



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 22 juin 2018
Publication : 28 février 2019

Public
GrecoRC4(2018)5

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Adopté par le GRECO lors de sa 80^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 juin 2018)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités tchèques pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation de quatrième cycle consacré à ce pays, tel qu'il a été adopté par le GRECO lors de sa 72^{ème} réunion plénière (1^{er} juillet 2016) et rendu public le 2 novembre 2016 avec l'autorisation du gouvernement tchèque ([GrecoEval4Rep\(2016\)4](#)). Le quatrième cycle d'évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités tchèques ont remis un rapport de situation décrivant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 14 février 2018, a servi de base à l'élaboration du Rapport de Conformité, conjointement avec les informations reçues ultérieurement.
3. Le GRECO a chargé la Turquie (PA) et la République slovaque (JUD) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. M. Guray GUCLU, au nom de la Turquie, et Mme Alexandra KAPIŠOVSKÁ, au nom de la République slovaque, ont été nommés rapporteurs. Le Secrétariat du GRECO les a assistés dans l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chacune des recommandations présentées dans le rapport d'évaluation et détermine le niveau de conformité global d'un membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre rapport de situation que les autorités devront soumettre dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé 14 recommandations à la République tchèque dans son rapport d'évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO recommande (i) d'assurer la publication en temps utile des comptes rendus des réunions des comités parlementaires et de renforcer la transparence du travail accompli dans le cadre des sous-comités ; et (ii) d'introduire, à l'intention des parlementaires, des règles sur les relations avec les lobbyistes et les autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif et de rendre ces relations plus transparentes.*
7. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités rappellent les règles et les délais actuellement en vigueur pour les deux chambres et précisent que la Chambre des députés nouvellement élue – à la suite des élections d'octobre 2017 – et le Sénat ont été informés par le gouvernement de la présente recommandation et des travaux du GRECO. La publication en temps utile des comptes rendus est effectivement considérée comme un aspect important du renforcement de la transparence du travail parlementaire.
8. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, le précédent gouvernement avait engagé des consultations concernant un avant-projet de loi sur le lobbying et

le nouveau gouvernement nommé en décembre 2017 poursuit ces travaux, qui sont aujourd'hui confiés au ministre de la Justice. Ce dernier doit présenter au gouvernement des propositions en vue de :

a) créer un registre des lobbyistes (avec une obligation pour les personnes qui ont été approchées par un lobby de rendre compte des contacts qu'elles peuvent avoir avec celui-ci) ;

b) la mise en place d'un système d'« empreinte législative », qui obligerait tous les agents publics de haut rang (membres du gouvernement, membres du Parlement, vice-ministres, membres du Conseil des ministres, assistants parlementaires et assistants des membres du gouvernement) à tenir une liste évolutive de toutes les personnes avec lesquelles ils ont collaboré pour élaborer ou modifier un texte législatif (en relation avec l'exécutif, ceci concernerait aussi la préparation de documents conceptuels et de politiques publiques, voire de textes d'application). Les informations figurant dans la liste seraient rendues publiques via les systèmes électroniques « eCollecte » et « eLégislation » ;

c) la législation envisagée réglerait le lobbying en général et pas seulement en relation avec les activités parlementaires. Elle prévoit également la création d'un registre des cadeaux/dons, qui sera intégré dans le registre des conflits d'intérêts, et dans lequel tous les agents publics précités, y compris les parlementaires, seront tenus de déclarer les cadeaux / dons reçus. Le seuil fixé pour la déclaration des cadeaux / dons sera abaissé de 10 000 CZK (environ 390 EUR) à 5 000 CZK (environ 185 EUR) ; contrairement au dispositif actuellement en place, ces cadeaux / dons seront déclarés individuellement et non plus en fonction du seuil cumulatif de 100 000 CZK qui cesserait donc de s'appliquer.

9. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. Pour l'instant, aucune suite n'a été donnée à la première partie de la recommandation. Concernant la seconde partie, le GRECO note avec intérêt qu'une réglementation du lobbying, prévoyant également, dans une certaine mesure, des obligations pour les parlementaires, est envisagée comme le demande la recommandation. Les propositions formulées en vue de mettre en place un système d'empreinte législative sont particulièrement intéressantes, mais le GRECO rappelle que tout projet en ce sens doit aussi inclure les relations avec les autres tiers. Cet aspect revêt une importance particulière dans le contexte de la République tchèque (cf. paragraphe 80 et note 2 de bas de page). Le GRECO devra examiner la situation plus en détail lorsque le processus sera plus avancé et lorsque des propositions concrètes – à caractère officiel et avalisées par le niveau de gouvernement approprié – seront disponibles. Il rappelle aussi que le gouvernement, qui a démissionné en janvier 2018, est resté en place pour une période transitoire et les discussions en vue de former un nouveau gouvernement durent depuis plusieurs mois. Par ailleurs, les facultés décisionnelles et en matière de politiques publiques d'un tel gouvernement temporaire paraissent controversées. Pour l'heure, le GRECO considère que cette seconde partie de la recommandation n'a pas été mise en œuvre, même partiellement.

10. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO recommande qu'un Code de conduite soit adopté pour les parlementaires, rendu public et accompagné de notes explicatives et/ou de consignes pratiques, y compris sur la conduite à tenir en présence d'un conflit d'intérêts et les sujets connexes (par exemple, cadeaux et autres avantages, incompatibilités, activités supplémentaires et intérêts financiers, dispositions éventuelles prises en vue d'occuper un poste à la fin du mandat, les contacts avec*

des tierces parties comme des lobbyistes, obligations en matière de déclaration, etc.) ; et (ii) que le Code de conduite soit complété par des mesures concrètes de mise en œuvre telle qu'une formation spécialisée, des services de conseil confidentiel et des initiatives en matière de sensibilisation.

12. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités font savoir que rien n'a été entrepris dans ce domaine pendant la précédente législature, mais que la nouvelle Chambre des députés et le Sénat ont décidé de mettre en place une action coordonnée pour la mettre en œuvre. La première étape consistera à dresser un inventaire des règles de conduite qu'il conviendrait d'ajouter dans la loi sur les conflits d'intérêts (telle que modifiée) et dans le projet de loi sur le lobbying. En février 2018, la Chambre a mis en place un groupe de travail et à la suite de plusieurs réunions, un consensus a été trouvé sur la nécessité d'élaborer un code de conduite ; des conclusions ont été produites qui doivent à présent se concrétiser par un projet législatif du Président de la Chambre. Les autorités rappellent par ailleurs que chaque nouveau parlementaire est tenu de prêter serment (ce qui suppose aussi de répondre à certains critères moraux généraux), et que certains partis politiques possèdent déjà un code d'éthique qui s'applique également à leurs activités parlementaires.
13. Les autorités fournissent une liste des activités menées depuis la nouvelle législature en vue d'atteindre les objectifs fixés par la seconde partie de la recommandation : par exemple, la Chancellerie de la Chambre des députés a organisé un séminaire d'information à l'intention des nouveaux députés, lors duquel des instructions pratiques sur les conflits d'intérêts et d'autres sujets connexes ont été présentées. Les députés ont aussi été informés de la possibilité de poser des questions au service spécialisé de la Chambre des députés (l'Institut parlementaire). De plus, un séminaire de présentation plus détaillé, mais non limité à ce sujet, a été organisé par l'Institut parlementaire à l'intention de tous les groupes politiques. L'Institut parlementaire offre des services similaires aux sénateurs.
14. Le GRECO constate l'absence de progrès tangibles en vue de l'adoption de règles de conduite pour les parlementaires, même si certains travaux préliminaires ont été menés pour ce qui de la Chambre des députés (première partie de la recommandation). Il est heureux de constater que quelques initiatives de sensibilisation ont été prises et qu'il est possible d'obtenir certains éclaircissements en la matière, mais toute action dans ce domaine devra être examinée en relation avec l'adoption du code de conduite recommandé et des initiatives qui devront accompagner sa mise en place. Pour l'heure, le GRECO ne peut conclure que cette recommandation a été mise en œuvre, même partiellement. Il profite de cette occasion pour rappeler qu'idéalement, un code de conduite devrait rester un document « vivant » donnant des orientations pratiques et des exemples concrets de situations problématiques et de réactions attendues, qui peut être actualisé facilement en fonction des besoins, contrairement à un texte législatif.
15. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

16. *Le GRECO recommande que des règles ayant force exécutoire sur les cadeaux et autres avantages – y compris les avantages en nature – soient élaborées pour les parlementaires et que le public y ait facilement accès ; ces règles devraient, en particulier, définir quel type de cadeaux et autres avantages peuvent être acceptables et déterminer quelle conduite est attendue des parlementaires qui se voient remettre ou offrir de tels avantages.*

17. Les autorités font savoir que la législation décrite dans le rapport d'évaluation n'a pas changé. Certaines améliorations sont attendues dans le cadre de l'élaboration de la loi sur le lobbying – cf. recommandation i et paragraphe 8 ci-dessus s'agissant de l'introduction d'un registre public des cadeaux/dons des parlementaires (et autres agents publics) au-delà d'un montant d'environ 195 EUR .
18. Le GRECO apprécie que dans le cadre des travaux législatifs sur des règles sur le lobbying, le Ministère de la Justice envisage l'introduction d'un devoir pour les parlementaires (et autres agents publics) de déclarer les cadeaux / dons mais pour l'heure il n'y pas eu d'évolution tangible et la capacité décisionnelle du gouvernement reste une source d'incertitudes, comme souligné au titre de la recommandation i. Il est important que la République tchèque développe un cadre robuste sur les cadeaux et autres avantages en accord avec les diverses attentes de la présente recommandation et le GRECO note que les médias tchèques et internationaux ont rapporté diverses controverses ces dernières années (cf. paragraphe 80 et note 2).
19. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

20. *Le GRECO recommande (i) d'exiger des parlementaires qu'ils soumettent également une déclaration d'activités, une déclaration de patrimoine et une déclaration de revenus, de cadeaux et de passif au début de leur mandat, d'introduire un système de déclaration électronique et de faciliter l'accès aux déclarations sur l'internet ; (ii) d'établir clairement que les déclarations doivent absolument englober aussi les avantages en nature accordés aux parlementaires ; et (iii) d'envisager l'élargissement de la portée des déclarations afin qu'elles englobent des informations sur les conjoints et les membres dépendants de la famille (étant entendu que ces informations ne devraient pas obligatoirement être rendues publiques).*
21. Les autorités fournissent des informations actualisées sur les modifications qui étaient en projet au moment de la visite sur le terrain. L'obligation faite au parlementaire de soumettre une déclaration d'activités, une déclaration de patrimoine et une déclaration de revenus, de cadeaux et de passif également au début de son mandat a été introduite par la loi n° 14/2017 Coll. du 29 novembre 2016 portant modification de la loi n° 159/2006 Coll. sur les conflits d'intérêts. Les déclarations rendent compte de la situation de l'intéressé le jour précédant la date de sa prise de fonctions (article 12 (1)). Les députés sont inscrits au registre des agents publics le jour où débute leur mandat (ou au plus tard dans un délai de 15 jours) par la Chancellerie de la Chambre des députés (article 14a (1) et (2)). Le registre des déclarations, qui est géré par le ministère de la Justice, a été entièrement informatisé et intégré dans le système d'information de l'administration publique (article 13(1)). Les déclarations des parlementaires peuvent être consultées gratuitement en ligne sans qu'il soit nécessaire d'en faire la demande préalable (article 13(3)). Le registre, et toutes les informations et formulaires permettant au grand public de signaler une anomalie au ministère de la Justice sont accessibles à l'adresse suivante : <http://cro.justice.cz/>
22. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le Manuel sur la présentation des déclarations par les agents publics en application de la loi sur les conflits d'intérêts (article 43) a été modifié après l'introduction des changements législatifs précités et indique à présent ce qui suit : « par autres avantages matériels, on entend tout avantage qui pourrait directement ou indirectement représenter un gain pour un agent public (par exemple, tickets d'entrée à des manifestations culturelles ou sportives, offres de séjours etc.) ». Bien que le Manuel

