

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

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE



Adopté par le GRECO
à sa 94^e réunion plénière (Strasbourg, 5-9 juin 2023)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

SOMMAIRE

I. RÉSUMÉ	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	5
III. CONTEXTE	6
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)	8
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF	8
<i>Système de gouvernement</i>	8
<i>Statut et rémunération des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif</i>	12
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	16
<i>Cadre de l'action gouvernementale.....</i>	16
<i>Cadre institutionnel</i>	18
<i>Principes éthiques et règles de conduite.....</i>	19
<i>Sensibilisation</i>	21
TRANSPARENCE ET SURVEILLANCE DES ACTIVITES EXECUTIVES DU GOUVERNEMENT CENTRAL.....	21
<i>Accès à l'information</i>	21
<i>Transparence du processus législatif.....</i>	22
<i>Tierces parties et lobbyistes.....</i>	24
<i>Mécanismes de contrôle.....</i>	24
CONFLITS D'INTERETS	28
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	29
<i>Incompatibilités, activités accessoires, contrats avec les autorités étatiques et intérêts financiers</i>	29
<i>Cadeaux.....</i>	31
<i>Utilisation abusive des ressources publiques.....</i>	32
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles.....</i>	32
<i>Restrictions post-mandat</i>	33
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	33
<i>Obligations de déclaration</i>	33
<i>Mécanismes de contrôle.....</i>	36
MECANISMES DE CONTROLE ET DE RESPONSABILISATION	37
<i>Procédures pénales et immunités.....</i>	37
<i>Mécanismes de responsabilisation non pénale</i>	37
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS.....	39
ORGANISATION ET RESPONSABILISATION DES SERVICES REPRESSIFS	39
<i>Aperçu des diverses autorités répressives</i>	39
<i>Organisation et responsabilisation de certains services répressifs.....</i>	39
<i>Accès à l'information</i>	42
<i>Confiance du public à l'égard des services répressifs</i>	43
<i>Syndicats et associations professionnelles</i>	43
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE	43
<i>Politique anticorruption et d'intégrité, mesures de gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption</i>	43
<i>Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins</i>	45
<i>Principes éthiques.....</i>	45
<i>Conseils, formation et sensibilisation</i>	46
RECRUTEMENT ET CARRIERE	47
<i>Recrutement, nomination et promotions</i>	47
<i>Évaluation des performances, rotation</i>	48
<i>Révocation.....</i>	49
<i>Traitement et avantages</i>	49
CONFLITS D'INTERETS	50
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	51
<i>Cadeaux et hospitalité</i>	51

<i>Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions post-mandat.....</i>	<i>52</i>
<i>Contacts avec des tiers, utilisation abusive d'informations confidentielles.....</i>	<i>53</i>
<i>Utilisation abusive des ressources publiques.....</i>	<i>54</i>
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	54
CONTROLE	54
<i>Supervision et contrôle internes</i>	<i>54</i>
<i>Supervision et contrôle externes.....</i>	<i>56</i>
<i>Système de traitement des plaintes.....</i>	<i>57</i>
OBLIGATIONS DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES DONNEURS D'ALERTE.....	58
<i>Obligations de signalement</i>	<i>58</i>
<i>Protection des lanceurs d'alerte</i>	<i>58</i>
APPLICATION DES REGLES ET SANCTIONS	59
<i>Responsabilité disciplinaire</i>	<i>59</i>
<i>Immunités et poursuites pénales.....</i>	<i>60</i>
VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES À DONNER	61

I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place en République tchèque pour prévenir la corruption des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (Premier ministre, ministres, vice-ministres et conseillers ministériels, ci-après « PHFE ») et des membres de la police tchèque. Il entend contribuer à la réflexion en cours dans le pays sur les moyens de renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique.

2. La République tchèque dispose d'un cadre juridique robuste en matière de prévention et de lutte contre la corruption, mais c'est un système à base de règles que les PHFE sont censées connaître et respecter, dans lequel les orientations, les activités de formation et de sensibilisation ainsi que la supervision et le contrôle de l'application des règles n'occupent pas une place suffisamment importante.

3. Les risques spécifiques aux PHFE en matière d'intégrité doivent être mieux pris en compte en effectuant des contrôles d'intégrité avant leur nomination, en soumettant les conseillers ministériels à des règles claires en matière de recrutement et d'emploi et en veillant à réaliser une analyse de ces risques et à intégrer des mesures correctives dans un programme spécial de lutte contre la corruption au niveau du gouvernement.

4. Il n'y a pas de code de conduite ou de règles éthiques applicables à la majorité des PHFE, pas d'activités de sensibilisation aux questions d'intégrité et aucun mécanisme spécifique permettant de fournir des conseils confidentiels sur les questions d'éthique. Le lobbying n'est toujours pas réglementé malgré plusieurs tentatives en ce sens et les contacts entre les lobbyistes et les PHFE ne sont pas suffisamment transparents. Ces lacunes doivent être réglées en priorité. Les règles qui s'appliquent aux PHFE concernant les incompatibilités et activités accessoires, ainsi que les règles relatives à l'acceptation de cadeaux ou d'invitations et aux restrictions post-mandat, doivent être harmonisées et nettement renforcées. Les exigences de divulgation d'informations sur le patrimoine, les intérêts et les activités doivent être rendues applicables aux conseillers ministériels et les déclarations des PHFE doivent être facilement accessibles au grand public, en temps utile. La vérification de ces déclarations devrait être effectuée par un mécanisme indépendant doté de moyens adéquats pour réaliser des contrôles effectifs sur le fond et imposer des sanctions administratives.

5. S'agissant de la police, le GRECO recommande d'adopter des mesures visant à améliorer la représentation des femmes à tous les niveaux, en particulier à des postes de direction, et de pratiquer des contrôles d'intégrité à intervalles réguliers tout au long de la carrière des agents. Les dons et le soutien financier à la police doivent être mieux réglementés pour accroître la transparence et prévenir les conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels.

6. Pour continuer à renforcer l'intégrité, les normes éthiques doivent être complétées par des orientations pratiques et un mécanisme de conseils confidentiels, les restrictions post-mandat doivent faire l'objet d'une étude et des activités de sensibilisation spécifiques en lien avec la nouvelle loi sur la protection des lanceurs d'alerte devront être développées. Enfin, les plaintes contre les policiers et les mesures prises à cet égard devraient figurer être publiées.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

7. La République tchèque a adhéré au GRECO en février 2002 et a depuis fait d'évaluations dans le cadre des Premier (mars 2003), Deuxième (mai 2006), Troisième (avril 2011) et Quatrième (août 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). Le Cinquième Cycle d'Évaluation a été lancé le 1^{er} janvier 2017¹.

8. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités de la République tchèque 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 la République tchèque au GRECO. Ce sont elles qui détermineront ensuite les institutions et/ou organes nationaux auxquels il incombera de prendre les mesures requises. La République tchèque devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du présent rapport.

9. Pour préparer le présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « EEG ») s'est rendue en République tchèque du 21 au 25 novembre 2022. Les réponses de la République tchèque au Questionnaire d'évaluation, ainsi que d'autres informations reçues notamment des institutions gouvernementales et de la société civile ont également été prises en compte. L'EEG était composée de Mme Shaista ABID, conseillère principale, ministère de la Justice et de la Sécurité publique, Département de la police, Section de la prévention de la criminalité (Norvège), M. Peter DE ROECK, coordinateur des questions d'intégrité, Service public fédéral Stratégie et appui (Belgique), M. Hermin SABOTIC, directeur général par intérim (vice-ministre) à la Direction des questions normatives et juridiques, ministère des Affaires intérieures (Monténégro) et Mme Zuzana ŠTOFOVÁ, directrice, Division des affaires européennes et étrangères, Département de droit international, ministère de la Justice (République slovaque). L'EEG a également bénéficié de l'assistance de Mme Sophie MEUDAL-LEENDERS du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG a rencontré des représentants du cabinet du Premier ministre, du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, du ministère des Finances, du Conseil législatif du gouvernement et de l'Institut de l'administration publique. Elle a également interrogé des représentants de la police, du ministère public, du Service d'enquête et de police criminelle (NCOZ), de l'Inspection générale des forces de sécurité (GIBS), du Bureau d'analyse financière, de l'équipe Tax Cobra, de l'Ombudsman de la police et de l'Académie de police. Enfin, elle s'est entretenue avec des représentants de la Cour des comptes, de la société civile et du monde universitaire.

¹ 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

11. La République tchèque est membre du GRECO depuis 2002 et a déjà fait l'objet de quatre cycles d'évaluation axés sur divers thèmes touchant à la prévention et à la lutte contre la corruption². Dans l'ensemble, la République tchèque a obtenu de bons résultats sur le plan de la mise en œuvre des recommandations du GRECO : 89 % des recommandations du premier cycle d'évaluation avaient été pleinement mises en œuvre (une sur neuf partiellement), 58 % des recommandations du deuxième cycle d'évaluation (avec trois recommandations partiellement mises en œuvre et deux non mises en œuvre sur douze), 77 % des recommandations du troisième cycle d'évaluation (trois recommandations partiellement mises en œuvre sur treize) et 7 % des recommandations du quatrième cycle d'évaluation (sept mises en œuvre partiellement et six non mises en œuvre sur quatorze), pour lequel la procédure de conformité se poursuit toutefois

12. La République tchèque a conservé ces cinq dernières années une position relativement stable dans les enquêtes d'opinion avec des notes allant de 54 à 59 et un classement entre la 38^e et la 49^e place dans l'Indice de perception de la corruption établi par Transparency International³. Dans le Baromètre mondial de la corruption 2022 de Transparency International⁴, 85 % des personnes interrogées en République tchèque estimaient que la corruption au sein du gouvernement constituait un grave problème (moyenne de l'UE : 62 %) ; par ailleurs, 57 % des personnes interrogées ont dit avoir fait appel à des relations personnelles pour avoir accès à un service public au cours des 12 mois précédents, ce qui représentait le score le plus élevé de l'UE (moyenne de l'UE : 29 %). Dans le Baromètre spécial sur la corruption 2020 de la Commission européenne⁵, 87 % des personnes interrogées en République tchèque estimaient que la corruption était répandue dans leur pays (moyenne de l'UE : 72 %) et 41 % seulement jugeaient la corruption inacceptable (moyenne de l'UE : 69 %). La police tchèque était en revanche considérée comme l'institution la moins touchée par la corruption, 6 % seulement des personnes interrogées dans le Baromètre mondial de la corruption jugeant la plupart de ses membres corrompus. 62 % des personnes interrogées s'adresseraient à la police pour signaler des faits de corruption (moyenne de l'UE : 58 %)⁶.

13. La lutte contre la corruption figure depuis de nombreuses années au premier rang des priorités gouvernementales et la République tchèque dispose d'un solide cadre juridique en la matière. Dernièrement, les travaux sur un certain nombre de textes de loi fondamentaux comme la réforme de la loi sur la fonction publique et de la loi sur le ministère public et l'adoption de la loi sur le lobbying ou de la loi sur la protection des donneurs d'alerte n'ont toutefois enregistré que de lents progrès. Certains de ces textes seront abordés plus en détail dans le présent rapport.

² 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.

³ [Indice de perception de la corruption 2022 : Explore the... – Transparency.org](#)

⁴ [Baromètre mondial de la corruption UE : People worried... – Transparency.org](#)

⁵ [Corruption – juin 2020 – sondage Eurobaromètre \(europa.eu\)](#)

⁶ Baromètre spécial sur la corruption 2020 de la Commission européenne.

14. Plusieurs enquêtes et procès sont en cours concernant des faits de corruption à haut niveau et suscitent des préoccupations quant à la durée des procédures⁷. Récemment, l'ancien Premier ministre a été déclaré non coupable dans une affaire de fraude aux subventions de l'UE⁸ qui avait déclenché en 2019 quelques-unes des plus grandes manifestations publiques depuis la fin du communisme⁹. Le recours à la grâce présidentielle dans une autre affaire de corruption à haut niveau a également fait débat au sein de l'opinion publique¹⁰ (voir paragraphe 22).

⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_en

⁸ [Czech ex-Premier Babis acquitted in EU funds fraud case | AP News](https://www.apnews.com/Czech-ex-Premier-Babis-acquitted-in-EU-funds-fraud-case-123456789)

⁹ <https://www.dw.com/en/czechs-demand-prime-ministers-resignation-in-massive-protest/a-49060093>

¹⁰ Rapport 2022 de l'UE sur l'État de droit.

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

15. La République tchèque est une république parlementaire. Depuis des amendements apportés à la loi en 2012, le chef d'État – c'est-à-dire le Président – est élu au suffrage direct. Le pouvoir législatif appartient au Parlement qui est formé de deux chambres, la Chambre des députés et le Sénat (art. 15 de la Constitution). Le gouvernement est l'organe suprême du pouvoir exécutif (art. 67(1) de la Constitution). Il est responsable devant la Chambre des députés.

Président de la République

16. En République tchèque, le chef d'État est le Président de la République. Conformément à l'article 62 de la Constitution, le Président :

- a) nomme et révoque le Premier ministre et les autres membres du gouvernement et accepte leur démission ; révoque le gouvernement et accepte sa démission ;
- b) convoque les sessions de la Chambre des députés ;
- c) dissout la Chambre des députés ;
- d) charge le gouvernement dont il a accepté la démission ou qu'il a révoqué d'exercer ses fonctions provisoirement jusqu'à la nomination d'un nouveau gouvernement ;
- e) nomme les juges, le président et le vice-président de la Cour constitutionnelle ;
- f) nomme, parmi les juges, le président et les vice-présidents de la Cour suprême ;
- g) peut accorder une grâce ou commuer les peines imposées par les tribunaux et ordonner l'effacement d'un casier judiciaire ;
- h) a le droit de renvoyer au Parlement une loi adoptée, à l'exception des lois constitutionnelles ;
- i) signe les lois ;
- j) nomme le président et le vice-président de la Cour des comptes ;
- k) nomme les membres du conseil bancaire de la Banque nationale tchèque.

17. En outre, conformément à l'article 63(1) de la Constitution, le Président :

- a) représente l'État à l'étranger ;
- b) négocie et ratifie les traités internationaux ; il peut déléguer la négociation des traités internationaux au gouvernement ou, avec le consentement de celui-ci, à certains de ses membres ;
- c) est le commandant suprême des forces armées ;
- d) reçoit les chefs de missions diplomatiques ;
- e) accrédite et révoque les chefs de missions diplomatiques ;
- f) convoque les élections à la Chambre des députés et au Sénat ;
- g) nomme et promeut les généraux ;
- h) attribue et décerne les distinctions honorifiques, sauf s'il a confié cette mission à un autre organe ;
- i) nomme les juges ;
- j) ordonne de ne pas introduire des poursuites pénales et, si elles ont été introduites, d'y mettre un terme ;

k) a le droit de décider une amnistie.

18. L'article 63(2) de la Constitution dispose que le Président de la République exerce également des pouvoirs qui ne sont pas expressément énoncés dans la Convention, s'ils sont prévus par une loi. Cela dit, la validité des décisions prises par le Président de la République en vertu de l'article 63(1) et (2) exige le contreseing du Premier ministre ou d'un membre du gouvernement désigné par lui. Le gouvernement est responsable de ces décisions.

19. D'après l'article 64 de la Constitution, le Président de la République peut assister aux séances des deux chambres du Parlement, de leurs comités et commissions. On lui donne la parole quand il le demande. Il a également le droit d'assister aux réunions du gouvernement, de demander au gouvernement ou à ses membres des rapports et de débattre avec le gouvernement ou avec ses membres de questions relevant de leur compétence.

20. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont couverts par le 5^e cycle d'évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement 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 de 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.

21. L'EEG note qu'en République tchèque, les fonctions du Président revêtent essentiellement un caractère formel, représentatif et protocolaire. Il ne fait pas partie du gouvernement et ne participe pas activement et de manière régulière aux fonctions gouvernementales quotidiennes. Dans la Constitution, le Président est défini comme le chef de l'État, mais le gouvernement est expressément cité en tant qu'organe suprême du pouvoir exécutif. Le Président prend toutes ses décisions sur proposition du Parlement ou du gouvernement et elles sont contresignées par les ministres, qui en portent la responsabilité politique. Le Président n'assiste jamais aux réunions du gouvernement.

22. Le Président de la République qui était en fonctions au moment de la visite sur place était le premier à avoir été élu au suffrage populaire en 2012, contrairement à ses prédécesseurs qui étaient élus par le Parlement. Cela lui a donné un sentiment de légitimité accrue sur lequel il a joué pour différer un certain nombre de nominations comme argument de négociation avec d'autres acteurs politiques. Il a également accordé la grâce présidentielle à l'un de ses subordonnés directs qui avait été condamné pour corruption¹¹. Par ailleurs, l'EEG a été informée de plusieurs cas dans lesquels le cabinet du Président a demandé des dérogations aux mesures de lutte contre la corruption prévues dans la loi. Cela dit, tous ses interlocuteurs se sont accordés à reconnaître que ces situations étaient des exceptions liées à la personnalité affirmée de l'ancien Président, dont le dernier mandat a pris fin en mars 2023.

23. Compte tenu de ce qui précède, le Président de la République tchèque ne peut être considéré comme exerçant de hautes fonctions de l'exécutif au sens du paragraphe 20 et n'entre donc pas dans le cadre du présent cycle d'évaluation. Néanmoins, les autorités

¹¹ <https://english.radio.cz/czech-president-sparks-outrage-controversial-pardon-8746286>

tchèques souhaiteront peut-être examiner le cadre juridique applicable au Président et aux hauts fonctionnaires de son cabinet à la lumière des recommandations faites dans le présent rapport concernant les mesures d'intégrité, pour éviter tout usage abusif de leurs pouvoirs.

Gouvernement

24. Le gouvernement de la République tchèque se compose du Premier ministre, des vice-premiers ministres et des ministres (art. 67(2) de la Constitution). Le gouvernement actuel compte 17 membres, dont deux femmes (la ministre de la Défense et la ministre des Sciences, de la Recherche et de l'Innovation). Il n'y a pas de normes ou de règles visant à promouvoir l'égalité femmes-hommes dans la composition du gouvernement. Partant, l'EEG tient à attirer l'attention sur la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique¹², aux termes de laquelle la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 %.

25. Les principaux textes régissant l'activité du gouvernement et les compétences de chaque ministère sont la loi n° 2/1969 Coll. sur l'établissement des ministères et autres organes centraux de l'administration d'État de la République tchèque (ci-après « loi sur les compétences ») et le Règlement intérieur du gouvernement. Ces questions font également l'objet de lois spécifiques.

26. Le gouvernement est dirigé par le Premier ministre qui organise ses travaux et convoque et préside ses réunions. En l'absence du Premier ministre, celui-ci est représenté par un vice-premier ministre ou un autre ministre désigné par lui (art. 77 de la Constitution).

27. Le gouvernement prend ses décisions de manière collégiale lors de ses réunions. Les décisions du gouvernement sont adoptées à la majorité absolue de tous ses membres, en général au moyen de résolutions gouvernementales ou sous la forme de projets de loi ou de règlements. Des lois spécifiques donnent au Premier ministre, au gouvernement dans son ensemble et aux membres du gouvernement le pouvoir de prendre certaines décisions. Le gouvernement est responsable devant la Chambre des députés.

28. En règle générale, les réunions du gouvernement se tiennent à une fréquence hebdomadaire et à huis clos (article VI(1) du Règlement intérieur du gouvernement). Le gouvernement peut décider d'examiner un point de l'ordre du jour en séance privée, sans la participation de personnes extérieures au gouvernement. Dans ce cas, il devra également décider de réaliser ou non un enregistrement audio de ce point (article VI(17) du Règlement intérieur du gouvernement). Les procès-verbaux des réunions du gouvernement sont intégrés à la bibliothèque électronique du gouvernement et un communiqué résumant les discussions et les décisions prises est publié sur le site internet du gouvernement¹³.

29. Les tâches d'assistance professionnelle, organisationnelle et technique à l'activité du gouvernement sont assurées par le Bureau du gouvernement, qui s'en occupe également pour les organes spécialisés du Premier ministre et les membres du gouvernement qui ne sont pas à la tête d'un ministère, comme les ministres sans portefeuille ou les vice-premiers ministres.

¹² <https://rm.coe.int/1680519084>

¹³ Voir par exemple : <https://www.odok.cz/portal/zvlady/jednani-detail/2023-04-19/> - ("záznam z jednání – doc.")

Ministères

30. Les compétences des ministères sont régies par la loi sur les compétences et leurs activités par des résolutions gouvernementales et des lois spécifiques. Les ministères sont dirigés, coordonnés et supervisés par le gouvernement. La prise de décisions sur les questions relevant de la compétence de chaque ministère est régie par les règles organisationnelles de ce ministère. Le ministre est responsable des activités du ministère en vertu de la Constitution.

31. Au moment de la visite sur place, il y avait des vice-ministres experts et des vice-ministres politiques. Les premiers occupent des postes de direction au sein des ministères. Ils passent par les procédures de sélection dans la fonction publique et sont soumis à la loi sur la fonction publique. Leur mandat n'est pas rattaché à celui des ministres. Les vice-ministres politiques, quant à eux, sont les collaborateurs les plus proches du ministre. Ils sont choisis par ce dernier, sont soumis au Code du travail et leur mandat est rattaché à celui de leur ministre. Un amendement à la loi sur la fonction publique entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023 a renommé les vice-ministres experts en « directeurs généraux » ; la dénomination « vice-ministre » ne s'applique donc plus qu'aux personnels ayant fait l'objet d'une nomination politique. C'est également le terme qui sera utilisé dans le présent rapport.

32. Les conseillers du Premier ministre et des ministres se répartissent en deux catégories. Certains sont des employés du ministère. Ils font partie du cabinet du ministre ou d'un service consultatif spécial. Les conseillers des ministres sans portefeuille comme le ministre des Affaires européennes sont quant à eux employés par le Bureau du gouvernement. Selon l'organisation du ministère, il peut s'agir de fonctionnaires relevant de la loi sur la fonction publique ou de personnes employées sous contrat de droit privé et soumises à ce titre au Code du travail.

33. Le second groupe de conseillers se compose de personnes physiques ou de sociétés qui fournissent des conseils dans le cadre de missions ponctuelles ou de longue durée. Ces conseillers ne sont pas employés par les ministères et conservent leur activité principale. Par exemple, le Premier ministre compte 12 conseillers qui ne sont pas employés par ses services et dont la majorité continuent d'exercer leurs fonctions principales parallèlement à leur rôle de conseiller.

34. Le gouvernement¹⁴ peut créer ses propres organes de travail et organes consultatifs (*Pracovní a poradní orgány vlády*, ci-après « PPOV ») sur une base permanente ou temporaire.

