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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Adoption : 25 septembre 2020
Publication : 16 décembre 2020

Public
GrecoEval4Rep(2019)4

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT D'ÉVALUATION

LIECHTENSTEIN

Adopté par le GRECO lors de sa 85e réunion plénière
(Strasbourg, 21-25 septembre 2020)

Secrétariat du GRECO
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
☎ +33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco/fr

Direction Générale I
Droits de l'Homme et Etat de droit
Direction de la société de l'information
et de la lutte contre la criminalité

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ **1**

I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE **3**

II. CONTEXTE **5**

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES **7**

Aperçu du système parlementaire 7
Transparence du processus législatif 7
Rémunération et avantages économiques 9
Principes éthiques et règles déontologiques 9
Conflits d'intérêts 10
Interdiction ou limitation de certaines activités 10
Activités accessoires, intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics, restrictions applicables après la cessation des fonctions. *10*
Cadeaux *11*
Contacts avec des tiers (lobbying) *11*
Utilisation abusive de ressources publiques *12*
Utilisation abusive d'informations confidentielles *12*
Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts *12*
Surveillance et application de la loi 13
Conseils, formation et sensibilisation 13

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES **15**

Aperçu du système judiciaire 15
Catégories de juges 16
Recrutement, carrière et conditions de service 17
Nomination *17*
Conditions de service, promotion, mutation, suspension et révocation *19*
Gestion des affaires et procédure 20
Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts 21
Interdiction ou limitation de certaines activités 24
Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions *24*
Récusation *25*
Cadeaux *26*
Contacts avec les tiers et informations confidentielles *26*
Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts 26
Surveillance et application de la loi 27
Formation et sensibilisation 28

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS **30**

Aperçu du ministère public 30
Recrutement, carrière et conditions de service 30
Recrutement et évolution de carrière *30*
Conditions de service *31*
Gestion des affaires et procédure 32
Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts 32
Interdiction ou limitation de certaines activités 33
Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions *33*
Récusation *33*
Cadeaux *34*
Contacts avec les tiers et informations confidentielles *34*
Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts 34
Supervision 34
Conseils, formation et sensibilisation 35

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI **36**

RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité des systèmes en vigueur au Liechtenstein pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Il n'y a pas de cas connu de corruption qui impliquerait des personnes occupant ces fonctions. Toutefois, le présent rapport identifie des domaines dans lesquels les mesures préventives devraient être renforcées pour resserrer le cadre existant et éviter que des comportements à caractère corruptif risquent de passer inaperçus.

2. Le processus législatif est globalement transparent, notamment grâce à des consultations publiques régulières sur les projets de lois. Si les débats du parlement plénier du Parlement sont publics, toutes les réunions des commissions parlementaires se tiennent à huis-clos. La transparence devrait donc être renforcée s'agissant de l'examen préliminaire de projets de loi effectué par lesdites commissions (par ex. les ordres du jour, précisant les auditions d'experts, et autres documents pertinents devraient être rendus publics en temps utile). Par ailleurs, il n'existe pas de code de conduite pour les députés, alors qu'il s'agit d'un instrument essentiel pour que les normes en matière d'intégrité soient connues et respectées par les députés. Des normes devraient venir clarifier ce qui est attendu des députés en matière de cadeaux ainsi que de contacts avec des tiers qui pourraient influer sur leurs décisions en tant que députés. En outre, en parallèle à leurs fonctions de législateur, les députés ont une activité professionnelle principale. Pour autant légitimes que ces activités puissent être, il devrait être requis des députés qu'ils remplissent régulièrement des déclarations publiques de leurs biens et principaux passifs, conformément aux exigences de transparence attendus des députés dans toute démocratie. Dans le même ordre d'idées, une procédure devrait être mise en place pour gérer les éventuels conflits d'intérêts des députés lorsqu'ils surgissent au gré des questions débattues par le parlement. Enfin, des efforts devraient être déployés pour développer une formation en matière d'intégrité à l'intention des députés et des mesures devraient être prises pour qu'ils aient accès des conseils confidentiels surs ces questions.

3. L'organisation judiciaire est influencée par la taille du pays et certaines de ses caractéristiques soulèvent des problématiques qui lui sont spécifiques. La sélection des juges est essentiellement entre les mains de la Commission de sélection des juges, qui n'est composée d'aucun juge comme membre de plein droit. La sélection de la Commission est ensuite transmise au parlement qui choisit l'un des candidats sélectionnés pour nomination par le Chef d'État. Afin de se conformer aux normes internationales, un nombre significatif de juges élus par leurs pairs devrait composer ladite Commission afin de garantir la pleine indépendance du pouvoir judiciaire. Des critères en matière d'intégrité devraient par ailleurs être établis pour les besoins de la procédure de sélection. L'une des spécificités du système judiciaire est la proportion relativement élevée de juges à temps partiel, dont beaucoup sont des avocats. Cela appelle une réflexion approfondie sur la possibilité d'une professionnalisation des juges, ce qui réduirait considérablement les risques de conflits d'intérêts, et, quoi qu'il en soit, l'adoption de règles claires afin d'éviter tout conflit d'intérêt lorsque les juges exercent en même temps la profession d'avocat. Il est par ailleurs important qu'un code judiciaire de conduite soit adopté, et que celui-ci soit accompagné d'un commentaire pratique. En outre, la formation judiciaire devrait spécifiquement inclure la prévention de la corruption, en particulier les conflits d'intérêts, d'une manière qui prennent en compte les particularités du pays. Enfin, des conseils confidentiels sur les questions d'intégrité devraient être accessibles à tout juges.

4. S'agissant des procureurs, ils occupent des postes à plein temps mais leur sélection et évaluation professionnelle devraient répondre à des critères d'intégrité plus clairs et précis. En outre, la possibilité ouverte au gouvernement de supprimer un poste et de mettre fin à l'emploi de son titulaire pour des raisons économiques et opérationnelles

devraient être accompagnée de garanties supplémentaires pour éviter tout usage détourné de ce pouvoir. Par ailleurs, un code de conduite avec un commentaire pratique devrait être adopté pour les procureurs ; cela devrait être complété par une formation adaptée. Enfin, des conseils confidentiels en matière d'intégrité devraient être accessibles par tout procureur.

I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. Le Liechtenstein a adhéré au GRECO le 1er janvier 2010, c'est-à-dire après la fin du Premier Cycle d'évaluation. En conséquence, le Liechtenstein a fait l'objet d'une procédure d'évaluation conjointe qui a porté sur les thèmes retenus dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles d'évaluation et aussi d'une évaluation dans le cadre du Troisième Cycle. Les rapports d'évaluation pertinents ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Web du GRECO (http://www.coe.int/greco/fr).

6. Lancé le 1er janvier 2012, le Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce sujet, le GRECO s'engage sur un terrain d'action nouveau et souligne le caractère pluridisciplinaire de son mandat. Pour autant, le thème retenu est clairement lié aux précédents travaux du GRECO, en particulier ceux accomplis dans le cadre du Premier Cycle d'évaluation principalement axé sur la question de l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle d'évaluation principalement axé sur le pouvoir exécutif de l'administration publique et du Troisième Cycle d'évaluation principalement axé sur l'incrimination de la corruption (notamment à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.

7. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'évaluation pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

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

8. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des Parlements nationaux et couvre toutes les chambres, que leurs membres soient nommés ou élus. Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, notamment les acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation concerne les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non, soumis à la législation et à la réglementation nationales, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

9. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses du Liechtenstein au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2012) 22E) ainsi que sur d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « l'EEG ») a effectué une visite au Liechtenstein du 24 au 28 juin 2019. L'EEG était composée de M. Christian MANQUET, chef du service du droit pénal, ministère de la Constitution, de la Dérégulation, des Réformes et de la Justice (Autriche), de Mme Marja TUOKILA, conseillère auprès de la Commission des affaires juridiques du Parlement (Finlande), de M. Daimar LIIV, juge au tribunal administratif de Tallinn (Estonie) et de Mme Theodora PIPERI, juriste, Conseil de la République, Bureau du procureur général (Chypre). L'EEG a bénéficié de l'assistance de MM. Gerald DUNN et David DOLIDZE du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG a rencontré des membres du Conseil de sélection des juges et son président, S.A.S. le prince héréditaire Alois VON UND ZU LIECHTENSTEIN. Elle s'est également entretenue avec le Président de la Diète (Landtag), M. Albert FRICK, divers représentants de la Diète ainsi qu'avec des représentants du Service parlementaire. Elle a rencontré la ministre de la Justice alors en poste, Mme Aurelia FRICK, ainsi que des membres de l'Office de la Justice. Elle a tenu des réunions avec des membres de l'appareil judiciaire, notamment les présidents du tribunal de grande instance, de la Cour d'appel, du tribunal administratif et de la Cour constitutionnelle, ainsi que le vice-président de la Cour suprême. Elle s'est en outre entretenue avec des responsables du Bureau du procureur

général et notamment avec le procureur général adjoint. L'EEG a rencontré le Chef du Service d'enquête pénale de la Police nationale. Elle a tenu une réunion avec des représentants de l'Autorité des marchés financiers et de la Chambre des avocats. Ont également assisté aux réunions de l'EEG des représentants des médias et des chercheurs de l'Institut du Liechtenstein.

11. Le présent rapport a pour principal objet d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités du Liechtenstein pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité, tant apparente que réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations s'adressent aux autorités à charge pour ces dernières de déterminer les institutions ou organes censés prendre les mesures requises. Le Liechtenstein devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport.

II. CONTEXTE

12. Le Liechtenstein est par sa taille parmi les plus petits États membres du GRECO ; il n'existe pas d'organisation de la société civile qui suive spécifiquement la corruption dans le pays, pas plus qu'il n'y a d'indice de perception de la corruption couvrant le pays, comme par exemple celui de Transparency International. La perception dans le pays semble être que le niveau de corruption est bas, d'après ce qui a pu être entendu des divers interlocuteurs rencontrés lors de la visite d'évaluation.

13. Comme en témoigne la procédure de conformité du Troisième cycle d'évaluation, le Liechtenstein a fourni des efforts notables pour adapter sa législation aux exigences internationales relatives à l'incrimination des différents aspects de la corruption ; toutes les recommandations adressées par le GRECO dans son Rapport d'évaluation ont été pleinement mises en œuvre. Le Liechtenstein a aussi resserré son cadre juridique relatif à la transparence du financement des partis politiques. Cela démontre une certaine volonté des autorités d'améliorer le cadre juridique du pays afin de le rendre plus efficace en matière de prévention de la corruption et de le mettre en conformité avec les normes internationales, notamment celles du GRECO. Il est bon de noter aussi que le Liechtenstein a signé la Convention des Nations Unies contre la Corruption le 10 décembre 2003 et l'a ratifiée le 16 décembre 2009.

14. Du fait de sa taille, le Liechtenstein doit faire face à des problématiques spécifiques à toute communité très étroite. Parmi celles-ci figure la tension entre, d'une part, la supposition que tout le monde sait tout sur tout le monde et, de l'autre côté, les exigences de transparence réelle qui sont attendues des sociétés démocratiques, notamment en ce qui concerne les personnes exerçant des fonctions publiques tels que les députés, les juges et les procureurs.

15. S'agissant du parlement et plus généralement de la vie politique du pays, seuls deux partis politiques étaient représentés au parlement jusqu'à récemment. Ces deux partis se partageaient, et continuent de se partager, les postes ministériels au sein du gouvernement. S'ils demeurent les deux partis les plus importants par leur taille, il y a désormais cinq partis représentés au parlement. Cela semble avoir changé, dans une certaine mesure, la dynamique politique du pays et le rôle du parlement vis-à-vis de l'action menée par le gouvernement.

16. Il mérite d'être mentionné que l'une des caractéristiques du système politique du Liechtenstein est le rôle tenu par le Prince en tant que Chef d'État. Ses prérogatives ont été significativement renforcées à la suite d'une réforme constitutionnelle adoptée par référendum en 2003. À l'époque de ladite réforme, la Commission de Venise a exprimé des réserves quant à certains aspects du rôle du Prince notamment dans le processus législatif, comme par exemple un pouvoir effectif de véto des lois votées par le parlement, ou l'absence de responsabilité devant le parlement, y compris au travers du contreseing ministériel[1].

17. S'agissant du pouvoir judiciaire, et cela sera traité dans le présent rapport, l'une des particularités du système juridique du Liechtenstein est qu'un nombre significatif des juges n'occupe cette fonction qu'à temps partiel, travaillant souvent en parallèle comme avocat dans un cabinet local et parfois venant d'Autriche et de Suisse, dont les systèmes juridiques sont comparables à celui du Liechtenstein. Cela n'est pas sans soulever certains problèmes de conflits d'intérêts, perçus ou réels, dans le cas des juges exerçant une autre profession dans le pays comme cela a été reconnu par certains interlocuteurs rencontrés durant la visite d'évaluation. Les procureurs occupent quant à eux des postes permanents.

[1] https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)032-e

18. Comme cela a été évoqué, les différents interlocuteurs rencontrés à l'occasion de la visite d'évaluation semblent partager une appréciation générale qu'il n'y a pour ainsi dire pas de pratiques constitutifs de corruption dans le pays et, à l'aune des données disponibles, aucun cas de corruption n'a à ce jour été rapporté par le parlement, le pouvoir judiciaire ou le ministère public.

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

19. En vertu de sa Constitution, la Principauté du Liechtenstein est « une monarchie constitutionnelle héréditaire reposant sur une base démocratique et parlementaire ». Le chef de l'État, en la personne du prince, et le peuple exercent le pouvoir conformément à la Constitution et au droit interne.

20. La Diète (Parlement) du Liechtenstein (*Landtag*) comporte une seule chambre composée de 25 membres élus au suffrage universel selon un système de représentation proportionnelle. Le pays compte deux circonscriptions, l'Oberland et l'Unterland, qui élisent respectivement 15 et 10 députés. De plus, chaque circonscription élit aussi des suppléants. Chaque groupe électoral (parti politique) a droit à un suppléant pour trois députés élus et, au minimum, à un suppléant dès lors qu'il obtient un mandat. Les sièges à la Diète sont répartis entre les groupes électoraux ayant obtenu au moins 8 % des suffrages. Les députés votent conformément à leur serment et à leurs convictions (article 57 de la Constitution). Un député peut perdre son siège en cas de décès, de maladie permanente (physique, psychologique) ou d'un changement dans la circonscription.

