe de transparence des pouvoirs publics et de faire en sorte qu'elle garantisse le droit général d'accès aux documents conformément aux normes contenues dans la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE 205) ; (ii) de publier d'office les informations d'intérêt général sur les sites Web du gouvernement et des ministères et (iii) d'établir des mécanismes effectifs de contrôle et d'exécution pour assurer la mise en œuvre adéquate de la loi (paragraphe 76) ;**
- v. d'accroître la transparence des lois émanant du gouvernement (i) en généralisant la procédure de consultation élargie appliquée aux projets de loi ; (ii) en prévoyant dans la loi des délais appropriés pour les consultations et (iii) en fournissant au public une empreinte législative lui permettant de suivre l'ensemble des**

interventions extérieures depuis le début du processus législatif et d'obtenir des informations sur l'initiateur de la proposition (paragraphe 81) ;

- vi. (i) de mettre en place des règles détaillées sur les interactions entre les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et des lobbyistes et tierces parties désireux d'influencer les travaux législatifs et autres activités du gouvernement ; et (ii) de publier des informations suffisantes sur ces réunions et consultations (par exemple l'identité des personnes avec lesquelles – ou pour le compte desquelles – une ou plusieurs réunions ont eu lieu, ainsi que le ou les sujets spécifiquement abordés dans le cadre des discussions), notamment en rendant accessible au public l'agenda des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 87) ;
- vii. de renforcer la politique de prévention des conflits d'intérêts (i) en prévoyant une définition claire des conflits d'intérêts (réels, potentiels ou perçus) dans la fonction publique ; (ii) en sensibilisant à la gestion pratique de ces situations, notamment en veillant à ce que les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives soient formées à l'identification et à la prévention des conflits d'intérêts et aux questions d'intégrité connexes lors de leur entrée en fonction et à intervalles réguliers par la suite ; et (iii) en collectant des statistiques sur les situations de conflits d'intérêts et les mesures prises (paragraphe 102) ;
- viii. (i) d'introduire un mécanisme adéquat de vérification des différentes obligations déclaratives des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif concernant les activités restreintes ou interdites et (ii) de rendre publiques les décisions de récusation (paragraphe 111) ;
- ix. (i) de mettre en place des règles/restrictions post-mandat pour les ministres et secrétaires d'État et de renforcer celles qui s'appliquent à toutes les autres personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, notamment en prévoyant des périodes d'attente appropriées et (ii) d'instaurer un mécanisme efficace de supervision de ces règles (paragraphe 126) ;
- x. de développer le système de déclaration financière applicable aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (et d'y inclure également les secrétaires généraux et conseillers ministériels) (i) en élargissant les catégories de biens à déclarer et en les détaillant davantage ; (ii) en exigeant le dépôt des déclarations par voie électronique ; (iii) en publiant les déclarations de situation financière et (iv) en envisageant d'inclure dans ces déclarations des informations financières sur les compagnes/compagnons des personnes concernées et les membres de leur famille à charge (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques) (paragraphe 130) ;
- xi. (i) de procéder à des vérifications sur le fond des déclarations financières des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et (ii) de mettre à disposition des ressources et des capacités de contrôle appropriées et de prévoir des mesures visant à faire respecter les règles fixées (paragraphe 131) ;
- xii. de faire en sorte que les enquêtes pénales sur les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soupçonnées d'infractions de corruption ne fassent pas

**l'objet d'une ingérence abusive et à cette fin, de mettre à disposition des ressources suffisantes et d'instaurer un cadre juridique garantissant l'indépendance opérationnelle du bureau du procureur général chargé de la lutte contre la criminalité économique et la corruption (WKStA), notamment en révisant la pratique consistant à faire régulièrement rapport au ministère de la Justice (paragraphe 140) ;**

*En ce qui concerne les services répressifs*

- xiii. (i) d'améliorer le système de gestion des risques dans les services répressifs, en portant une attention toute spéciale à l'évaluation de l'ingérence politique dans les enquêtes, aux promotions, aux nominations aux postes d'encadrement, aux conflits d'intérêts et à la transparence du sponsoring de la police ; (ii) de mettre en place un dispositif d'évaluation régulière avec la contribution des déontologues et (iii) de faire en sorte que les principaux risques relevés soient inscrits dans le plan d'action biennal de lutte contre la corruption (paragraphe 158) ;**
- xiv. (i) de mettre en place des garanties pour que les promotions au sein de la police soient exemptes de parti pris ou de discrimination, notamment fondés sur l'appartenance politique, ou d'autres conflits d'intérêts ; (ii) de faire en sorte que le processus de sélection aux postes de haute direction dans la police soit compétitif, transparent et basé sur le mérite, se déroule sans ingérence politique injustifiée et puisse faire l'objet de recours et (iii) d'introduire un système d'évaluations périodiques dont les résultats seront utilisés pour les décisions relatives à la progression de carrière (paragraphe 183) ;**
- xv. par conséquent (i) d'organiser des formations pour tous les agents des services répressifs, y compris de niveau supérieur, sur les conflits d'intérêts et la manière dont il est possible de les prévenir, de les traiter et de les gérer ; (ii) d'examiner la mise en œuvre des règles de gestion des conflits d'intérêts, notamment en assurant un suivi approprié et une exécution rigoureuse des dispositions applicables en cas de violation (paragraphe 191) ;**
- xvi. (i) d'introduire une obligation de demander une autorisation pour tout type d'activité secondaire (qu'elle soit rémunérée ou non) ; (ii) d'établir un registre centralisé des activités secondaires et (iii) de mettre en place des dispositifs de surveillance effectifs en la matière (paragraphe 200) ;**
- xvii. (i) de renforcer la transparence du sponsoring et des dons à la police en les publiant en ligne, avec leur valeur, l'identité du donateur et la manière dont les avoirs ont été dépensés ou utilisés ; (ii) de mettre en place des garanties contre les conflits d'intérêts réels, potentiels ou perçus pour ce qui est des dons et du soutien financier reçus par la police et (iii) d'assurer le respect des règles applicables par des actions de sensibilisation et des contrôles systématiques (paragraphe 204) ;**
- xviii. (i) de renforcer la protection des lanceurs d'alerte au sein des services répressifs, notamment en adoptant des mesures ciblées efficaces pour faciliter le signalement d'actes de corruption (y compris en garantissant la confidentialité des lanceurs d'alerte) et protéger les lanceurs d'alerte contre les représailles ; (ii) de mettre en**

**place un système adéquat de suivi des signalements d'actes de corruption des membres des services répressifs, comprenant des informations sur le nombre de signalements reçus, les consultations menées, la protection mise en place et les actions engagées au pénal sur la base de ces signalements et (iii) de mener des activités spécifiques de formation et de sensibilisation aux mesures de protection des lanceurs d'alerte (paragraphe 240) ;**

- xix. de publier des statistiques concernant les procédures pénales ou disciplinaires liées à des cas de corruption impliquant des membres des services répressifs incluant (i) des informations sur les plaintes reçues et les procédures pénales/disciplinaires engagées à la suite de celles-ci ; (ii) les procédures engagées *ex officio* (c'est-à-dire sans plainte officielle) ; (iii) les sanctions imposées, ainsi que d'étudier la possibilité de diffuser la jurisprudence pertinente, dans le respect de l'anonymat des personnes concernées (paragraphe 246).**

248. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités autrichiennes à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2024. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité spécifique.

249. Le GRECO invite les autorités autrichiennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

---

## Le GRECO

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

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

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

---