¹⁴ Les activités suivantes des PPOV sont garanties par le Bureau du gouvernement : [Conseil national de sécurité](#), [Conseil législatif du gouvernement](#), [Conseil gouvernemental pour le développement durable](#), [Comité pour l'UE](#), [Comité tchèque d'éthique](#), [Commission interministérielle pour les questions roms](#), [Conseil gouvernemental pour les droits de l'homme](#), [Conseil gouvernemental pour l'égalité des hommes et des femmes](#), [Conseil gouvernemental pour les minorités nationales, organisations non gouvernementales](#), [Conseil gouvernemental pour la coordination des politiques de lutte contre les addictions](#), [Comité gouvernemental pour les personnes handicapées](#), [Commission gouvernementale d'affectation des locaux](#), [Conseil pour les activités de recherche et développement](#), [société de l'information](#). Les activités suivantes des PPOV sont garanties par des ministères spécifiques : ministère de l'Industrie et du Commerce : [Conseil gouvernemental pour la stratégie de la République tchèque relative à l'énergie et aux matières premières](#), [Conseil de la République tchèque pour la qualité](#) ; ministère de l'Environnement : [Conseil gouvernemental pour le développement durable](#), [Commission centrale des inondations](#) ; ministère du Travail et des Affaires sociales : [Conseil de l'accord économique et social de la République tchèque](#), [Conseil gouvernemental pour la sécurité, l'hygiène et la santé au travail](#), [Conseil gouvernemental pour les personnes âgées et le vieillissement de la population](#) ; ministère des Transports : [Conseil du gouvernement de la République tchèque pour la sécurité routière](#) ; ministère de l'Intérieur : [Groupe](#)

Ceux-ci se composent de membres du gouvernement et d'experts qui interviennent en qualité de représentants d'organes ou d'institutions publics et ne sont pas rémunérés pour leur travail. S'il est fait appel à des experts extérieurs, ces derniers perçoivent une indemnisation à titre symbolique. En application de la Résolution gouvernementale n° 175 du 20 février 2002, lors de la création de nouveaux PPOV, les membres du gouvernement et les chefs d'autres organes du gouvernement central ont l'obligation de rédiger leurs statuts et règlements internes sur la base de modèles publiés en ligne¹⁵. Les présidents des PPOV sont également tenus de publier des rapports annuels en ligne selon un schéma standardisé. Le cabinet du chef du Bureau du gouvernement tient à jour la liste des PPOV¹⁶.

35. Le Premier ministre, les ministres, vice-ministres et conseillers du Premier ministre et des ministres doivent être considérés comme des « personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif » (PHFE) aux fins de la présente évaluation.

Statut et rémunération des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif

36. Le Premier ministre est nommé par le Président de la République. En règle générale, il est le chef du parti ou de la coalition majoritaires à la Chambre des députés. Le Premier ministre est révoqué par le Président dans les cas définis par la Constitution.

37. Le Premier ministre et le gouvernement rendent compte à la Chambre des députés. Dans les 30 jours suivant sa nomination, le gouvernement sollicite la confiance de la Chambre des députés. Si la confiance n'est pas accordée, le processus de nomination du Premier ministre et des ministres recommence. En cas de nouveau refus, le président nomme le Premier ministre sur proposition du président de la Chambre des députés. Si le nouveau gouvernement ne reçoit toujours pas la confiance de la Chambre des députés, de nouvelles élections sont convoquées.

38. Durant son mandat, le gouvernement peut soumettre une demande de vote de confiance à la Chambre des députés. La Chambre peut également adopter une motion de censure à l'égard du gouvernement. Un débat et un vote de défiance ont eu lieu les 1^{er} et 2 septembre 2022, mais la motion de censure a été rejetée. Par conséquent, le gouvernement en place a pu poursuivre son mandat.

39. Sur proposition du Premier ministre, le Président nomme et révoque les autres membres du gouvernement. En général, les membres du gouvernement détiennent simultanément un mandat parlementaire.

40. Les conseillers ministériels sont sélectionnés et nommés librement par le ministre. Comme expliqué précédemment, ils peuvent être des fonctionnaires, des employés du ministère ou des personnes recrutées pour une mission donnée dans le cadre d'un contrat de consultant. Ils peuvent être rémunérés ou non et exercer à temps plein ou à temps partiel parallèlement à leur activité principale.

[national de coordination de la radiodiffusion numérique en République tchèque](#); ministère des Affaires étrangères [Commission de la République tchèque pour l'UNESCO](#); ministère de la Culture : [Commission pour le rapprochement des relations entre l'État et les Églises et congrégations religieuses](#).

¹⁵ <https://www.vlada.cz/cz/ppov/ppov-50611>

¹⁶ <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/#urad>

41. L'EEG note que les conseillers des ministres n'ont pas tous le même statut et qu'il n'y a pas de règles communes claires régissant leur engagement et leur emploi. Les seules règles strictes concernant les procédures de nomination, la rémunération et les conditions d'emploi sont celles contenues dans la loi sur la fonction publique, qui s'appliquent aux agents relevant de cette dernière. Les conseillers qui ont des contrats de mission ou qui ne perçoivent pas de rémunération ne sont soumis à aucune règle en matière de prévention des conflits d'intérêts, hormis celles éventuellement prévues par le règlement interne du ministère pour lequel ils travaillent. Des interlocuteurs de l'EEG ont décrit cette situation comme étant quelque peu confuse dans la pratique. Le fait d'exercer des fonctions consultatives pour un membre du gouvernement à temps partiel ou plus encore à titre gracieux peut soulever la question de savoir si certains conseils n'ont pas été influencés par la possibilité d'obtenir des contrats lucratifs et/ou si les conseillers en question ont pu avoir accès à des informations confidentielles, ce qui est clairement problématique. L'EEG comprend qu'il puisse être nécessaire de maintenir une certaine flexibilité dans les conditions de recrutement et de travail des conseillers ministériels. Néanmoins, cette flexibilité doit être contrebalancée par des contrôles en bonne et due forme lors de leur recrutement et l'application claire de certaines normes de conduite éthique. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande de réglementer le processus de recrutement et les obligations des conseillers ministériels, afin que ces derniers soient soumis à des règles appropriées en matière de conflits d'intérêts et d'utilisation d'informations confidentielles.** On trouvera également au paragraphe 46 ci-dessous une recommandation concernant la nécessité de mettre en place des contrôles d'intégrité pour toutes les PHFE.

42. Conformément au Programme-cadre interne de lutte contre la corruption (voir ci-après), les ministères sont tenus de publier en ligne et de mettre à jour tous les six mois¹⁷ la liste des :

- organes consultatifs et équipes de travail constituées par les ministres et vice-ministres, et notamment leurs membres, leurs statuts et leur règlement intérieur ;
- conseillers, consultants, analystes (personnes physiques) auprès des ministres et vice-ministres, lorsque leurs postes sont financés par des fonds publics, à condition qu'ils n'exercent pas les activités habituelles du ministère telles que définies dans la loi sur les compétences et d'autres textes législatifs ;
- cabinets de conseil et autres sociétés extérieures intervenant dans le cadre d'un mandat ou de toute autre relation contractuelle ;
- avocats/juristes et cabinets d'avocats ayant conclu des contrats de prestation de services juridiques.

43. Pour toutes les personnes physiques et morales précitées (« les conseillers »), la liste publiée doit comporter les informations suivantes :

- les noms des conseillers, ou le nom de la personne morale concernée ;
- la divulgation de la rémunération convenue ou contractuelle pour les activités des personnes physiques nécessite l'accord du conseiller en question ;
- la rémunération convenue ou contractuelle pour les activités précitées de chaque personne morale ;

¹⁷ Voir par exemple la liste de conseillers du Premier ministre (<https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/poradci/poradni-sbor-predsedy-vlady-petra-fialy-193673/>), la liste des conseillers et organes consultatifs du ministère de la Justice (<https://justice.cz/web/msp/seznam-poradcu-a-poradnich-organu>) et du ministère des Transports (<https://www.mdcr.cz/Ministerstvo/Boj-s-korupci>, dans la rubrique « *Poradci a poradní orgány* », paragraphes commençant par « *Přehled poradců* »)

- le montant total versé aux conseillers, sauf si un conseiller est une personne physique.

44. L'EEG salue comme une bonne pratique le fait que les noms, la rémunération (taux horaire et montant total perçu sur la période de référence) des conseillers et le sujet des consultations soient publiés en ligne par le gouvernement et les ministères sous une forme aisément accessible. Les interlocuteurs de l'EEG se sont accordés à reconnaître que ces listes étaient généralement tenues à jour. Cela dit, il a été fait remarquer qu'il ne pouvait être exclu que certains conseillers n'y figurent pas en raison de la forme de leur relation juridique avec les ministères et les PHFE. De l'avis de l'EEG, la recommandation faite précédemment, visant à mieux réglementer les conditions de recrutement et d'emploi des conseillers individuels, pourrait contribuer à apporter une réponse globale aux problèmes qui se posent dans ce domaine.

45. L'EEG note par ailleurs que les PHFE, qu'il s'agisse de ministres, de vice-ministres ou de conseillers individuels, ne font pas l'objet de contrôles d'intégrité en bonne et due forme avant leur prise de fonction. Il n'y a pas de procédure institutionnelle prescrivant la réalisation de tels contrôles pour les ministres. L'EEG a été informée que les services des ressources humaines de certains ministères vérifient les CV des candidats potentiels aux fonctions de vice-ministre et conseillers pour détecter d'éventuels conflits d'intérêts et formulent un avis à l'attention du ministre. Cela dit, cette mesure ne s'applique qu'aux personnes qui ont une relation contractuelle avec le ministère et se limite aux informations qui figurent sur leur CV. Par ailleurs, le ministre peut choisir de nommer un collaborateur sans tenir compte de l'avis rendu.

46. L'EEG estime que des contrôles d'intégrité devraient être effectués sur les candidats pressentis pour occuper un poste ministériel ou auxquels il est envisagé de proposer un poste ou contrat de conseiller. Ces contrôles contribueraient grandement à la prévention de la corruption en donnant la possibilité de détecter tout conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel avant la nomination des PHFE. Une telle vérification préliminaire pourrait être assurée par le Bureau du gouvernement ou par les ministères sur la base des déclarations de patrimoine et de revenus si celles-ci sont déjà disponibles et/ou d'entretiens afin d'identifier les éventuels risques de conflits d'intérêts. Par conséquent, le **GRECO recommande d'établir des règles prévoyant de soumettre les ministres, vice-ministres et conseillers individuels à des contrôles d'intégrité adéquats préalablement à leur nomination, pour détecter et traiter tout risque de conflit d'intérêts avant leur prise de fonction.**

47. La rémunération des membres du gouvernement est régie par la loi¹⁸. Ils ont droit à un traitement, au remboursement de certaines dépenses, à des prestations en nature et à une indemnité de départ.

48. Le traitement est calculé en multipliant le traitement de base par un coefficient fixé selon les responsabilités associées au poste. Le Premier ministre perçoit un traitement mensuel de 2,9 fois le montant de base, soit 243 774 CZK/9 914 € ; le coefficient est de 2,49 pour le vice-premier ministre (209 310 CZK/8 512 €) et de 2,06 pour les ministres (173 174 CZK/7 043 €)¹⁹.

¹⁸ Loi n° 236/1995 Coll. « Traitement et avantages liés à l'exercice des responsabilités confiées aux fonctionnaires et à certains organes de l'État ainsi qu'aux juges et membres du Parlement européen », telle que modifiée.

¹⁹ Le salaire mensuel brut moyen au premier trimestre de 2022 était de 37 929 CZK/1 542 €.

49. Les membres du gouvernement ont droit au remboursement des dépenses suivantes : frais de représentation, frais de transport engagés pour les déplacements nationaux et à l'étranger liés à l'exercice de leurs fonctions, repas et hébergement lors des déplacements nationaux et à l'étranger liés à l'exercice de leurs fonctions, frais d'hébergement temporaire dans le lieu d'établissement de l'institution pour laquelle ils travaillent, frais pour travaux professionnels et administratifs, dépenses liées aux services d'un guide ou d'un assistant personnel et frais de documentation professionnelle.

50. Ces frais sont pris en charge sous la forme d'une allocation mensuelle en espèces d'un montant prédéterminé couvrant un ou plusieurs types de dépenses (montant forfaitaire à fonction unique ou à fonctions multiples), d'un remboursement des frais justifiés ou d'un remboursement des frais justifiés à concurrence d'un certain montant. Le montant forfaitaire est calculé en pourcentage du traitement de base (84 060 CZK en 2022). Il est égal à 37 % du traitement de base pour le Premier ministre, 33 % pour le vice-premier ministre et 33 % pour les ministres.

51. Le Premier ministre bénéficie des prestations en nature suivantes : utilisation d'un véhicule de service avec ou sans chauffeur pour ou en relation avec l'exercice de ses fonctions et, pour lui permettre de communiquer avec sa famille, logement dans une résidence officielle ou équipée de manière adéquate et mise en place et utilisation d'une liaison téléphonique locale.

52. Les ministres ont droit aux prestations en nature suivantes : utilisation d'un véhicule de service avec ou sans chauffeur pour ou en relation avec l'exercice de leurs fonctions et, pour leur permettre de communiquer avec leur famille, logement au siège du ministère s'ils ne sont pas résidents permanents à Prague et mise en place d'une liaison téléphonique locale.

53. Le Premier ministre et les ministres ont droit à une prime de départ égale à leur dernier traitement mensuel majoré du produit de ce montant par le nombre d'années de service accomplies, n'excédant pas quatre ans.

54. Les salaires mensuels des ministres adjoints sont fixés au 16^e échelon de salaire, qui est le rang le plus élevé possible. Par exemple, au ministère de la justice, la rémunération des ministres adjoints est en moyenne de 124 267 CZK/ 5 295 €, ce qui comprend le salaire de base, un supplément personnel (jusqu'à 100% du salaire de base) et un supplément pour la gestion. Les avantages comprennent l'utilisation d'un véhicule de service avec ou sans chauffeur dans les mêmes conditions que les ministres, ainsi que 10 000 CZK/ 425 € par mois en tant que fonds de représentation à utiliser pour l'hospitalité.

55. En ce qui concerne les conseillers, si l'on prend l'exemple des conseillers du Premier ministre, six des douze conseillers travaillent sur la base d'un contrat à long terme basé sur les tâches, avec une rémunération moyenne de 18 247 CZK/ 779 € par mois. Cinq conseillers ne facturent rien – soit parce qu'ils travaillent bénévolement, soit parce qu'ils ne font état d'aucune activité à long terme, comme les personnes qui conseillaient le Premier ministre sur les crises énergétiques ; un conseiller est employé par la direction du cabinet du Premier ministre, qui gère le service soutenant les activités du Premier ministre. Il est donc impossible de faire la distinction entre ses activités de conseil et de gestion.

56. Les informations sur les traitements et avantages des PHFE sont accessibles au public sur demande en application de la loi n° 106/1999 Coll. sur le libre accès à l'information.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Cadre de l'action gouvernementale

57. Les Orientations gouvernementales en matière de lutte contre la corruption 2018-2022 offrent un cadre à moyen terme pour les mesures de lutte contre la corruption et classent ces dernières en quatre domaines prioritaires interdépendants : 1. Un pouvoir exécutif efficace et indépendant, 2. Transparence et libre accès à l'information, 3. Gestion efficace des biens publics et 4. Développement de la société civile. Les Orientations 2018-2022²⁰ définissent les grandes lignes de la lutte contre la corruption sans entrer dans le détail des mesures individuelles. Elles sont mises en œuvre dans le cadre de plans d'action distincts contre la corruption qui chargent les autorités compétentes d'appliquer les mesures de lutte contre la corruption et fixent les échéanciers correspondants, en liaison avec les plans de travail législatifs et non législatifs du gouvernement pour l'année considérée.

58. Le 7 décembre 2020, le gouvernement a adopté son plan d'action contre la corruption pour 2021 et 2022 par la résolution n° 1273. Pour la première fois, ce plan d'action couvrait une période de deux ans pour assurer la poursuite des mesures de lutte contre la corruption déjà adoptées et le respect des obligations internationales pertinentes de la République tchèque durant la période suivant les élections générales à la Chambre des députés en octobre 2021. La mise en œuvre des mesures prévues dans le plan d'action gouvernemental contre la corruption est évaluée ex post une fois par an, lorsque les rapports d'évaluation sont examinés par le gouvernement avant leur publication fin mars de l'année suivante.

59. Les nouvelles Orientations gouvernementales en matière de lutte contre la corruption pour 2023-2027 étaient en cours de préparation au moment de la visite sur place. Elles ont été approuvées par la Résolution gouvernementale n° 228 du 5 avril 2023 et publiées sur internet. Ces Orientations s'inscrivent dans le prolongement des précédentes, avec les mêmes domaines prioritaires et un accent sur l'application des mesures anti-corruption que la République tchèque s'est engagée à mettre en œuvre au niveau international. Elles ne contiennent pas de description détaillée des mesures opérationnelles individuelles, qui sont censées être traitées par les plans d'action.

Gestion des risques

60. Le Programme-cadre interne de lutte contre la corruption a été élaboré en 2013 par le gouvernement. Il s'appuie sur les principes de la gestion interne des risques pour traiter les risques de corruption au sein des ministères et autres autorités centrales et leurs organes et services subordonnés. Ce cadre s'applique donc également aux PHFE.

61. Pour les hautes fonctions spécifiquement, il existe un Programme-cadre ministériel interne de lutte contre la corruption, adopté à l'origine par la Résolution gouvernementale

²⁰ <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/>. On trouvera sur cette page le plan d'action contre la corruption 2021-2022, le plan d'action contre la corruption 2020, les Orientations gouvernementales en matière de lutte contre la corruption 2018-2022 et la Base du développement d'un document stratégique de lutte contre la corruption en République tchèque à compter de 2018.

n° 752 du 2 octobre 2013 et régulièrement mis à jour depuis. Son actualisation la plus récente remonte au 20 novembre 2018 (Résolution gouvernementale n° 769). Ce programme est la principale stratégie interne du gouvernement en matière de lutte contre la corruption. Il est mis en œuvre au sein des ministères et autres autorités centrales, qui adoptent leurs propres documents du programme interne de lutte contre la corruption et les prennent ensuite en considération au niveau de leurs organes et services subordonnés. Tous ces documents suivent la structure du Programme-cadre ministériel interne de lutte contre la corruption, mais sont adaptés aux besoins de chaque instance et aux risques de corruption qu'elle pourrait rencontrer.

62. Dans ce cadre, les ministères ont l'obligation d'identifier, d'évaluer et d'atténuer les risques de corruption et d'exercer une surveillance des secteurs à risque, sur une base annuelle. À cela s'ajoutent des contrôles réguliers des mécanismes utilisés pour identifier et atténuer les risques de corruption. Un soutien méthodologique est fourni aux ministères et autres agences par le Groupe interministériel de coordination de la lutte la corruption et le Département des conflits d'intérêts et de la lutte contre la corruption du ministère de la Justice, en sa qualité de coordinateur des actions gouvernementales contre la corruption (voir ci-après).

63. Le Bureau du gouvernement, comme les ministères, dispose de son propre programme interne de lutte contre la corruption²¹ mis à jour en juillet 2019 pour tenir compte des modifications précitées du Programme-cadre ministériel interne de lutte contre la corruption.

64. La conformité de chaque programme de lutte contre la corruption avec le Programme-cadre ministériel est évaluée tous les deux ans par les ministères et les autorités chargées de ces programmes distincts. Le ministère de la Justice publie ensuite un rapport de synthèse. Le Programme-cadre ministériel interne de lutte contre la corruption est actualisé à la lumière des conclusions de l'évaluation ou plus tôt, si les circonstances (une nouvelle législation dans ce domaine, par exemple) l'exigent. Les changements sont approuvés par le gouvernement.

65. Le cadre de gestion des risques de corruption prévoit entre autres mesures des formations aux questions d'intégrité, la publication de données financières, de la liste des conseillers et des organes consultatifs et de leurs membres ainsi que des CV des hauts fonctionnaires (directeurs de départements et fonctions de rang supérieur), des procédures internes de dénonciation d'actes illicites ou encore la cartographie des risques de corruption.

66. L'EEG est d'avis que le Programme-cadre ministériel interne de lutte contre la corruption et les programmes anticorruption subordonnés adoptés au niveau des ministères sont des documents bienvenus. Ils prévoient un recensement permanent des risques de corruption, des mesures d'atténuation comme des activités de formation, des obligations de divulgation d'informations, la mise en place de codes d'éthique, la publication de rapports et la protection des donneurs d'alerte. Les programmes et leur mise en œuvre font l'objet d'un suivi régulier.

67. Cela dit, ces programmes ne visent pas tous les PHFE ou le gouvernement, en tant que principale structure chargée de diriger, de coordonner et de superviser les ministères. Ils s'appliquent aux ministres seulement dans la mesure où ceux-ci sont tenus de fixer des règles

²¹https://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/Boj_s_korupci_na_Uradu/protikorupcni-program/IPP-UV-CR_cervenec-2019_aktualizace.pdf

pour les ministères qu'ils supervisent. Du point de vue de l'EEG, cela constitue une lacune. L'absence d'objectif stratégique d'intégrité au plus haut niveau envoie un mauvais signal et pourrait avoir un impact sur la gestion des risques au niveau opérationnel. Les PHFE sont particulièrement exposées à certains risques en matière d'intégrité comme le népotisme ou les risques découlant des interactions entre les entreprises et les acteurs politiques (voir aussi la partie consacrée aux conflits d'intérêts ci-après). C'est également le cas de domaines tels que le lobbying, les déclarations de patrimoine ou les restrictions post-mandat. Traiter ces risques et domaines spécifiques de manière coordonnée apporterait clairement une valeur ajoutée et permettrait de remédier à certaines insuffisances mises en évidence dans le présent rapport. Par conséquent, le **GRECO recommande de procéder régulièrement à des analyses de risques couvrant spécifiquement les risques pour l'intégrité des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et d'intégrer des mesures correctrices dans un programme anticorruption spécifique au niveau gouvernemental.**

Cadre institutionnel

68. La principale entité chargée de promouvoir l'intégrité et de prévenir la corruption est le Département des conflits d'intérêts et de la lutte contre la corruption du ministère de la Justice. Ce service compte 23 employés. Pour l'année 2021, les ressources financières allouées à leur rémunération s'élevaient à 11 797 988 CZK/481 747 €. Le département se compose de trois unités, deux s'occupant de la question des conflits d'intérêts et une de la coordination des actions anticorruption au niveau gouvernemental. Les premières gèrent le registre électronique central des déclarations, apportent un soutien méthodologique et exercent des fonctions de supervision des autorités traitant les délits mineurs et infractions administratives dans ce domaine ; elles transmettent aux autorités leurs propres constatations et celles qu'elles reçoivent.