Transparence du processus législatif

21. Les projets de loi sont généralement soumis à une consultation publique avant d'être présentés au Landtag. Les consultations publiques ont lieu à un stade très précoce du processus législatif ; le gouvernement présente à ce stade un projet de loi afin d'inviter les parties intéressées – en raison des implications politiques, économiques, financières, juridiques ou culturelles du texte – à formuler des commentaires. Les personnes nourrissant un intérêt particulier pour le projet de loi sont invitées à soumettre leurs commentaires sur le site Web du Landtag. En principe, cependant, toute personne intéressée peut participer au processus de consultation et soumettre des commentaires. Le processus de consultation publique sur les lois politiquement importantes est déclenché par le gouvernement et conduit par le ministère responsable du projet. Les commentaires formulés au cours du processus de consultation sont pris en considération par le gouvernement dans un projet de loi du gouvernement (*Bericht und Antrag*) et sont publiés sur le site web du gouvernement. Le Landtag pour discussion.

22. Chaque décision financière portant sur une somme égale ou supérieure à 500 000 CHF (environ 470 000 EUR) et annuellement sur des dépenses récurrentes d'un montant de 250 000 CHF (environ 235 000 EUR) ainsi que chaque loi adoptée par la Diète sont publiées et annoncées en vue d'un éventuel référendum (en tant qu'outil de contrôle démocratique direct par les citoyens). En outre, tout projet de loi soumis par le gouvernement nécessite à la fois l'approbation du Landtag et la signature du chef du gouvernement et du prince régnant ou de son représentant officiel pour « avoir force de loi ».

23. Lors de sa première session, le Landtag élit ses trois commissions permanentes (article 64 du Règlement intérieur de la Diète, ci-après « le Règlement ») chargées respectivement des finances, des affaires étrangères et de l'audit des autorités publiques. Leur tâche principale est de préparer les travaux de la plénière et de formuler des recommandations. Les décisions sur ces propositions et demandes sont prises publiquement par le parlement dans sa formation plénière au cours de deux lectures. Si un projet de loi n'a pas d'impact financier ou sur les affaires étrangères, il peut être directement examiné au cours d'une session plénière sans avoir à passer par une commission auparavant. Les commissions permanentes ne rédigent pas de projets de loi mais en étudie l'impact financier ou autre. Les réunions des commissions permanentes se tiennent à huis clos (article 73 du Règlement). Toutefois, le contenu du procès-verbal d'une réunion peut être soumis à la Diète, c'est-à-dire publiquement, à moins d'avoir été

classé en tout ou en partie comme confidentiel par la commission en cause. En outre, des commissions ad hoc peuvent être constituées aux fins de traiter de questions spécifiques, ce qui peut inclure l'examen préliminaire d'un projet de loi. Selon les autorités, le recours à des commissions ad hoc est en pratique peu fréquent en matière législative. Le mandat et la composition des commissions ad hoc sont annoncés publiquement lors d'une session plénière du parlement. Le rapport dressé par une commission ad hoc pour remplir son mandat est envoyé à la composition plénière du parlement et se trouve publié sur le site web de la Diète ; ce rapport contient également les ordres du jour (y compris les points discutés) et les noms des personnes entendues par la commission.

24. Lorsqu'un projet de loi est examiné par une commission permanente, les discussions portent, par exemple, sur les conséquences dudit projet de loi. Cet examen peut donner lieu à la formulation d'une recommandation qui est portée à l'attention du Landtag. Une commission ad hoc peut aussi rédiger un projet de loi s'il a été mandaté pour le faire par le Landtag. Le projet de loi est ensuite envoyé pour consultation (au gouvernement, aux municipalités, aux parties prenantes, etc.), suivant les règles s'appliquant habituellement aux projets de loi. Tout commentaire reçu figure dans le rapport définitif préparé à l'intention du Landtag. Le rapport est ensuite adopté par la commission et soumis au Présidium du Landtag pour être inscrit à l'ordre du jour du Landtag. Ce rapport comprend les commentaires reçus durant la consultation, les noms des personnes qui ont été consultées par la commission, ainsi que des membres de la commission ; ces informations sont rendues publiques avant la session plénière.

25. Les débats du Landtag sont généralement ouverts au public et peuvent être suivis par toute personne intéressée (article 26 du Règlement). Le public peut être empêché d'assister aux séances du Landtag si le président de ce dernier l'ordonne ou si le Landtag lui-même en décide ainsi à la demande d'un député ou du gouvernement (articles 27 et 28 du Règlement). Toutefois, les réunions à huis clos ne peuvent pas porter sur l'adoption de textes, y compris des lois, mais uniquement sur les informations communiquées par le gouvernement relativement à des questions intéressant la Diète, mais qui ne sont pas considérées comme pouvant faire l'objet d'un débat public ou à des questions relatives à l'organisation interne du Landtag. Les débats du Landtag sont diffusés en direct sur le « Landeskanal » et sur le Web. Depuis 2017, les débats et procès-verbaux sont archivés et peuvent être également consultés a posteriori sur le site Web du Landtag.

26. Les votes se déroulent au moyen d'un système de « vote » électronique individuel. La manière dont chaque député a voté est directement visible sur le tableau d'affichage de la Diète ainsi que sur le site Web diffusant les images en direct. En outre, les votes individuels des députés sont également publiés sur le site (articles 55 et 56 du Règlement).

27. Si l'EEG est globalement satisfaite du niveau de transparence entourant le processus législatif, elle considère néanmoins que des mesures devraient être prises pour accroître la transparence des travaux des commissions parlementaires portant sur les projets de loi. Il apparaît que les commissions peuvent jouer un rôle significatif en procédant à un examen préliminaire des projets de loi qui sont devant le parlement ; cet examen peut comprendre des auditions de membres du gouvernement, de responsables publics et d'experts (articles 76 et 77 du Règlement). Prenant compte cela et le fait que leurs réunions ne sont pas publiques, des mesures pour accroître leur transparence devraient être prises afin que le grand public et les médias puissent être en mesure de suivre aisément leurs travaux lorsque ceux-ci portent sur des projets de loi, et cela avant que les commissions ne fassent rapport en session plénière. Cela pourrait se traduire, par exemple par la mise en ligne d'informations sur les réunions tenues, les membres présents, les experts entendus ainsi que les propositions et décisions de ces commissions. Par ailleurs, les documents reçus par les commissions dans le cadre de leur examen préliminaire de projets de loi devraient d'une manière générale être rendus publics, à tout le moins lorsqu'une commission a parachevé son rapport à la plénière, à moins qu'il existe des raisons justifiées de garder ces documents confidentiels. Au vu de ce qui précède, **le**

GRECO recommande que des mesures soient prises pour accroître la transparence du processus législatif pour ce qui concerne l'examen des projets de loi par les commissions parlementaires.

Rémunération et avantages économiques

28. En 2018, le PIB par habitant au Liechtenstein s'élevait à environ 126 000 EUR. Selon le Bureau des statistiques, en 2016 le salaire mensuel brut médian s'établissait à 6 603 CHF (environ 5 800 EUR).

29. Au Liechtenstein, les députés ne sont pas des professionnels de la politique : ils exercent leur mandat en plus de leur métier. En contrepartie, ils reçoivent une somme forfaitaire annuelle et des indemnités journalières (calculées en fonction du nombre de jours de réunion). Un député perçoit un revenu annuel moyen d'environ 40 000/50 000 CHF (environ 35 200/44 000 EUR). Le montant de cette indemnité est régi par la Loi sur la rémunération des membres du Landtag et des contributions aux groupes d'électeurs représentés à la Diète (LGBI 2 013 206 n° 171.20).

30. L'ensemble de la correspondance et des documents de travail étant diffusé au format électronique, les députés reçoivent une somme forfaitaire unique de 1 000 CHF (environ 880 EUR) à chaque mandature pour l'achat de matériel informatique et une somme forfaitaire annuelle de 500 CHF (environ 440 EUR) pour couvrir leur connexion Internet.

Principes éthiques et règles déontologiques

31. Chaque Landtag nouvellement élu est solennellement inauguré par le prince régnant ou son représentant autorisé. Tous les députés prêtent le serment suivant : « Je jure solennellement de me conformer à la Constitution de l'État et aux lois en vigueur et d'œuvrer à la Diète pour le bien de la patrie, sans arrière-pensée et en toute conscience, que Dieu me soit en aide ! » (article 54 de la Constitution).

32. Le Règlement du Landtag mentionne quelques règles de conduite dont la question d'une conduite inconvenante, notamment sous forme de propos prononcés dans le cadre des travaux parlementaires. La législation énonce des normes concernant les règles et la conduite qu'un député est censé observer. En vertu de l'article 74 du Code pénal, chaque député est considéré comme « titulaire d'une fonction » (*Amtsträger*) et, à ce titre, soumis également aux dispositions anticorruption dudit Code. Les éléments suivants d'une infraction s'appliquent aux parlementaires : l'acceptation d'un pot-de-vin (article 304), l'acceptation d'avantages par le titulaire d'une fonction (article 305), l'acceptation d'avantages en échange de l'exercice d'une influence (article 306), la corruption active (article 307), l'octroi d'avantages (article 307a), l'octroi d'avantages en échange de l'exercice d'une influence (article 307b) et une intervention illicite (article 308).

33. L'EEG relève que certains aspects de la prévention de la corruption, notamment active, sont couverts par les dispositions pertinentes du Code pénal, lesquelles s'appliquent également aux députés. Elle souligne pourtant la préférence constamment exprimée par le GRECO pour l'adoption par chaque Parlement de ses propres normes en matière de principes éthiques et de conduite attendue des députés. À l'heure actuelle, ces normes spécifiques font défaut. L'expérience révèle que le processus d'élaboration de normes de ce type, en consultation avec les députés, contribue à sensibiliser davantage les intéressés aux questions relevant de l'intégrité, à les familiariser aux méthodes permettant d'agir de manière proactive en présence d'un dilemme éthique et à leur permettre de démontrer leur engagement au grand public. Lesdites normes devraient couvrir des questions d'intégrité tels que les conflits d'intérêts, les cadeaux et autres avantages, les contacts avec des tiers et des lobbyistes, les activités accessoires, les intérêts financiers et les informations confidentielles. Par ailleurs, les mêmes normes ne sont pas censées

remplacer la législation ou la réglementation en vigueur, mais plutôt les compléter et les clarifier ainsi qu'à fournir des consignes pratiques notamment en sur la base d'exemples concrets. De plus, un code de conduite revêt par définition un caractère moins figé qu'une législation ou une réglementation et, compte tenu de son objectif pratique, peut normalement évoluer au fil du temps de manière à tenir compte de tout changement pertinent en matière de prévention de la corruption. Enfin, outre les consignes énoncées dans le code de conduite lui-même, des mesures complémentaires – telles que la dispense d'une formation spécifique ou la possibilité de solliciter des conseils à titre confidentiel sur les questions susmentionnées et sur le code dans son ensemble – pourraient être envisagées (voir la recommandation au paragraphe 56). L'efficacité d'un tel code de conduite dépend des modalités de son application, une question sur laquelle nous reviendrons plus loin dans le rapport (voir la recommandation au paragraphe 52).

34. Compte tenu de ce qui précède et du principe directeur 15 de la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, le **GRECO recommande l'adoption d'un code de conduite à l'usage des parlementaires, qui traitera de diverses situations problématiques du point de vue de l'intégrité, énoncera des consignes concrètes et sera rendu public.**

Conflits d'intérêts

35. Aucune règle n'aborde spécifiquement la question des conflits d'intérêts des parlementaires ou n'énonce l'interdiction pour un député d'intervenir sur une question/affaire particulière pour laquelle il nourrit un intérêt personnel. À supposer que le Secrétariat de la Diète entretienne des soupçons de conflit d'intérêts, il doit soulever le problème avec le député en cause ou le président de la Diète. En pratique, il est arrivé que des députés s'abstiennent volontairement de discuter d'une question de crainte de se retrouver dans une situation de conflit d'intérêts. Toutefois, il n'existe aucune procédure couvrant ce cas de figure. Le système actuel repose sur l'autodiscipline des députés censés se tenir à l'écart et ne pas prendre part à un vote en cas de conflit d'intérêts, ainsi que sur la capacité des citoyens à donner l'alerte en cas de soupçon d'un tel conflit.

36. L'EEG a conscience qu'il existerait une pratique selon laquelle les députés se tiennent à l'écart en présence d'un risque de conflit d'intérêts concernant une question discutée dans le cadre du travail parlementaire. Toutefois, en l'absence de toute règle écrite et sur la base des discussions tenues pendant la visite, il est impossible de savoir dans quelle mesure ladite pratique est suivie de manière systématique. Compte tenu de la situation au Liechtenstein où, parallèlement à leur mandat parlementaire, les députés peuvent exercer une activité professionnelle principale, il paraît important d'introduire une procédure systématisant la gestion d'un éventuel conflit d'intérêts en rapport avec un sujet spécifique examiné par la Diète à un moment donné. Le **GRECO recommande d'introduire une obligation de signalement ad hoc de tout conflit entre des intérêts privés spécifiques d'un député et le sujet examiné dans le cadre d'une procédure parlementaire (en plénière ou en commission).**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Activités accessoires, intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics, restrictions applicables après la cessation des fonctions.