ne soit pas contraignant, il offre une interprétation juridique reconnue par le ministère de la Justice agissant en qualité d'organe de contrôle et est par conséquent largement utilisé dans la pratique par les agents publics.

23. Pour ce qui est de la troisième partie de la recommandation, les autorités tchèques font savoir que la possibilité d'élargir la portée des déclarations de façon à y inclure des informations sur les conjoints et les enfants des parlementaires est actuellement examinée par le ministère de la Justice, dans le cadre de ses activités relatives aux conflits d'intérêts, qui lui ont été nouvellement confiées. Il s'agit d'étudier ce que pourrait apporter un tel changement sur la base de l'expérience acquise après la première année d'utilisation du nouveau système de déclaration en ligne et compte tenu des pratiques observées dans certains autres États membres du GRECO. Ce projet devrait être mis en œuvre entre 2019 et 2021. Les autorités feront rapport au GRECO sur cette question.
24. Le GRECO constate avec satisfaction que des mesures claires ont été prises pour mettre en œuvre les deux premiers éléments de la recommandation. Il reste à conclure les consultations et le processus décisionnel avec une décision finale documentée – idéalement avec un résultat positif par rapport à cette recommandation – concernant l'éventuelle extension des obligations déclaratives aux conjoints et aux enfants de parlementaires. Le GRECO garde aussi à l'esprit le contexte politique actuel et les incertitudes concernant le gouvernement (temporaire) – cf. recommandation i.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

26. *Le GRECO recommande de renforcer sensiblement la surveillance du respect par les parlementaires de leurs diverses obligations en matière de déclaration telle qu'elles sont énoncées par la Loi sur les conflits d'intérêts, notamment en octroyant à un organe de suivi indépendant un mandat clair, ainsi que des pouvoirs et des ressources adéquats, afin qu'il puisse vérifier minutieusement les déclarations soumises, enquêter sur d'éventuelles irrégularités, engager des procédures et infliger des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de violation des règles.*
27. Les autorités attirent l'attention sur le fait que le registre des déclarations est aujourd'hui entièrement administré par le ministère de la Justice, qui est également chargé de contrôler les déclarations des parlementaires. Dans le cadre de sa fonction de contrôle, le ministère est habilité à recouper le contenu des déclarations avec les informations enregistrées dans d'autres systèmes d'information placés sous sa responsabilité, notamment le système d'information relatif aux étrangers, le cadastre, le registre central des véhicules routiers, le registre des personnes morales et physiques et des autorités publiques, le registre des entreprises et le registre du commerce.
28. En cas de soupçon d'informations incomplètes ou fausses, le ministère est habilité à recevoir des informations d'autres sources (article 13(6) et (7)) de la loi n° 159/2006 Coll. sur les conflits d'intérêts). Le ministère peut procéder d'office à des vérifications à tout moment et toute personne peut engager une procédure si elle suspecte qu'une déclaration ne reflète pas la réalité de la situation d'un parlementaire¹. En fonction des conclusions d'un examen préliminaire, le ministère peut décider qu'une suspicion est infondée ou, au contraire, qu'elle justifie d'autres

¹ Comme indiqué précédemment, le registre, les informations pertinentes et un formulaire de signalement destiné au grand public sont disponibles à l'adresse : <https://cro.justice.cz/>

vérifications, auquel cas le dossier est transmis avec tous les documents nécessaires à l'organe traitant des cas de conflits d'intérêts à savoir l'Office de protection des données à caractère personnel (au cas où des informations non publiques seraient portées au registre) ou l'autorité administrative municipale concernée (en raison de la compétence territoriale). Si le ministère considère qu'une infraction pénale a été commise, il transmet le dossier, assorti de toutes les informations pertinentes, au procureur ou aux services de police, conformément au paragraphe 8 du Code de procédure pénale. Les autorités tchèques confirment que l'objectif principal d'une procédure pénale serait la poursuite de possibles faits liés à des pots-de-vin dans la mesure où pour l'heure il n'existe pas d'infraction / peine en relation avec les obligations déclaratoires (par ex. de fausse déclaration) ou une situation patrimoine douteuse (par ex. l'enrichissement illicite).