69. L'unité anticorruption rédige les documents stratégiques du gouvernement en matière de lutte contre la corruption, coordonne et contrôle la mise en œuvre des tâches découlant des stratégies gouvernementales contre la corruption, prépare des projets de loi, des analyses et des études comparatives sur la lutte contre la corruption, évalue les analyses d'impact de la corruption réalisées par les ministères et autres administrations centrales pour les lois d'initiative gouvernementale, mène des activités de formation et de sensibilisation, tient des échanges sur ses activités avec les organisations non gouvernementales à but non lucratif engagées dans la lutte contre la corruption et apporte un soutien au Conseil gouvernemental anticorruption.

70. Le Conseil gouvernemental anticorruption²² conseille le gouvernement en matière de lutte contre la corruption. Il a été établi par la Résolution gouvernementale n° 629 du 30 juillet 2014. Depuis octobre 2022, il est présidé par le ministre de la Législation, Président du Conseil législatif du gouvernement et ses vice-présidents sont le Premier ministre, le ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Finances, le ministre de la Santé et le ministre du Développement régional. Il se compose de 20 membres de tous les groupes d'acteurs concernés – administration d'État, autorités chargées de veiller au respect de la loi, ONG, associations et chambres professionnelles, collectivités locales et monde universitaire. Sept commissions de travail thématiques sont les instances préparatoires et organes de travail du Conseil. Le Conseil adopte ses résolutions à la majorité. Ses membres ne sont pas rémunérés.

²² [Rada vlády – Korupce.cz](https://www.rada.vlada.cz/)

71. Le Groupe interministériel de coordination de la lutte contre la corruption est un organe de coordination au sein duquel tous les ministères et autres autorités administratives centrales peuvent tenir des échanges de vues et partager des bonnes pratiques autour de leurs mesures et stratégies internes de lutte contre la corruption. Il examine certains aspects du Programme-cadre ministériel interne de lutte contre la corruption comme ses forces et faiblesses, les problèmes méthodologiques rencontrés et les possibilités de le mettre à jour et de l'améliorer. Ce groupe de travail est géré et présidé par le ministère de la Justice. Du fait de la pandémie, il s'est réuni physiquement seulement quatre fois entre 2020 et 2022, contre deux à quatre fois par an habituellement et les procès-verbaux de ses réunions sont disponibles en ligne²³. Les membres du groupe communiquent régulièrement entre eux par voie électronique.

Principes éthiques et règles de conduite

72. S'agissant des principes éthiques et règles de conduite, plusieurs réglementations s'appliquent aux fonctionnaires, aux employés des ministères et aux conseillers individuels de certains ministres, en fonction de leur statut. Un Code d'éthique des fonctionnaires et employés de la fonction publique²⁴ a été approuvé par la Résolution gouvernementale n° 331 du 9 mai 2012. Il s'impose à tous les employés travaillant pour les autorités administratives centrales. Il contient des règles sur les conflits d'intérêts et la corruption, par exemple :

- dans l'exercice des tâches de l'administration publique qui lui sont confiées, un fonctionnaire doit agir de manière à ne pas se retrouver dans une situation dans laquelle il est ou se sent obligé de rendre par réciprocité ou d'offrir une contrepartie pour un service ou une faveur dont il a précédemment bénéficié,
- tout fonctionnaire qui a connaissance d'informations crédibles faisant état d'actes de corruption ou de soupçons de corruption a l'obligation de les transmettre à son supérieur ou à l'organe compétent pour y donner suite et engager des poursuites pénales. Il est également tenu de signaler immédiatement toute proposition ou acquisition d'un avantage injustifié.

73. Le Programme-cadre ministériel de lutte contre la corruption précité établit une obligation pour les ministères d'adopter des codes de conduite/d'éthique pour tous leurs employés. Ces codes doivent être rendus accessibles à l'ensemble du personnel et un travail de sensibilisation adéquat doit être mené pour expliquer leur contenu et les mécanismes de supervision et de contrôle pertinents.

74. En conséquence, la plupart des ministères ont adopté leur propre code de conduite ou d'éthique et l'ont mis en ligne sur leur site²⁵. Les ministères peuvent adopter un code unique pour les fonctionnaires et les autres employés, ou deux documents distincts. Ces codes font partie des règlements internes des ministères et revêtent donc un caractère contraignant et exécutoire au sein de ces entités. Certains ministères ont choisi de ne pas adopter de code

²³ <https://korupce.cz/mezirezortni-koordinacni-skupina/zapisy-z-jednani/>

²⁴ <https://www.mvcr.cz/soubor/extremismus-a-eticky-kodex-eticky-kodex-uredniku-a-zamestnancu-verejne-spravy.aspx>

²⁵ Voir par exemple le Code d'éthique du Bureau du gouvernement à l'adresse : <https://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/eticky-kodex/eticky-kodex-zamestnancu-uradu-vlady-cr-100436/> et le Code d'éthique du ministère de la Justice à l'adresse : <https://www.justice.cz/web/msp/eticky-kodex>

particulier, mais de s'appuyer sur le Règlement de la fonction publique et le Code d'éthique des fonctionnaires et employés du service public²⁶.

75. Ces codes internes peuvent s'appliquer à certaines PHFE en fonction de leur statut et de leur position au sein des ministères. Par exemple, les conseillers du Premier ministre, qui travaillent sur la base d'un contrat régi par le Code du travail, ont signé un accord par lequel ils s'engagent à se conformer au Code d'éthique du Bureau du gouvernement, qu'ils soient rémunérés ou travaillent à titre gracieux. Les conseillers qui travaillent dans le cadre d'un contrat de consultant sont soumis à une clause leur demandant d'agir conformément aux instructions du client et de protéger la confidentialité des informations dont ils prennent connaissance. À compter de 2023, une nouvelle Directive sur la gestion des règlements internes n° 9/2022 (du 30 juin 2022) prévoit d'ajouter dans les nouveaux contrats de conseil une disposition obligeant les consultants à respecter le Code d'éthique et l'ensemble des règles internes du Bureau du gouvernement. Quelques incertitudes subsistaient toutefois chez les interlocuteurs de l'EEG concernant les règles applicables aux vice-ministres : certains affirmaient qu'ils étaient assujettis aux règles d'éthique de leur ministère en leur qualité d'employés de ces derniers alors que d'autres étaient d'avis que ces règles ne concernaient pas les personnes ayant fait l'objet d'une nomination politique. Après la visite, les autorités ont précisé que l'emploi des vice-ministres est régi par le Code du travail, qui contient certaines dispositions relatives à l'intégrité à l'article 303.2. Ils sont également soumis à toutes les règlements internes de leur ministère.

76. L'EEG note qu'aucun des codes d'éthique adoptés au niveau des ministères ne couvre le Premier ministre et les ministres, comme l'ont reconnu les autorités lors de la visite sur le terrain. Sous le gouvernement précédent, le Conseil gouvernemental contre la corruption avait proposé d'élaborer un code de conduite pour les ministres, mais cette initiative n'a pas abouti. Cette lacune est très préoccupante, le GRECO ayant toujours défendu la position selon laquelle les PHFE devaient être soumises à un code définissant la conduite attendue d'eux dans le cadre du processus de prise de décision au niveau gouvernemental. Ce code devrait traiter de questions particulières comme les conflits d'intérêts, les cadeaux et les contacts avec des lobbyistes et autres tierces parties visant à influencer les politiques ou projets de loi du gouvernement ainsi que les restrictions post-mandat, pour éviter que la perspective d'un emploi futur dans le secteur privé n'oriente la prise de décision, etc. Il devrait également s'appliquer aux conseillers ministériels qui, selon leur statut et leur position au sein du ministère qui les emploie, pourraient ne pas être couverts par un document de ce type. Les normes contenues dans un tel code doivent être bien comprises par les personnes concernées et par le public. Enfin, il est particulièrement important de veiller à ce qu'elles soient effectives en assurant une mise en œuvre et un suivi adéquats. Par conséquent, le **GRECO recommande (i) d'adopter et de publier un code de conduite pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, rendu public et complété par des orientations claires sur les conflits d'intérêts et autres questions d'intégrité (par exemple : cadeaux, contacts avec des tiers, activités extérieures, contrats avec les autorités étatiques, traitement des informations confidentielles et restrictions post-mandat) et (iii) d'accompagner ce code d'un mécanisme crédible et effectif de contrôle et de sanction.**

²⁶ Règlement du Vice-ministre de l'Intérieur pour la fonction publique n° 13/2015 du 14 décembre 2015 fixant les règles de déontologie des fonctionnaires.

Sensibilisation

77. Le ministère de la Justice fournit aux PHFE des documents méthodologiques, également disponibles en ligne, dans lesquels figurent l'ensemble des informations pertinentes touchant aux questions couvertes par la loi sur les conflits d'intérêts. Ces informations sont régulièrement mises à jour et toute modification importante, concernant par exemple les délais de présentation des déclarations, la publication de nouveaux documents méthodologiques ou des changements législatifs, est annoncée dans un bulletin distinct ou par voie de communiqué de presse. D'après les autorités, les PHFE ont généralement une bonne connaissance des dispositions générales de la loi sur les conflits d'intérêts. Le ministère de la Justice, par l'intermédiaire de son Département des conflits d'intérêts et de la lutte contre la corruption, traite toutes les demandes de renseignements d'ordre juridique et technique soumises par des PHFE, les organismes publics et la population générale. Il en reçoit plusieurs centaines par an²⁷, principalement au sujet des déclarations de patrimoine, mais aussi pour certaines sur les incompatibilités ou d'autres questions.

78. L'EEG note qu'en l'absence de règles de conduite destinées aux PHFE, aucune activité de sensibilisation aux questions d'intégrité ne leur est proposée, à l'exception des informations fournies par le Département des conflits d'intérêts et de la lutte contre la corruption du ministère de la Justice, qui portent surtout sur les obligations déclaratives. Il n'y a pas non plus de mécanisme spécifique permettant de donner aux PHFE des conseils confidentiels sur les questions éthiques en général. L'EEG souligne que ces activités sont importantes pour renforcer l'intégrité dans la prise de décisions et informer les PHFE sur la manière de résoudre les dilemmes éthiques dans leur travail quotidien. Par conséquent, le **GRECO recommande de mettre en place des mécanismes internes efficaces pour promouvoir et sensibiliser aux questions d'intégrité au sein du gouvernement, et notamment des conseils confidentiels et une formation des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif à intervalles réguliers.**

Transparence et surveillance des activités exécutives du gouvernement central

Accès à l'information

79. L'accès à l'information publique est prévu dans la loi n° 106/1999 Coll. sur le libre accès à l'information qui établit à l'article 2 l'obligation pour les agences de l'État, entre autres, de fournir des informations concernant leurs prérogatives et décisions. Cette disposition englobe en principe tous les documents officiels liés à la prise de décision de l'exécutif, sauf s'ils sont classifiés en vertu de la loi n° 412/2005 sur la protection des informations classifiées et la compétence en matière de sécurité. Aux termes de la loi sur le libre accès à l'information, l'information doit être publiée sous la forme de données ouvertes selon des modalités permettant un accès à distance, ou être transmise aux requérants sur demande (article 4(1)). Les demandes d'information peuvent être présentées à l'oral, par écrit ou par courrier électronique. La loi prévoit un délai de 30 jours pour le traitement des demandes et un recours possible devant une autorité de niveau supérieur en cas de refus²⁸. Un amendement à la loi a

²⁷ Les [documents méthodologiques](#) et les [statistiques](#) mentionnées sont publiés en ligne (en tchèque uniquement).

²⁸ On trouvera des données sur le traitement des demandes d'accès à l'information par le Bureau du gouvernement dans ses rapports annuels : <https://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/poskytovani-informaci/vyrocnizpravy-15775/>

été adopté en 2022, introduisant plusieurs éléments positifs, dont une obligation de communiquer des informations sur les traitements des hauts fonctionnaires et une obligation d'information pour les entreprises publiques.

80. Les informations sur les décisions prises par le gouvernement sont disponibles dans la [base de données zVlády](#). Celle-ci contient et permet au public de consulter le programme des réunions du gouvernement, ainsi que les comptes-rendus, résolutions et documents législatifs et non législatifs publiés pour les réunions gouvernementales.

81. Les discussions sur site n'ont pas révélé de préoccupations majeures concernant la pratique de l'accès du public aux documents officiels. L'EEG note toutefois que la République tchèque n'a ni signé ni ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE 205). Elle invite les autorités à envisager de rejoindre les États parties à cet instrument important.

Transparence du processus législatif

82. Les mesures de transparence concernant la préparation de projets de lois et de règlements par le gouvernement central découlent du droit au libre accès à l'information. Tous les projets de loi non classifiés sont accessibles au public sur le portail Web du gouvernement ODoc. Pour effectuer une recherche, le public dispose de la base de données VeKLEP, accessible gratuitement à toute personne, sans nécessité de s'enregistrer.

83. VeKLEP est la version publique de la bibliothèque électronique du gouvernement pour le processus législatif, dans laquelle les documents législatifs importants sont accessibles au public depuis 2016. Le contenu de la base de données non publique est actualisé en permanence. Le public peut ainsi suivre le cycle de vie des projets de loi depuis leur création jusqu'à leur approbation ou leur rejet. La base de données VeKLEP permet de voir quels projets de loi sont en préparation par le gouvernement et lesquels ont été examinés. Des commentaires peuvent également être envoyés à l'adresse électronique de l'auteur du projet de loi, qui est fournie avec les documents. VeKLEP contient le texte complet du projet de loi et ses annexes, par exemple le rapport de présentation, le rapport explicatif, le tableau détaillant les observations reçues et les suites données, etc.

84. Le public est consulté sur les projets de loi et de règlements du gouvernement conformément à la Résolution gouvernementale n° 877/2007 qui impose la réalisation d'une étude d'impact de la réglementation (RIA). Les consultations sont obligatoires, mais leur format et leur durée sont déterminés par l'auteur de la réglementation sur la base du principe de proportionnalité. Un document de 2009 sur la méthodologie et un manuel de 2010 sur la participation du public à la préparation des documents gouvernementaux expliquent les règles procédurales des consultations publiques. Pour aider les services gouvernementaux à identifier les sujets concernés, la base de données Data Ko contient une liste des personnes et organes ayant exprimé leur intérêt à participer activement aux consultations. La RIA s'achève par la présentation au conseil législatif du gouvernement d'un rapport final comportant une évaluation du processus de consultation.

85. Le Conseil gouvernemental pour les organisations non gouvernementales à but non lucratif a approuvé le 28 juin 2022 une Méthodologie pour la participation des organisations

non gouvernementales à but non lucratif aux organes de travail et organes consultatifs et à la création des documents de l'administration publique. Il a chargé le Secrétariat du Conseil gouvernemental pour les ONG d'expérimenter la mise en œuvre de la méthodologie au sein des ministères à compter du 1^{er} janvier 2023.

86. Cette méthodologie a été élaborée pour combler une lacune relevée dans le cadre de la préparation de la Stratégie de coopération entre l'administration publique et les organisations non gouvernementales à but non lucratif pour 2021-2030. Des différences avaient été constatées dans la manière dont les ministères et autres organes de l'administration centrale d'État assuraient la participation des représentants de la société civile, par exemple les ONG, aux processus participatifs et les nommaient au sein des groupes de travail, des organes consultatifs ou des comités d'experts.

87. La méthodologie entend augmenter le niveau et l'efficacité de la participation des ONG à la gouvernance au niveau des ministères et autres autorités administratives centrales. D'après les autorités, l'application de la méthodologie permettra d'accroître la participation des ONG pour mieux les intégrer au processus d'élaboration de la législation et de prise de décision. Les données de participation des ONG seront ensuite évaluées et rendues publiques. La mise en œuvre de la méthodologie sera évaluée chaque année par des rapports de suivi, qui tiendront compte de contributions de la part des ministères, des ONG et d'autres entités.

88. L'article 5(1)(g) du Règlement législatif du gouvernement prévoit la participation directe des syndicats aux processus législatifs et décisionnels du gouvernement. Après qu'un projet de loi ou de règlement est ajouté à la bibliothèque électronique du gouvernement, il est transmis par ce biais aux syndicats et organisations patronales si le texte a trait à des intérêts majeurs des travailleurs, et en particulier aux conditions économiques, culturelles et sociales et aux conditions de production, de travail et de salaire (article 320 paragraphe 1 du Code du travail). Les observations formulées par ces organisations sont ensuite rendues publiques dans la base de données VeKLEP et prises en considération avant la présentation du projet de loi au gouvernement pour approbation.

89. Lors de la visite sur place, l'EEG a examiné la mise en œuvre pratique des règles sur la transparence du processus législatif et sur la consultation publique à la lumière des conclusions du rapport du 4^e cycle d'évaluation du GRECO sur la République tchèque (paragraphe 26) selon lesquelles les règles relatives à la RIA n'étaient pas suffisamment appliquées. Les représentants de la société civile rencontrés au cours de la dernière visite sur le terrain avaient souligné que ces règles étaient bien établies et utiles, mais qu'une part importante des nouvelles réglementations était exemptée du processus de RIA. Par ailleurs, l'accès de certaines ONG membres du Conseil contre la corruption à la version non publique de la bibliothèque législative du gouvernement VeKLEP a été restreint par décision de l'ancien ministre de la Justice, ce qui complique significativement leur participation aux processus de consultation. Enfin, les représentants de la société civile ont parlé de « boîte noire » pour qualifier la tendance du gouvernement actuel à fonctionner selon un mode de gouvernance dans lequel les conseillers ministériels jouent un rôle influent et les grandes décisions sont prises très tôt, avant même le début du processus législatif. Il en découlerait une législation de moins bonne qualité, un manque de transparence et un faible niveau de participation de la société civile à l'élaboration des politiques.

90. Dans l'ensemble, l'EEG considère que les bons outils ont été mis en place pour assurer la transparence et la participation publique, mais que leur utilité pratique dépend des méthodes de travail des différents ministères. Quelques exemples de processus réussis de participation du public, tranchant avec les difficultés soulignées dans le paragraphe précédent, ont également été présentés à l'EEG. L'EEG invite les autorités à tenir compte de ces préoccupations et à examiner les possibilités de rendre les processus de participation du public plus inclusifs dans tous les domaines.

Tierces parties et lobbyistes

91. Il n'y a pas aujourd'hui de dispositions juridiquement contraignantes régissant la relation entre les lobbyistes et l'exécutif, bien que la réglementation du lobbying soit depuis longtemps un sujet de débat aussi bien au sein de l'opinion publique qu'entre experts et ait fait l'objet de plusieurs tentatives législatives infructueuses depuis 2009. Un projet de loi sur le lobbying, qui visait à introduire une empreinte législative par la publication d'informations sur la participation de lobbyistes au processus législatif, a été examiné en deuxième lecture à la Chambre des députés en 2021, mais la fin de la législature y a mis un coup d'arrêt. Un autre projet de loi sur le lobbying qui s'appuyait en grande partie sur le projet du gouvernement précédent a été soumis à la Chambre des députés par un groupe de députés le 15 novembre 2021. Il a été examiné en première lecture et renvoyé par la Chambre des députés pour amendements le 3 mars 2022.

92. D'après le plan de travail législatif du gouvernement, un nouveau projet de loi sur le lobbying a été préparé par le ministère de la Justice, avec une entrée en vigueur prévue le 1^{er} janvier 2025. Après la procédure de consultation interministérielle, le projet de loi a été présenté au gouvernement le 9 mai 2023²⁹. La République tchèque s'est engagée à mettre en place une réglementation du lobbying d'ici fin mars 2026, conformément à la réforme anticorruption intégrée au plan national de relance qu'elle a adopté dans le cadre de la Facilité de l'UE pour la reprise et la résilience.

93. L'EEG salue les projets du gouvernement actuel visant à réglementer le lobbying et espère qu'ils aboutiront après les quelques tentatives infructueuses du passé. Elle note également qu'il n'existe aucune règle ou orientation concernant les contacts des PHFE avec des lobbyistes ou des tiers pouvant essayer de les influencer. Certains ministres publient leur agenda en ligne, mais rien ne les y oblige et cela se fait donc sur une base volontaire. L'EEG rappelle la position de longue date du GRECO sur la nécessité de garantir une transparence suffisante quant à la participation de tiers et de lobbyistes, en particulier du monde de l'entreprise, au processus législatif et décisionnel. Par conséquent, le **GRECO recommande (i) d'instaurer des règles sur les contacts entre les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes et tiers cherchant à influencer les activités législatives et autres du gouvernement ; (ii) de communiquer suffisamment d'informations sur l'objet de ces contacts, par exemple l'identité de la ou des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) le ou les entretiens ont eu lieu et le(s) sujet(s) abordé(s) lors des échanges.**

Mécanismes de contrôle

94. En ce qui concerne la transparence du budget de l'État, le ministère des Finances publie sur son site Web les éléments utilisés pour l'élaboration du budget de l'État et notamment les

²⁹ Il a été enregistré dans la bibliothèque électronique du gouvernement sous la cote n°410/23.

données des deux années précédant et suivant l'année de préparation du budget, des informations sur les taux d'intérêt, la structure des échéances de la dette, le caractère intérieur ou extérieur de la dette et les dépenses fiscales.

95. Le ministère des Finances publie également tous les ans depuis 2014 un livret d'information, le budget de l'État en bref, qui résume les paramètres et priorités du budget de l'État pour une année donnée et présente aux professionnels et au grand public le processus suivi pour sa préparation. Un autre élément de transparence est le portail d'information spécialisé du ministère des Finances, MONITOR, qui donne au public un accès gratuit à des informations budgétaires et comptables sous forme de données ouvertes pour tous les niveaux de l'administration étatique et locale. Les informations fournies proviennent du Système d'information intégré du Trésor (IISSP) et du Système central d'information comptable (CASIS) et sont mises à jour tous les trimestres.

96. Deux organes spécialisés indépendants, le bureau du Conseil national du budget et la Commission des prévisions budgétaires contrôlent la qualité et la transparence du processus budgétaire.

97. Enfin, conformément à la loi sur le registre des contrats (Règlement n° 340/2015 Coll.), les contrats de droit privé (d'une valeur supérieure à 50 000 CZK/2 035 EUR), et contrats portant sur l'octroi d'une subvention ou d'une aide financière remboursable auxquels sont parties la République tchèque ou une organisation, un fonds, etc. établis par l'État sont obligatoirement publiés dans le registre des contrats.

98. Les activités d'audit interne des organes de l'administration publique sont essentiellement régies par la Loi n° 320/2001 Coll. sur le contrôle financier dans l'administration publique et son décret d'application n° 416/2004 Coll. Les audits internes visent principalement à :

- (a) assurer le respect des mesures et règles prévues par la loi en matière de gestion des fonds publics par les organes de l'administration publique dans l'exercice de leurs missions,
- (b) assurer la protection des fonds publics contre tous risques, irrégularités ou autres manquements dus à des violations des dispositions légales, à un gaspillage ou à une utilisation inefficace ou peu rentable des fonds publics ou à une activité criminelle,
- (c) fournir en temps utile des informations fiables aux responsables des organes de l'administration publique sur la gestion des fonds publics, les opérations réalisées et la qualité de leur traitement comptable ;
- (d) assurer un fonctionnement économique, efficient et efficace de l'administration publique.