37. Certaines fonctions sont incompatibles avec le mandat de député. Ainsi, les membres du gouvernement, les juges et les procureurs ne peuvent pas siéger à la Diète. Cette interdiction s'étend également aux membres du Bureau de la protection des données et à l'Autorité de contrôle du marché financier. En outre, les députés ne peuvent être membres des organes de direction stratégiques ou opérationnels des entreprises publiques (art. 5 par. 1 a, loi relative au contrôle des entreprises publiques ou ÖUSG). Les députés

sont libres de mener une activité professionnelle extérieure à leur mandat, dans le respect des restrictions susmentionnées, et il n'y a pas de règles interdisant aux députés de détenir des intérêts financiers durant leur mandat. Il n'existe pas non plus de règles visant spécifiquement les contrats publics ou l'interdiction pour un député d'exercer certains emplois ou de travailler dans certains secteurs à titre bénévole ou rémunéré une fois son mandat achevé.

38. L'EEG n'est pas insensible à l'argument, souvent mis en avant, selon lequel il convient de ne pas dissuader les candidats à une fonction parlementaire. L'EEG considère que l'élaboration d'un code de conduite des députés (voir par. 34) offrira l'occasion de traiter des potentiels conflits d'intérêts dans les domaines suivants : interdiction de certaines activités, activités accessoires, intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics et restrictions applicables après la cessation des fonctions.

Cadeaux

39. Aucune règle n'interdit à un député d'accepter des cadeaux. Les autorités ont cependant indiqué que les députés s'en tiennent plus ou moins aux règles pertinentes - énoncées dans le code de conduite pour la prévention de la corruption dans l'administration publique - applicables aux fonctionnaires. En vertu de ces règles, seuls les cadeaux de courtoisie d'une valeur modique peuvent être acceptés. Il convient cependant de préciser que cette pratique n'est pas inscrite dans une règle écrite visant spécifiquement les députés.

40. L'EEG note que les règles applicables aux fonctionnaires devraient en principe s'étendre également aux députés. Pourtant, ce cadre ne saurait être considéré comme suffisant. En leur qualité de législateurs en effet, les députés courent naturellement le risque d'être particulièrement exposés à des tentatives d'influence – pouvant parfois revêtir des formes indirectes et subtiles – qu'il s'agisse de cadeaux, de marques d'hospitalité ou d'autres avantages. L'EEG estime par conséquent que la question des cadeaux devrait être expressément abordée dans des règles, par exemple dans le cadre du futur code de conduite (voir par. 34), et des consignes devraient être formulées en empruntant des exemples tirés de situations concrètes dans lesquels un député peut hésiter à refuser purement et simplement un cadeau ou d'autres avantages. De nos jours, les Parlements de certains pays réglementent la question des cadeaux notamment en fixant un plafond à leur valeur, en obligeant les députés à déclarer toute invitation et autre avantage, en énonçant des règles relatives aux cadeaux protocolaires, etc. **Le GRECO recommande que des règles sur les cadeaux et autres avantages, y compris en nature, soient développées pour les députés et rendues accessibles au public.**

Contacts avec des tiers (lobbying)

41. Il n'est pas interdit à un député de conclure un contrat public ou d'entretenir des contacts avec des tiers susceptibles de tenter d'influencer ses décisions. Les autorités soutiennent qu'en raison de la taille du pays et le fait que tout le monde se connaît, les députés rencontrent des citoyens en permanence qui leur parlent de questions politiques. Il y a dès lors un contact quasi permanent avec des tiers.

42. Selon l'EEG, il est important que les relations entre un député et des tiers susceptibles d'influer sur son travail, toutes légitimes qu'elles puissent être, soient plus transparentes. L'EEG est consciente que dans un pays de la taille du Liechtenstein les contacts entre les députés et des tiers intéressés par le processus législatif peuvent s'avérer plus fréquents. Il n'apparaît pas moins important que des règles de base exposant la conduite attendue de chaque député entretenant des relations avec un tiers soient fixées, par exemple dans le code de conduite (voir par. 34). De telles règles leur imposeraient d'examiner si leurs contacts avec des tiers pourraient déboucher sur une tentative d'influence sur leurs décisions en qualité de parlementaires et si ces contacts ont

un lien direct avec leurs fonctions parlementaires. Des règles de bases seraient d'autant plus importantes que les députés peuvent exercer une activité professionnelle en parallèle de leurs fonctions parlementaires. **Le GRECO recommande l'établissement de règles relatives aux contacts entre les députés et des tiers cherchant à influencer une procédure parlementaire.**

Utilisation abusive de ressources publiques

43. En ce qui concerne l'utilisation de fonds publics, selon les autorités, le Landtag ne disposerait que de ressources financières limitées (ces dépenses représentant seulement environ 0,5 % du budget total de l'État).

Utilisation abusive d'informations confidentielles

44. L'EEG estime que cette question devrait être traitée dans le futur code de conduite (voir par. 34).

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

45. Aucun règlement n'impose aux députés de déclarer leur patrimoine, source de revenus, intérêts financiers, dettes, cadeaux et autres informations. Selon les autorités, compte tenu de la taille de la population (environ 39 000 habitants), toute conduite délibérément illicite ou imprudente de la part d'un parlementaire ferait immanquablement l'objet de gros titres dans les médias. Il y aussi la possibilité pour les citoyens de déclencher un référendum populaire lorsqu'ils sont mécontents d'une décision prise par le parlement. De plus, le droit à la vie privée et le droit de propriété sont consacrés par la Constitution. La protection des secrets officiels et des données est également mise en avant. Les autorités avancent également que le principe de déclarations patrimoniales par les députés aurait pour effet de rendre difficile le fait de trouver des candidats à la législature.

46. L'EEG a bien pris note des réserves déjà exprimées par les autorités quant à l'introduction d'obligations déclaratives pour les parlementaires. Comme le GRECO l'a souligné tout au long du quatrième Cycle d'évaluation qui touche à présent à sa fin, et ce en relation avec une diversité de systèmes nationaux, la transparence des activités des élus est un élément important dans toute démocratie. Les citoyens doivent savoir pour qui ils votent et quels intérêts leurs représentants seront enclins à défendre une fois élus. La gestion des risques de corruption impose au surplus de mettre aujourd'hui en place des dispositifs décourageant le recours à des sources d'enrichissement prohibées ou problématiques en relation avec les hautes fonctions de l'État. Le droit pénal et les autorités judiciaires ne sauraient demeurer le seul outil destiné à contrer ces risques.

47. Enfin, le statut à temps partiel des parlementaires et leurs différentes activités accessoires ou principales, légitimes en soi, appellent une transparence suffisante sur les revenus, le patrimoine et les principales dettes des intéressés, au moyen de déclarations publiques obligatoires, facilement accessibles et régulièrement mises à jour. Dans ce domaine, on ne saurait se contenter de supposer que tout un chacun connaît le patrimoine et les intérêts de l'ensemble des citoyens, y compris les députés, dans la mesure où certains éléments d'information pourraient faire défaut ou se révéler lacunaires. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'introduire un système de déclaration publique des intérêts financiers et économiques (revenus, actif et éléments significatifs du passif) pour les parlementaires et (ii) d'envisager d'inclure dans les déclarations des informations sur le conjoint et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques)**.

Surveillance et application de la loi

48. Chaque député jouit d'une immunité au sens où il ne peut être arrêté pendant une session parlementaire qu'avec le consentement du Landtag, la seule exception concernant les cas dans lesquels il est arrêté en flagrant délit (article 56 de la Constitution). En ce qui concerne les déclarations faites dans le cadre d'une réunion du Landtag ou de l'une de ces commissions, les députés ne sont responsables que devant la Diète et ne sauraient faire l'objet de poursuites au titre des propos tenus (article 57 de la Constitution). Pour le reste, les députés ne jouissent d'aucune forme spécifique d'immunité en dehors des sessions parlementaires.

49. Il n'existe pas de sanctions ou de mécanisme d'application particuliers permettant de traiter la violation par les députés des règles relatives à l'interdiction ou aux restrictions de certaines activités.

50. Le 1er mai 2019, les modifications de la Loi sur le versement de contributions aux partis politiques sont entrées en vigueur. Les nouvelles dispositions érigent en infraction pénale la corruption d'un député, le trafic d'influence et les agissements liés au financement des partis politiques.

51. En ce qui concerne les procédures non pénales, le président du Landtag – en consultation avec le présidium de cette assemblée (lequel se compose du président et du vice-président, le secrétaire de la Diète assistant aux réunions) – est responsable de l'exécution des procédures disciplinaires à l'égard des députés. Il peut, en concertation avec le présidium, faire procéder à des enquêtes par le Service parlementaire (article 12 du Règlement). Le contenu des plaintes est vérifié par le présidium qui peut charger le Service parlementaire ou des tiers de clarifier la question. Dans les affaires de moindre importance, le présidium décide seul ; dans les affaires graves, la demande correspondante est soumise au Landtag qui décide à la majorité des voix. Aucune sanction d'aucune sorte n'a été infligée à des députés aux cours des dernières années.

52. L'EEG considère que l'adoption d'un code de conduite pour les parlementaires, la mise en place d'un système de déclaration publique des intérêts des parlementaires et la notification des conflits d'intérêts lorsqu'ils surviennent devraient s'accompagner de mesures de contrôle du respect desdites règles par les intéressés et de l'imposition de sanctions appropriées en cas de non-respect. Cette surveillance et ces sanctions devront donc être réglementées sous une forme ou une autre. Il semble que le système actuel soit plutôt réactif alors qu'il devrait être également proactif. Par conséquent, **le GRECO recommande que des mesures soient prises pour assurer la supervision et l'application appropriées des futures obligations concernant les signalements et les normes de conduite des membres du Landtag.**

Conseils, formation et sensibilisation

53. À chaque législature, les députés nouvellement élus reçoivent les lois, brochures et autres communications pertinentes. Les informations sur les règles et la conduite attendue des députés sont disponibles dans la législation et, à ce titre, accessibles au grand public. Des séances d'information sur le thème de l'intégrité sont régulièrement organisées. Toutefois, l'EEG a appris que pour l'instant ces informations ne couvrent pas la prévention de la corruption et les questions d'éthique. Cela dit, les députés peuvent s'adresser au Service parlementaire pour solliciter des conseils. L'EEG a aussi appris que les députés peuvent contacter le Président du Landtag qui discuterait ensuite de la question avec les autres membres du Présidium où tous les partis sont représentés.

54. L'EEG considère que des efforts spécifiques s'imposent pour s'assurer que les députés sont correctement formés sur les questions d'intégrité. Aucune formation sur la prévention de la corruption ne leur est actuellement dispensée. L'introduction d'un code

de conduite, ainsi que d'un système de gestion et de déclaration des conflits d'intérêts, de déclarations périodiques, etc. nécessitera donc la mise en place d'une formation et une campagne de sensibilisation des députés – non seulement au début de chaque législature, mais aussi chaque fois qu'une telle mesure paraît nécessaire au regard de l'évolution de la situation – afin de leur permettre d'intégrer pleinement les règles dans leurs habitudes de travail.

55. Tout en notant que les députés peuvent actuellement demander conseil au personnel du Service parlementaire et au Président du Landtag, l'EEG estime qu'une procédure plus structurée devrait être mise en place, de préférence avec des conseillers spécialement désignés, formés de manière adéquate aux normes énoncées dans le code de conduite et formellement liés par un devoir de confidentialité. Un tel rôle consultatif apparaît d'autant plus important au Liechtenstein que les députés ne sont pas des professionnels de la politique et peuvent exercer parallèlement un métier et de nombreux liens avec la société, toutes situations pouvant conduire à des conflits d'intérêts réels ou perçus.

56. C'est pourquoi **le GRECO recommande (i) que des mesures de formation et de sensibilisation soient prises à l'attention des parlementaires concernant la conduite attendue de leur part en matière de respect des règles d'intégrité et de l'obligation de déclaration de leurs intérêts et (ii) que les intéressés puissent bénéficier de conseils dispensés à titre confidentiel sur ces questions**.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

57. Le fonctionnement des tribunaux est régi par la Loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires. L'administration ordinaire de la justice est assurée en première instance par le tribunal de grande instance, en deuxième instance par la Cour d'appel et en troisième instance par la Cour suprême (article 97 de la Constitution). Les questions administratives quant à elles relèvent du tribunal administratif. La Cour constitutionnelle peut agir en dernier ressort dans les cas où une personne invoque une violation de ses droits constitutionnels.

58. Les juges remplissent leurs fonctions et conduisent les procédures judiciaires en toute indépendance et dans les limites de la loi (article 95, paragraphe 2, de la Constitution)

59. Le tribunal de grande instance est la juridiction ordinaire de première instance chargée de statuer en matière civile et pénale. Il se compose d'une chambre criminelle, d'une chambre des mineurs et d'officiers ministériels (article 5 de la Loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires). Depuis le 1er janvier 2019, le tribunal de grande instance compte 15 juges à plein temps. Sa chambre criminelle compte trois juges non professionnels et trois substituts ; quant à sa chambre des mineurs, elle compte deux juges non professionnels et deux substituts. Les présidents des chambres et leurs assesseurs sont à plein temps. Son président est sélectionné parmi les 15 juges à temps plein et nommé pour cinq ans.

60. La Cour d'appel constitue la juridiction ordinaire de deuxième instance chargée de statuer en matière civile et pénale sur les recours introduits contre les décisions rendues par le tribunal de grande instance. Elle comprend trois sénats (organes collégiaux) composés chacun d'un président plein temps, d'un vice-président, d'un assesseur à plein temps, d'un juge en chef et de l'adjoint de ce dernier. Les assesseurs se partagent un assesseur adjoint. Les décisions des chambres sont généralement prises par deux juges à plein temps (le président et son assesseur). On compte au total cinq juges à temps plein, assistés de juges à temps partiel. Choisi parmi les présidents des sénats, le président de la Cour d'appel dirige cette juridiction et la représente à l'extérieur.

61. La Cour suprême est la juridiction ordinaire de dernière instance au Liechtenstein. Elle se compose de deux sénats (affaires pénales et affaires civiles) comprenant chacun un président, un vice-président plus quatre juges en chef (*Oberstrichtern*) et leurs adjoints. La Cour suprême compte au total 12 juges exerçant tous leurs fonctions à temps partiel. Choisi parmi les présidents des sénats, le président de la Cour suprême dirige cette juridiction et la représente à l'extérieur.