29. Les obligations déclaratives des parlementaires sont soumises à un mécanisme d'amendes administratives jusqu'à 50 000 CZK (environ 1850 EUR) applicables en cas de non déclaration ou de déclaration manifestement incomplète, fautive, ou tardive (article 23(1)(d, e, f) de la loi). Ces amendes sont imposées par les autorités municipales après examen du dossier transmis par le ministère de la Justice.
30. Par ailleurs, si le ministère constate une disproportion importante entre les biens acquis par un agent public pendant l'exercice de ses fonctions et ses revenus, il doit en informer l'administration financière pour qu'elle engage une procédure conformément aux articles 38x et suivants de la loi n° 586/1992 Coll. sur l'impôt sur le revenu, telle que modifiée. Les informations complémentaires soumises par les autorités suggèrent que les autorités fiscales rechercheraient alors un possible cas de revenus ou patrimoine non déclaré (si les écarts entre revenus et patrimoine représentent une anomalie d'une valeur supérieure à 5 000 000 CZK (environ 185 000 EUR). Elles peuvent demander à l'agent public / au contribuable de soumettre une déclaration spéciale de patrimoine en cas de soupçon de l'existence d'un patrimoine supérieur à 10 000 000 CZK (environ 370 000 EUR). Une amende peut être imposée en plus de la taxation du patrimoine réévalué (50% du montant de taxe acquitter, voire 100% en cas d'obstruction par l'agent public / le contribuable).
31. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. Des améliorations ont été apportées depuis la visite sur place, lorsque les déclarations des parlementaires étaient vérifiées par le Comité du mandat et de l'immunité de la chambre dont les parlementaires concernés font partie. Cette responsabilité incombe aujourd'hui au ministère de la Justice, doté du pouvoir officiel d'obtenir certaines informations pour effectuer des vérifications préliminaires. Divers organes sont maintenant compétents pour approfondir les vérifications et une gradation des contrôles et des sanctions semble être à présent en place, ce qui devrait potentiellement rendre les obligations déclaratives plus effectives. Le ministère de la Justice – qui est une institution « indépendante » du parlement – joue un rôle clé, par exemple dans la conduite des premières vérifications et la détection des irrégularités ou des variations patrimoniales douteuses et dans leurs derniers commentaires, les autorités du pays fournissent des assurances que l'impartialité politique du nouveau mécanisme n'a pas été mise en doute à ce jour.
32. En tout état de cause, le GRECO devra réexaminer la situation lorsque des données statistiques et d'autres informations seront disponibles concernant le fonctionnement du système de contrôle en pratique à l'égard des parlementaires, les ressources humaines et autres allouées au service de contrôle du ministère, les méthodes de travail appliquées par rapport au volume des déclarations traitées, assorties d'exemples concrets de succès et d'échecs du dispositif. Le GRECO attend également des améliorations claires en ce qui concerne le système de sanctions qui

est resté demeuré inchangé depuis la visite sur place et prévoit au mieux une amende jusqu'à 1850 EUR et une amende fiscale calculée sur la base de la valeur des avoirs non déclarés.

33. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation vi.

34. *Le GRECO recommande de (i) réglementer plus en détail le recrutement et la promotion des juges et des présidents des tribunaux, de manière à définir des procédures uniformes et transparentes et à générer des décisions fondées sur des critères précis, objectifs et uniformes tenant notamment compte du mérite ; et (ii) s'assurer que toute décision rendue dans le cadre d'une de ces procédures soit motivée et susceptible de faire l'objet d'un appel devant un tribunal.*
35. Les autorités font savoir que le ministère de la Justice a publié : a) l'Instruction n° 7/2017 du 23 novembre 2017 (ref. n° 1002/2015-LO-SP) sur la procédure de sélection des candidats à la fonction de juge et sur la procédure de dépôt des candidatures à la fonction de juge et b) le règlement n° 382/2017 Coll. sur la sélection, le recrutement, le service judiciaire préparatoire des stagiaires judiciaires et l'examen judiciaire spécial, qui modifie et améliore non seulement la sélection des candidats à la fonction de juge, mais aussi la sélection des stagiaires.
36. Les autorités considèrent que, par conséquent, le processus de sélection est aujourd'hui fondé sur des critères clairs et que la sélection des juges a été unifiée. La procédure de sélection se fonde sur des tests écrits et oraux et sur une vérification des qualifications personnelles. Le test écrit est évalué par deux évaluateurs indépendants et la vérification des qualifications personnelles est confiée à des centres psychologiques spécialisés approuvés par le ministère de la Justice. Au stade final, les candidats sont sélectionnés par un comité constitué de cinq membres nommés par le ministre de la Justice. Il est composé d'une majorité de juges, mais comprend aussi des experts employés par le ministère de la Justice et d'autres spécialistes de la théorie et de la pratique juridiques.
37. Les autorités considèrent également que des règles claires et explicites sont à présent en place concernant le recrutement des juges de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême, et concernant les affectations temporaires à ces juridictions suprêmes. La Cour administrative suprême dispose de telles règles depuis 2012 et la Cour suprême en a adoptées le 24 mai 2017. Les deux corpus de règles ont été adoptés par les présidents des deux cours à l'issue de discussions plénières entre les juges de chaque instance et sont disponibles au public sur leurs sites web respectifs.
38. Le contrôle juridictionnel de ce processus n'est pas explicitement exclu ; cependant, aucune juridiction n'a jamais été saisie d'une telle question. Le ministère de la Justice élabore actuellement une nouvelle version de la loi sur les tribunaux et juges qui comprendra des dispositions détaillées sur la promotion.
39. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. S'agissant du recrutement initial général aux fonctions judiciaires, le système a été modifié en novembre 2017 et les améliorations nécessaires y ont été apportées. Cette observation semble valoir également pour les nominations à la Cour suprême et à la Cour administrative suprême, y compris pour les affectations temporaires à ces juridictions. La question des promotions n'a pas encore été traitée, mais le ministère de la Justice y travaille actuellement dans le cadre de la révision de la loi sur les tribunaux et juges. La

première partie de la recommandation ne peut donc être considérée comme ayant été pleinement mis en œuvre et le GRECO devra réexaminer la situation globale et la cohérence du dispositif une fois que les réformes auront été achevées. A la suite de clarifications demandées par les rapporteurs, il est apparu que la Cour suprême a exprimé des réserves sur le fait que les améliorations de novembre 2017 étaient basées sur une simple instruction ministérielle. Le GRECO ne peut que rejoindre la Cour à ce sujet dans la mesure où une base législative offrirait clairement de meilleures garanties en termes de stabilité pour l'avenir tout en limitant les possibilités d'ingérence politiques dans les carrières judiciaires. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, la République tchèque n'a pris aucune mesure en ce sens ni fourni aucun élément montrant que les décisions concernant le recrutement et la promotion des juges peuvent être contestée devant un tribunal malgré l'absence de règles explicites en la matière. Une législation explicite et adéquate est clairement souhaitable aux fins de combler les lacunes.

40. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

41. *Le GRECO recommande (i) qu'un Code de conduite professionnelle à l'intention de tous les juges – incluant des commentaires explicatifs et/ou des exemples concrets, y compris des consignes sur la conduite à adopter en présence de conflits d'intérêts et de problèmes connexes (par exemple, sur les cadeaux, les activités accessoires, les contacts avec des tiers et la confidentialité, etc.) – soit élaboré, communiqué efficacement à l'ensemble des juges et rendu facilement accessible au public ; ii) que cette initiative s'accompagne de mesures pratiques visant à favoriser l'application dudit Code, y compris grâce à l'offre de conseils personnalisés dispensés à titre confidentiel et d'une formation spécialisée à l'usage des juges professionnels et non professionnels.*
42. Les autorités font savoir que le code de conduite professionnelle à l'intention de tous les juges n'est pas encore achevé. Les discussions à ce sujet sont en cours et le ministère de la Justice examine les différentes possibilités de publier un tel code. Dans le cadre d'un projet financé par des subventions de l'EEE (qui concerne la mise en œuvre des recommandations du GRECO à l'égard des juges), le ministère de la Justice prévoit une série de mesures, à savoir : organiser des tables rondes et des commissions de travail réunissant des experts et des juges et recueillir des informations en vue de réaliser une étude comparative qui aidera à améliorer et à unifier les codes de conduites destinés aux juges et aux procureurs. Les résultats de l'étude seront présentés dans une brochure adressée aux juges aux procureurs et lors d'une conférence internationale fin 2019. Plusieurs ateliers seront aussi organisés en coopération avec l'École de la magistrature afin de faire connaître la brochure aux futurs juges et procureurs et de permettre une discussion sur les bonnes pratiques et les cas concrets.
43. Le ministère de la Justice met également au point un tout nouveau portail d'information sur la justice (justice.cz), qui devrait être opérationnel d'ici la fin de 2018 et comprendra une section consacrée aux juges (également accessible au public) et donnera accès à des documents internationaux et nationaux sur l'éthique judiciaire, les conflits d'intérêts et la jurisprudence en matière disciplinaire. Ce nouveau site devrait constituer une innovation majeure.
44. Les autorités fournissent aussi la liste des initiatives actuellement ou ponctuellement menées par l'Union des juges et l'École de la magistrature sur l'intégrité et l'éthique des juges, des procureurs et des stagiaires judiciaires (atelier organisé en septembre-octobre 2017). La Cour suprême a adopté son propre code d'éthique en septembre 2016 et a créé une commission d'éthique chargée de

conseiller le président de la Cour suprême. Des dispositions similaires figurent dans le règlement de la Cour administrative suprême (les autorités en fournissent de nombreux extraits).

45. Le GRECO prend note des informations ci-dessus et se félicite des projets ambitieux annoncés en vue de renforcer les règles de conduite et les mesures de sensibilisation. Cependant, pour l'heure, aucun résultat tangible n'a été obtenu en ce qui concerne la rédaction d'un code de conduite correspondant à ce que recommande le GRECO (première partie de la recommandation). De plus, il reste peu clair dans quelle mesure les codes adoptés par les deux cours suprêmes traitent de tous les sujets mis en évidence par le GRECO. Dans leurs derniers commentaires, les autorités font référence à l'article 7 du Code de la Cour suprême, qui traite en termes généraux de sujets tels que les cadeaux, les influences et relations inappropriées et le comportement dans la vie privée (qui semblent concerner les employés de la Cour) et le GRECO devra réexaminer la situation dans son ensemble lorsque des informations détaillées seront disponibles. Quelques actions de sensibilisation ont déjà été menées, mais le GRECO devra examiner la situation globale lorsqu'un code aura été adopté (première partie de la recommandation) et lorsque des mesures spécifiques auront été prises pour contribuer à sa mise en œuvre (deuxième partie de la recommandation). Dans l'ensemble, le GRECO ne peut conclure que cette recommandation ait été mise en œuvre, même partiellement.
46. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation viii.