99. Les audits internes ont deux grandes fonctions, l'une d'assurance et l'autre de conseil. La première est assurée par des missions régulières d'audit intégrées aux plans d'audit interne conformément aux dispositions de l'article 30 de la loi sur le contrôle financier ou par des audits extraordinaires en dehors du plan adopté. La seconde est assurée dans le cadre de missions consultatives effectuées de manière similaire aux audits, mais dont l'objectif n'est pas d'apporter une assurance, c'est-à-dire de vérifier l'absence d'irrégularités dans chaque domaine examiné, mais d'offrir une assistance méthodologique spécialisée pour résoudre un problème donné. L'exercice de la fonction de conseil peut inclure par exemple la formulation

d'avis à la demande d'autres services de l'administration publique, des consultations téléphoniques ou des observations sur les projets de règlements internes.

100. La loi impose à chaque institution de l'État de disposer d'une fonction d'audit interne. Le fonctionnement et le rôle de cette dernière seront expliqués ici en prenant l'exemple du ministère de la Justice de la République tchèque. D'après les règles organisationnelles du ministère de la Justice, le Département d'audit interne est une unité fonctionnellement indépendante placée sous l'autorité directe du ministre de la Justice et distincte sur le plan organisationnel des structures de direction du ministère. Il est chargé d'examiner et d'évaluer de manière indépendante et objective le système de contrôle et de gestion interne ainsi que les processus, activités et procédures de travail du ministère de la Justice. Il recense et évalue les risques associés à la gestion et à l'administration du ministère de la Justice dans le cadre de la fonction d'audit interne. À cette fin, le Département d'audit interne :

- (a) réalise des audits internes complets,
- (b) examine et évalue l'efficacité du système de contrôle interne mis en place au sein du ministère de la Justice,
- (c) identifie et évalue les risques dans les secteurs et processus examinés,
- (d) fait des recommandations à la direction du ministère de la Justice pour prévenir ou atténuer les risques et améliorer l'efficacité du système de contrôle et de gestion interne et propose des mesures pour corriger les insuffisances relevées durant l'audit interne,
- (e) informe les chefs des unités organisationnelles concernées du ministère de la Justice des risques mis en évidence lors des missions d'audit ou de conseil,
- (f) prépare, à partir des évaluations des risques, les plans d'audit interne annuels et à moyen terme,
- (g) prépare un rapport annuel à l'attention du ministère de la Justice sur les résultats de l'audit interne,
- (h) apporte des orientations méthodologiques pour la réalisation des audits internes au sein du ministère,
- (i) fournit des services d'assurance et de conseil sur les systèmes de contrôle et de gestion.

101. La Cour des comptes contrôle l'économie de l'État tant pour la partie recettes que pour la partie dépenses afin de donner des informations sur le coût, l'efficacité, les effets économiques, l'effectivité et autres effets des politiques de l'État, y compris la conformité des opérations auditées avec la réglementation. Elle contrôle la gestion des biens de l'État et des fonds reçus de l'étranger. Elle fait des observations sur les projets de comptes définitifs de l'État et sur la mise en œuvre du budget de l'État.

102. La Cour des comptes est une institution indépendante qui fait rapport à la Chambre des députés, au Sénat et au gouvernement. Elle est gérée par un collège (constitué d'un président, d'un vice-président et de 15 membres) qui approuve, entre autres, le plan des activités d'audit et les conclusions de l'audit (rapports d'audit finalisés). Le président de la Cour des comptes gère l'institution et la représente. Le président et le vice-président de la Cour des comptes sont nommés par le Président de la République sur proposition de la Chambre des députés (suivant le résultat d'élections organisées par la Chambre) pour un mandat renouvelable de neuf ans. Les autres membres sont élus par la Chambre des députés sur proposition du président de la Cour des comptes. La Cour des comptes jouit d'une indépendance financière (loi n° 166/1993 Coll. sur la Cour des comptes).

103. Le Bureau d'analyse financière est la cellule de renseignement financier de la République tchèque et fait partie du réseau mondial des cellules de renseignement financier. C'est un bureau indépendant à compétence nationale qui vise à lutter contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive en République tchèque. Conformément à la loi n° 253/2008 Coll. portant sur des mesures de lutte contre la légalisation des produits du crime et le financement du terrorisme, telle que modifiée (loi LBC) et à la loi n° 69/2006 Coll. sur la mise en œuvre des sanctions internationales, telle que modifiée, il est notamment chargé des activités suivantes :

- collecte et analyse de données sur les transactions suspectes ;
- réalisation d'activités conceptuelles entrant dans ses compétences et élaboration de propositions portant sur la légalisation des produits du crime, le financement du terrorisme et l'application de sanctions internationales dans le contexte national et international ;
- préparation de projets de loi et mise en œuvre des réglementations en vigueur dans son domaine de compétence, ce qui inclut leur harmonisation avec la législation de l'UE et la mise au point des positions de la République tchèque sur les nouveaux projets de règlements et autres documents de l'UE ;
- coordination de l'évaluation des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en République tchèque (Evaluation nationale des risques) ;
- prise de décisions dans les procédures administratives relevant de son domaine de compétence.

104. Le Centre national contre le crime organisé est un département exécutif du service d'enquête et de police criminelle ayant un champ d'intervention national. Il est basé à Prague et dispose d'antennes régionales. Il est spécialisé dans la détection du crime organisé, de la criminalité économique grave et de la corruption, et s'intéresse en particulier aux plus hauts représentants des pouvoirs exécutif et judiciaire. Il exerce également les fonctions de bureau de recouvrement des avoirs, de bureau national de la lutte contre le blanchiment de capitaux, de point de contact national pour le terrorisme et de point de contact national pour la cybercriminalité et les signalements en ligne de contenus et d'activités préjudiciables sur Internet ; enfin, il est le service chargé de la lutte contre la fraude et les infractions fiscales.

105. Tax Cobra (Daňová Kobra) est une équipe conjointe du Bureau national contre le crime organisé, de la Direction générale des Finances et de la Direction générale des douanes. Les membres de l'équipe coopèrent pour lutter contre la fraude et les infractions fiscales, notamment en ce qui concerne les droits d'accise et la taxe sur la valeur ajoutée, afin d'assurer le recouvrement des impôts dus, le retour dans le budget de l'État des fonds obtenus illégalement et la sanction des auteurs d'infractions.

106. Les députés ont le droit d'adresser des questions au gouvernement ou à l'un de ses membres sur les questions relevant de leur compétence, soit oralement lors d'une session de la chambre ou par écrit, par l'intermédiaire du président de celle-ci. Le Premier ministre ou les autres ministres doivent répondre immédiatement à une question orale ou dans les 30 jours à une question écrite, s'ils sont absents de la séance à laquelle elle est posée. La chambre est informée de l'absence de réponse d'un ministre à une question écrite. Si un député n'est pas satisfait de la réponse à une question écrite, il peut demander au président

de l'assemblée de la placer à l'ordre du jour de la chambre. Il s'ensuit un débat et la chambre, sur proposition du député, peut adopter une résolution pour ou contre la réponse à la question. Dans ce dernier cas, le ministre auquel la question est posée doit rédiger une nouvelle réponse dans les 30 jours (loi n° 90/1995 Coll. sur le Règlement intérieur de la Chambre des députés).

Conflits d'intérêts

107. La loi sur les conflits d'intérêts (loi n° 159/2006 Coll., ci-après « ACI ») contient des règles sur les conflits d'intérêts, les incompatibilités, les restrictions post-mandat et les déclarations de patrimoine, de revenus, de passif, d'activités et d'intérêts des fonctionnaires. La plupart de ces règles s'appliquent à une liste exhaustive de fonctionnaires donnée à l'article 2 de la loi, qui comprend les ministres et vice-ministres. Les obligations de déclaration concernent toutefois un plus vaste ensemble de fonctionnaires (voir ci-après dans la partie « déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts »).

108. L'article 3 de l'ACI définit un conflit d'intérêts comme toute situation dans laquelle les intérêts personnels d'un fonctionnaire peuvent influencer sur l'exercice de ses fonctions. Dans ce contexte, on entend par « intérêt personnel » tout intérêt procurant un avantage privé ou empêchant l'éventuelle réduction d'un avantage matériel ou autre pour le fonctionnaire, l'un de ses proches ou une personne morale contrôlée par le fonctionnaire ou l'un de ses proches. Cette règle ne s'applique pas aux avantages ou intérêts dont il est évident qu'ils sont destinés de manière générale à un nombre illimité de personnes (article 3(1) ACI). Si un tel conflit survient, le fonctionnaire doit s'abstenir de faire prévaloir ses intérêts personnels sur ceux qu'il est tenu de protéger et de défendre en sa qualité de fonctionnaire (article 3(2) ACI).

109. Aux termes de l'article 8 de l'ACI, les fonctionnaires ont l'obligation de déclarer leurs intérêts personnels lorsqu'ils s'adressent à un organe constitutionnel ou à un autre organe de l'État ou d'une collectivité locale, leur présentent une requête ou sont autorisés à voter au sein de ces instances. Ils doivent annoncer tout lien avec le sujet examiné, signaler tout avantage ou préjudice personnel qu'ils pourraient obtenir ou subir en conséquence, et déclarer tout autre intérêt personnel ayant trait à la question considérée. Cette règle ne s'applique pas aux avantages ou intérêts « évidents » précités. La déclaration ad hoc des conflits d'intérêts doit être faite verbalement au cours de la réunion, au plus tard avant que la question à l'examen soit soumise au vote. La déclaration est inscrite au procès-verbal de la réunion.

110. Par ailleurs, la loi sur la passation de marchés publics (PPA) contient sa propre définition des conflits d'intérêts dans les marchés publics. Dans ce contexte, un conflit d'intérêts se présente lorsque l'impartialité ou l'indépendance de personnes a) impliquées dans l'organisation du processus de passation de marchés publics ou b) susceptibles d'influer d'une manière ou d'une autre sur le résultat du processus de passation de marchés publics sont compromises par leurs intérêts privés. Le règlement intérieur des PPOV contient également des dispositions visant la déclaration des conflits d'intérêts ad hoc³⁰.

³⁰ Voir par exemple le règlement intérieur du Conseil législatif du gouvernement (https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/Jednaci_rad_LRV---od-20160101.pdf) ou de la Commission des subventions du Conseil pour l'égalité entre les femmes et les hommes (https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/dotace/Priloha-c--9-Jednaci-rad-Dotacni-komise_3.pdf)

111. L'EEG salue les dispositions de l'ACI imposant une obligation de déclarer les conflits d'intérêts ad hoc. Cela dit, cette règle peut encore être améliorée à bien des égards. Tout d'abord, elle ne concerne que les ministres et vice-ministres et pas les conseillers ministériels. Ensuite, elle ne s'applique que dans le cadre des réunions, alors que des conflits d'intérêts ad hoc peuvent survenir dans de nombreux autres aspects des activités des PHFE. Par ailleurs, la déclaration n'a qu'un but informatif et n'empêche pas la personne concernée de participer à la réunion ou de voter. La déclaration est ajoutée aux procès-verbaux des réunions ; toutefois, celles du gouvernement ne sont pas publiques, et le ministère de la Justice n'a pas compétence pour contrôler le respect de cette obligation, si bien que son utilité est limitée. L'EEG a été informée durant la visite sur le terrain que cette disposition était rarement appliquée. Enfin, l'EEG note qu'il n'y a pas de définition de la notion d'avantages ou intérêts « évidents ». D'après les représentants de la société civile, cela pose problème dans la pratique en raison d'interprétations divergentes de certaines situations concrètes. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande de renforcer l'obligation de déclaration des conflits d'intérêts ad hoc : (i) en la rendant applicable à toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et toutes les situations ou activités liées à leurs fonctions ; (ii) en rendant ces déclarations publiques et en introduisant une obligation d'écarter la personne concernée du processus décisionnel ; (iii) en donnant des orientations sur la notion d'avantages ou intérêts « évidents ».**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires, contrats avec les autorités étatiques et intérêts financiers

112. Il n'y a pas de notion générale d'incompatibilité de fonctions dans le droit tchèque. Cela dit, des incompatibilités sont définies dans nombre de lois régissant divers organes de l'État. En ce qui concerne les ministres et vice-ministres, l'article 70 de la Constitution dispose que « les membres du gouvernement ne peuvent exercer d'activités par nature incompatibles avec la fonction de ministre. Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi ». La Constitution établit également une incompatibilité entre la fonction de membre du gouvernement et celle de juge ou de procureur (art. 82). Il n'y a pas d'incompatibilité entre la fonction de ministre et celle de député et la plupart des ministres exercent simultanément un mandat de parlementaire.

113. Pour les conseillers ministériels ayant le statut de fonctionnaires, les incompatibilités sont énoncées à l'article 81 de la loi sur la fonction publique, qui dispose qu'ils ne peuvent être membres de la direction d'organismes de contrôle de personnes morales exerçant en tant que sociétés commerciales, hormis lorsqu'ils sont nommés à cette fonction par l'autorité de nomination ; ils interviennent alors comme représentants de l'État au sein de ces instances et y défendent les intérêts de l'État. Cela dit, de nombreux conseillers ministériels ne sont pas soumis à cette disposition car ils sont employés dans le cadre de contrats régis par le droit du travail ou d'autres types de contrats.

114. En ce qui concerne les activités accessoires, l'article 4 de l'ACI dispose qu'en tant que fonctionnaires, les ministres et vice-ministres ne peuvent : a) exercer une activité commerciale ou toute autre activité lucrative, b) remplir la fonction d'organe statutaire ou

siéger au sein d'un organe statutaire, de direction, de surveillance ou de contrôle d'une société commerciale, c) s'engager dans une relation de travail ou analogue ou une relation de service autres que celles découlant de leurs fonctions. Les restrictions ci-dessus ne s'appliquent pas à la gestion du patrimoine propre du fonctionnaire ou aux activités scientifiques, d'enseignement, journalistiques, littéraires, artistiques ou sportives, sauf s'il s'agit d'activités commerciales.

115. L'article 4a de l'ACI dispose que les fonctionnaires précités ne peuvent être exploitants d'une chaîne de radiodiffusion et télévision, éditeurs de périodiques ou propriétaires, membres ou personnes détenant le contrôle d'une personne morale exploitant une chaîne de radiodiffusion et télévision ou éditant un périodique.

116. En ce qui concerne les conseillers ministériels ayant le statut de fonctionnaire, l'article 81(2) de la loi sur la fonction publique dispose qu'un fonctionnaire ne peut exercer une activité accessoire rémunérée qu'avec le consentement préalable écrit de l'autorité qui l'a nommé. Cette restriction ne s'applique pas aux activités suivantes : recherche, enseignement, publication, activités littéraires ou artistiques ; prestation de services en tant qu'expert ou interprète assermenté au titre d'une autre loi pour un tribunal ou une autre administration publique que le lieu d'affectation ; fonctions au sein d'organes consultatifs du gouvernement, d'organes consultatifs ou autres de l'autorité administrative centrale ou d'autorités spéciales qui, en vertu d'une autre loi, exercent les compétences de l'administration d'État ; gestion de leur patrimoine propre.

117. En ce qui concerne les contrats avec les autorités étatiques et les intérêts financiers, l'article 4b de l'ACI contient une restriction à la participation aux procédures de passation de marchés visant les sociétés commerciales dans lesquelles des membres du gouvernement ou une entité dirigée par eux détiennent une participation d'au moins 25 %. L'autorité contractante est tenue d'écarter ces sociétés commerciales des procédures d'adjudication.

118. L'article 4c de l'ACI contient une restriction à l'octroi d'aides à l'investissement visant les sociétés commerciales dans lesquelles des membres du gouvernement ou une entité dirigée par eux détiennent une participation d'au moins 25 %. Ces dispositions, ainsi que l'article 4a de l'ACI mentionné au paragraphe 115, auraient été ajoutées pour tenir compte des affaires analogues à celle dite du « nid de cigogne » dans laquelle l'ancien Premier ministre était impliqué (voir paragraphe 14 dans la partie « contexte » du présent rapport). Cela dit, d'après les représentants de la société civile, elles sont faciles à contourner.

119. L'EEG est d'avis que le régime d'incompatibilités et d'activités accessoires applicable aux PHFE doit être considérablement renforcé et simplifié. Les règles relatives aux incompatibilités sont éparpillées dans divers textes de loi et leurs détails varient. En l'absence de notion générale d'incompatibilité de fonctions, une liste d'incompatibilités est élaborée à chaque fois qu'une nouvelle institution est créée. Ces listes sont souvent constituées pour l'occasion ou copiées sur d'autres lois, ce qui entraîne des disparités entre les textes. De ce fait, il est également très difficile d'avoir une vue d'ensemble des règles applicables, même pour les personnes qui doivent les mettre en œuvre. Lors de la visite sur le terrain, l'attention de l'EEG a été attirée sur la question du cumul de fonctions des PHFE, qui revêt un caractère problématique puisqu'il apparaît que de nombreux ministres siègent aux conseils d'administration de sociétés privées, parfois du ressort de leur portefeuille ministériel. Par

conséquent, un ensemble de lignes directrices ou un manuel clarifiant les règles d'incompatibilité applicables à chaque catégorie de PHFE apporterait une valeur ajoutée.

120. Par ailleurs, l'EEG est préoccupée par l'absence de règles communes concernant l'exercice d'activités accessoires par les conseillers ministériels. Les fonctionnaires et les employés recrutés sur la base de contrats relevant du droit du travail doivent demander à leur employeur l'autorisation d'exercer une activité accessoire rémunérée. Cela dit, comme expliqué précédemment, certains conseillers ministériels sont recrutés pour une mission donnée dans le cadre d'un contrat de prestation de services de conseil. Ils peuvent travailler à temps partiel ou à temps complet, peuvent être rémunérés ou non et peuvent conserver leurs autres fonctions. Cette situation laisse la porte grande ouverte à des conflits d'intérêts potentiels³¹ et doit faire l'objet de règles permettant d'établir de manière transparente et cohérente une distinction entre activités acceptables ou non.

121. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande de renforcer le régime d'incompatibilités et d'activités accessoires applicable à l'ensemble des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif : (i) en résumant les règles applicables relatives aux incompatibilités dans un texte unique ; (ii) en veillant à ce qu'une personne ne puisse conserver ou accepter une activité accessoire sous la forme d'un poste, d'un emploi ou d'un siège au sein d'un conseil d'administration, rémunérés ou non rémunérés, ou d'autres fonctions rémunérées sans un accord écrit fondé sur un examen approfondi ayant déterminé que le poste/l'activité en question ne nuiront pas à son travail habituel ou ne donneront pas lieu à un conflit d'intérêts, et (iii) en rendant ces autorisations accessibles au public.**

Cadeaux

122. Conformément à l'ACI, les fonctionnaires doivent déclarer tous les cadeaux d'une valeur supérieure à 10 000 CZK/408 € dans le Registre central des déclarations, mais uniquement si leur valeur totale est supérieure à 100 000 CZK/4 080 € (voir ci-après). Cette obligation s'applique aux ministres et vice-ministres, mais pas aux conseillers. Cela dit, en vertu de cette règle, les cadeaux ne sont pas déclarés individuellement, mais dans le cadre de la déclaration de revenus.

123. Les PHFE qui relèvent de la fonction publique, ce qui est le cas de certains conseillers ministériels, sont soumis à l'article 77(1)j de la loi sur la fonction publique qui interdit aux fonctionnaires d'accepter des cadeaux ou invitations d'une valeur supérieure à 300 CZK/12 €.

124. Certaines règles éthiques relatives aux cadeaux peuvent s'appliquer aux autres PHFE, selon leur statut, au titre des codes de déontologie adoptés par les différents ministères. Par exemple, le Code d'éthique du Bureau du gouvernement contient un article XII sur la corruption qui traite principalement des cadeaux. Il prévoit toutefois des règles différentes pour les fonctionnaires et les employés et semble tout juste reproduire les dispositions

³¹ Dans une affaire récente portée à la connaissance de l'EEG, le ministre de l'Éducation a démissionné car il avait été en contact étroit avec une personne mêlée à une vaste affaire de corruption, avant d'être renommé à temps partiel comme conseiller du nouveau ministre, tout en restant député. Il a finalement quitté sa fonction de conseiller après de nouvelles révélations sur son implication dans l'affaire de corruption : voir <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-politika-exministr-gazdik-se-vratil-na-ministerstvo-skolstvi-dela-poradce-216931>

législatives. Cela dit, l'EEG n'a pu établir précisément quelles règles s'appliquent à l'ensemble des conseillers ministériels étant donné la diversité de leurs statuts au sein des ministères.

125. L'EEG note qu'il n'y a pas de règles communes ou d'orientations applicables à toutes les PHFE sur la manière de gérer une situation dans laquelle des cadeaux, des avantages ou des invitations sont proposés. Les seules règles existantes sont les obligations de déclaration applicables aux ministres et vice-ministres et l'interdiction faite aux fonctionnaires d'accepter des cadeaux au-delà d'une certaine valeur. Or, comme cela a déjà été évoqué dans le présent rapport, de nombreux conseillers n'ont pas ce statut. Par ailleurs, ces règles ne s'intéressent qu'à la valeur des cadeaux et non au contexte dans lequel ils sont proposés. L'EEG émet également quelques réserves concernant la transparence du système de déclaration, qu'elle exposera plus en détail ci-après.

126. L'EEG estime qu'un ensemble de règles communes et spécifiques doit être mis en place en plus du futur code de conduite qui devrait s'atteler à la question des cadeaux et invitations reçus par les PHFE. Ces règles devraient définir clairement quels sont les cadeaux permis et couvrir les cadeaux en espèces et en nature, les invitations, services, parrainages et autres avantages. Enfin, par souci de transparence, il devrait y avoir un système dédié de déclaration et d'enregistrement des cadeaux reçus par les PHFE en relation avec leurs fonctions. Cela permettrait au public d'être régulièrement informé de ces cadeaux et de l'identité des donateurs. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande de prendre les mesures voulues pour que l'ensemble des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à des règles sur les cadeaux et autres avantages, sous la forme d'orientations pratiques appropriées et d'une obligation de déclarer les cadeaux et autres avantages ; il faudra également veiller à ce que ces informations soient mises à la disposition du public en temps utile.**

Utilisation abusive des ressources publiques

127. La loi sur la passation de marchés publics contient des règles sur le processus de passation de marchés publics et notamment des dispositions visant à prévenir l'utilisation abusive des ressources publiques.