62. Dans le domaine du droit administratif, les décisions sont généralement rendues en première instance par les autorités et en deuxième instance soit par le Gouvernement collégial soit par la Commission des recours administratifs. En vertu de l'article 78, paragraphe 3, de la Constitution, des commissions spéciales peuvent être mises en place en vue de statuer sur les recours à la place du gouvernement collégial, lesquelles remplacent alors ce dernier en tant que juridiction d'appel. La commission la plus importante est la Commission des plaintes relatives aux questions administratives dont la compétence légale englobe notamment la construction, le trafic routier, la santé publique et la protection de l'environnement. Le gouvernement ne peut pas donner à ladite Commission des instructions concernant sa décision au fond. Ces commissions spéciales agissent quasiment comme « un tribunal administratif spécial » sans pour autant être considérées comme des juridictions au sens propre du terme par la Constitution. Selon les informations reçues pendant la visite, il semble qu'une tendance nette se dégage en faveur

de l'ajout de domaines de compétence aux commissions spéciales plutôt qu'au gouvernement.

63. Composé de cinq juges à temps partiel, le tribunal administratif est la plus haute juridiction pour toutes les questions de droit administratif. Les décisions et les décrets du gouvernement et des commissions des plaintes peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif. Cette instance contrôle la légalité des différents actes administratifs et assure une protection juridique au cas où une « autorité administrative » ne respecterait pas son obligation d'agir dans une affaire. Le tribunal administratif statue également sur les plaintes des parties concernant l'assistance administrative. Il est composé de cinq juges et de cinq juges remplaçants. La majorité des juges doivent avoir la nationalité liechtensteinoise et être juridiquement qualifiés. Les décisions du tribunal administratif sont définitives. La seule possibilité de recours contre une telle décision consiste à introduire une plainte individuelle auprès de la Cour constitutionnelle.

64. La Cour constitutionnelle est la seule juridiction devant laquelle il est possible de contester une décision de la Cour suprême ou du tribunal administratif par le biais de recours individuels. En cas de recours individuel, le requérant doit arguer d'une ingérence par une décision définitive dans l'exercice de l'un ou plusieurs de ses droits constitutionnellement garantis ou de droits garantis par des conventions internationales[2]. La Cour constitutionnelle est indépendante par rapport à tous les autres organes établis par la Constitution. Elle est notamment chargée de protéger les droits constitutionnellement garantis et de trancher en cas de conflit de juridictions entre les tribunaux et les autorités administratives. Elle fait également office d'instance disciplinaire pour les membres du gouvernement (s'agissant de mettre des ministres en examen), les membres du tribunal administratif, ainsi que ses propres membres. Pourtant, la compétence la plus importante de la Cour constitutionnelle réside dans son pouvoir de connaître des requêtes individuelles et de contrôler les normes.

Catégories de juges

65. Au Liechtenstein, on distingue plusieurs catégories de juges :

- les juges à plein temps : 15 juges à plein temps au tribunal de grande instance, cinq à la Cour d'appel, y compris les présidents des chambres du tribunal de grande instance et de la Cour d'appel ainsi que leurs assesseurs ;

- les juges à temps partiel, y compris les juges de la Cour constitutionnelle, du tribunal administratif et de la Cour suprême et certains substituts de la Cour d'appel ;

- les juges non professionnels qui interviennent en première instance en qualité d'assesseurs du sénat de la Cour pénale lequel est formé de cinq juges, dont deux à temps plein (le président et son assesseur) et de trois juges non professionnels en qualité de ce qu'il est convenu d'appeler « des juges pénaux » dans le tribunal pénal qui agissent comme juges juvéniles dans la chambre des mineurs (composée d'un juge à plein temps en tant que président et deux juges non professionnels, les « juges juvéniles ») ; en deuxième instance, chaque sénat de la Cour d'appel en compte un juge non-professionnel en plus de son président à temps plein et de son assesseur ;

- les juges ad hoc nommés à la demande du président d'une juridiction dont le fonctionnement est sensiblement altéré ; les intéressés sont nommés – pour une durée limitée ou en relation avec des fonctions individuelles spécifiques – conformément aux dispositions générales de la Loi sur la nomination des juges.

[2] Telles que listées à l'article 15 paragraphe 2 de la loi sur la Cour constitutionnelle.

66. Les décisions des juridictions supérieures sont rendues de manière collégiale par des sénats. En première instance cependant, seul le tribunal de grande instance lorsqu'il siège en qualité de tribunal pénal ou de tribunal des mineurs présente cette caractéristique ; les décisions des autres juridictions de première instance sont rendues par un juge unique.

67. L'EEG relève que, dans le système judiciaire actuel, un certain nombre de juges occupent leurs fonctions à temps partiel (certains juges suppléants de la Cour d'appel, ainsi que l'ensemble des juges du tribunal administratif, de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle). Selon elle, cette situation soulève certains problèmes liés à la question des conflits d'intérêts, un point qui sera examiné plus en détail dans la suite du rapport (voir par. 95-97).

Recrutement, carrière et conditions de service

Nomination

68. Les juges à temps plein sont nommés pour une durée indéterminée, jusqu'à l'âge légal ordinaire de la retraite (article 16, paragraphe 1, de la Loi sur la carrière judiciaire). Les juges à temps partiel sont nommés pour un mandat de cinq ans ; ils sont rééligibles sans restriction selon la même procédure que celle régissant leur nomination initiale (article 16, paragraphe 2, de la Loi sur la carrière judiciaire). Les conditions requises pour devenir juge comprennent une formation juridique. Trois parcours s'offrent aux candidats, les conditions requises étant une formation juridique théorique et une formation pratique au sein d'une tribunal d'une durée variable.

69. Les modalités de nomination des juges sont fixées, outre par l'article 96 de la Constitution, par la Loi sur la nomination des juges. Un Conseil de sélection des juges choisit les candidats aptes à remplir un poste vacant. Ce conseil est présidé par le prince régnant ou son adjoint qui disposent d'une voix prépondérante. Il est composé d'un membre de chaque groupe électoral représenté au Landtag, du membre du gouvernement chargé de l'administration de la justice et d'un certain nombre d'autres personnes censées représenter le Landtag et nommées par le prince régnant. Il s'agit actuellement d'un ancien juge à la Cour de justice de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et d'un ancien juge à la Cour suprême autrichienne.

70. En vertu de l'article 14 de la Loi sur la carrière judiciaire, les conditions à la nomination aux postes de juges incluent la pleine capacité juridique et l'aptitude personnelle et professionnelle. Les candidats sont également invités à présenter un extrait de leur casier judiciaire. Après avoir examiné les candidats, le Conseil de sélection des juges soumet une liste de noms au Landtag à charge pour celui-ci de désigner à la majorité simple les candidats retenus, lesquels seront formellement confirmés par le prince régnant. À supposer qu'il rejette le candidat recommandé par le Conseil et qu'aucun accord ne soit trouvé sur un nouveau candidat dans un délai de quatre semaines, le Landtag doit proposer un autre candidat et organiser un référendum. Dans ce dernier cas, les citoyens votants ont également le droit de proposer des candidats sous réserve de respecter les conditions régissant les initiatives populaires. Le candidat qui obtient la majorité absolue des voix est alors nommé juge par le prince régnant.

71. D'un point de vue purement formel, l'EEG nourrit quelques inquiétudes à propos de la procédure actuelle de sélection des juges. Le Conseil de sélection des juges chargé de gérer le processus est présidé par le chef de l'État ou son adjoint et il est composé, entre autres, de représentants des pouvoirs législatif et exécutif. Si deux anciens juges ayant siéger hors du Liechtenstein ont été nommés par le chef de l'État, aucun représentant du judiciaire du Liechtenstein n'est formellement membre du Conseil de sélection. L'EEG note que, au moment de la révision de la Constitution, la Commission de Venise avait fait part

de ses craintes concernant le rôle majeur dévolu au prince régnant dans la procédure de sélection.[3] L'EEG a appris qu'en pratique les décisions sont prises collectivement après un tour de table pendant lequel chaque membre peut exprimer son avis sur les candidats. En outre, l'EEG a aussi été informée que la pratique a évolué depuis l'établissement du Conseil, de sorte que le pouvoir judiciaire est désormais consulté même si cette consultation revêt un caractère informel. En vertu de cette pratique, le président du tribunal où se trouve le poste vacant est invité à donner son opinion sur les candidats afin de permettre au Conseil de rendre une décision informée. Si l'EEG considère qu'il s'agit là d'une évolution positive, elle persiste néanmoins à penser que des efforts supplémentaires s'imposent non seulement pour formaliser la participation du pouvoir judiciaire au processus de nomination des juges, mais aussi pour la renforcer.

72. L'EEG attire l'attention sur les normes européennes relatives aux garanties institutionnelles d'une prise de décision objective en ce qui concerne le recrutement et la carrière des juges et plus particulièrement la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres « Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités ». Plus spécialement, lesdites normes exigent, lorsque ces décisions sont prises par le chef de l'État, le gouvernement ou le pouvoir législatif qu'« une autorité indépendante et compétente, composée d'une part substantielle de membres issus du pouvoir judiciaire […] devrait être habilitée à faire des propositions ou à émettre des avis que l'autorité pertinente de nomination suit dans la pratique ». Cette même autorité « devrait garantir une représentation aussi large que possible » des différents niveaux de juridiction. Tout en reconnaissant qu'il n'existe pas de modèle européen unique de gouvernance judiciaire, l'EEG réitère la préférence du GRECO pour l'attribution de ces tâches à un conseil indépendant composé d'un nombre significatif de juges élus par leurs pairs, conformément à la recommandation du CM susmentionnée. C'est pourquoi, si le rôle actuel du Conseil de sélection des juges devait être maintenu, l'EEG estime que sa composition devrait être sensiblement modifiée afin de mettre plus en avant le rôle du pouvoir judiciaire, notamment avec juges élus par leurs pairs. La procédure de vote devrait être formalisée pour que le poids accru du judiciaire soit reconnu.

73. En outre, l'EEG relève que, en vertu de la Loi sur la nomination des juges toutes les vacances de poste ne font pas nécessairement l'objet d'un avis public et que, dans ce cas de figure, il appartient au Conseil de sélection des juges de proposer des candidats. Seules les vacances d'un poste à temps plein doivent obligatoirement faire l'objet d'un avis public. Or, selon l'EEG, des risques de conflits d'intérêts peuvent précisément surgir plus facilement s'agissant des postes à temps partiel dont le titulaire continuera par définition à exercer d'autres activités professionnelles (voir par. 95-97). L'EEG a appris que le Conseil de sélection des juges a pris l'habitude d'annoncer également les postes vacants à temps partiel, tout en identifiant et en contactant les candidats qu'il souhaiterait voir briguer le poste. L'EEG peut comprendre qu'il puisse être nécessaire de rechercher activement des personnes qui pourraient être intéressées par un poste de juge, notamment lorsqu'elles viennent de l'étranger, comme c'est le cas pour un certain nombre de juges. Lorsqu'un candidat est proposé par un membre du Conseil de sélection, le règlement devrait établir que ledit membre ne peut pas voter pour ce candidat. L'EEG note qu'en pratique cela semble le cas. Quoi qu'il en soit, selon l'EEG, la loi devrait spécifiquement mentionner tous les postes de juges devant faire l'objet d'un avis de vacance afin que n'importe quel candidat remplissant les conditions requises puisse postuler et que la procédure de sélection dans son ensemble revête un caractère plus transparent (de manière à ne pas susciter le sentiment que des personnes ont pu bénéficier d'un traitement préférentiel).

74. L'EEG relève en outre que le processus de sélection des juges n'obéit à aucun critère d'intégrité prédéfini en dehors du casier judiciaire vierge, une situation dont les autorités elles-mêmes conviennent. La Loi sur la nomination des juges se contente de mentionner

[3] https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)032-e

« l'aptitude personnelle du candidat à la fonction de juge ». En pratique, il semble que durant les entretiens des candidats la possibilité de futurs conflits d'intérêts soit abordée. L'EEG a pris note de ces informations, mais persiste à penser que des orientations supplémentaires seraient utiles sur la notion de « haute moralité », sous la forme de critères concrets à remplir obligatoirement et de contrôles des antécédents et de l'intégrité à effectuer obligatoirement, de manière à faire de cette notion un outil efficace de prévention du recrutement de candidats inaptes. Un futur code de conduite judiciaire pourrait contribuer à définir de tels critères (voir par. 90).

75. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) d'accroître sensiblement le rôle du système judiciaire dans le processus de sélection des juges ; (ii) de prévoir en droit l'annonce publique de toutes les vacances de poste de juge et de renforcer la transparence de la procédure ; (iii) de soumettre la sélection des juges à l'exigence d'intégrité, et de fixer et de rendre publics à cette fin des critères précis et objectifs dont le respect devra être vérifié avant la nomination.**

76. En vertu de l'article 3 de la Loi sur la Cour constitutionnelle, le mandat des juges et des suppléants est fixé à cinq ans. Lors de la première nomination, la durée du mandat des cinq juges et des cinq juges suppléants est déterminée par tirage au sort afin d'assurer le remplacement tous les ans d'un juge ou d'un juge suppléant. Il est également possible d'être réélu en tant que juge ou juge suppléant.

Conditions de service, promotion, mutation, suspension et révocation

77. Il n'existe pas de procédure visant spécifiquement la promotion des juges. Tout juge peut cependant postuler à un poste vacant dans une juridiction supérieure auquel cas il est soumis à la procédure ordinaire de nomination. L'EEG souligne que les contrôles d'intégrité mentionnés plus haut devront également s'appliquer dans le contexte d'une promotion, de manière à prévenir et gérer tout conflit d'intérêts éventuel.

78. En raison de la taille modeste de l'appareil judiciaire, puisqu'aussi bien chaque instance ne comprend qu'une seule juridiction, il n'existe pas non plus de procédure relative à la mutation ou à la rotation des juges. Un président de tribunal jouit du pouvoir de modifier les règles de répartition au sein de sa juridiction à condition de respecter les principes énoncés dans la Loi sur l'organisation des tribunaux ; cette répartition peut également être contestée par un juge au moyen d'une plainte. La révocation des juges est régie par les articles 32 à 38 de la Loi sur la carrière judiciaire.