47. *Le GRECO recommande de réglementer de manière plus détaillée l'exercice par les juges d'activités accessoires, notamment en introduisant une obligation de déclaration et, selon le cas, un mécanisme de surveillance du respect des restrictions en place.*
48. Les autorités indiquent qu'en vertu du plan d'action gouvernemental pour les années 2019-2021, le Ministre de la justice doit présenter d'ici la mi-2019 un paquet législatif y compris une série d'amendements à la loi sur les tribunaux et juges. Il est prévu de restreindre les possibilités de mener des activités accessoires des juges (comprenant notamment un devoir d'informer le président de juridiction de toute activité accessoire menée en parallèle, le temps qui y est consacré, et tout revenu qui peut en découler). Dans l'immédiat, avec les amendements introduits l'année passée à la loi sur les conflits d'intérêts (republiée en tant que loi n°14/2017) et entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2017, les obligations d'un juge sont les mêmes que celles d'un parlementaire, telles qu'évoquées précédemment. Ainsi, chaque juge doit à présent soumettre chaque année une déclaration d'activités, une déclaration de patrimoine et une déclaration de revenus, de cadeaux et de passif. En ce qui concerne les activités accessoires, un juge ne peut exercer une autre fonction rémunérée ni entreprendre une autre activité lucrative, à l'exception de certaines affectations temporaires au ministère de la Justice ou à l'École de la magistrature, de l'administration de son propre patrimoine et de l'exercice d'activités scientifiques, pédagogiques, littéraires, journalistiques ou artistiques, ou d'activités au sein des organes consultatifs du ministère de la Justice, du gouvernement et des organes des chambres parlementaires (à condition que ces activités ne portent pas atteinte à la dignité de la fonction judiciaire et n'ébranlent pas la confiance dans l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire). Les autres activités (non rémunérées) doivent à présent être déclarées (par exemple le fait d'être membre du conseil d'administration d'une entreprise, d'une société de radiodiffusion ou d'un organe de presse). Les juges sont tenus de déclarer leurs revenus et cadeaux si leur montant excède 10,000 CZK (environ

390 €) et si leur valeur totale par année excède 100,000 CZK (3,940 € environ). Ce dernier seuil s'applique également à la déclaration des éléments du passif.

49. Dans le cas des juges, les déclarations sont vérifiées par la Cour suprême, selon la même procédure utilisée par le ministère de la Justice pour les autres agents publics. Cependant, à la différence de ces derniers, les juges ne sont pas passibles de poursuites s'ils ne respectent pas leurs obligations déclaratives et autres obligations, telles que prévues par la loi sur les conflits d'intérêts : seule une proposition visant à engager une procédure disciplinaire à l'encontre du juge concerné peut être déposée en vertu de la loi n° 7/2002 Coll. relative aux procédures applicables aux juges, aux procureurs et aux huissiers de justice, telle que modifiée.
50. Le GRECO prend note des projets de prendre pour la mi-2019 des mesures qui répondraient à la présente recommandation et d'introduire des règles plus strictes. Dans l'immédiat, les juges sont tenus depuis 2017 de soumettre une déclaration de la même manière que les parlementaires et celles-ci peuvent elles aussi être vérifiées. Le GRECO salue ces premiers pas vers plus de transparence et il attend l'adoption des mesures plus strictes annoncées pour 2019, y compris un système d'autorisation (comme recommandé).
51. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

52. *Le GRECO recommande l'introduction de la possibilité pour les juges de contester les décisions disciplinaires prononcées à leur encontre, y compris en cas de révocation, devant un tribunal.*
53. Les autorités précisent que le ministère de la Justice élabore actuellement une proposition législative qu'il est prévu de présenter au gouvernement en juin 2019, dans le cadre d'un paquet législatif qui pourrait inclure un texte spécial sur les procédures disciplinaires pour les juges et procureurs et une nouvelle loi sur les tribunaux et juges. Les procédures disciplinaires sont traitées par le tribunal disciplinaire (la Cour administrative suprême fait fonction de tribunal disciplinaire ; elle agit et décide dans le cadre de chambres spéciales). Le ministère de la Justice prévoit d'introduire un système à deux niveaux avec des chambres d'appel qui permettrait de contester les décisions disciplinaires. La composition des chambres disciplinaires elle aussi fait actuellement l'objet de discussions.
54. Le GRECO note des informations sur les travaux actuellement menés en vue de présenter au gouvernement, en juin 2019, une proposition visant à introduire la possibilité pour les juges de faire appel des décisions disciplinaires prononcées à leur encontre. Pour l'heure, ces initiatives en sont à un stade très précoce et, par conséquent, le GRECO ne peut conclure que cette recommandation ait été mise en œuvre, même partiellement.
55. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation x.

56. *Le GRECO recommande de (i) régler de manière plus détaillée le recrutement et la promotion des procureurs, afin de définir des procédures uniformes et transparentes et de veiller à ce que les décisions se fondent sur des critères précis, objectifs et uniformes tenant compte notamment du mérite ; et (ii) veiller à ce que toutes les décisions prises dans le cadre de ces procédures soient motivées et puissent être contestées devant un tribunal.*
57. Les autorités rappellent que les conditions de nomination des procureurs sont actuellement régies par la loi n° 283/1993 sur le ministère public et qu'il n'existe pas de texte consacré à la procédure de recrutement des candidats. Le Bureau du procureur de la Cour suprême, en accord avec le ministère de la Justice, a élaboré un accord sur la coordination des procédures de sélection et d'avancement des procureurs. Le 27 novembre 2017, un projet a été finalisé et transmis au ministère de la Justice pour commentaires. Il a ensuite été approuvé par le ministère (le gouvernement n'est pas concerné) et le Bureau du procureur. Ce dernier devrait en principe le signer d'ici le 25 juin 2018. Le projet prévoirait des règles claires sur 1. Les nominations et plans de sélection des nouveaux procureurs ; 2. Les transferts y compris vers les parquets supérieurs ; 3. les conditions et procédures pour les nominations aux postes à responsabilités ; 4. Les nominations aux autres postes au sein du parquet. Les règles prévoiraient aussi la possibilité de contester les décisions devant les tribunaux.
58. Le GRECO considère qu'une première étape a été franchie en vue de mettre en œuvre la recommandation : un document préliminaire élaboré par le Bureau du procureur de la Cour suprême semble prévoir des règles spécifiques en matière de recrutements et de promotions ainsi que des possibilités de recours pour les procureurs qui contesteraient une décision. Le GRECO attend avec intérêt l'aboutissement de ces travaux et l'entrée en vigueur des nouvelles règles, ainsi que la consécration dans un texte législatif pour les raisons mentionnées précédemment à propos des juges (stabilité des règles et davantage de garanties contre les ingérences politiques – cf. paragraphe 39). Le GRECO finalisera sa conclusion lorsqu'une analyse détaillée des règles adoptées est possible.
59. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