128. L'utilisation abusive de ressources publiques est érigée en infraction pénale dans le Code pénal, sous la qualification de « manœuvres dans la conduite d'une procédure de passation de marchés publics ou de soumission publique » (article 257 de la loi n° 40/2009 Coll.). Elle est passible d'une peine maximale de 10 ans d'emprisonnement lorsque l'auteur des faits est un fonctionnaire.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

129. La plupart des PHFE sont soumises aux lois spécifiques applicables à leur secteur d'activité. Ces lois contiennent généralement une obligation de non-divulgence des informations dont la PHFE a connaissance dans l'exercice de son mandat. Par ailleurs, en ce qui concerne les informations classifiées, la loi n° 412/2005 Coll. sur la protection des informations classifiées s'applique. Elle établit que le Premier ministre et les ministres ont accès aux informations classifiées pendant la durée de leur mandat, dans la mesure où cela est nécessaire, sans avoir besoin d'une habilitation de sécurité. Les vice-ministres et les conseillers doivent obtenir une habilitation de sécurité dans la mesure où ils ont besoin

d'accéder à des informations classifiées dans l'exercice de leurs fonctions. Toutes ces personnes engagent leur responsabilité (pénale) en cas de manquement à leurs obligations de confidentialité, conformément à la loi.

130. L'EEG renvoie à cet égard à la nécessité d'établir des orientations appropriées pour l'ensemble des PHFE et aux recommandations contenues dans le paragraphe 76.

Restrictions post-mandat

131. L'article 6 de l'ACI prévoit un délai de carence d'un an avant qu'un ministre ou vice-ministre puisse accepter un poste au sein d'une entité ayant passé un accord avec l'État au cours des trois années précédant la fin de leur mandat, si la conclusion de cet accord entrait dans leur compétence ou celle de l'autorité pour laquelle ils intervenaient. L'article 83 de la loi sur la fonction publique, qui contient une clause de non-concurrence, s'applique aux conseillers ministériels qui relèvent de la fonction publique.

132. Tous les interlocuteurs avec lesquels l'EEG s'est entretenu sur la question des restrictions post-mandat lors de sa visite sur le terrain s'accordaient à reconnaître que les règles en vigueur avaient un champ d'application trop restreint et se révélaient en grande partie inefficaces dans la pratique. Ces règles concernent les procédures de passation de marchés publics, mais ne s'étendent pas à l'ensemble des activités économiques. Par ailleurs, elles ne s'appliquent pas à la plupart des conseillers ministériels, qui ne sont couverts ni par l'ACI ni par la loi sur la fonction publique. La sanction des violations de l'ACI est confiée aux municipalités, mais ce système ne fonctionne pas dans la pratique (voir paragraphe 148). Plusieurs exemples de passages problématiques de PHFE vers le secteur privé³², possibles avec la législation en vigueur, ont été portés à la connaissance de l'EEG. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande (i) d'étendre le champ d'application des règles relatives aux restrictions post-mandat afin qu'elles couvrent l'ensemble des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif et permettent d'écartier les potentiels conflits d'intérêts lorsque le nouvel emploi de la personne considérée relève d'un domaine d'activité soumis à autorisation ou contrôle par l'organe qu'elle quitte et (ii) de mettre en place un mécanisme assurant l'application effective de ces règles.**

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

Obligations de déclaration

133. Les ministres et vice-ministres, qui font partie des fonctionnaires visés à l'article 2(1) de l'ACI, ont l'obligation de présenter des déclarations d'activité (article 9), de patrimoine (article 10), de revenus et de dettes, ce qui inclut les cadeaux (article 11). Ces déclarations sont transmises par voie électronique au Registre central des déclarations³³ (CRD) tenu par le

³² Dans l'un des exemples les plus récents, l'ancien ministre de l'Intérieur est devenu vice-président du Département de l'industrie de la défense de la Chambre de commerce tchèque, quatre mois après avoir quitté ses fonctions. Son ministère était chargé de la réglementation des armes à feu et son nouvel employeur milite en faveur de l'extension des droits en matière de port d'armes : <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/hamacek-je-mistopredsedou-sekce-obranneho-prumyslu-hospodarske-komory/2195812> ; https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/hamacek-zakon-o-zbranich-delka-zbrojniho-prukazu-snemovna.A200625_121101_domaci_kop

³³ Les formulaires de déclaration (en tchèque) peuvent être consultés à l'adresse : <https://www.justice.cz/web/msp/ke-stazeni>

Département du ministère de la Justice chargé des questions relatives aux conflits d'intérêts et de la lutte contre la corruption. Les déclarations doivent être établies en début de mandat, au 30 juin de chaque année et en fin de mandat. Si un fonctionnaire exerce plusieurs fonctions publiques soumises à une obligation de déclaration, il doit présenter une déclaration pour chacune d'entre elles.

134. Les obligations de déclaration s'appliquent également aux hauts fonctionnaires des ministères qui assument des responsabilités financières, participent aux procédures de passation de marchés publics, prennent des décisions dans les procédures administratives ou participent aux procédures pénales (article 2(2) ACI). Les conseillers ministériels ne sont pas concernés.

135. En vertu de l'article 9 de l'ACI, les activités suivantes doivent être déclarées en début de mandat, puis chaque année et en fin de mandat :

- a) participation dans des entreprises ou statut de travailleur indépendant, en précisant l'objet, les modalités et le lieu d'exercice de ces activités,
- b) partenariat avec ou qualité de membre d'une personne morale exerçant des activités commerciales, en indiquant le nom de l'entité en question,
- c) qualité de membre d'un organe statutaire, de gestion ou de surveillance d'une personne morale exerçant des activités commerciales, en indiquant le nom de l'entité en question,
- d) relations de travail et de service autres que les fonctions publiques,
- e) participation dans des sociétés éditrices de périodiques ou de radio- et télédiffusion, et qualité de membre d'un organe statutaire, de gestion ou de surveillance d'une telle société.

136. En vertu de l'article 10 de l'ACI, les ministres et vice-ministres doivent déclarer les biens dont ils sont propriétaires la veille de leur prise de fonctions, ainsi que tout bien acquis pendant la durée de leur mandat ; cela inclut :

- a) les biens immobiliers,
- b) les titres, titres dématérialisés ou droits liés à des titres,
- c) la participation dans une société commerciale ne prenant pas la forme de titres ou titres dématérialisés,
- d) les autres biens mobiliers, identifiés par type, d'une valeur supérieure à 500 000 CZK/20 400 EUR.

137. L'article 11 de l'ACI prévoit une obligation de déclaration des revenus et du passif. Au début du mandat, les dettes impayées d'une valeur supérieure à 100 000 CZK/4 078 € doivent être déclarées. Pour ce qui est des revenus perçus et dettes contractées au cours du mandat, les éléments suivants doivent être déclarés : les revenus ou autres avantages matériels et cadeaux d'une valeur supérieure à 10 000 CZK/408 €, les primes, les revenus d'activités commerciales ou autres activités rémunérées ainsi que les dividendes ou autres revenus tirés de la participation ou des activités du fonctionnaire dans une société commerciale, si le montant total de ces revenus ou autres avantages matériels est supérieur à 100 000 CZK/4078 € au cours de l'année civile. Cela n'inclut pas les traitements, rémunérations ou indemnités qu'un fonctionnaire perçoit pour l'exercice de ses fonctions officielles ni les revenus de son conjoint ou partenaire.

138. Avant 2020, les déclarations de certains agents publics étaient publiées en ligne. Cela dit, depuis l'entrée en vigueur d'un amendement à l'ACI le 1^{er} juillet 2022 à la suite d'une

décision de la Cour constitutionnelle³⁴, l'accès du public aux déclarations ne se fait plus que sur demande. Toute personne qui en fait la demande reçoit un identifiant et un mot de passe valables pour 6 mois, lui permettant de consulter l'ensemble des déclarations du fonctionnaire visé par la demande.

139. De l'avis de l'EEG, il convient d'accroître la transparence du système de déclaration à plusieurs égards. Tout d'abord, elle note que les conseillers ministériels ne sont pas assujettis à des obligations de déclaration. Elle rappelle la position exprimée de longue date par le GRECO selon laquelle les conseillers ministériels sont exposés à des risques similaires aux autres PHFE sur le plan de l'intégrité et devraient donc être soumis au même régime de déclaration. L'EEG constate également que les déclarations ne s'étendent pas au patrimoine, aux activités et aux intérêts des conjoints et membres de la famille à charge. Or, ces informations peuvent être importantes pour détecter d'éventuels conflits d'intérêts.

140. Par ailleurs, il n'y a pas suffisamment de transparence en ce qui concerne les cadeaux. Les cadeaux d'une valeur supérieure à 10 000 CZK/408 € doivent être déclarés, mais uniquement si leur valeur totale est supérieure à 100 000 CZK/4078 € sur une année donnée. Cela permet de recevoir plusieurs cadeaux d'une valeur supérieure à 10 000 CZK sans les déclarer, tant que leur valeur totale reste inférieure au seuil de 100 000 CZK/4078 € applicable aux cadeaux et autres revenus d'activités commerciales. Ce montant global est bien trop élevé et devra être abaissé dans le contexte de la mise en œuvre de la recommandation du paragraphe 126 demandant la mise en place d'un système de déclaration des cadeaux pour plus de transparence en la matière.

141. Enfin, lors de la visite sur le terrain, l'EEG a longuement discuté des récents changements apportés aux modalités d'accès aux déclarations des PHFE pour faire suite à la décision de la Cour constitutionnelle excluant la publication des déclarations au motif qu'elle constituerait une ingérence disproportionnée dans le droit au respect de la vie privée des personnes concernées. Ces changements suscitent des interrogations et des craintes chez les représentants des médias et de la société civile, d'autant plus que les données mises à disposition ne peuvent être utilisées que pour rechercher une éventuelle violation de l'ACI et non à d'autres fins. De manière générale, l'EEG tient à souligner que le GRECO a toujours plaidé en faveur d'un accès libre et aisé du public aux informations concernant le patrimoine, les activités et les intérêts des PHFE, pour permettre des comparaisons au fil du temps. Par rapport à d'autres catégories de fonctionnaires, les PHFE devraient être soumises à des normes de responsabilité et de transparence plus strictes et jouissent en principe d'un degré d'intimité moindre. L'EEG est d'avis que la récente restriction des modalités d'accès va à l'encontre de ces objectifs. En conditionnant l'obtention de données au dépôt d'une demande, à une identification et à l'octroi d'un mot de passe, on multiplie les obstacles réels et potentiels à l'accès aux données, qui pourrait être facilement retardé ou limité, même si

³⁴ Pl. ÚS 38/17 du 11 février 2020 : la Cour a conclu que la publication de déclarations de patrimoine portait atteinte à la vie privée et que l'introduction de la barrière formelle d'une demande individuelle d'accès à ces données ne constituait donc pas un obstacle à la prévention ou à la mise en évidence de conflits d'intérêts ou au renforcement de la confiance du public dans les activités des pouvoirs publics. Elle a considéré de la même manière que l'accessibilité des données sur demande suffisait à assurer la fonction préventive de la divulgation d'informations, les fonctionnaires étant conscients de la possibilité offerte à toute personne dûment identifiée d'accéder aux données du registre des déclarations et de détecter un éventuel conflit d'intérêts. Le coût ou la charge administrative potentiels de la communication d'informations sur demande ne justifiaient pas d'opter pour la publication, le principe selon lequel l'État ne devrait imposer que des obligations qu'il est en mesure de contrôler et de faire respecter devant s'appliquer invariablement.

cela ne semble pas être le cas à l'heure actuelle. Il est souhaitable d'assurer sans retard la publication en ligne des déclarations des PHFE pour renforcer encore le contrôle démocratique et satisfaire l'intérêt légitime du public à recevoir des informations sur les intérêts financiers et autres intérêts privés des PHFE dès qu'elles sont disponibles. En toute logique, cela nécessite également de supprimer les sanctions qui s'appliquent actuellement en cas de divulgation illicite d'informations (voir ci-dessous, paragraphe 146). Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande (i) de soumettre les conseillers ministériels aux mêmes obligations de déclaration que les ministres et vice-ministres ; (ii) de faire en sorte que les déclarations des PHFE soient accessibles facilement et en temps utile au grand public ; et (iii) d'envisager la possibilité de demander dans ces déclarations des informations sur les partenaires et membres de la famille à charge (étant entendu que ces données n'auraient pas nécessairement à être rendues publiques).**

Mécanismes de contrôle

142. Le CRD détecte automatiquement les retards de dépôt des déclarations par les fonctionnaires. Le contenu des déclarations est passé en revue par l'unité du registre des déclarations du Département des conflits d'intérêts et de la lutte contre la corruption du ministère de la Justice, qui emploie 11 personnes. Deux d'entre elles s'occupent de la vérification des déclarations, qui sont examinées sur la base d'une sélection aléatoire ou d'un signalement. Elles comparent le contenu de la déclaration avec plusieurs registres publics comme le registre foncier, le registre des entreprises, le registre des véhicules à moteur, le registre des bénéficiaires effectifs, etc.

143. En cas de suspicion de manquement à l'une quelconque des obligations, le ministère de la Justice en informe l'autorité locale compétente qui peut ensuite imposer des sanctions conformément à la loi sur les conflits d'intérêts. Cette autorité locale peut également réaliser son propre examen du contenu des déclarations.

144. L'EEG a appris lors de ses discussions sur le terrain que le système d'examen des déclarations était surtout destiné à s'assurer que les déclarations sont soumises dans les délais. Le système est en grande partie automatisé et ne traite pas en priorité les déclarations des PHFE ou des personnes considérées comme étant exposées à des risques plus importants en matière d'intégrité. Deux employés du Département des conflits d'intérêts et de la lutte contre la corruption du ministère de la Justice vérifient les déclarations ayant fait l'objet de signalements. Pour l'EEG, ce dispositif semble totalement inadapté si l'on considère que près de 30 000 fonctionnaires présentent des déclarations et que 2 000 environ ne le font pas à temps. La vérification consiste à croiser les données contenues dans les déclarations avec celles des registres publics, mais le département compétent n'a pas accès à tous les registres nécessaires dans la sphère économique. Du fait de ce manque criant de personnel, le département ne s'appuie que sur les signalements du public pour vérifier les déclarations potentiellement problématiques. La récente restriction de l'accès du public aux déclarations, évoquée plus haut (voir paragraphe 141), pourrait tarir cette source d'informations et limiter encore plus le contrôle sur le fond, déjà peu développé. Par ailleurs, le régime de sanctions en vigueur pour violation des obligations de déclaration ne peut être considéré comme effectif, proportionné et dissuasif (voir ci-après, paragraphe 148). Dernier point, mais non le moindre, l'EEG tient à souligner que le contrôle est réalisé par un département du ministère de la Justice, ce qui soulève des questions quant à sa capacité à contrôler les PHFE de manière suffisamment indépendante. Dans ces conditions, il serait souhaitable de lancer une réforme

ambitieuse visant à instaurer un système de contrôle effectif, crédible et transparent. Par conséquent, le **GRECO recommande d'établir un mécanisme indépendant de contrôle des déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif, bénéficiant de conditions techniques et juridiques adéquates pour obtenir l'accès aux informations nécessaires, ainsi que de ressources humaines et financières suffisantes, de manière à pouvoir contrôler les déclarations sur le fond de manière effective et en temps utile et imposer des sanctions administratives.**

Mécanismes de contrôle et de responsabilisation

Procédures pénales et immunités

145. Il n'y a pas d'immunité spécifique applicable aux ministres, aux vice-ministres ou à leurs conseillers. Les ministres jouissent d'une immunité de poursuites pénales uniquement lorsqu'ils exercent en parallèle un mandat de député ou de sénateur. Ils ne peuvent alors être poursuivis pénalement pour les déclarations faites dans leurs chambres respectives ou les organes de ces dernières. Ils ne sont soumis qu'aux procédures disciplinaires de la chambre dont ils sont membres. Les députés et sénateurs ne peuvent faire l'objet de poursuites pénales sans l'accord de leur chambre. Si celle-ci refuse de donner son accord, les poursuites pénales sont exclues pour la durée de leur mandat (art. 27 de la Constitution). Il est ressorti des échanges tenus sur site que l'immunité parlementaire n'était pas considérée comme un obstacle à l'ouverture de poursuites pénales pour corruption, car toutes les demandes de levée de l'immunité à cette fin seraient acceptées.

Mécanismes de responsabilisation non pénale

146. Les violations des dispositions de l'ACI sont des infractions administratives passibles d'amendes ou d'avertissements, comme suit :

- en cas de violation des obligations de déclarations et des dispositions sur l'accès aux déclarations : une amende d'un montant compris entre 1 000 et 50 000 CZK (42 et 2 038 €) ou un avertissement ;
- en cas de violation des dispositions sur les activités incompatibles : une amende de 5 000 à 250 000 CZK (211 à 10 191 €) ;
- en cas de violation des restrictions post-mandat : une amende de 25 000 à 500 000 CZK (1058 à 20 383 €) (article 23 ACI).

147. Ces sanctions sont imposées par la commune du lieu de résidence de l'auteur de l'infraction. Si ce dernier est également député, il peut demander à ce que la question soit traitée par la Commission des immunités du Parlement dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

148. De nombreux interlocuteurs de l'EEG sur le terrain ont critiqué le régime de sanctions institué par l'ACI, qui se révélerait en grande partie inefficace dans la pratique. D'après une évaluation d'impact de l'ACI conduite par le ministère de la Justice en 2018, la plupart des amendes infligées par les communes correspondaient aux montants les plus faibles prévus par la loi. L'amende de 1 000 CZK/42 € infligée en cas de violation des dispositions relatives aux déclarations a même été qualifiée par certains interlocuteurs de « taxe vie privée » permettant aux déclarants d'échapper à leurs obligations de divulgation d'informations. Certaines communes ont préféré imposer des avertissements répétés aux fonctionnaires

concernés plutôt que des amendes, chaque fois que la loi l'autorisait. De l'avis de l'EEG, ces pratiques doivent être revues pour rendre les sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Il serait clairement préférable de conférer à un organisme de contrôle indépendant la compétence de prononcer des sanctions en vertu de l'ACI. L'EEG renvoie à cet égard à la recommandation faite au paragraphe 144.

149. En ce qui concerne les sanctions relatives aux autres règles de conduite applicables aux PHFE, l'EEG renvoie à la recommandation du paragraphe 76.

150. On trouvera des statistiques sur les infractions administratives et notamment sur le défaut de présentation de déclarations, sur les pages suivantes :
<https://justice.cz/web/msp/aktuality?clanek=rok-2022>,
<https://justice.cz/web/msp/aktuality?clanek=rok-20-2> et
<https://justice.cz/web/msp/aktuality?clanek=rok-20-1>

151. Un ministre du gouvernement actuel, qui est en place depuis décembre 2021, a démissionné à cause de contacts avec un lobbyiste impliqué dans une affaire de corruption faisant l'objet d'une enquête. Il y a aussi eu plusieurs démissions et révocations dans le précédent gouvernement. Plusieurs ministres ont démissionné de leur propre chef ou à la demande du Premier ministre ou du Président de la République pour diverses raisons, dont des allégations de plagiat, une violation des règles de confinement durant la pandémie de covid-19 ou de fausses déclarations de patrimoine et de revenus. La démission d'un ancien ministre de la Justice était également liée à une tentative présumée de l'ancien Premier ministre d'influer sur des procédures pénales³⁵. D'autres ministres ont été révoqués, notamment pour avoir passé un contrat sans avoir engagé de procédure d'appel d'offres et sans avoir informé le gouvernement.

³⁵ Voir paragraphe 14.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et responsabilisation des services répressifs

Aperçu des diverses autorités répressives

152. En République tchèque, la seule autorité répressive dotée de pouvoirs coercitifs et d'une compétence générale de protection des personnes, des biens et de l'ordre public, ainsi que d'enquête sur les crimes et délits, est la police de la République tchèque.

153. Conformément à l'article 1(12) du Code de procédure pénale, les autorités suivantes exercent également des pouvoirs d'application de la loi dans leur domaine de compétence :

- l'Inspection générale des forces de sécurité (GIBS) sur la base de la loi n° 341/2011 Coll. relative à l'Inspection générale des forces de sécurité. La GIBS inspecte, détecte et enquête sur les infractions commises par les membres de la police de la République tchèque, de l'administration des douanes de la République tchèque, des services pénitentiaires de la République tchèque et des membres de la GIBS ainsi que des employés civils de ces corps ;
- la police militaire dans les procédures relatives à des infractions pénales commises par les membres des forces armées ;
- le service pénitentiaire de la République tchèque dans les procédures relatives à des infractions pénales commises par ses membres ;
- les services de renseignement dans les procédures relatives à des infractions pénales commises par leurs membres ;
- le Bureau des relations extérieures et de l'information dans les procédures relatives à des infractions pénales commises par ses membres ;
- les services de renseignement militaire dans les procédures relatives à des infractions pénales commises par leurs membres ;
- l'administration des douanes de la République tchèque dans les procédures concernant des infractions pénales :
 - i. À la législation et aux règlements douaniers sur l'importation, l'exportation ou le transport de marchandises, y compris dans les affaires portant sur des infractions pénales commises par les membres des forces armées ou des forces de sécurité ;
 - ii. Aux réglementations légales relatives au placement et à l'acquisition de marchandises dans les États membres de l'UE, si ces marchandises franchissent les frontières nationales de la République tchèque ;
 - iii. Aux dispositions fiscales relatives à la taxe sur la valeur ajoutée ;
 - iv. À la réglementation fiscale lorsque les autorités douanières sont l'administrateur fiscal.

Organisation et responsabilisation de certains services répressifs

154. La police de la République tchèque est un corps de sécurité armé, hiérarchique et unifié. Elle est dirigée par le président de la police – qui est nommé par le ministre de l'Intérieur et rend compte à ce dernier – et se compose de la présidence de la police (présidium), d'unités ayant une compétence nationale, de directions régionales et d'unités gérées dans le cadre de ces directions régionales. Les principaux textes régissant les activités

de la police sont la loi n° 273/2008 Coll. sur la police de la République tchèque (ci-après « loi sur la police »), la loi n° 361/2003 Coll. sur les relations de service des membres des forces de sécurité (ci-après « ZSP ») et le Code de procédure pénale (loi n° 141/1961 Coll., ci-après « CPP »).