79. Il n'existe pas de procédure ou de critères spécifiques en matière d'évaluation de l'intégrité des juges, chacun d'entre eux étant uniquement tenu de produire un extrait de son casier judiciaire. L'article 12 de la Loi sur la Cour constitutionnelle prévoit certaines mesures disciplinaires permettant de révoquer un juge à titre disciplinaire en cas de condamnation ayant entraîné son inéligibilité au poste de député, ou si l'intéressé s'est montré indigne de sa charge, ou a manifestement violé l'obligation d'observance du secret officiel par son comportement à l'intérieur ou à l'extérieur des tribunaux et a trahi le respect et la confiance dus à sa fonction. L'article 32ff de la loi sur la carrière judiciaire encadre le renvoi à la suite d'une procédure devant le tribunal disciplinaire ainsi que le renvoi d'une manière générale. L'EEG considère que cette question doit être examinée en conjonction avec l'absence actuelle d'un code de conduite judiciaire qui fixerait de manière plus détaillée des normes à respecter par les juges et pourrait justifier des « procédures » disciplinaires. Par conséquent, elle renvoie sur ce point à sa recommandation du paragraphe 90.

80. La rémunération des juges à temps plein est déterminée sous forme de pourcentage de la rémunération maximale au titre du plus haut poste, celui de l'échelon 20 (article 31 de la Loi sur la rémunération) ; la rémunération maximale actuelle du président de la Cour d'appel s'élève à 256 420 CHF. Un juge de première instance nouvellement nommé à l'échelon le plus bas de cette grille des salaires reçoit 71 % de cette somme,

tandis que le président de la Cour d'appel perçoit 104 %. Le salaire dépend de la fonction exercée et des années de service de l'intéressé. La progression du salaire jusqu'au maximum se fait graduellement selon les modalités prévues par la loi.

81. Les juges à temps partiel et les juges ad hoc de la Cour constitutionnelle, du tribunal administratif, de la Cour d'appel, de la Cour suprême, de la chambre pénale et de la chambre des mineurs perçoivent des indemnités de réunion/séance, une somme forfaitaire par affaire, etc. Le président de la Cour constitutionnelle, le président de la Cour suprême et le président du tribunal administratif, ainsi que leurs adjoints, ont droit à une somme forfaitaire[4]. Le montant des indemnités de réunion et autres paiements est fixé par la Loi sur la rémunération des membres du gouvernement et des commissions ainsi que des assesseurs et des juges ad hoc. Le revenu annuel d'un juge dépend donc du nombre de séances auxquelles il assiste et du nombre d'affaires qu'il traite. Les montants fixés par la loi sont des montants fixes qui s'appliquent, quelle que soit la fonction ou l'ancienneté du juge. Aucun autre supplément de rémunération ou avantage n'est accordé par l'État aux juges, en dehors de leur traitement ordinaire et les dépenses compensatoires. Comparés à la plupart des autres pays, les juges reçoivent donc une rémunération élevée.

82. Dans le contexte plus général de la carrière des juges, l'EEG relève l'absence à l'heure actuelle d'un quelconque organe d'autorégulation du système judiciaire. Même si aucune norme internationale contraignante n'exige la création d'un tel organe, l'EEG attire l'attention sur la préférence exprimée par diverses instances - dont le Conseil de l'Europe – pour un Conseil judiciaire/Conseil de la magistrature ou un organe équivalent, indépendant des pouvoirs législatif et exécutif, doté d'une large compétence sur les questions concernant le statut des juges (y compris les questions de nomination, de promotion et de discipline), ainsi que l'organisation, le fonctionnement et l'image des institutions judiciaires. Un tel organe devrait compter soit exclusivement des juges soit une forte majorité de juges élus par leurs pairs ; ses membres ne devraient pas exercer activement de responsabilités politiques, notamment au sein du gouvernement. C'est pourquoi, même si aucune préoccupation sur ce point précis n'a été soulevée pendant la visite sur place et si par conséquent aucune recommandation correspondante n'a été formulée, l'EEG invite les autorités à réfléchir à l'opportunité de mettre en place un tel organe indépendant comme l'ont fait un grand nombre d'États européens, dont certains de même taille. Un tel organe pourrait également assumer la fonction de sélection des juges.

Gestion des affaires et procédure

83. Au sein de toutes les juridictions des diverses instances civiles et pénales, l'attribution des affaires s'effectue par roulement en tenant compte du grade des juges compétents afin de « garantir le droit à l'égalité de traitement juridique (article 31, paragraphe 1 de la Constitution) et le droit à un juge ordinaire (article 33, paragraphe 1 de la Constitution). Le système de roulement tient compte de la spécialité des juges et du nombre de juges spécialisés en place.

84. S'agissant de la réattribution des dossiers, seule une révocation des fonctions (article 35 de la Loi sur la carrière judiciaire) ou du service (article 42 par. 1c, Loi sur la carrière judiciaire) peut donner lieu à la réattribution d'office d'un dossier à un autre magistrat. Toutefois, il est également possible d'assigner des fonctions dans l'administration d'État ou des tâches d'administration judiciaire à un juge à plein temps avec son accord (article 31). Cela peut amener par ricochet à une réattribution des dossiers. En principe, les dossiers dont le traitement a commencé doivent être poursuivis

[4] 20 000 CHF (environ 19 000 EUR) pour le Président de la Cour constitutionnelle et 15 000 CHF (environ 14 000 EUR) pour les Présidents de la Cour suprême Court et du Tribunal administratif. L'adjoint au Président de la Cour constitutionnelle a droit à 7 000 CHF (environ 6 500 EUR) et les adjoints aux Présidents de la Cour suprême et du Tribunal administratif reçoivent 3 000 CHF (environ 2 800 EUR).

par le même juge, sauf exception qui peut être liée à la charge de travail (article 14 par. 4, Loi sur l'organisation des juridictions de droit commun). Un juge peut formuler un recours contre une décision de réattribution (article 15 para. 3, Loi sur l'organisation des juridictions de droit commun) et l'une des parties à une procédure peut faire appel de la décision définitive si le changement de juge a selon elles entraîné un vice procédural. Pour les juges de la Cour constitutionnelle, le retrait d'une affaire à un juge n'est possible qu'en raison de l'expiration du mandat de cinq ans, de la démission, de la cessation des fonctions ou de la révocation de l'intéressé en vertu de l'article 12 de la Loi sur la Cour constitutionnelle.

85. Pour éviter l'allongement indu des procédures, chaque tribunal applique les dispositions organisationnelles pertinentes et fait l'objet d'une surveillance appropriée. Il est possible de dénoncer, au moyen d'une plainte administrative le refus d'un tribunal d'examiner une affaire ou la durée anormalement longue d'une procédure (article 48 de la Loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires). À supposer qu'un tribunal s'abstienne d'accomplir un acte de procédure – s'agissant par exemple d'une convocation et de l'organisation d'une réunion ou d'une séance, de l'obtention d'une expertise ou du rendu d'une décision, – une partie pourrait demander à l'autorité judiciaire chargée officiellement de superviser la juridiction défaillante de fixer à cette dernière un délai pour accomplir l'acte procédural en cause (article 49a de la Loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires). Un tel défaut peut donner lieu à l'engagement d'une procédure disciplinaire devant la Cour constitutionnelle à charge pour celle-ci de statuer sur les plaintes disciplinaires à l'encontre des juges du tribunal administratif (article 35 de la Loi sur la Cour constitutionnelle). La durée anormalement longue d'une procédure peut également être contestée en vertu de l'article 239.1 du Code de procédure pénale et, s'agissant d'une procédure administrative, de l'article 90 de la Loi sur l'administration publique nationale (LVG).

86. En règle générale, les audiences des tribunaux sont publiques sauf dans certaines circonstances particulières prévues par le Code de procédure pénale (article 181a) ou le Code de procédure civile (articles 171 et suivants) et dans certaines procédures non contentieuses ; les seules exceptions éventuelles concernent : les affaires dans lesquelles la moralité ou l'ordre public pourrait être affecté ; les cas dans lesquels on peut raisonnablement supposer une perturbation de l'audience ou une aggravation des faits ; les cas dans lesquels une telle mesure apparaît nécessaire dans l'intérêt d'une personne prise en charge ; et à la demande d'une partie pour des raisons valables telles que le risque de dévoiler certains détails de sa vie familiale (article 19 de la Loi sur les procédures non contentieuses). Dans les procédures administratives, l'obligation de publicité ne s'applique qu'aux parties (article 46, paragraphe 1, de la Loi sur l'administration publique nationale). Les procédures de la Cour constitutionnelle sont publiques, sauf exception comme mentionné ci-dessus (article 47 de la Loi sur la Cour constitutionnelle).

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

87. Tous les juges assument une obligation de loyauté à l'égard de l'État et de respect de l'ordre juridique du pays (article 19, paragraphe 1, de la Loi sur la carrière judiciaire). Ils doivent se consacrer à leur fonction, remplir leurs devoirs en toute conscience, impartialité et désintéressement, et régler le plus rapidement possible les affaires pendantes devant les tribunaux. Les juges, doivent se départir de tout préjugé dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, « obéir aux ordres officiels de leurs supérieurs et, ce faisant, sauvegarder au mieux les intérêts du service qui leur est confié » ; cette règle relève des questions d'organisation (article 19, paragraphe 2). Ils doivent « se comporter de manière irréprochable aussi bien dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions que hors service et s'abstenir de tout acte susceptible de diminuer la confiance dans les actes officiels des magistrats ou le respect du pouvoir judiciaire » (article 19, paragraphe 4). Les juges sont aussi tenus au secret, même après la cessation de leurs activités, et il leur est également interdit d'exprimer leur opinion hors service sur les affaires en cours

(article 20). Il leur est de même interdit d'accepter des cadeaux ou d'autres avantages, y compris au profit des membres de leur famille (article 22). Enfin, les juges ne peuvent exercer aucune activité susceptible d'affecter la réputation ou l'indépendance de leur fonction ou qui pourrait les gêner dans l'accomplissement de leurs devoirs ou mettre en danger d'autres intérêts essentiels de leur fonction (article 24).

88. Aucune règle éthique explicite ne s'applique aux juges du tribunal administratif. L'EEG croit cependant savoir que les intéressés relèvent du champ d'application du Code de prévention de la corruption dans l'administration nationale. Toutefois, la loi prévoit que ces juges exercent leurs devoirs de manière indépendante et doivent appliquer les lois et règlements à chaque affaire individuelle (article 3, paragraphes 1 et 2, de la Loi sur l'administration publique nationale).

89. Les juges de la Cour constitutionnelle s'engagent à observer strictement la Constitution et toutes les lois (article 5 de la Loi sur la Cour constitutionnelle). De plus, les règles de procédure de la Cour constitutionnelle énoncent les principes de conduite selon lesquels : (1) tout juge se comporte, dans le cadre de ses activités et en dehors de celles-ci, de manière à ne pas porter atteinte à la réputation de la Cour, à la dignité de sa fonction et à la confiance dans son indépendance, son impartialité, sa neutralité et son intégrité ; et (2) pendant la durée de son mandat, un juge ne peut accepter une commission pour rendre un avis d'expert sur des questions de droit constitutionnel du Liechtenstein qu'avec l'aval du sénat dont il relève. Les autorités indiquent que le juge ne rendra pas un tel avis à moins d'exercer ses fonctions à temps partiel et d'être un spécialiste de la question au titre des autres activités professionnelles qu'il exerce (professeur d'université, avocat, etc.).

90. L'EEG a relevé pendant sa visite qu'un large consensus règne au sein du système judiciaire quant à l'utilité d'un éventuel code de conduite judiciaire notamment en vue d'aider les juges à résoudre leurs dilemmes éthiques. L'objectif d'un pareil code n'est pas de remplacer la législation ou la réglementation, mais de les compléter le cas échéant en apportant des précisions et des consignes pratiques. Les règles mentionnées dans le code devraient être illustrées par des exemples représentatifs des situations dans lesquelles un juge risque de se retrouver. De plus, le simple fait de préparer un tel instrument impliquant des juges de toutes les juridictions (y compris les juges recrutés de l'étranger dont l'expérience pourra se révéler bénéfique) contribuera à clarifier certaines questions éthiques propres au pays, s'agissant notamment de la situation des juges à temps partiel exerçant une activité professionnelle à titre principal hors de leurs fonctions judiciaires, de la gestion des conflits d'intérêts ou du cas particulier des juges non professionnels. En outre, il conviendrait, dans le but d'assurer l'application d'un tel code d'éthique judiciaire, de prendre d'autres mesures en matière de supervision, de formation et de conseil sur les questions d'intégrité (voir par. 126). Par conséquent, **le GRECO recommande qu'un code de conduite judiciaire, assorti de commentaires explicatifs et d'exemples concrets, soit adopté par le pouvoir judiciaire, supervisé et rendu public.**

Conflit d'intérêts

91. En vertu de l'article 56 de la Loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires, un juge ne peut pas exercer ses fonctions dans les cas suivants :

> (a) il a un intérêt personnel dans l'affaire ;
> (b) il est ou a été marié à une partie à la procédure ou bien vie a vécu dans le cadre d'un partenariat enregistré ou d'un concubinage avec celle-ci ou bien est apparenté par mariage avec elle jusqu'au quatrième degré ; les enfants adoptés, les beaux-enfants et les enfants dont le juge assure la tutelle sont considérés comme ses enfants biologiques ;
> (c) il est le représentant, le mandataire, l'employé ou l'agent d'une personne impliquée dans la procédure ;

(d) il agit en qualité de juge, d'huissier de justice, de secrétaire ou de greffier dans une juridiction subordonnée ou bien en qualité de représentant légal d'une partie ou de partie à la procédure, de juge d'instruction, de procureur, d'expert ou de témoin dans la procédure.