60. *Le GRECO recommande de modifier les procédures de nomination et de révocation du procureur de la Cour suprême et des autres procureurs principaux, notamment en veillant à ce que (i) toute décision dans ce domaine soit motivée, fondée sur des critères clairs et objectifs, et susceptible d'être contesté devant un tribunal ; (ii) les décisions de nomination se fondent sur des procédures de sélection obligatoires et transparentes ; et (iii) la révocation ne puisse être prononcée que dans le contexte d'une procédure disciplinaire.*
61. Les autorités font savoir que le ministère de la Justice élabore actuellement une nouvelle loi sur le ministère public, qui tiendra compte de cette recommandation. Dans une certaine mesure, les mesures prévues en réponse à la précédente recommandation sont également pertinentes ici (motivation des décisions, critères clairs et objectifs).
62. Le GRECO note avec intérêt qu'une nouvelle loi sur le ministère public est en cours d'élaboration et que cette recommandation serait aussi prise en compte dans le

cadre des mesures à approuver entre le ministère de la Justice et les parquets. Mais, pour l'heure, le processus apparaît être à un stade si peu avancé et les informations sont si peu spécifiques qu'il ne peut être conclu que cette recommandation ait été mise en œuvre ne serait-ce que partiellement.

63. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xii.

64. *Le GRECO recommande (i) qu'un Code de conduite professionnelle à l'intention de tous les procureurs – accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets et notamment de consignes sur la conduite à tenir en présence de conflits d'intérêts et de problèmes connexes (par exemple, les cadeaux, les activités accessoires, les contacts avec les tiers et la confidentialité, etc.) – soit élaboré, communiqué efficacement à l'ensemble des procureurs et diffusé de manière à être facilement accessible au public ; ii) que ce Code de conduite soit complété par des mesures concrètes de mise en œuvre, y compris la possibilité d'obtenir des conseils personnalisés à titre confidentiel et de bénéficier de sessions de formation spécialisée.*
65. Les autorités font savoir que la loi n° 283/1993 Coll. sur le ministère public telle que modifiée ne prévoit pas explicitement la possibilité d'adopter un code d'éthique contraignant à l'intention de tous les procureurs. Conscient qu'un tel changement ne serait pas envisageable dans un avenir prévisible, et afin de mettre en œuvre la recommandation susmentionnée, le Bureau du procureur de la Cour suprême, sur la base d'un accord formel avec le ministère de la Justice, a commencé à élaborer un projet de code. Cette façon de procéder aurait été acceptée par les procureurs. Le code sera applicable à tous les procureurs ayant une fonction d'encadrement et, de ce fait, aux procureurs placés sous leur autorité. Un premier projet de code d'éthique a été examiné par un groupe de travail à l'occasion d'une réunion nationale des procureurs principaux tenue les 17 et 18 octobre 2017. Une seconde version est en cours d'élaboration avec un commentaire du futur code. Lorsque le projet et le commentaire seront disponibles, les procureurs seront invités à les commenter.
66. Dans la mesure où les formations assurées par l'École de la magistrature concernent aussi bien les juges que les procureurs, les informations sur les activités de formation fournies dans le cadre de la recommandation vii valent aussi pour la présente recommandation.
67. Le GRECO note avec satisfaction qu'un code de conduite destiné à tous les procureurs est en cours d'élaboration. La première partie de la recommandation a donc été partiellement mise en œuvre et le GRECO devra formuler son appréciation définitive à la lumière de la version intégrale du texte une fois adopté. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, la situation devra être évaluée une fois que les mesures spécifiques de mise en œuvre (conseils personnalisés, formation spécialisée) auront été adoptées et sont effectives.
68. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

69. *Le GRECO recommande de réglementer de manière plus détaillée l'exercice par un procureur d'activités accessoires, y compris en introduisant une obligation de déclaration et, le cas échéant, un mécanisme du contrôle de la conformité desdites activités avec les restrictions pertinentes en vigueur.*

70. Les autorités considèrent que cette recommandation est prise en compte dans le cadre de la loi n° 159/2006 Coll. sur les conflits d'intérêts, telle que modifiée avec effet à compter du 1^{er} septembre 2017, selon laquelle les procureurs sont tenus de satisfaire aux obligations déclaratoires de cette loi, y compris en matière d'activités accessoires. La situation des procureurs est similaire à celle des juges décrites au titre de la recommandation viii. La principale différence est que dans le cas des premiers, les déclarations sont vérifiées par le ministère de la Justice au lieu de la Cour suprême. Comme indiqué au titre de la recommandation viii, il est prévu d'introduire un régime plus strict courant 2019.
71. Le GRECO prend note des premières mesures prises par la République tchèque concernant les obligations déclaratoires en relation avec les activités accessoires et le contrôle de ces déclarations. Comme indiqué au titre de la recommandation viii, des règles plus strictes sont prévues pour 2019.
72. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