155. Les départements de la police ayant une compétence nationale sont établis par le ministre de l'Intérieur sur proposition du président de la police. Certains apportent un soutien spécifique à d'autres unités de police tandis que d'autres sont spécialisés. Ce sont :

- l'Institut de criminalistique de Prague ;
- le Service de l'aviation ;
- le Bureau national de lutte contre le crime organisé du Service d'enquête et de police criminelle (NCOZ), chargé d'enquêter sur les infractions liées à la corruption ;
- le Bureau national de lutte contre les stupéfiants du Service d'enquête et de police criminelle ;
- le Centre national contre le terrorisme, l'extrémisme et la cybercriminalité ;
- l'Unité des opérations spéciales du Service d'enquête et de police criminelle, qui s'occupe des opérations d'infiltration et des couvertures, des faux transferts de fonds et de la protection de courte durée de témoins importants de crimes (unité d'appui, ne réalise pas d'enquêtes) ;
- l'Unité de renseignement du Service d'enquête et de police criminelle chargée des écoutes téléphoniques, de la surveillance de personnes, etc. (unité d'appui, ne réalise pas d'enquêtes) ;
- le Bureau de documentation et d'investigation des crimes du communisme du Service d'enquête et de police criminelle ;
- le Service de neutralisation des explosifs et munitions ;
- la Direction du service de police étrangère ;
- l'Unité de protection du président de la République tchèque ;
- l'Unité de protection des agents chargés de fonctions constitutionnelles ;
- l'Unité de formation de la police et d'entraînement au service ;
- l'Unité d'intervention rapide.

156. Quatorze directions régionales établies par la loi sont au service de la population dans les territoires qui leur sont attribués. Au sein de ces directions régionales, le président de la police peut, sur proposition du directeur régional de la police, créer d'autres unités territoriales subordonnées. Tel est le cas à Brno, Ostrava et Pilsen ainsi que dans la capitale, Prague, où il y a quatre bureaux de district. Des départements locaux et de district sont ensuite constitués au sein de ces départements et directions.

157. Les activités de la police sont gérées par la présidence de la police, qui fixe les objectifs de développement de la police, établit le cadre de son organisation et de sa gestion et définit les missions de chaque service de police. La présidence de la police analyse et supervise également les activités de la police, crée les conditions permettant aux unités de remplir leur mission et coordonne leurs activités lorsqu'elles effectuent des missions allant au-delà de leurs compétences territoriales ou matérielles. La présidence est dirigée par le président de la police.

158. La police est subordonnée au ministère de l'Intérieur qui met en place les conditions de la réalisation de ses missions (article 5 de la loi sur la police). En particulier, le ministère de

l'Intérieur analyse les facteurs de risque constituant une menace pour l'ordre public et la sûreté de l'État, définit des cadres contraignants dans le domaine de l'ordre public et de la sûreté et en supervise l'exécution, prépare des propositions de changements systémiques dans les activités de la police et participe à leur mise en œuvre, formule des avis d'expert, demande des informations et explications aux services de police dans le cadre de ses activités relatives à la police, contribue à la coopération internationale de la police et crée les conditions d'une coopération de la police avec les autorités administratives centrales et d'autres organes de l'État.

159. Une autorité de police ne peut recevoir d'instructions de nature politique dans le domaine de la détection et des enquêtes sur des actes illégaux. Bien que cette interdiction ne soit contenue dans aucune disposition écrite spécifique, elle découle, d'après les autorités, de la nature même du Code pénal. Par exemple, l'article 1 du Code pénal dispose que les procédures pénales ont notamment pour but de renforcer la légalité ; son article 2 prévoit que le procureur public est tenu de poursuivre toutes les infractions pénales dont il a connaissance, et que les services répressifs interviennent d'office et agissent conformément à leurs droits et obligations énoncés dans le Code pénal. Seul le procureur public est habilité à donner des instructions contraignantes pour la réalisation d'enquêtes sur des infractions pénales ; il est également chargé de superviser la légalité des procédures pénales (article 174). Les autorités évoquent aussi à ce propos le devoir d'initiative des policiers inscrit à l'article 10 de la loi sur la police, qui leur impose de prendre des mesures à l'égard de toute activité illégale dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Elles rappellent enfin l'interdiction faite aux policiers d'être membres ou d'exercer des activités pour le compte d'un parti ou d'un mouvement politique (article 47, ZSP) et leur devoir de s'abstenir de toute action susceptible de donner lieu à un conflit entre les intérêts du service et leurs intérêts personnels et de compromettre la confiance dans l'exécution impartiale de leurs fonctions (article 45 par. 1 alinéa b), ZSP). L'ingérence politique dans les activités de la police n'a pas été signalée comme un sujet de préoccupation lors des entretiens sur le terrain.

160. Au 1^{er} janvier 2023, la police employait au total 39 306 policiers et agents, dont 82 % d'hommes et 18 % de femmes. Les femmes représentent 16% du personnel aux postes de direction. La répartition par âge et niveau d'études est la suivante :

Répartition par niveau d'études :

1.1.2023	Enseignement secondaire	Enseignement secondaire avec diplôme	Enseignement supérieur professionnel	Licence	Études universitaires supérieures	Total
Hommes	48	17 570	1 111	6 798	6 721	32 248
Femmes	3	2 672	242	1 667	2 474	7 058
Total	51	20 242	1 353	8 465	9 175	39 306

Répartition par âge :

1.1.2023	Moins de 20 ans	20-29	30-39	40-49	50-59	Plus de 60 ans	Total
Hommes	95	6 320	9 407	11 161	4 726	539	32 248
Femmes	36	1 278	1 849	2 765	1 001	129	7 058
Total	131	7 598	11 256	13 926	5 727	668	39 306

Répartition selon les postes :

01/01/2023	1 ^{er} niveau (directeurs régionaux de la police, directeurs régionaux adjoints de la police et adjoints du président de la police)	2 ^e niveau (directeurs, directeurs adjoints et subordonnés, chefs de département de la présidence, directeurs municipaux et de district, leurs adjoints et subordonnés)	3 ^e niveau (chefs d'unités, chefs adjoints d'unités)	4 ^e niveau (chef de groupe, d'équipe ou de groupe de travail)	Total
Hommes	82	625	2 253	668	3 628
Femmes	2	82	276	48	408
Total	84	707	2 529	716	4 036

161. S'agissant de l'équilibre entre les sexes, l'EEG note que le pourcentage de femmes dans la police est faible, à 18 %. Les autorités ont expliqué que des initiatives étaient en cours pour accroître la représentation des femmes dans les forces de sécurité et en particulier dans la police, notamment en présentant celle-ci comme un employeur fiable, sérieux et stable proposant aux femmes des conditions de travail attractives. L'EEG considère que des mesures plus énergiques devraient être prises pour corriger ce déséquilibre. Les forces de sécurité devraient le plus possible être représentatives de la société dans son ensemble. La diversité, y compris aux postes d'encadrement, peut avoir des effets positifs sur la profession, par exemple dans les contacts avec le public, mais aussi en créant un environnement plus hétérogène dans certaines parties de la police pour briser une éventuelle loi du silence, réduire le risque d'une pensée de groupe, continuer à développer les pratiques de vérification multiple, etc. Compte tenu de ces éléments, le **GRECO recommande de prendre des mesures pour augmenter la représentation des femmes à tous les niveaux au sein de la police, en particulier aux postes de direction.**

Accès à l'information

162. Il est possible d'obtenir des informations sur les activités de la police en application de la loi n° 106/1999 sur le libre accès à l'information (voir la partie consacrée aux PHFE pour plus de détails à ce sujet). Les informations fournies en réponse aux demandes d'accès à l'information doivent être publiées sur les sites Web correspondants de la police³⁶. Les parties à une procédure pénale peuvent recevoir des informations sur la procédure sous certaines conditions, conformément à l'article 65 du Code pénal. Par ailleurs, la police, et notamment le NCOZ, publie régulièrement des communiqués de presse. Les demandes d'accès à l'information sont traitées par le service de communication, qui les transmet à l'autorité concernée, que ce soit la présidence ou les directions régionales. Les discussions menées sur

³⁶ D'après les données fournies à l'EEG, la présidence a reçu 1 492 demandes d'information en 2021 et a refusé l'accès dans 292 cas. La décision de refus a fait l'objet d'un recours dans 92 affaires, dont 30 ont abouti.

site n'ont pas révélé de préoccupations majeures concernant l'accès du public aux documents officiels relatifs à la police dans la pratique.

Confiance du public à l'égard des services répressifs

163. D'après les résultats d'une enquête nationale indépendante³⁷ publiés le 8 juin 2022, la confiance dans la police avait augmenté de 9 points de pourcentage à 79 % par rapport à la précédente enquête d'août 2021. Ce chiffre est le plus haut jamais atteint depuis le début des mesures en 1994. Avec quelques fluctuations, la confiance dans la police enregistre une hausse continue depuis septembre 2008 et a progressé au total de 36 points de pourcentage.

Syndicats et associations professionnelles

164. Les syndicats suivants sont reconnus et actifs au sein de la présidence de la police de République tchèque : le Comité de coordination des syndicats de base des employés civils de la police de République tchèque du Syndicat des autorités et organisations de l'État, le Syndicat indépendant de la police de République tchèque, l'Union des forces de sécurité du ministère de l'Intérieur, la Confédération des organisations syndicales de police, z.s. et le syndicat Pro Libertate.

165. L'Union indépendante de la police de République tchèque (ci-après « NOS PČR ») est la première et la plus grande organisation syndicale de policiers et d'employés de la police, avec plus de 17 000 membres. Elle regroupe des officiers et employés des forces de sécurité, du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Justice et des unités organisationnelles de l'État chargées de l'exécution de leurs missions. NOS PČR se compose de plus de 100 organisations de base qui en forment la structure organisationnelle et mènent les activités syndicales dans leur secteur. Les organisations de base de la police sont constituées en conseils départementaux au sein des antennes régionales et de la présidence de la police, où elles exercent leurs activités.

Politique anticorruption et d'intégrité

Politique anticorruption et d'intégrité, mesures de gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption

166. Le président de la police a adopté un programme de lutte contre la corruption au sein de la police de République tchèque le 22 juin 2020 (circulaire n° 140/2020 et son annexe). Celui-ci comporte cinq piliers, conformément au programme interne de lutte contre la corruption du ministère de l'Intérieur : 1. Créer et renforcer le climat de lutte contre la corruption par la promotion de mesures anticorruption, le contrôle et le suivi actifs du respect des règles d'éthique, la formation initiale et continue, le signalement des soupçons de corruption et la protection des donneurs d'alerte ; 2. Assurer la transparence en tenant à jour les informations concernant les fonds publics et le système de prise de décision ainsi que les informations de base sur la lutte contre la corruption publiées sur le site Web de la police ; 3. Suivre en permanence les risques de corruption et prendre des mesures spécifiques pour les atténuer ; 4. Prendre des mesures correctrices appropriées et efficaces en cas de soupçons de corruption ; 5. Évaluer et mettre à jour le programme tous les deux ans.

³⁷ Enquête menée par le Centre d'étude de l'opinion publique de l'Institut de sociologie de l'Académie des sciences de République tchèque : [Důvěra k vybraným institucím veřejného života a mezilidská důvěra – jaro 2022 - Centrum pro výzkum veřejného mínění \(cas.cz\)](https://www.cas.cz/)

167. Les domaines à risque identifiés dans ce programme englobent : l'acquisition de biens ou de services pour les services de police, le recours à des prestataires extérieurs pour des activités qui devraient être réalisées au sein du service de police, la réception et la gestion de biens par les services de police, la conduite de procédures pénales et la gestion des informations connexes, les enquêtes sur les infractions et accidents de la route, le recours à des autorisations factuelles, le traitement d'informations obtenues à partir de systèmes d'information, les procédures relatives à des faits commis par les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, et en particulier celles relatives à des infractions disciplinaires et des actes constitutifs d'infractions, le traitement des plaintes, demandes et notifications, ainsi que le contrôle et la surveillance dans le domaine des armes, des munitions, des explosifs et du matériel de sécurité. Ces catégories sont actualisées tous les deux ans par la présidence de la police sur la base d'informations envoyées par chaque unité de police au Service de contrôle interne de la police et au ministère de l'Intérieur.

168. Parmi les mesures de gestion des risques citées, figurent les mesures d'atténuation suivantes : toutes les grandes décisions sont justifiées par écrit et co-signées par plusieurs personnes ; de nombreux policiers sont équipés de caméras portatives qui doivent être activées lorsqu'ils exercent leurs pouvoirs de police ; des caméras embarquées à déclenchement automatique sont également placées dans les véhicules de service ; les patrouilles de police sont toujours composées d'au moins deux membres, avec rotation régulière des équipiers ; les policiers doivent dresser un procès-verbal de tout exercice de leurs pouvoirs, qui est ensuite contrôlé par un supérieur direct ; tous les accès aux bases de données de la police nécessitent un mot de passe et doivent être justifiés par un motif officiel ; des inspections régulières sont menées par les autorités de contrôle interne, par exemple des inspections sur la manière dont sont gérés le produit des amendes ou les ressources financières spéciales affectées à des activités opérationnelles.

169. Il convient également de mentionner parmi les mesures de gestion des risques le test de fiabilité auquel l'Inspection générale des forces de sécurité (GIBS) peut soumettre les membres des forces de sécurité en vertu de l'article 41 de la loi n° 341/2011 Coll. sur l'Inspection générale des forces de sécurité. Ces tests sont une forme de contrôle d'intégrité permettant d'évaluer la résistance d'une personne à une conduite illégale. Ils sont pratiqués en République tchèque depuis 2009.

170. Les tests de fiabilité consistent à créer une situation concrète que la personne évaluée doit résoudre, pour prévenir ou détecter un éventuel comportement illégal. Les tests de fiabilité obéissent à des règles et procédures internes strictes. Ils sont effectués à la demande des services de direction du GIBS et doivent être approuvés par les deux directeurs adjoints. Le scénario du test doit également être approuvé. Toute forme de provocation ou incitation à enfreindre la loi est interdite et le test ne peut mettre en danger la vie d'autrui ou entraîner des dommages matériels. Les résultats du test peuvent être utilisés comme preuve dans une procédure pénale et peuvent déclencher l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Le GIBS communique également aux forces de sécurité compétentes les noms des personnes testées qui n'ont commis aucune infraction lors du test de fiabilité. Soixante-six contrôles d'intégrité ont eu lieu en 2021. Des actes illégaux ont été constatés chez deux membres de la police et un membre du service pénitentiaire.

171. Les autorités considèrent que l'introduction des tests de fiabilité a nettement réduit la corruption et augmenté le nombre de signalements d'offres de pot-de-vin par des agents. Dans des enquêtes menées auprès du personnel, plus de la moitié des personnes interrogées estimaient que ces tests avaient un effet préventif.

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

172. Les opérations d'infiltration et les contacts avec des tiers et des témoins sont régis par le CPP (article 2) et la loi sur la police (article 73), ainsi que par les instruments de gestion interne suivants : instruction du chef de la police n° 15/2016 sur les fouilles opérationnelles et la constitution d'équipes et de groupes de travail ; instruction du chef de la police n° 140/2019 sur le recours à des informateurs ; instruction contraignante du chef de la police n° 197/2008 réglementant la procédure de demande et de réalisation d'un faux transfert ; instruction contraignante du chef de la police n° 194/2008 réglementant la procédure d'utilisation d'un agent.

Principes éthiques

173. Le titre III de la loi sur la police énonce les devoirs élémentaires des policiers en vertu des principes de courtoisie, d'initiative et d'équité de la procédure et du devoir d'instruire. En application de l'article 45-46 de la ZSP, tout policier doit observer la discipline consistant à s'acquitter de ses fonctions officielles de manière impartiale, consciencieuse et appropriée, conformément aux dispositions légales en vigueur, au statut de la fonction publique et aux règlements internes applicables.

174. Des règles éthiques sont ensuite établies dans des actes administratifs internes. Les plus importants sont l'instruction contraignante du chef de la police n° 181/2006 énonçant les règles fondamentales de conduite, de déontologie et de courtoisie au sein de la police de République tchèque et la circulaire n° 154/2011 du chef de la police sur l'éthique professionnelle de la police de République tchèque (ci-après « le Code d'éthique »). La première a une valeur déclaratoire tandis que la seconde est plus prescriptive. Les deux documents ont été publiés sous la forme d'instruments de gestion interne, c'est-à-dire d'instruments découlant d'un processus législatif formalisé dans lequel un projet est établi, envoyé à l'ensemble des unités organisationnelles de la police pour observations et modifié en conséquence avant d'être publié dans le système d'information de la police. Le Code d'éthique est également affiché dans les commissariats. Un comité d'éthique composé d'au moins neuf membres nommés par le président de la police est chargé de promouvoir l'éthique professionnelle au sein de la police et de soumettre au président de la police des propositions de mise à jour du Code.

175. Le Code d'éthique comporte cinq articles énonçant les buts et valeurs fondamentales de la police et ses engagements envers la société, ainsi que les obligations des policiers à l'égard de leurs collègues et les principes de conduite personnelle et professionnelle. L'instruction contraignante sur les règles de conduite ne contient pas de règles d'intégrité si ce n'est une interdiction d'accepter les cadeaux et autres avantages. Le Code d'éthique et les règles de conduite font partie de la formation de base des policiers et sont intégrés aux cours sur la lutte contre la corruption. Toute violation de leurs dispositions constitue un manquement aux règles disciplinaires officielles et peut donner lieu à l'ouverture d'une procédure disciplinaire.

176. L'EEG note avec satisfaction que le Code d'éthique et les règles de conduite sont régulièrement mis à jour pour répondre aux tendances et défis du moment. Elle relève par ailleurs que les autorités ont dit leur intention de revoir la composition et le fonctionnement du Comité d'éthique pour le rendre moins formel et y inclure davantage d'agents issus des rangs inférieurs à ceux de la haute direction. Le fait que ces documents soient directement applicables est également positif.

177. L'EEG note que le Code d'éthique comme l'instruction contraignante sur les règles de conduite contiennent quelques dispositions traitant de l'intégrité de la police. Cela dit, ils manquent de précision sur ce point et ne donnent guère d'indications pratiques ou d'exemples de dilemmes éthiques. D'après les autorités, cela a été fait à dessein pour éviter toute ambiguïté. Néanmoins, l'EEG considère que des recommandations supplémentaires doivent être élaborées, en particulier sur des sujets tels que les cadeaux ou les conflits d'intérêts, pour lesquels il n'existe que des principes généraux. Par conséquent, le **GRECO recommande de compléter le Code d'éthique et l'Instruction contraignante sur les règles de conduite par des orientations pratiques assorties d'exemples concrets illustrant les questions d'intégrité et les domaines à risque.**

Conseils, formation et sensibilisation

178. La formation est organisée par le Département de formation de la police et d'entraînement au service. Les questions relatives à la corruption sont abordées dans la formation de base, qui est obligatoire, dure une journée et aborde les termes liés à des situations de corruption, décrit ces situations et la manière de les documenter.

179. Il est également fait référence à une formation d'une journée sur « les problèmes de corruption », qui varie selon les fonctions exercées par le policier. Elle est obligatoire pour le personnel d'encadrement. Elle se divise en trois parties, la première sur certains aspects du droit pénal et administratif, la deuxième sur les situations et risques de corruption et la troisième sur les compétences en communication et la réaction à adopter face à des situations de corruption. Tous les chefs de service participent en outre à une formation en ligne axée sur la reconnaissance des pratiques de corruption chez leurs subordonnés. L'accent est également mis sur la sélection des nouveaux employés et sur l'évaluation transparente des événements positifs et négatifs survenus dans l'exercice des fonctions. Enfin, le bureau de contrôle interne de la présidence de la police a préparé un bulletin d'information envoyé à l'ensemble des agents et publié sur le portail interne de la police, dans lequel il met en avant certains dossiers posant des questions d'intégrité.

180. En ce qui concerne les conseils sur les questions d'intégrité, tout policier ou employé de la police peut contacter un membre de son Département de contrôle interne ou du Département d'analyse juridique. Des questions peuvent également être posées sur un nouveau portail de communication et d'information de la police et doivent recevoir une réponse dans un délai de cinq jours. Les réponses aux questions fréquemment posées sont publiées sur le portail.

181. L'EEG note qu'il n'y a pas de mécanisme spécifique permettant de fournir des conseils sur les questions d'intégrité au sein de la police. Le Département de contrôle interne a été cité parmi les ressources possibles. Cela dit, l'EEG tient à souligner que les agents seront peut-être

réticents à s'adresser à des collègues chargés du contrôle et du respect des règles pour leur poser des questions sur des dilemmes éthiques, des conflits d'intérêts, etc. Il est donc préférable qu'un tel mécanisme soit placé en dehors de la chaîne de commandement et de supervision. Par conséquent, le **GRECO recommande la mise en place d'un système permettant d'apporter aux personnels de police des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité.**

Recrutement et carrière

182. Le recrutement et la carrière des policiers sont régis par la ZSP tandis que les employés sont soumis aux dispositions du Code du travail (loi n° 262/2006 Coll.). Les policiers sont nommés pour une durée indéterminée à l'issue d'un concours suivi d'une période probatoire de trois ans. Les employés peuvent être recrutés pour une durée fixe ou indéterminée.

Recrutement, nomination et promotions

183. La ZSP définit les conditions d'admission au sein de la police et des autres forces de sécurité (articles 13 à 18). Ces conditions sont les mêmes pour les deux sexes et incluent des critères d'âge, d'aptitude physique, d'intégrité, de niveau d'études et de compétences, de non-affiliation à un parti politique et d'absence d'autre activité rémunérée.

184. Le processus de recrutement se déroule sous la responsabilité du service des ressources humaines de la direction régionale de la police concernée. Tous les postes vacants sont publiés sur Internet³⁸. La sélection des candidats est effectuée par des comités de sélection constitués par le fonctionnaire de police habilité à nommer des agents à un poste de la fonction publique. Les comités de sélection vérifient que les candidats remplissent les conditions énoncées dans l'avis de vacance, mènent les entretiens et évaluent les compétences manuelles et spécifiques des candidats selon une procédure standardisée qu'ils établissent. Ils classent les candidats en fonction de leur aptitude à occuper le poste. La décision finale d'admission d'un candidat est prise par le responsable des nominations, qui ne peut s'écarter du résultat de la procédure de sélection (article 19-24 de la ZSP) et doit nommer le premier candidat du classement, ou le suivant si le premier ne peut être nommé.

185. L'avancement professionnel est régi par les articles 22 et 23 de la ZSP et l'instruction contraignante n° 31/2009 du président de la police sur l'annonce des procédures de sélection et les procédures de nomination aux postes vacants de la fonction publique. Il suit le même processus que le recrutement initial : l'agent présente sa candidature à un poste à pourvoir et sera classé par un comité de sélection. Des conditions supplémentaires de durée de service et de qualité des états de service peuvent s'appliquer. Comme pour le recrutement initial, le responsable des nominations ne peut s'écarter du classement des candidats établi par le comité de sélection. Toutes les décisions relatives au recrutement et à la carrière peuvent faire l'objet de recours.