92. En vertu de l'article 10 de la Loi sur la Cour constitutionnelle intitulé « Suspension » :

(1) Un juge de la Cour constitutionnelle doit être suspendu de ses fonctions : a) s'il existe un tel motif de suspension en vertu d'une procédure administrative ; b) si l'intéressé a déjà exercé ses fonctions officielles ou professionnelles.
(2) Au cas où le président de la Cour n'aurait pas pris la décision de suspension avant l'audience, c'est à la Cour qu'il revient de trancher.

93. Il appartient d'abord et avant tout au juge lui-même de signaler s'il se trouve dans une situation potentielle ou réelle de conflit d'intérêts.

94. L'EEG prend note des règles en vigueur en matière de conflits d'intérêts. Elle réitère avant tout l'importance de renforcer les normes pertinentes dans un code de conduite judiciaire qui couvrirait la notion de conflit d'intérêts et fournirait des exemples pratiques illustrant les situations concrètes rencontrées par les juges. Elle considère également que la formation et les conseils dans ce domaine revêtiront une importance cruciale (voir par. 126). Là encore, une telle initiative serait d'autant plus pertinente que, dans le système judiciaire actuel, un nombre non négligeable de juges ne travaillent qu'à temps partiel, y compris les juges non professionnels, et peuvent exercer en même temps d'autres activités professionnelles.

95. L'EEG considère que la question des activités professionnelles exercées par les juges en dehors de leurs fonctions judiciaires pose un problème spécifique au Liechtenstein où de nombreux juges n'occupent que des postes à temps partiel (c'est le cas d'un tiers des juges de la Cour d'appel et de tous les juges de la Cour suprême, du tribunal administratif et de la Cour constitutionnelle). L'EEG est consciente de ce que la composition des cours constitutionnelles dans de nombreux pays ne suit pas les mêmes règles que les autres juridictions et se concentrera dès lors sur ces dernières. S'agissant donc de celles-ci, bon nombre de juges exercent une autre activité professionnelle en même temps que leurs fonctions judiciaires. L'EEG a été informée que cette situation s'explique en partie par une charge de travail ne justifiant pas la création de postes à temps plein à tous les niveaux du système judiciaire actuel. Cependant, l'EEG considère que les risques de conflit d'intérêts, qu'ils soient réels ou perçus, augmentent forcément si les juges exercent une autre profession parallèlement à leur mandat judiciaire.

96. L'EEG a été informée que les juges à temps partiel travaillent fréquemment en parallèle comme avocats au sein d'un cabinet local. Selon les autorités, cette pratique est tolérée, entre autres, parce qu'il serait difficile, étant donné la taille du pays, de trouver des candidats disposant d'un bagage juridique suffisant. Un conflit d'intérêts ou l'apparence d'un conflit d'intérêts peut donc survenir dans de nombreux cas de figure. C'est le cas notamment lorsque le cabinet d'avocats où travaille également le juge en exercice a défendu l'une des parties lors de procédures antérieures. Cette situation a également pour effet d'obliger régulièrement des juges à se désister et le Parlement à nommer des juges ad hoc. Plusieurs exemples ont été fournis à l'EEG, dont celui d'un ancien juge suppléant de la Cour d'appel fréquemment contraint de se désister en raison de son activité parallèle d'avocat. Selon les propos recueillis par l'EEG sur place, s'il existe des règles de récusation (voir par. 104-107), le système semble souvent s'en remettre,

dans la pratique, aux parties à un procès pour identifier les risques de conflit d'intérêts et demander à un juge de se retirer d'une affaire donnée[5].

97. Compte tenu de ce qui précède, l'EEG estime que les autorités du Liechtenstein devraient examiner la manière de professionnaliser intégralement le système judiciaire soit en révisant le nombre de juges siégeant dans certaines juridictions soit en repensant tout le système. Quoi qu'il en soit, dans le système actuel, qui prévoit le recours à des juges à temps partiel, l'EEG considère que la situation spécifique de ces juges à temps partiel qui sont en même temps avocats devrait faire l'objet d'un encadrement plus étudié permettant de prévenir les tout conflit d'intérêts, réel ou perçu. Si une solution pouvait être d'ajouter l'exercice de la profession d'avocat parmi les incompatibilités (par. 98), l'EEG est consciente que dans un pays de cette taille, cela rendrait plus difficile la tâche de trouver des juges à temps partiel qui aient une formation professionnelle adéquate. Elle est dès lors d'avis que des règles sur les conflits d'intérêts affectant spécifiquement les juges à temps partiel qui sont en parallèle avocats devraient être établies afin de faire face aux risques spécifiques à cette situation. L'efficacité de ces mesures devraient être assurées, par le biais d'une formation adaptée et de conseils (voir par. 126). L'EEG ne peut que noter que la professionnalisation des juges, comme évoquée ci-dessous, permettrait d'éviter de tels risques. En conséquence, **le GRECO recommande que (i) la question de la professionnalisation intégrale du métier de juge et la limitation du nombre de juges à temps partiel soit étudiée en profondeur ; (ii) des règles sur les conflits d'intérêts affectant plus particulièrement les juges à temps partiel exerçant parallèlement la profession d'avocat soient établies.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

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

98. L'article 24 de la Loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires énumère comme suit les activités incompatibles avec la fonction de juge :

> (1) aucun juge ne peut exercer d'activités extérieures susceptibles de porter atteinte à la réputation ou à l'indépendance de sa charge, d'entraver l'exercice de ses fonctions officielles ou de compromettre de toute autre manière les intérêts essentiels du service ;
> (2) aucun juge ne peut appartenir au Landtag ni au gouvernement ou exercer la fonction de maire ou de président du conseil municipal d'une commune du Liechtenstein ;
> (3) aucun juge à temps plein ne peut exercer comme avocat, conseil en brevets, administrateur fiduciaire ou gestionnaire de fortune ;
> (4) sauf disposition contraire de la loi, les juges sont autorisés à siéger sans restriction dans un tribunal, une commission ou un conseil consultatif nommés par le Conseil de sélection des juges, le Landtag ou le gouvernement.

99. Chaque juge est tenu de signaler toute activité accessoire au président de la juridiction, lequel pourra l'approuver ou pas et veillera à consigner cette information dans le dossier personnel de l'intéressé. Les informations relatives aux activités accessoires ne sont pas publiques.

100. Un juge de la Cour constitutionnelle ne peut pas être membre du Landtag, du gouvernement, d'un tribunal ou d'une autorité administrative (article 4 de la Loi sur la

[5] Il convient de citer dans ce contexte, les affaires *AK c. Liechtenstein* (09/07/2015) et *AK (n° 2) c. Liechtenstein* (18/02/2016). Dans ses arrêts, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à des violations de l'article 6(1) de la Convention européenne des droits de l'homme dans la mesure où l'examen des prétentions du requérant concernant la prétendue partialité des juges de la Cour constitutionnelle traitant de son recours avait été inadéquat d'un point de vue procédural.

Cour constitutionnelle). Tout juge nommé à ladite Cour doit donc démissionner des fonctions de ce type qu'il occupe éventuellement.

101. Aucune restriction ne s'applique aux juges en ce qui concerne la détention d'intérêts financiers en tant que telle. Les autorités ont toutefois signalé la mention à l'article 56 d'une limitation, à savoir qu'un juge ne peut pas se prononcer sur une affaire dès lors qu'il a « un intérêt personnel » dans l'instance. En outre, les intérêts économiques d'un juge peuvent en théorie constituer un motif d'exclusion ou de récusation d'un juge de la Cour constitutionnelle (voir plus haut).

102. Au terme de l'exercice de leurs fonctions judiciaires, les juges ne font l'objet d'aucune restriction en matière d'emploi ou d'occupation d'une activité rémunérée ou pas.

103. En outre, l'EEG a entendu parler d'anciens juges travaillant en qualité d'avocat au Liechtenstein après avoir atteint l'âge de la retraite des juges sans qu'aucune précaution particulière ne soit prise. L'EEG est d'avis que les autorités devraient examiner la manière d'atténuer les risques éventuels de conflit d'intérêts dans de telles situations et l'opportunité de prendre certaines mesures compensatoires. Le futur code de conduite devrait, quoi qu'il en soit, traiter de cette question (voir par. 90).

Récusation

104. Un juge peut se désister de lui-même ou être récusé par les parties dès lors que : (a) il existe une amitié étroite, une inimitié personnelle ou une relation spéciale d'allégeance ou de dépendance vis-à-vis d'une partie ou d'une partie à la procédure ; (b) le juge en cause est impliqué dans un litige avec une partie, le ministère public ou une partie à la procédure, ou pourrait autrement faire preuve de partialité sur le fond (article 57 de la Loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires).

105. En vertu de l'article 6 de la Loi sur l'administration publique nationale, les juges du tribunal administratif ne peuvent pas prendre part aux décisions dans des affaires où ils sont liés à l'une des parties, y compris par des liens familiaux, ou bien ont été nommés agents, administrateurs ou gestionnaires d'une entreprise appartenant à une partie ou bien lorsqu'ils ont postulé à un poste au sein d'une telle entreprise ou se sont vu proposer un tel poste. De plus, en vertu de la même disposition, les juges peuvent également être exclus si eux-mêmes ou des personnes qui leur sont liées sont susceptibles de tirer profit ou de pâtir de l'issue de la procédure administrative, s'ils sont membres d'une société ou ont un intérêt dans une personne morale concernée par la procédure administrative en cause, ou s'il existe des raisons suffisantes de soulever des doutes quant à leur impartialité, notamment si un juge a un différend juridique ou administratif avec l'une des parties ou s'il entretient une amitié ou une inimitié trop étroite avec l'une des parties.

106. La procédure d'exclusion ou de rejet est régie par l'article 58 de la Loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires. En particulier, tout juge, huissier de justice, greffier, exécuteur testamentaire ou agent public de certification non judiciaire, dès qu'il a connaissance d'un motif d'exclusion ou de rejet, est tenu d'en informer en temps utile le président du tribunal et, s'il occupe lui-même cette présidence, son adjoint. En même temps, la personne tenue à cette obligation de déclaration doit s'abstenir de tout acte judiciaire à partir du moment où elle a connaissance d'un motif d'exclusion. La seule exception à cette règle concerne l'obligation de poursuivre une audience déjà commencée dès lors que le rejet d'un membre du tribunal ne repose manifestement sur aucun fondement et permet de supposer que l'intention est de retarder le procès. Toutefois, la décision finale ne peut pas être prise avant le rejet définitif du refus. À supposer que le rejet soit maintenu, les actes judiciaires du juge récusé sont réputés nuls et non avenus et, le cas échéant, annulés.

107. Tout juge de la Cour constitutionnelle peut se récuser lui-même ou être récusé par les parties : (a) s'il est membre d'une personne morale impliquée dans la procédure ; (b) s'il entretient une amitié ou une inimitié particulière ou bien une relation de dépendance vis-à-vis d'une partie ; (c) en présence de faits laissant à penser qu'il pourrait nourrir des préjugés dans l'affaire devant être examinée (article 11 de la Loi sur la Cour constitutionnelle). C'est au président de la Cour qu'il appartient d'approuver l'absence du juge en cause à l'audience ou sa récusation, faute de quoi c'est la Cour elle-même qui devra statuer.

Cadeaux

108. Comme nous l'avons déjà mentionné, les juges ont l'interdiction d'accepter des cadeaux ou autres avantages offerts directement ou indirectement soit à eux-mêmes soit à leurs proches en contrepartie de l'exécution de leurs devoirs (article 22 de la Loi sur la carrière judiciaire). Les juges ont également l'interdiction d'obtenir ou de se voir proposer des cadeaux ou d'autres avantages en relation avec l'exécution des devoirs de leur charge. La question des cadeaux devrait être traitée dans le futur code de conduite (voir par. 90).

Contacts avec les tiers et informations confidentielles

109. Les juges sont liés par une stricte obligation de confidentialité. Aucune autre disposition ne vise spécifiquement la communication en dehors des procédures officielles d'un juge avec un tiers l'ayant contacté au sujet d'une affaire dont il est saisi. Il convient cependant de tenir compte des dispositions générales relatives à l'exclusion et aux préjugés, ainsi qu'aux devoirs des juges. En vertu de l'article 20 de la Loi sur la carrière judiciaire, les juges sont soumis à l'obligation de confidentialité concernant l'ensemble des faits dont ils peuvent avoir connaissance uniquement en raison de leurs activités officielles. L'article 39 de la même loi permet de punir toute violation de cette obligation de confidentialité en recourant à la Loi sur la discipline. Les articles 41 et 42 de la Loi sur la carrière judiciaire prévoient des peines administratives et des sanctions disciplinaires, tandis que son article 61 envisage d'autres mesures disciplinaires. De plus, l'article 310 du Code pénal permet d'engager la responsabilité pénale de tout fonctionnaire en exercice ou à la retraite au titre de la violation du secret officiel.

110. En ce qui concerne les juges du tribunal administratif et de la Cour constitutionnelle, l'article 22 de Loi sur la procédure administrative générale prévoit l'interdiction pour les intéressés – lorsqu'ils interviennent à titre officiel – de recevoir des visites privées d'une partie ou bien d'inviter une partie à leur rendre visite pour évoquer avec elle l'état du dossier et les perspectives de son évolution, lui prodiguer des conseils ou lui communiquer des informations ; cette interdiction ne saurait être interprétée comme empêchant le déploiement d'efforts par l'un quelconque des membres du tribunal administratif en vue de parvenir à un règlement pacifique dans un contentieux opposant les parties en désaccord.

111. L'EEG considère que le futur code de conduite judiciaire devrait énoncer des restrictions en la matière, illustrées d'exemples concrets (voir par. 90).

<u>Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts</u>

112. Actuellement, les juges à temps partiel doivent déclarer leur principale activité professionnelle. Toutefois, aucune disposition de la législation du Liechtenstein n'oblige les juges à déclarer leur patrimoine et leurs intérêts financiers, leurs sources de revenus (qu'il s'agisse d'une rémunération ou d'un retour d'investissement, etc.) ; leur passif (prêts, dettes, etc.) ; leurs cadeaux ; leurs activités accessoires, qu'elles relèvent du secteur privé ou public ; les offres de travail rémunéré ou non (y compris un emploi ou un contrat de service en qualité de consultant, etc.) leur ayant été adressées et celles qu'ils ont

acceptées ; ainsi que les autres intérêts ou relations ayant généré ou susceptibles de générer un conflit d'intérêts.