73. *Le GRECO recommande l'introduction de la possibilité pour les procureurs de contester les décisions disciplinaires prononcées à leur encontre, y compris en cas de révocation, devant un tribunal.*
74. Les autorités soulignent que le ministère de la Justice élabore actuellement une proposition législative en la matière et que selon le calendrier législatif, elle sera présentée au gouvernement en juin 2019 dans le cadre du paquet législatif de réformes concernant les juridictions, les juges et les procureurs. Les procédures disciplinaires sont traitées par le tribunal disciplinaire (la Cour administrative suprême fait fonction de tribunal disciplinaire ; elle agit et décide dans le cadre de chambres spéciales). Comme indiqué en relation avec la recommandation ix, le ministère de la Justice prévoit de mettre en place des chambres d'appel auprès desquelles il sera possible de contester les décisions disciplinaires prises par les chambres. La composition des chambres fait actuellement l'objet de discussions. .
75. Le GRECO constate avec satisfaction que des travaux soient manifestement engagés en vue de mettre en œuvre la présente recommandation et qu'il est prévu, notamment, d'introduire la possibilité de contester les décisions disciplinaires, comme il l'a recommandé. Le GRECO devra examiner la réforme en détail une fois que des propositions concrètes seront disponibles et auront été approuvées au niveau approprié. Pour l'heure, le processus semble être si peu avancé que le GRECO ne peut considérer que cette recommandation ait été mise en œuvre, même partiellement.
76. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

77. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la République tchèque n'a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante aucune des 14 recommandations figurant dans le rapport d'évaluation du quatrième cycle.** Sept recommandations ont été partiellement mises en œuvre et les sept recommandations restantes n'ont pas été mises en œuvre.
78. Plus précisément, les recommandations iv, v, vi, viii, x, xii et xiii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, ii, iii, vii, ix, xi et xiv n'ont pas été mises en œuvre.

79. S'agissant des parlementaires, le processus de mise en œuvre des cinq premières recommandations semble être très lent. Les principaux résultats obtenus sont la modernisation du système de déclaration d'intérêts, de revenus et de patrimoine et le renforcement des contrôles en ce domaine, dont la responsabilité a été confiée au ministère de la Justice. Le GRECO devra cependant réévaluer la situation (notamment pour ce qui est de l'indépendance, des méthodes de travail et de l'efficacité du contrôle) lorsque plus d'informations auront été mises à sa disposition. Bien que la nécessité de renforcer la transparence du processus législatif ait été comprise, aucune mesure supplémentaire n'a été prise à ce jour en ce qui concerne les commissions et les sous-commissions parlementaires (en particulier pour assurer la publication des comptes rendus dans les délais prévus). Des travaux ont été engagés par le précédent gouvernement afin de réglementer le lobbying avant de démissionner début 2018. De même, en ce qui concerne l'élaboration du code de conduite à l'intention des parlementaires, le processus en est encore au stade des consultations préliminaires et aucun résultat tangible n'a été obtenu à ce jour. La République tchèque devra également s'assurer que, comme prévu, un cadre efficace soit adopté pour régir les relations des parlementaires avec les lobbyistes et autres tiers.
80. Le GRECO rappelle qu'en République tchèque, il existe une forte perception publique négative des politiciens et partis politiques. Jusqu'à récemment, des élus influents ont été poursuivis en justice ou été visés par des scandales récurrents pour des motifs liés à leur intégrité². C'est pourquoi, il est essentiel que la République tchèque prenne des mesures énergiques pour instiller une culture d'intégrité et de conduite éthique au sein de la classe politique et établir la confiance de la population dans les représentants élus.
81. En ce qui concerne les juges et les procureurs,, certaines améliorations ont été apportées au recrutement et à la promotion des juges par le ministère de la Justice, qui adopté des instructions et une réglementation en la matière en 2017. La transparence des activités accessoires a été renforcée au même moment en étendant également aux juges et procureurs les obligations déclaratoires applicables aux parlementaires et autres agents publics. Mais à bien d'autres égards, le rythme des réformes est décevant – près de deux ans après l'adoption du rapport d'évaluation. Ceci peut s'expliquer par les consultations étendues qui sont menées dans la perspective d'un prochain paquet législatif ambitieux concernant les juridictions et les magistrats attendu dans le courant de 2019. De même, de larges consultations sont prévues afin de recueillir l'expérience de l'étranger et des données comparatives sur les normes d'intégrité applicables au secteur judiciaire. Mais aucun progrès tangible n'a été accompli à ce jour en vue de l'adoption d'un code de conduite destinée à tous les juges. Pour ce qui est des procureurs, les travaux sont plus avancés, mais le code en est toujours au stade de projet. Si des codes de conduite spécifiques ont été adoptés (par les deux cours suprêmes), leur contenu ne semble pas répondre aux attentes du GRECO sur certains points bien précis tels que l'attitude à adopter face à un cadeau ou les relations avec les tiers. Enfin, pour les deux catégories professionnelles, aucune mesure n'a été prise pour réglementer plus strictement les activités accessoires et pour que la possibilité soit explicitement introduite de contester une décision disciplinaire devant un tribunal, y compris en cas de révocation.

² Voir par exemple :

<http://www.radio.cz/en/section/marketplace/why-the-czech-republic-scored-worse-in-corruption-index>
<http://praguemonitor.com/2016/07/20/ex-czech-pm-his-wife-charged-bribery> et
<http://praguemonitor.com/2017/09/18/mfd-czechs-implicated-azeri-money-laundering>
<https://www.theguardian.com/world/2018/jan/17/andrei-babis-czech-government-to-resign-after-losing-confidence-vote>

82. Plus généralement, le GRECO devra évaluer tout effort déployé dans le domaine de la sensibilisation et de la formation aux normes d'intégrité applicables aux parlementaires, aux juges aux procureurs, lorsque les règles (codes) de conduite en la matière seront effectivement adoptées et ensuite promues.
83. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le très faible niveau actuel de conformité avec les recommandations est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO décide, par conséquent, d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 (i) concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle, et demande au chef de la délégation de la République tchèque de fournir un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations i à xiv dès que possible, mais au plus tard le 30 juin 2019.
84. Enfin, le GRECO invite les autorités tchèques à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.