186. Le président de la police est nommé par le ministre de l'Intérieur pour un mandat de cinq ans. Il ne peut effectuer plus de deux mandats consécutifs à ce poste (articles 2 et 8 ZSP). Il est sélectionné selon les mêmes règles et de la même manière que les autres policiers, à la suite d'un appel public à candidatures et d'un processus de sélection par un comité.

³⁸ <https://nabor.policie.cz/#informace>

187. Lors du recrutement initial, un contrôle d'intégrité est réalisé en vérifiant le casier judiciaire des candidats, sans tenir compte de l'éventuel effacement d'une condamnation pénale par un règlement spécial ou une décision du président de la République. Les condamnations pour infractions ou délits, mais également l'addiction à l'alcool ou à d'autres substances psychotropes sont des motifs d'exclusion du processus de recrutement au sein de la police. Par ailleurs, conformément à la ZSP, la police mène une enquête sur le lieu de résidence du candidat et demande des extraits des registres tenus par le ministère de l'Intérieur et d'autres organes de l'administration publique.

188. L'EEG relève qu'il n'y a pas de contrôle d'intégrité spécifique pendant toute la durée de la carrière des policiers. D'après les autorités, cette absence de contrôle est compensée par un système de contrôle interne strict (voir ci-dessous) portant notamment sur la gestion des ressources financières et des biens, la consommation d'alcool et d'autres substances addictives, le traitement des personnes privées de liberté, la gestion des objets placés sous scellés dans les procédures pénales ainsi que la gestion des armes de service et munitions.

189. L'EEG considère que ces mesures de contrôle interne sont utiles, mais note qu'elles se focalisent sur le traitement des personnes et la gestion des ressources et des objets par les policiers dans le cadre de leurs activités. Elles ne couvrent donc pas l'ensemble des risques en matière d'intégrité auxquels peuvent être exposés les membres du personnel tout au long de leur carrière. Par exemple, elles ne comprennent pas de contrôle du profil financier ou de contrôles de sécurité concernant leurs parents proches ou associés. Il convient de tenir pleinement compte du fait que l'environnement ou la situation personnelle de chaque agent peuvent évoluer tout au long de sa vie professionnelle et l'exposer à de nouveaux risques. Dans ce contexte, le GRECO a toujours souligné que des vérifications régulières étaient indispensables pour prévenir les activités de corruption chez les agents en service. Par conséquent, le **GRECO recommande de réaliser des contrôles de sécurité portant sur l'intégrité des policiers à intervalles réguliers pendant toute la durée leur carrière.**

Évaluation des performances, rotation

190. Conformément à l'article 203 de la ZSP, une évaluation des performances des policiers engagés en contrat à durée indéterminée doit être réalisée au moins une fois tous les trois ans. Dans la pratique, elle a lieu chaque année. Une évaluation peut également se tenir à la demande d'un policier, mais au plus tôt six mois après la précédente.

191. L'évaluation est effectuée par le supérieur direct du policier et approuvée par l'évaluateur en chef, qui est le supérieur direct de l'évaluateur. Elle consiste en une évaluation de la manière dont l'agent exerce ses fonctions dans certains domaines et des événements significatifs qui ont pu se produire à cette occasion (voir ci-après) en vue de comparer ces performances avec un niveau standard. Elle inclut une évaluation des compétences de l'agent, de la qualité de son travail et de son niveau de connaissances théoriques. Elle comporte également des éléments pour le perfectionnement professionnel de l'agent. Les conclusions de l'évaluation sont examinées avec l'agent évalué, qui a le droit de formuler des observations sur ces dernières et sur le contenu de l'évaluation. Une note entre A (performances exceptionnelles) et E (résultats insatisfaisants) est ensuite attribuée à l'agent évalué. Les notes A et B peuvent donner lieu à l'octroi d'une prime à l'appréciation du supérieur hiérarchique de l'agent, qui dispose à cette fin d'une enveloppe budgétaire, et ouvrir la

possibilité de se porter candidat à une promotion. Une note E peut conduire à la révocation de l'agent.

192. Si l'agent évalué n'est pas d'accord avec le contenu ou la conclusion de l'évaluation, il peut soumettre des objections écrites à l'évaluateur en chef qui peut modifier l'évaluation en conséquence ou rejeter les objections et confirmer les résultats de l'évaluation. Cette décision peut faire l'objet d'un recours.

193. La ZSP prévoit une rotation des policiers, mais ce système n'est pas obligatoire.

Révocation

194. Conformément à l'article 42 de la ZSP, la révocation a lieu notamment dans les cas suivants : condamnation définitive pour une infraction commise intentionnellement ou par négligence lorsque la conduite est contraire aux exigences de la profession ; violation du secret professionnel par la perpétration d'actes constitutifs d'une infraction pénale et risquant de nuire à la réputation de la police ; sanction disciplinaire de rétrogradation, et lorsque la personne ne remplit plus les critères d'admission (voir paragraphe 183). Une évaluation des performances non satisfaisante peut également entraîner la révocation de l'agent dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Comme toute décision relative à la carrière, la révocation peut faire l'objet d'un recours.

Traitement et avantages

195. Les règles sur les traitements et avantages sont définies dans la ZSP et le décret gouvernemental n° 419/2022 Coll. établissant le barème des traitements de base des membres des forces de sécurité. La rémunération d'un agent se compose du traitement de base, d'un complément spécial (5000 à 10 000 CZK - 200 à 400 €), d'une prime de roulement (+ 10 % du traitement de base), d'un complément individuel, de primes et d'un complément mensuel de stabilisation (1 500 à 3 000 CZK - 61 à 122 €). Par ailleurs, une indemnité de recrutement comprise entre 75 000 et 150 000 CZK (3200 à 6400 €) est versée un an après le recrutement. Le tableau suivant indique le traitement moyen des policiers en fonction de leur durée de service :

Revenu moyen comprenant le salaire de base et les primes en CZK/EUR	
Officiers en début de carrière	33,700/1,437
Cadres moyens	72,000/3,070
Cadres supérieurs	102,000/4,349

Revenu moyen des officiers par durée de service	Jusqu'à 1 an	Jusqu'à 3 ans	Jusqu'à 5 ans	Au-delà de 5 ans
En 2021 en CZK/€	27 675/1 128	3 822/1 338	40 197/1 638	42 404/1 728

196. Au cours de la visite sur le terrain, l'EEG a été informée des difficultés de la police à recruter des agents, mais également à les fidéliser en raison du bas niveau des traitements en début de carrière. Plus de 10 % des postes seraient vacants. Par ailleurs, les policiers ont droit

à une prime à vie après 15 ans de service, ce qui entraîne de nombreux départs à l'issue de cette période. Pour faire face à ces difficultés, une augmentation du traitement de base de 17 % pour les premier et deuxième échelons et une augmentation générale de 10 % ont été décidées par le décret n° 419/2022. Ces augmentations visent à faire de la police un employeur financièrement plus attractif et à éviter que les agents ne quittent la police après quelques années de service. Un programme d'avantages est également proposé pour assurer un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée et notamment des horaires flexibles, un accompagnement psychologique et des offres de vacances et de week-ends à des tarifs préférentiels.

Conflits d'intérêts

197. Les dispositions relatives à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts sont contenues dans divers instruments : la loi sur les conflits d'intérêts (ACI), la ZSP et le Code d'éthique. Une obligation de déclaration des conflits d'intérêts et d'exclusion de la procédure est également prévue dans des réglementations spécifiques comme l'instruction n° 44/2018 du président de la police sur le contrôle interne, l'acquisition de données, la recherche de références et le traitement des informations communiquées (Règlement relatif à l'inspection interne) et l'instruction n° 75/2013 du président de la police sur la procédure relative aux questions d'ancienneté, ainsi que le Code pénal et le Code administratif.

198. Comme expliqué dans la partie de ce rapport consacrée aux PHFE, l'ACI définit un conflit d'intérêts comme toute situation dans laquelle les intérêts personnels d'un fonctionnaire peuvent influencer sur l'exercice de ses fonctions. Dans ce contexte, on entend par intérêt personnel tout intérêt procurant un avantage privé ou empêchant l'éventuelle réduction d'un avantage matériel ou autre pour le fonctionnaire, l'un de ses proches ou une personne morale contrôlée par le fonctionnaire ou l'un de ses proches. Cette règle ne s'applique pas aux avantages ou intérêts dont il est évident qu'ils sont destinés de manière générale à un nombre illimité de personnes. Si un tel conflit survient, le fonctionnaire doit s'abstenir de faire prévaloir ses intérêts personnels sur ceux qu'il est tenu de protéger et de défendre en sa qualité de fonctionnaire. L'EEG renvoie aux préoccupations exprimées précédemment concernant l'absence de définition de la notion d'avantages ou intérêts « évidents » et à la recommandation formulée au paragraphe 111.

199. L'ACI soumet également certains hauts fonctionnaires de police à une obligation de présentation de déclarations d'activités, de patrimoine et d'obligations, dans le but de prévenir les conflits d'intérêts (voir ci-après). Elle contient en outre une obligation de notification ad hoc des conflits d'intérêts (article 8). Cela dit, cette disposition ne s'applique qu'aux hauts fonctionnaires de police qui sont considérés comme des agents publics au sens de l'article 2 de l'ACI.

200. Conformément à l'article 45 de la ZSP, un policier doit notamment :

- s'abstenir de toute action pouvant conduire à un conflit entre les intérêts de la fonction publique et ses intérêts personnels et nuire à la confiance dans l'exercice impartial de ses fonctions, en particulier ne pas utiliser les informations dont il a connaissance dans le cadre de ses fonctions pour son propre bénéfice ou celui de tiers et ne pas accepter de cadeaux ou autres avantages en lien avec l'exécution de ses fonctions,

- s'acquitter de sa mission sans qu'elle soit influencée par ses convictions politiques, religieuses ou autres,
- veiller à ce qu'aucun de ses actes ou comportements n'entache la bonne réputation du corps de sécurité, et ce même lorsqu'il n'est pas en service.

201. Le Code d'éthique de la police contient une disposition demandant aux policiers de s'abstenir de toute conduite pouvant constituer un conflit d'intérêts (article 3.i). L'annexe au Code fournit des explications plus détaillées sur la notion de conflit d'intérêts, ainsi que des exemples de tels conflits, ce qui inclut notamment une interdiction de se prévaloir de sa position pour obtenir un avantage indu ou de l'invoquer dans des affaires touchant à des relations personnelles. L'EEG salue ces dispositions.

202. Le Règlement relatif à l'inspection interne (article 40) interdit à un inspecteur de s'occuper du contrôle interne, de l'acquisition de données et de la recherche de références s'il existe des éléments indiquant un manque d'impartialité de sa part. Ces éléments doivent être communiqués sans délai au chef du service d'inspection par l'inspecteur ou la personne inspectée.

203. L'article 14b de l'instruction du président de la police sur la procédure relative à l'ancienneté interdit à un agent d'entendre et de statuer sur une affaire s'il existe des motifs de partialité. Cette décision doit être prise par le supérieur immédiat de l'agent en question.

204. Le Code pénal (articles 30 et 31) et le Code administratif (article 14) prévoient une obligation de déclaration et d'exclusion des procédures en cas de conflit d'intérêts.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux et hospitalité

205. L'interdiction faite aux agents de recevoir des cadeaux et autres avantages en lien avec l'exercice de leurs fonctions est prévue à l'article 14 de l'Instruction contraignante sur les règles de conduite. Cette interdiction ne s'applique pas :

- a) aux petits souvenirs, aux objets publicitaires ou promotionnels, aux objets offerts dans un but de prévention et aux rafraîchissements ou invitations d'une valeur acceptable habituellement proposés dans le cadre des relations officielles avec les entités ou autorités et constituant un simple service social, et si le comportement des parties indique clairement qu'elles ne souhaitent pas être liées contractuellement,
- b) aux billets pour un événement culturel, social ou sportif auquel le policier assiste pour le compte de la République tchèque, du ministère de l'Intérieur ou de la police,
- c) des objets ou montants acceptables offerts par une personne physique ou morale pour récompenser un acte de bravoure ou un geste ayant sauvé la vie, la santé ou les biens d'une personne, si cela ne va pas à l'encontre de l'exécution correcte et impartiale des missions de la police.

206. Conformément au Code d'éthique, l'acceptation d'un cadeau ou d'un avantage qui compromettrait ou remettrait en question la bonne exécution de la mission de l'agent constitue un conflit d'intérêts (annexe 2, article 1.g). L'acceptation de cadeaux et d'invitations

est également proscrite de manière générale en vertu de l'article 45 de la ZSP (voir ci-dessus, paragraphe 200). L'EEG considère que les règles interdisant l'acceptation de cadeaux et d'invitations sont satisfaisantes dans l'ensemble.

207. L'EEG note que les dons privés et le parrainage de la police sont autorisés en République tchèque. Les lignes directrices internes applicables en la matière exigent que ces derniers soient rigoureusement consignés et soumis à un processus d'approbation centralisé. Toutefois, la liste détaillée des dons n'est pas publiée en ligne et ne fait l'objet d'aucune autre forme de contrôle public. L'EEG estime qu'il est préférable que les forces de police ne soient financées que sur la base de budgets publics transparents et décidés démocratiquement. Elle craint que les dons et le parrainage ne nuisent à la réputation de la police ou ne compromettent son image de neutralité. Une transparence absolue doit être assurée concernant tout financement versé aux administrations publiques, y compris les services répressifs. Par conséquent, le **GRECO recommande de revoir le système de dons et de parrainages de la police pour (i) mettre en place des garanties contre tout conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel, et (ii) publier régulièrement en ligne la liste des dons et parrainages en indiquant la valeur de ces derniers, l'identité du donateur et la manière dont les actifs reçus ont été dépensés ou utilisés.**

Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions post-mandat

208. Les articles 45(1)c, 47 et 48 de la ZSP contiennent des règles sur les incompatibilités et la possibilité d'exercer des activités accessoires. Conformément à ces règles, les policiers ne peuvent être membres des organes de gestion ou de surveillance de personnes morales exerçant des activités commerciales, sauf s'ils ont été nommés à ce poste par un agent de la fonction publique ou s'il s'agit d'organes de gestion ou de contrôle de personnes morales fondées par l'État. Cette interdiction ne s'applique pas aux associations, y compris celles qui gèrent une entreprise, les bénéficiaires tirés de ces activités étant affectés à des objectifs précis.

209. Un policier ne peut exercer des activités accessoires qu'avec l'accord de son supérieur. L'autorisation sera donnée à condition que les activités en question ne puissent pas donner lieu à un conflit d'intérêts, compromettre la réputation des forces de sécurité ou menacer d'importants intérêts de la fonction publique. Aucune autorisation n'est requise pour les activités visées à l'article 48(4) (activités d'expert et d'interprétation pour un tribunal ou une autorité administrative, activités scientifiques, pédagogiques, journalistiques, littéraires ou artistiques, syndicales, etc.).

210. Les possibilités d'exercer des activités accessoires sont exposées en détail dans un manuel méthodologique sur l'octroi des autorisations d'exercer d'autres activités rémunérées, rédigé par le Département de contrôle interne et le Département des ressources humaines de la présidence de la police pour aider à la prise de décisions. Ce manuel a été préparé après que des différences ont été constatées d'un département de police à l'autre dans la portée et les conditions de délivrance des autorisations d'exercer des activités accessoires. Il tient également compte des recommandations du GRECO en la matière. Le manuel explique les dispositions juridiques applicables et donne des exemples d'activités pouvant ou non donner lieu à un conflit d'intérêts ou à une apparence de conflit d'intérêts. Les difficultés à exercer des activités accessoires parallèlement aux fonctions officielles sont illustrées par des exemples, tout comme les activités susceptibles de nuire à la réputation de la police. Enfin, le manuel traite de la détention de participations financières et de la

procédure d'octroi d'autorisations. Il demande notamment aux supérieurs immédiats de suivre les autorisations données et d'évaluer si l'exécution des fonctions habituelles est assurée de manière satisfaisante. D'après les informations fournies à l'EEG, la police a reçu 1972 demandes d'exercice d'activités accessoires entre juillet 2019 et février 2023. L'autorisation a été accordée dans 1849 cas, refusée dans 110 cas et retirée dans 13 cas. Durant la visite sur place, l'EEG a été informée que le Département de contrôle interne prévoyait de se focaliser sur ces questions en 2023 et une étude de référence a déjà été menée dans ce cadre. L'EEG salue le manuel méthodologique sur l'octroi des autorisations d'exercer d'autres activités rémunérées, qu'il considère comme une bonne pratique ; il se félicite également de l'intention manifestée par le Département de contrôle interne de mettre l'accent sur la procédure de délivrance d'autorisations en 2023.

211. Aucune restriction post-mandat ne s'applique aux policiers ou agents qui quittent la police. L'EEG souligne que la possibilité d'exercer un emploi en dehors de la police pourrait comporter des risques (offre d'emploi comme récompense, utilisation de moyens de communication avec d'anciens collègues ou connaissance précise des procédures de police profitant aux nouveaux ou futurs employeurs, etc.). Elle souligne que la Recommandation n° R(2000)10 du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite pour les agents publics comprend des lignes directrices spéciales sur la cessation d'activités dans la fonction publique (article 26). D'après les informations recueillies au cours de la visite sur place, il n'est pas évident de savoir dans quelle mesure cette question se pose en République tchèque. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'une étude soit menée sur les activités du personnel de la police après leur départ et que, si nécessaire, à la lumière des résultats de cette étude, des règles soient établies pour garantir la transparence et atténuer les risques de conflits d'intérêts potentiels à cet égard.**

Contacts avec des tiers, utilisation abusive d'informations confidentielles

212. L'article 45(1) de la ZSP, mentionné ci-dessus, prévoit un devoir de confidentialité concernant les faits dont les policiers ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. De même, l'article 115 de la loi sur la police dispose qu'un policier ou employé de la police est tenu de préserver la confidentialité des faits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions ou en lien avec ces dernières, et qui, pour la bonne exécution des missions de la police ou dans l'intérêt de tiers, ne doivent pas être divulgués à des personnes non autorisées. Cette obligation reste valable même après la fin de la relation de travail ou de service. Le devoir de confidentialité est également couvert par l'article 3.g du Code d'éthique.

213. Pour prévenir l'utilisation abusive d'informations confidentielles, le principal système d'information de la police (système ETŘ), dans lequel tous les éléments des dossiers sont traités, enregistre toutes les données de connexion et toutes les activités du système en vue d'une éventuelle reconstitution de l'accès aux données, aux dossiers et aux documents numériques par le destinataire des données (pour déterminer qui a vu quoi et quand) et de l'historique des modifications des dossiers, y compris les modifications de données liées à des documents enregistrés (pour savoir qui a ajouté ou modifié quoi et quand). Pour les documents numériques créés au moyen des formulaires standard du système ETŘ, toutes les versions du document numérique, notamment la date et l'auteur des modifications qui y ont été apportées, et tous les accès au document pour l'imprimer ou le prévisualiser sont conservés dans la base de données locale.

214. Tout en saluant les dispositifs mis en place, l'EEG considère qu'il est souhaitable de donner des orientations appropriées sur le traitement des informations confidentielles – ce qui va de pair avec des contrôles adéquats (voir paragraphe 188) – et sur les contacts avec des tiers, pour mieux prévenir encore les fuites ou l'utilisation abusive de données. Il y aurait également lieu de tenir compte des nouveaux moyens de communication et notamment des médias sociaux. L'EEG est d'avis que cela devrait être fait en incluant cette question dans les futures orientations relatives aux normes d'intégrité (voir la recommandation faite au paragraphe 177).

Utilisation abusive des ressources publiques

215. Il découle de l'article 39 de la loi n° 218/2000 Coll. sur les règles budgétaires que les policiers et employés de la police doivent faire un usage efficace, utile et parcimonieux des ressources publiques. Les instruments de gestion interne définissent ensuite les obligations pour chaque type de ressources. Par exemple, l'instruction n° 229/2011 du chef de la police sur les véhicules officiels stipule que les véhicules officiels sont utilisés par les policiers et les employés de la police aux fins de l'exécution de missions et de tâches officielles sur la base d'un accord écrit ou électronique préalable.

216. La réalisation d'achats avec des ressources publiques est régie en détail dans la loi n° 134/2016 Coll. sur les marchés publics.

217. L'utilisation abusive de ressources publiques peut constituer un élément des infractions pénales suivantes du Code pénal : manquement au devoir de gestion des biens d'autrui (article 220), manquement au devoir de gestion des biens d'autrui par négligence (article 221), abus d'autorité d'un responsable (article 329) ou fraude (article 209).

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

218. Les fonctionnaires de police de 1^{er} et 2^e niveau – le président de la police et ses adjoints ainsi que les directeurs de départements et leurs adjoints au niveau central et régional, soit près de 500 personnes – doivent déclarer leurs intérêts personnels, leurs autres activités ainsi que leurs biens, revenus, cadeaux et passif conformément à l'ACI. Les déclarations doivent être présentées lors de la prise de fonctions puis chaque année. Une description détaillée du système et les préoccupations exprimées par l'EEG à ce sujet sont contenues dans la partie consacrée aux PHFE (voir paragraphes 133-144). Il convient de noter une différence par rapport à ce système, à savoir que les déclarations des responsables de la police, comme celles des juges et procureurs, ne sont pas accessibles au public.

Contrôle

Supervision et contrôle internes

219. Le système de contrôle interne de la police se compose des départements de contrôle interne des directions régionales de la police et du bureau de contrôle interne de la présidence de la police. Les premiers sont directement subordonnés aux directeurs des bureaux régionaux de la police tandis que le second dépend du président de la police.

220. Les départements de contrôle interne régionaux exercent un contrôle interne de premier niveau sur les policiers et employés de la police affectés au sein de leurs bureaux régionaux. Ils comptent également un certain nombre d'organes à compétence nationale – la Direction du service de police étrangère, le service de protection, le bureau national central de lutte contre le crime organisé et le bureau national de lutte contre les stupéfiants – directement subordonnés à leurs directeurs respectifs. En s'appuyant sur les plans de contrôle interne, ces départements et organes contrôlent les différentes unités organisationnelles de la police dans divers domaines. Ils mettent principalement l'accent sur la gestion des ressources financières et des biens, la consommation d'alcool et d'autres substances addictives, le traitement des personnes privées de liberté, la gestion des objets placés sous scellés dans les procédures pénales ainsi que la gestion des armes de services et munitions.

221. Un autre outil de prévention de la corruption et des conduites illicites est le service de permanence assuré par le personnel d'inspection et les enquêtes qui s'ensuivent sur tout événement inhabituel survenant au sein de la police. Un événement inhabituel est défini par exemple comme des blessures graves chez une personne en contact avec la police, l'utilisation d'une arme, le décès d'un policier ou d'un employé de la police ou un accident grave, le signalement de l'acceptation d'un pot-de-vin ou tout autre acte illicite grave. Les policiers ont l'obligation d'informer immédiatement le centre opérationnel de la police de ces événements. Le centre des opérations avertit ensuite le contrôleur le plus proche qui est envoyé sur les lieux pour constater et évaluer la situation. Cela permet aux unités de contrôle et aux supérieurs d'être informés de toute éventuelle action illégale des policiers.