Surveillance et application de la loi

113. Les juges au Liechtenstein ne jouissent d'aucune immunité de poursuites pénales. Les poursuites engagées à leur encontre doivent respecter les principes généraux pertinents.

114. En ce qui concerne les procédures non pénales engagées à l'encontre d'un juge, les autorités compétentes, les procédures et la manière dont ces dernières doivent être appliquées sont pour la plupart énoncées dans la Loi sur la carrière judiciaire. Plus spécialement, l'article 43 confère en la matière la compétence d'infliger des sanctions disciplinaires aux juges à diverses personnes ou entités :

(a) le président de la Cour d'appel en tant que juge unique s'agissant du président et des juges du tribunal de grande instance ;
(b) le président de la Cour suprême en tant que juge unique s'agissant du président et des juges de la Cour d'appel ainsi que des juges en chef ;
(c) un tribunal disciplinaire – relevant de la Cour suprême et composé de trois hauts magistrats légalement compétents – s'agissant du président de cette juridiction.

115. Toute personne peut déposer une plainte auprès du tribunal disciplinaire compétent contre un juge concernant une éventuelle violation ou « infraction » pénale. Une enquête disciplinaire (article 48) ne peut être ouverte que sur décision du tribunal disciplinaire, laquelle doit être précédée d'une audition de l'accusé par le président. Au cours de l'enquête disciplinaire, l'accusation de manquement au devoir portée contre le juge doit être examinée et les faits de l'espèce suffisamment clarifiés pour permettre le classement sans suite de la procédure disciplinaire ou le renvoi de l'affaire à la procédure orale. À supposer que les faits de l'espèce aient été suffisamment éclaircis, le tribunal disciplinaire peut refuser d'ouvrir l'enquête disciplinaire ou, après avoir entendu l'accusé, décider de renvoyer l'affaire à la procédure orale sans ouvrir d'enquête disciplinaire. La décision d'ouvrir une enquête disciplinaire ou de renvoyer immédiatement l'affaire à l'audience marque le début formel de la procédure disciplinaire.

116. Le tribunal disciplinaire n'est pas lié par des instructions et n'est soumis à aucune autre autorité. Les membres des chambres disciplinaires – nommés conformément au système d'attribution des affaires en usage à la Cour suprême – ne peuvent pas agir en qualité d'avocats, de conseils en brevets, d'administrateurs fiduciaires ou de gestionnaires de fortune au Liechtenstein. Les décisions de la chambre disciplinaire sont prises à la majorité absolue des voix.

117. Depuis le 1er janvier 2015, il y a eu six sanctions disciplinaires à l'encontre de juges à plein temps du Tribunal de grande instance, un cas demeurant en suspens. Il n'y a eu aucun cas disciplinaire contre des juges de la Cour d'appel et de la Cour suprême. Des six cas susmentionnés, seuls deux ont donné lieu à des sanctions : une réprimande (*Verweis*) et une admonition (*Ermahnung*). Aucun de ces cas n'avait trait à des questions d'intégrité.

118. Avant de rendre une décision concernant la question de savoir si une enquête disciplinaire s'impose, le tribunal disciplinaire peut charger le juge enquêteur de procéder à des investigations préliminaires. Ce juge est choisi, parmi les magistrats légalement compétents, par le Conseil de sélection des juges sur proposition du tribunal disciplinaire. Le Conseil peut nommer un juge *ad hoc* sur proposition du tribunal disciplinaire. Le juge ainsi désigné doit entendre l'accusé et, si nécessaire, les témoins experts et peut enquêter d'office sur toutes les circonstances de l'affaire de manière à faire la lumière sur les faits de l'espèce. Les dispositions du Code de procédure pénale s'appliquent à l'audition de l'accusé, des témoins et des experts. Le juge enquêteur peut accorder l'accès de l'accusé et de son conseil au dossier.

119. Le tribunal disciplinaire peut infliger une sanction administrative sur ordonnance en l'absence d'audition uniquement lorsque les faits reprochés à l'accusé sont passibles d'une peine à titre d'infraction administrative. La décision doit être motivée et peut être contestée par l'accusé devant le sénat disciplinaire de la Cour suprême. À supposer que le recours vise l'infliction d'une sanction administrative par le tribunal disciplinaire de la Cour suprême en première instance, le Conseil de sélection des juges nommera trois juges ad hoc chargés de statuer en appel. L'article 55 confère le droit à l'accusé de contester la décision du tribunal disciplinaire de première instance devant le tribunal disciplinaire de la Cour suprême en ce qui concerne la culpabilité, la sanction, les dépens et la publication de la décision.

120. En ce qui concerne les juges de la Cour constitutionnelle, cette dernière statue en appel sur les décisions rendues à l'encontre de ses propres membres ainsi que des membres du tribunal administratif. Les procédures disciplinaires sont engagées par le président ou le juge nommé par celui-ci. À supposer que la Cour constitutionnelle reconnaisse la personne concernée coupable d'une infraction disciplinaire, l'intéressé doit être révoqué. La Cour constitutionnelle communique alors une copie de sa décision au Parlement et au gouvernement.

121. En ce qui concerne les affaires du ressort du président de la Cour d'appel, aucune procédure de service et/ou disciplinaire n'a été engagée ou exécutée depuis le 1er janvier 2015 en en rapport avec des conflits d'intérêts ou des déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts.

122. En ce qui concerne les manquements aux normes censées figurer dans le futur code d'éthique judiciaire (lequel pourrait avoir un rapport avec la procédure disciplinaire en vigueur), l'EEG renvoie au passage pertinent du présent rapport dans les pages qui précèdent (voir par. 90).

Formation et sensibilisation

123. À l'heure actuelle, aucune formation spécifique n'est dispensée aux juges en matière d'éthique, de comportement à adopter, de prévention de la corruption et des conflits d'intérêts et d'autres questions annexes. Selon les autorités, en cas de doute, un juge peut consulter son supérieur hiérarchique et/ou l'instance disciplinaire dont il dépend.

124. En ce qui concerne la formation, l'EEG considère que les questions d'intégrité – s'agissant notamment de la prévention et de la gestion des conflits d'intérêts, des cadeaux et de la gestion des informations confidentielles – devraient faire partie intégrante de la formation initiale des juges et aussi des sessions de mises à jour organisées en cas d'adoption d'une nouvelle législation ou pratique. L'EEG est consciente que de nombreux juges suivront une formation initiale et pratique à l'étranger, généralement en Autriche, mais elle estime néanmoins important d'organiser une formation sur les questions d'intégrité qui soit adaptée à la situation particulière et aux problématiques spécifiques du Liechtenstein. Cette formation devrait traiter de la question des conflits d'intérêts des juges à temps partiel (voir par. 97) Un futur code d'éthique judiciaire pourrait servir de support naturel à cette formation. Il faudrait également veiller à ce qu'une formation adéquate sur les questions d'intégrité soit organisée pour toutes les catégories de juges, s'agissant aussi bien de juges à temps plein que de juges à temps partiel ou de juges non professionnels.

125. En ce qui concerne les conseils, l'EEG aimerait rappeler sa position constante telle qu'elle est exprimée dans les divers rapports du GRECO : chaque juge devrait pouvoir bénéficier de conseils prodigués à titre confidentiel. Cette faculté apparaît d'autant plus importante s'agissant du système judiciaire prévalant au Liechtenstein que les juges à temps partiel peuvent exercer parallèlement une autre profession. La pratique actuelle semble fondée sur des contacts plutôt informels ; or, même si ces arrangements suffisent

dans la plupart des cas, le système devrait malgré tout intégrer ce besoin de confidentialité.

126. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande (i) qu'une formation consacrée aux questions d'intégrité et basée sur le futur code de conduite judiciaire soit élaborée ; (ii) que la possibilité de demander des conseils à titre confidentiel soient mise en place pour tous les juges.**

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

127. Au Liechtenstein, le Bureau du procureur général est une autorité judiciaire. L'article 2 de la Loi sur le Bureau du procureur général (ci-après « Loi sur le ministère public ») réglemente les tâches revenant à cet organe. Les membres du Bureau sont nommés pour garantir la protection des intérêts de l'État dans l'administration de la justice, et plus particulièrement de la justice pénale. Il y a actuellement huit procureurs.

128. Le Bureau du procureur général s'acquitte de ses missions par le biais de procureurs travaillant en toute indépendance et sous leur propre responsabilité dans le cadre des tâches leur étant confiées en fonction du tableau de répartition ou de missions individuelles leur étant assignées par le procureur général (article 4, paragraphe 3).

129. Le Bureau du procureur général est dirigé par le procureur général ; ce dernier, de même que son adjoint et chacun des procureurs, gèrent un service. La compétence de ces services dépend de la répartition des affaires. Le procureur général audite les procédures menées par les procureurs ordinaires. Tout abandon des poursuites dans une affaire relevant de la Cour pénale et portant sur un acte punissable fait systématiquement l'objet d'un contrôle. Tout procureur estimant illicite une instruction l'enjoignant à agir d'une certaine manière dans une affaire doit notifier le procureur général ou, lorsque ladite instruction émane de ce dernier, le gouvernement. Le gouvernement ne peut pas demander l'abandon de poursuites ou un règlement à l'amiable, mais uniquement une mise en examen. Le Bureau du procureur général doit informer le gouvernement de toutes les affaires importantes dont il est saisi. L'EEG a appris qu'en pratique ni le procureur général ni aucun procureur n'ont reçu d'instruction du gouvernement. Dans le but de préserver l'indépendance du ministère public, l'EEG invite les autorités à envisager de retirer au gouvernement la possibilité de donner des instructions aux fins d'engagement de poursuites dans une affaire spécifique.

Recrutement, carrière et conditions de service

Recrutement et évolution de carrière

130. Le gouvernement constitue le principal organe décisionnel en matière de nomination, de promotion, de mobilité (mutation, rotation) et de révocation des procureurs. C'est notamment à lui qu'il appartient d'annoncer publiquement les vacances de poste de procureur. Tout candidat à la fonction de procureur doit notamment posséder la pleine capacité juridique ainsi que des aptitudes personnelles et professionnelles incontestables. En outre, avant de pouvoir être nommés, les procureurs doivent avoir accompli avec succès un service préparatoire au cours duquel ils ont le loisir de démontrer leur intégrité et leur aptitude (article 33 de la Loi sur le ministère public).

131. L'EEG relève que les exigences en matière d'intégrité ne font pas explicitement partie des critères de recrutement, qui mentionnent uniquement « des aptitudes personnelles et professionnelles ». Elle estime par conséquent que cette notion devrait être explicitée de manière à imposer concrètement diverses conditions telles que l'absence de conflit d'intérêts. De tels critères devraient aussi être utilisés afin de rendre plus claire et transparente la carrière des procureurs (procédure d'évaluation et/ou de promotion). Par conséquent, **le GRECO recommande que la notion d'« aptitudes personnelles et professionnelles » soit affinée par le biais de critères d'évaluation de l'intégrité des candidats à la fonction de procureur.**

132. Le procureur général formule des observations sur l'aptitude des candidats à l'attention du gouvernement et, en présence de plusieurs candidats à un même poste,

recommande l'un d'entre eux en justifiant sa préférence. Le gouvernement, sans être lié par la recommandation du procureur général, nomme ensuite le candidat de son choix. Le procureur général et son adjoint sont nommés par le gouvernement parmi les procureurs. Les procureurs restent à leur poste jusqu'à l'âge légal de la retraite. Il est néanmoins possible de recruter un procureur à titre temporaire pour une période limitée à trois ans renouvelables si les circonstances le justifient une seule fois pour une période n'excédant pas deux ans.

133. L'article 49 de la Loi sur le ministère public énonce les principes fondamentaux en matière de cessation de la fonction de procureur. Il explique que les dispositions pertinentes[6] de la Loi sur la carrière judiciaire s'appliquent, *mutatis mutandis*, à cette catégorie de magistrats, si ce n'est que les pouvoirs attribués aux présidents de tribunal s'agissant des juges sont exercés par le procureur général s'agissant des procureurs et par le gouvernement s'agissant du procureur général. L'article 51 de la Loi sur le ministère public pose les principes de base de la procédure disciplinaire des procureurs et stipule que les dispositions pertinentes de la Loi sur la carrière judiciaire s'appliquent, mutatis mutandis, à la procédure disciplinaire des procureurs. Des sanctions disciplinaires peuvent être imposées en cas de non-respect des obligations professionnelles. La sanction la plus sévère est le renvoi du ministère public, ce qui met aux fonctions de la personne concernée. Le Président de la Cour suprême agit en tant que tribunal disciplinaire. Une autre sanction prévoit la suspension[7].