222. Le bureau du contrôle interne de la présidence de la police est chargé de contrôler l'ensemble des policiers et personnels de police. Il exerce un contrôle de deuxième niveau, sauf en ce qui concerne les événements inhabituels, pour lesquels il a compétence directe. Il joue également un rôle en matière de prévention et de méthodologie et recherche les lacunes systémiques dans les méthodes de travail de la police. L'instruction n° 44/2018 du président de la police sur le contrôle interne, l'acquisition de données, la recherche de références et le traitement des informations communiquées détermine les rôles respectifs des unités de contrôle dans le traitement des plaintes. Le contrôle est exercé dans un premier temps par le bureau de contrôle interne, mais c'est le ministère de l'Intérieur qui est l'instance de recours compétente.

223. Les inspecteurs des directions régionales de la police et des unités ayant compétence sur tout le territoire font l'objet d'inspections menées par le bureau de contrôle interne de la présidence de la police de République tchèque. Les membres du personnel du bureau de contrôle interne de la présidence sont contrôlés par leurs supérieurs. L'ensemble du personnel de contrôle est ensuite soumis à l'autorité de l'Inspection générale des forces de sécurité pour ce qui est des activités criminelles.

224. Les effectifs du système de contrôle interne, comprenant ceux des départements de contrôle interne et du bureau de contrôle interne de la présidence de la police, sont les suivants.

Situation au 1.1.2022	Employés civils	Policiers	Total
Hommes	13	109	122
Femmes	20	50	70
Total	33	159	192

225. Les policiers des unités de contrôle interne doivent être titulaires d'un diplôme universitaire. Aucune autre connaissance ou expérience particulières ne sont exigées. Cela dit, il est souhaitable qu'ils justifient d'une expérience dans les activités de patrouille et les activités des autorités de police en matière pénale. Ils doivent suivre une formation de contrôleur organisée chaque année par le bureau de contrôle interne de la présidence de la police pour les inspecteurs nouvellement arrivés. Cette formation s'étend sur 10 jours et concerne principalement les textes de loi et instruments de gestion interne que les contrôleurs rencontrent le plus souvent. Elle porte également sur le processus de contrôle interne, le recueil d'informations et les enquêtes sur les événements inhabituels survenant au sein de la police et le traitement des plaintes déposées par des personnes physiques. Elle est sanctionnée par un examen écrit et oral.

226. Si les membres des services et unités de contrôle établissent au cours de leurs activités qu'un policier a commis un acte illégal, le dossier est renvoyé à l'autorité disciplinaire en vue de l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Si des éléments d'une infraction pénale sont détectés, l'affaire est soumise au GIBS (voir ci-après).

227. La police dispose également d'un ombudsman interne nommé par le président de la police et subordonné à ce dernier, qui exerce ses fonctions conformément à une résolution interne du président. L'ombudsman interne est compétent pour recevoir des informations des policiers et employés de la police sur les violations de leurs droits. Il peut demander aux chefs de service tout document lui permettant d'établir les faits de l'espèce et rédige un avis proposant des mesures correctrices si une violation des droits d'un policier est constatée. L'avis et les recommandations sont envoyés au responsable de l'agent en question, qui les accepte généralement. En cas de désaccord, l'ombudsman peut transmettre le dossier au président de la police, ce qui s'est produit dans quelques cas. L'ombudsman a traité 80 dossiers en 2018 et près de 60 en 2021. La plupart concernent les traitements et indemnités et certains concernent l'autorisation d'exercer des activités accessoires ou les résultats des évaluations de performance, mais pas les questions d'intégrité.

Supervision et contrôle externes

228. L'Inspection générale des forces de sécurité (GIBS) est une force de sécurité armée chargée de détecter et d'enquêter sur les infractions commises par des policiers et employés de la police et des autres forces de sécurité. Le GIBS est également compétent pour suivre et évaluer les informations relatives aux activités illicites de la police et des autres forces de sécurité et pour proposer des mesures et formuler des recommandations visant à prévenir ces activités. Il exerce ses activités sur la base de la loi n° 341/2011 Coll. sur l'Inspection générale des forces de sécurité (loi GIBS). Il est indépendant de la police sur le plan budgétaire et organisationnel. Le directeur du GIBS est nommé et révoqué par le Premier ministre sur proposition du gouvernement après consultation de la Commission permanente de la Chambre des députés chargée du contrôle des activités de l'Inspection générale des forces de sécurité, et rend compte uniquement au Premier ministre. Parmi les autres missions du GIBS

figurent l'organisation des tests de fiabilité (voir paragraphes 169-171), l'évaluation des informations reçues sur les activités illicites des policiers et membres des autres services de sécurité et la formulation de recommandations méthodologiques sur les activités des différentes forces de sécurité.

229. Le GIBS a un effectif de 333 personnes dont 279 sont d'anciens membres de la police. Ils sont tous soumis à un contrôle approfondi, renouvelé tous les dix ans dans le cadre du processus d'habilitation de sécurité. Le GIBS intervient principalement sur la base de signalements des organes de contrôle interne ou du public, qui peut également communiquer des informations de façon anonyme.

230. Les activités du GIBS, notamment en ce qui concerne le recours à des techniques spéciales d'enquête et la surveillance de personnes et de biens en vertu du CPP sont contrôlées par la Commission permanente de la Chambre des députés chargée du contrôle des activités de l'Inspection générale des forces de sécurité (« la commission »). Le directeur du GIBS soumet à la Commission au moins deux fois par an un rapport sur le recours aux interceptions et à l'enregistrement des télécommunications et la surveillance des personnes et des biens. Le directeur présente également une fois par an au gouvernement et à la commission un rapport sur les activités du GIBS et une analyse du recours à ces techniques. La Commission peut effectuer des inspections concernant le GIBS.

231. Les autres instances exerçant un contrôle externe sur les activités de la police sont : le Défenseur public des droits dans le domaine de la protection des personnes contre les actes des autorités publiques, y compris la police ; le procureur public en ce qui concerne les enquêtes judiciaires ; le ministère de l'Intérieur ; les tribunaux lorsqu'ils statuent sur des recours administratifs contre des interventions illégales de la police ; la Cour des comptes nationale, pour le contrôle de la gestion des fonds ; le Bureau pour la protection de la concurrence économique en ce qui concerne la passation des marchés publics, ainsi que le Bureau pour la protection des données à caractère personnel pour ce qui est du traitement des données à caractère personnel.

Système de traitement des plaintes

232. Les plaintes relatives à la conduite des policiers et employés de la police sont reçues, instruites et traitées par le Département de contrôle interne du bureau régional de la police compétent ou par le bureau de contrôle interne de la présidence de la police si la plainte concerne un membre du personnel de la présidence. Celles portant sur la conduite des policiers peuvent également être adressées directement au GIBS. Le traitement des plaintes est régi par l'article 97 de la loi sur la police et par le Règlement relatif à l'inspection interne. Les plaintes relatives à des comportements susceptibles de constituer une infraction pénale sont traitées par le GIBS et les autres plaintes font l'objet d'enquêtes internes par le service ou le bureau de contrôle interne compétent.

233. La procédure de dépôt de plainte est décrite sur le site Web principal de la police, dans une rubrique relative au bureau de contrôle interne. Les plaintes peuvent être formulées de façon anonyme, mais elles ne seront traitées que dans la mesure où leur contenu le permet. S'il y a lieu de donner suite à la plainte, un employé demandera au plaignant de compléter les données nécessaires. Les plaintes par téléphone ne sont acceptées qu'en cas de danger immédiat pour la vie et la santé. Le plaignant est informé des suites données à sa plainte s'il

en fait la demande. La police tient des statistiques concernant les plaintes reçues contre des officiers et employés de la police, qui indiquent que des dizaines de signalements visant des policiers sont recueillis chaque année. Ces informations sont publiées sur le site intranet de la police pas sur son site web destiné au public.

234. L'EEG est d'avis que les statistiques sur les plaintes contre les personnels de police et les suites données à ces plaintes devraient être accessibles au public (sans divulguer l'identité des personnes concernées). Par conséquent, le **GRECO recommande de faire en sorte que les statistiques centralisées concernant les plaintes contre les policiers et les employés de la police et les dispositions adoptées en la matière soient publiées sur internet, en respectant l'anonymat des personnes concernées.**

Obligations de signalement et protection des donneurs d'alerte

Obligations de signalement

235. Plusieurs textes juridiques soumettent les policiers et employés de la police à une obligation de signaler les faits de corruption et irrégularités. L'article 10 de la loi sur la police dispose que tout policier qui a connaissance d'un acte illicite doit en informer l'autorité compétente. Conformément à l'article 2(4) du Code de procédure pénale, les policiers ont le devoir de contribuer à la détection et à la réalisation d'enquêtes sur les activités criminelles. Par ailleurs, en vertu de l'article 45(1) de la ZSP, les policiers ont l'obligation de signaler à leur supérieur toute anomalie ou irrégularité compromettant ou rendant difficile l'exercice de leurs fonctions. Cette obligation couvre les fautes commises par des collègues. L'obligation de signalement est également inscrite dans le Code d'éthique (article 4.c.).

236. Les policiers et employés de la police peuvent signaler les irrégularités présumées au bureau de contrôle interne de la présidence de la police ou aux départements de contrôle interne des directions régionales de la police. Ces instances peuvent être informées par écrit, par téléphone, par courrier électronique ou en personne.

237. Une violation des obligations de signalement énoncées dans la loi sur la police, le Code pénal et la ZSP peut, selon sa gravité, constituer une infraction disciplinaire ou une infraction pénale d'abus de pouvoir officiel, d'obstruction aux missions d'un fonctionnaire par négligence ou de manquement à l'obligation de signaler une infraction (articles 329, 330 et 368 du Code pénal, respectivement).

Protection des lanceurs d'alerte

238. La protection des lanceurs d'alerte fait partie du premier pilier du programme de lutte contre la corruption au sein de la police (point 1.5). Conformément à ce dernier, les lanceurs d'alerte ne doivent pas être pénalisés, défavorisés ou soumis à des pressions en raison de leur action de dénonciation de faits. Leur anonymat doit être protégé, à moins que la levée de ce dernier soit absolument nécessaire à la bonne conduite de l'enquête sur les actes ayant donné lieu au signalement ou à la réalisation d'autres tâches. Le programme de lutte contre la corruption cite également la protection générale qu'offre la ZSP en établissant des exigences formelles et procédurales strictes pour toutes les grandes décisions relatives au personnel, notamment celles concernant les sanctions disciplinaires et la révocation, qui peuvent être

contestées par les voies de recours ordinaires et extraordinaires ou par le biais d'un contrôle juridictionnel.

239. Au moment de la visite sur place, des travaux étaient en cours pour transposer la Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, le délai de transposition de ce texte dans le droit tchèque ayant expiré le 17 décembre 2021. Le projet de loi a été approuvé par la Chambre des Députés le 21 avril 2023, débattu par le Sénat le 1^{er} juin 2023 et signé par le Président de la République le 7 juin 2023³⁹. Après sa publication, la loi entrera en vigueur le 1^{er} août 2023. La loi signée par le Président de la République, en ce qui concerne son champ d'application matériel, inclut tous les crimes, les délits passibles d'une peine maximale d'au moins 100 000 CZK/4 226 EUR, les violations du projet de loi sur la protection des dénonciateurs et les violations des lois et réglementations nationales et européennes dans des domaines spécifiques. Le projet de loi n'impose pas l'obligation de donner suite aux dénonciations anonymes, mais stipule que lorsque l'identité d'un dénonciateur anonyme est révélée, celui-ci a droit à la même protection que les dénonciateurs qui n'ont pas gardé l'anonymat. Les interlocuteurs de la société civile ont critiqué le projet de loi présenté par le gouvernement en place, le jugeant moins protecteur que celui qui avait été proposé par le gouvernement précédent et moins efficace sur le plan de la lutte contre la corruption. Le canal externe de signalement est le ministère de la Justice.

240. L'EEG n'a pu évaluer le projet de loi transposant la Directive de l'UE sur la protection des donneurs d'alerte. Elle note que le système préexistant de dénonciation de faits illicites au sein de la police continuera de s'appliquer. Ce système, tel que décrit dans le Règlement relatif à l'inspection interne (voir ci-dessus), est doté d'un canal de signalement interne bien établi et de procédures claires pour l'instruction des plaintes, ce qui est à saluer. Le canal externe de signalement est le ministère de la Justice et la loi semble prévoir une interdiction des représailles à l'encontre des lanceurs d'alerte. L'EEG souligne que, si le personnel est régulièrement sensibilisé à ses obligations en matière de signalement, il sera nécessaire de porter à sa connaissance toute modification apportée au système de protection des lanceurs d'alerte dans le cadre de la nouvelle loi. Elle est d'avis qu'il est primordial de sensibiliser les policiers et employés de la police à ces questions à tous les niveaux, pour rompre la « loi du silence » qui pourrait régner de manière informelle dans les organisations hiérarchiques. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande de mener régulièrement des activités spécifiques de formation et de sensibilisation aux mesures de protection des lanceurs d'alerte.**

Application des règles et sanctions

Responsabilité disciplinaire

241. Les procédures disciplinaires sont conduites au sein de l'unité organisationnelle de la police dans laquelle l'agent travaille, par son supérieur N+2. La procédure est orale, les principaux actes de procédure et la décision étant consignés par écrit. L'agent peut être représenté, a accès au dossier de l'affaire et a le droit d'être entendu et de présenter des preuves (articles 172, 174 et 186 de la ZSP). La décision doit être motivée et peut faire l'objet d'un recours devant un supérieur. La décision de ce dernier peut à son tour être contestée devant une juridiction administrative (articles 190 et 196 de la ZSP).

³⁹ <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=352>.

242. Les sanctions disciplinaires sont : a) un avertissement, b) une réduction du traitement de base allant jusqu'à 25 % pour une période maximale de trois mois, c) un retrait de la médaille de service, d) une rétrogradation (suivie d'une révocation), e) une amende, f) une confiscation des biens ou g) une interdiction d'exercer (article 50 de la ZSP). Le Département des ressources humaines de la présidence veille à la cohérence des sanctions prononcées. Le délai de prescription pour les infractions disciplinaires est d'un an à compter de la date à laquelle l'infraction a été commise ; il est suspendu si des procédures pénales, administratives ou correctionnelles sont en cours pour les mêmes faits (article 186 de la ZSP).

243. Les informations sur les sanctions disciplinaires ne sont pas publiques, mais le bureau de contrôle interne de la présidence de la police publie tous les trimestres un livret à visée pédagogique sur les affaires disciplinaires, comportant des statistiques et une description des faits. Les autorités ont également évoqué le bulletin d'information sur les dossiers soulevant des questions d'intégrité, déjà mentionné plus haut (voir paragraphe 178).

Immunités et poursuites pénales

244. Les policiers et les employés de la police ne jouissent d'aucune immunité. Ils sont soumis aux mêmes procédures pénales que les autres citoyens, à ceci près qu'elles sont conduites par le GIBS.

Statistiques

245. Le GIBS a indiqué qu'en 2021, il avait constitué huit dossiers pénaux pour des faits de corruption. Des poursuites pénales ont été engagées contre 26 personnes physiques et deux personnes morales liées à des crimes commis par des membres des forces de sécurité. Sur ces 26 personnes physiques, neuf étaient des policiers. En 2020, il a constitué 11 dossiers pénaux pour corruption et engagé des poursuites pénales contre 17 personnes physiques, dont 5 policiers, et 0 personne morale.

246. Les formes de corruption les plus fréquentes recensées par le GIBS au sein des forces de sécurité étaient l'acceptation de pots-de-vin en lien avec des poursuites pénales ou des infractions routières et les recherches non autorisées dans les systèmes d'information.

Type de mesure disciplinaire	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Avertissement écrit	678	696	640	589	558	462	453	457
Réduction du salaire de base	1154	1165	1405	1303	1078	858	899	948
Révocation d'une médaille de service	0	0	0	0	0	0	0	0
Retrait d'un rang de service	8	4	2	3	5	2	3	0
Amende	488	432	439	735	787	800	965	1170
Déchéance	0	1	0	1	0	0	1	2
Interdiction d'activité	18	28	32	43	23	25	29	24
Total	2346	2326	2518	2674	2451	2147	2350	2601

VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES À DONNER

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

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

- i. de réglementer le processus de recrutement et les obligations des conseillers ministériels, afin que ces derniers soient soumis à des règles appropriées en matière de conflits d'intérêts et d'utilisation d'informations confidentielles (paragraphe 41) ;**
- ii. d'établir des règles prévoyant de soumettre les ministres, vice-ministres et conseillers individuels à des contrôles d'intégrité adéquats préalablement à leur nomination, pour détecter et traiter tout risque de conflit d'intérêts avant leur prise de fonction (paragraphe 46) ;**
- iii. de procéder régulièrement à des analyses de risques couvrant spécifiquement les risques pour l'intégrité des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et d'intégrer des mesures correctrices dans un programme anticorruption spécifique au niveau gouvernemental (paragraphe 67) ;**
- iv. (i) d'adopter et de publier un code de conduite pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, rendu public et complété par des orientations claires sur les conflits d'intérêts et autres questions d'intégrité (par exemple : cadeaux, contacts avec des tiers, activités extérieures, contrats avec les autorités étatiques, traitement des informations confidentielles et restrictions post-mandat) et (iii) d'accompagner ce code d'un mécanisme crédible et effectif de contrôle et de sanction (paragraphe 76) ;**
- v. de mettre en place des mécanismes internes efficaces pour promouvoir et sensibiliser aux questions d'intégrité au sein du gouvernement, et notamment des conseils confidentiels et une formation des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif à intervalles réguliers (paragraphe 78) ;**
- vi. (i) d'instaurer des règles sur les contacts entre les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes et tiers cherchant à influencer les activités législatives et autres du gouvernement ; (ii) de communiquer suffisamment d'informations sur l'objet de ces contacts, par exemple l'identité de la ou des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) le ou les entretiens ont eu lieu et le(s) sujet(s) abordé(s) lors des échanges (paragraphe 93) ;**
- vii. de renforcer l'obligation de déclaration des conflits d'intérêts ad hoc : (i) en la rendant applicable à toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et toutes les situations ou activités liées à leurs fonctions ; (ii) en rendant ces déclarations publiques et en introduisant une obligation d'écarter la personne concernée du processus décisionnel ; (iii) en donnant des orientations sur la notion d'avantages ou intérêts « évidents » (paragraphe 111) ;**

- viii. de renforcer le régime d'incompatibilités et d'activités accessoires applicable à l'ensemble des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif : (i) en résumant les règles applicables relatives aux incompatibilités dans un texte unique ; (ii) en veillant à ce qu'une personne ne puisse conserver ou accepter une activité accessoire sous la forme d'un poste, d'un emploi ou d'un siège au sein d'un conseil d'administration, rémunérés ou non rémunérés, ou d'autres fonctions rémunérées sans un accord écrit fondé sur un examen approfondi ayant déterminé que le poste/l'activité en question ne nuiront pas à son travail habituel ou ne donneront pas lieu à un conflit d'intérêts, et (iii) en rendant ces autorisations accessibles au public (paragraphe 121) ;
- ix. de prendre les mesures voulues pour que l'ensemble des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à des règles sur les cadeaux et autres avantages, sous la forme d'orientations pratiques appropriées et d'une obligation de déclarer les cadeaux et autres avantages ; il faudra également veiller à ce que ces informations soient mises à la disposition du public en temps utile (paragraphe 126) ;
- x. (i) d'étendre le champ d'application des règles relatives aux restrictions post-mandat afin qu'elles couvrent l'ensemble des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif et permettent d'écartier les potentiels conflits d'intérêts lorsque le nouvel emploi de la personne considérée relève d'un domaine d'activité soumis à autorisation ou contrôle par l'organe qu'elle quitte et (ii) de mettre en place un mécanisme assurant l'application effective de ces règles (paragraphe 132) ;
- xi. (i) de soumettre les conseillers ministériels aux mêmes obligations de déclaration que les ministres et vice-ministres ; (ii) de faire en sorte que les déclarations des PHFE soient accessibles facilement et en temps utile au grand public ; et (iii) d'envisager la possibilité de demander dans ces déclarations des informations sur les partenaires et membres de la famille à charge (étant entendu que ces données n'auraient pas nécessairement à être rendues publiques) (paragraphe 141) ;
- xii. d'établir un mécanisme indépendant de contrôle des déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif, bénéficiant de conditions techniques et juridiques adéquates pour obtenir l'accès aux informations nécessaires, ainsi que de ressources humaines et financières suffisantes, de manière à pouvoir contrôler les déclarations sur le fond de manière effective et en temps utile et imposer des sanctions administratives (paragraphe 144) ;

En ce qui concerne les services répressifs

- xiii. de prendre des mesures pour augmenter la représentation des femmes à tous les niveaux au sein de la police, en particulier aux postes de direction (paragraphe 161) ;
- xiv. de compléter le Code d'éthique et l'Instruction contraignante sur les règles de conduite par des orientations pratiques assorties d'exemples concrets illustrant les questions d'intégrité et les domaines à risque (paragraphe 177) ;

- xv. **la mise en place d'un système permettant d'apporter aux personnels de police des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité** (paragraphe 181);
- xvi. **de réaliser des contrôles de sécurité portant sur l'intégrité des policiers à intervalles réguliers pendant toute la durée leur carrière** (paragraphe 189) ;
- xvii. **de revoir le système de dons et de parrainages de la police pour (i) mettre en place des garanties contre tout conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel, et (ii) publier régulièrement en ligne la liste des dons et parrainages en indiquant la valeur de ces derniers, l'identité du donateur et la manière dont les actifs reçus ont été dépensés ou utilisés** (paragraphe 207) ;
- xviii. **qu'une étude soit menée sur les activités du personnel de la police après leur départ et que, si nécessaire, à la lumière des résultats de cette étude, des règles soient établies pour garantir la transparence et atténuer les risques de conflits d'intérêts potentiels à cet égard** (paragraphe 211) ;
- xix. **de faire en sorte que les statistiques centralisées concernant les plaintes contre les policiers et les employés de la police et les dispositions adoptées en la matière soient publiées sur internet, en respectant l'anonymat des personnes concernées** (paragraphe 234) ;
- xx. **de mener régulièrement des activités spécifiques de formation et de sensibilisation aux mesures de protection des lanceurs d'alerte** (paragraphe 240).

248. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de la République tchèque à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2024. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité spécifique.

249. Le GRECO invite les autorités tchèques 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.