134. Le gouvernement peut invoquer des raisons opérationnelles ou financières impérieuses pour mettre fin au service d'un procureur (article 50 de la Loi sur le ministère public). Dans ce cas, le poste de l'intéressé doit être supprimé de l'organigramme. Le procureur concerné et le procureur général doivent également être entendus avant l'adoption de la décision de suppression de poste. Selon les autorités, cette disposition permet au gouvernement de supprimer un poste de procureur en cas de diminution significative de la charge de travail. Dans un tel cas, le poste devra être supprimé purement et simplement, afin que cette décision ne soit pas fondée sur la personne qui occupe le poste en question. L'EEG a néanmoins ressenti un certain malaise parmi certains de ses interlocuteurs par rapport à cette disposition lors de la visite et partage cette préoccupation. Même si cette disposition est interprétée par les autorités comme une mesure exceptionnelle résultant d'une évaluation objective – à savoir une diminution significative de la charge de travail –, l'EEG nourrit des réserves quant au caractère général de la formulation ; cette dernière fait craindre que la disposition puisse être invoquée abusivement par le gouvernement en place pour révoquer tout procureur dont il ne serait pas satisfait pour des raisons subjectives. L'EEG note à cet égard que la disposition en question se réfère à des motifs économiques mais aussi opérationnels, la rendant ainsi d'application relativement large. Par conséquent, l'EEG serait favorable à la suppression de cette disposition ou, du moins, à l'ajout de garanties pour éviter qu'elle ne soit utilisée de manière abusive en vue de révoquer un procureur pour des motifs inavoués. Par conséquent, **le GRECO recommande que des garanties appropriées soient ajoutées à l'article 50 de la loi sur le ministère public pour prévenir tout renvoi d'un procureur donné utilisé comme mesure de représailles.**

Conditions de service

135. Les prestations financières revenant aux procureurs au titre de leur emploi sont définies par la Loi sur les rémunérations. Le salaire maximum ordinaire du procureur général s'élève à 97 % du salaire maximum annuel fixe (soit 240 720 CHF plus les indemnités éventuelles résultant de l'indexation sur le taux d'inflation) et celui des

[6] Article 32 paragraphe 1 (fin du service), article 33 (démission), article 34 (limite d'âge), article 35 (révocation), article 36 (suspension), article 37, paragraphe 2 (tribunal du service), et article 38, paragraphes 1 et 2 (procédure devant le tribunal du service) de la Loi sur la carrière judiciaire.
[7] Article 51 de la Loi sur le ministère public et l'article 39, 42 et 61 de la Loi sur la carrière judiciaire.

procureurs généraux à 71 % pendant la première année de service, à 76 % pendant la deuxième année de service, à 80 % pendant la troisième année de service, à 85 % pendant la quatrième année de service, à 90 % pendant la cinquième année de service et, à partir de la sixième année de service, à 95 %. En outre, chaque procureur perçoit une indemnité de permanence d'environ 550 CHF par mois.

Gestion des affaires et procédure

136. Chaque année, le procureur général répartit les tâches entre les différents services. Ce faisant, il doit veiller à ce que la charge de travail soit répartie de manière égale et prévoir des modalités de suppléance ou de substitution. La répartition des responsabilités doit être simple et claire et inclure le nom des services et des procureurs ; elle doit aussi être portée à l'attention du membre du gouvernement responsable du ministère public et rendue publique (article 10 de la Loi sur le ministère public). Dans la répartition des tâches, les plaintes reçues sont classées en fonction de l'heure de leur réception et assignées aux services une fois par jour.

137. Lorsque cela s'avère nécessaire pour la bonne gestion des affaires, par exemple en cas de conflit d'intérêts, le procureur général peut assumer temporairement les fonctions d'un autre procureur ou déléguer certaines fonctions décrites de manière générale à un procureur en vue d'un traitement indépendant (article 10, paragraphe 2, de la Loi sur le ministère public). En fonction de la répartition des affaires, le procureur général se réserve le droit de se saisir de certaines affaires pénales ou de les assigner à un procureur public.

138. Le procureur général organise la présence des procureurs de manière à permettre aux intéressés de s'acquitter correctement de leurs fonctions officielles. C'est au directeur du Bureau du procureur général qu'il appartient de superviser les procureurs ordinaires, la supervision du procureur général lui-même incombant au gouvernement. Cette fonction de supervision inclut notamment le respect des délais d'exécution et l'identification des suspensions prolongées de procédure (article 20 de la Loi sur le ministère public).

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

139. Les procureurs prêtent serment et sont tenus de respecter l'ordre juridique du Liechtenstein (article 36 de la Loi sur le ministère public). Ils se consacrent pleinement à leur travail, exercent les fonctions de leur charge en toute conscience, impartialité et désintéressement, et traitent les affaires pendantes dans les meilleurs délais.

140. Tant dans le cadre de leur service qu'en dehors, les procureurs sont tenus de se comporter de manière irréprochable et doivent s'abstenir de tout acte susceptible de diminuer la confiance du public dans la capacité du parquet à s'acquitter de sa mission de poursuite. Le respect de ces obligations est contrôlé dans le cadre de la supervision dont les procureurs font l'objet (article 20 de la Loi sur le ministère public).

141. Les articles 22 (Exclusion) et 23 (Rejet) de la Loi sur le ministère public précisent les situations dans lesquelles, en raison du risque d'un conflit d'intérêts, un procureur peut se voir dessaisir d'une affaire. Ce cas de figure inclut notamment les situations dans lesquelles l'intéressé :

- a un intérêt personnel dans l'affaire ;
- est ou a été marié à une partie à la procédure ou bien vie ou a vécu dans le cadre d'un partenariat enregistré ou d'un concubinage avec celle-ci ou bien est apparenté par mariage avec elle jusqu'au quatrième degré ; les enfants adoptés, les beaux-enfants et les enfants dont le procureur assure la tutelle sont considérés comme ses enfants biologiques ;
- est le représentant, le mandataire, l'employé ou l'agent d'un accusé ;
- est témoin dans l'affaire.

142. Pendant la visite, l'EEG a été informée que les autorités envisagent l'élaboration d'un code de conduite à l'intention des procureurs. L'EEG ne peut qu'appuyer cette initiative en recommandant d'y associer les procureurs. L'objet d'un tel code serait de réunir en un tout cohérent les règles fondamentales applicables à l'ensemble des procureurs en matière d'intégrité et d'éthique et, à ce titre, de devenir le principal document de référence. Pour être vraiment utile et efficace, un tel code devrait être complété par des orientations et des exemples spécifiques aux procureurs en ce qui concerne, entre autres, les conflits d'intérêts, les cadeaux, les documents confidentiels et les contacts avec des tiers. C'est pourquoi **le GRECO recommande qu'un code de conduite, assorti de commentaires explicatifs et d'exemples concrets, soit élaboré à l'intention des procureurs et rendu accessible au public.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

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

143. Pendant leur service, les procureurs ont l'interdiction d'exercer certaines activités, notamment celles qui risquent d'affecter la réputation d'indépendance de leur fonction, d'interférer avec l'exécution des devoirs de leur charge ou de compromettre d'autres intérêts essentiels liés au service. Les procureurs ne peuvent pas siéger à la Diète ou au gouvernement ni exercer la fonction de maire ou de conseiller municipal d'une commune du Liechtenstein. En outre, les procureurs ne peuvent pas exercer la profession d'avocat, de conseil en brevets, d'administrateur fiduciaire professionnel ou de gestionnaire de fortune. Il n'existe aucune restriction concernant la participation des procureurs aux commissions et conseils consultatifs nommés par la Diète ou le gouvernement (article 41 de la Loi sur le ministère public).

144. Tout emploi exercé par un procureur en dehors de des activités centrales à sa fonction doit être considéré comme un emploi accessoire. La nature, le type et l'importance de cet emploi accessoire doivent être soumis à l'approbation de l'autorité responsable de la surveillance administrative. L'autorité compétente peut interdire à un procureur d'exercer un emploi accessoire dès lors que ce dernier interfère avec l'exercice des fonctions officielles de l'intéressé (article 42 de la Loi sur le ministère public).

145. Les autorités ne signalent aucune restriction en ce qui concerne la détention par un procureur d'intérêts financiers, y compris des actions d'une société, des obligations, des bons ou d'autres instruments financiers, ni en ce qui concerne l'occupation de postes/fonctions donnés ou l'exercice d'autres activités – à titre bénévole ou rémunéré – après la cessation de ses fonctions. L'EEG est d'avis que le futur code de conduite devrait couvrir les questions d'activités externes et des intérêts financiers (voir par. 142).

Récusation

146. Un mécanisme de prévention des conflits d'intérêts a été établi (article 24 de la Loi sur le ministère public). Sauf en cas de danger imminent, tout procureur doit s'abstenir d'accomplir le moindre acte de poursuite dès lors qu'un motif de récusation est connu. L'intéressé doit alors notifier ledit motif au procureur général et, si celui-ci concerne le procureur général lui-même, au procureur général adjoint. Le procureur général et, s'il s'agit du procureur général lui-même, le procureur général adjoint sont tenus de récuser le procureur concerné si le motif invoqué commande le rejet ou l'exclusion, et de confier à l'adjoint du procureur en cause l'exécution de ces tâches conformément au schéma de répartition des tâches.

147. En outre, un procureur peut se désister de lui-même ou être récusé par l'accusé et les parties à la procédure dans les cas suivants :

- s'il entretient une amitié étroite, une inimitié personnelle ou une relation spéciale d'allégeance ou de dépendance vis-à-vis de l'accusé ou d'une partie à la procédure ;
- s'il est impliqué dans un litige avec l'accusé ou une partie à la procédure, ou pourrait autrement faire preuve de partialité sur le fond.

148. La récusation d'un procureur doit être notifiée dans un délai de cinq jours à compter de la découverte du motif de cette décision.

Cadeaux

149. Tout procureur se doit de refuser les cadeaux ou autres avantages proposés – à lui ou à des proches – directement ou indirectement en rapport avec l'exercice de ses fonctions (article 40 de la Loi sur le ministère public). Il lui est également interdit de solliciter des cadeaux ou d'autres avantages en rapport avec l'exercice des devoirs de sa charge ou d'accepter la promesse de tels cadeaux ou avantages.

Contacts avec les tiers et informations confidentielles

150. Les procureurs doivent respecter le secret entourant tous les faits dont ils prennent connaissance exclusivement dans le cadre de leur activité officielle à l'égard des tiers auxquels ils ne sont pas tenus de communiquer ces faits (article 38 de la Loi sur le ministère public). L'obligation de secret persiste en dehors du service et même après le départ à la retraite ou la cessation des fonctions. Hors service, un procureur a l'interdiction d'exprimer son point de vue sur les affaires pénales dont il est responsable.

151. Si un procureur doit témoigner devant un tribunal ou une instance administrative, il est tenu de notifier l'autorité responsable de la supervision administrative de son service et de communiquer à celle-ci l'objet de la déclaration qu'il s'apprête à faire (article 39). Si les enjeux de la déclaration l'emportent sur l'intérêt attaché à la préservation du secret, le procureur peut être libéré de son obligation de confidentialité. Les autorités habilitées à décharger dans ces circonstances un procureur de son obligation de secret sont : (i) dans le cas du procureur général, le gouvernement ; (ii) dans le cas des autres procureurs, le procureur général.

<u>Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts</u>

152. Hormis les dispositions relatives à l'interdiction d'accepter des cadeaux (article 40 de la Loi sur le ministère public) et à la réglementation des emplois accessoires (article 42), la législation du Liechtenstein ne contient aucune disposition concernant l'obligation des procureurs de déclarer leur patrimoine, leurs intérêts financiers, leurs sources de revenus, leur passif, les offres de travail leur ayant été adressées et celles qu'ils ont acceptées ; ainsi que les autres intérêts ou relations ayant généré ou susceptibles de générer un conflit d'intérêts.

<u>Supervision</u>

153. En outre, c'est au président de la Cour suprême qu'il revient de trancher en première instance les litiges relatifs aux conditions de service du procureur général et des autres procureurs. Au sein de la Cour suprême, un sénat des conditions de service – composé de trois juges – intervient en qualité de juridiction d'appel. En d'autres termes, les procédures « disciplinaires » à l'encontre des procureurs relèvent de la Cour Suprême. Aucune sanction disciplinaire à l'encontre d'un procureur n'a été infligée au cours des 20 dernières années. L'EEG considère que l'élaboration d'un code de conduite des procureurs devrait être prise en considération et que les violations des normes incluses dans cet instrument devraient être passibles de sanctions analogues à celles prévues par la procédure disciplinaire existante.

Conseils, formation et sensibilisation

154. Toute personne postulant à un poste de procureur vacant doit d'abord suivre une formation pratique de trois ans. Selon les informations obtenues par l'EEG durant la visite, les questions d'intégrité ne sont pas spécifiquement traitées dans le cadre de cette formation. Sur ce point, l'EEG renvoie à sa recommandation précédente relative à un code de conduite et souligne la nécessité d'intégrer les normes posées par cet instrument au programme de formation. En ce qui concerne la possibilité d'obtenir des conseils en matière d'intégrité, en l'absence de toute instance spécialisée, les procureurs sollicitent de manière informelle leurs collègues. Les autorités devraient par conséquent veiller à ce que les procureurs puissent obtenir des conseils à titre confidentiel en matière d'intégrité. **Le GRECO recommande (i) qu'une formation soit dispensée aux procureurs à intervalles réguliers concernant divers sujets relevant de l'éthique et de l'intégrité et (ii) que ceux-ci aient la possibilité de solliciter des conseils à titre confidentiel sur ces sujets.**

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

Compte tenu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes :

Concernant les parlementaires

i. **que des mesures soient prises pour accroître la transparence du processus législatif pour ce qui concerne l'examen des projets de loi par les commissions parlementaires** (paragraphe 27) ;

ii. **l'adoption d'un code de conduite à l'usage des parlementaires, qui traitera de diverses situations problématiques du point de vue de l'intégrité, énoncera des consignes concrètes et sera rendu public** (paragraphe 34) ;

iii. **d'introduire une obligation de signalement ad hoc de tout conflit entre des intérêts privés spécifiques d'un député et le sujet examiné dans le cadre d'une procédure parlementaire (en plénière ou en commission)** (paragraphe 36) ;

iv. **que des règles sur les cadeaux et autres avantages, y compris en nature, soient développées pour les députés et rendues accessibles au public** (paragraphe 40) ;

v. **l'établissement de règles relatives aux contacts entre les députés et des tiers cherchant à influencer une procédure parlementaire** (paragraphe 42) ;

vi. **(i) d'introduire un système de déclaration publique des intérêts financiers et économiques (revenus, actif et éléments significatifs du passif) pour les parlementaires et (ii) d'envisager d'inclure dans les déclarations des informations sur le conjoint et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques)** (paragraphe 47) ;

vii. **que des mesures soient prises pour assurer la supervision et l'application appropriées des futures obligations concernant les signalements et les normes de conduite des membres du Landtag** (paragraphe 52) ;

viii. **(i) que des mesures de formation et de sensibilisation soient prises à l'attention des parlementaires concernant la conduite attendue de leur part en matière de respect des règles d'intégrité et de l'obligation de déclaration de leurs intérêts et (ii) que les intéressés puissent bénéficier de conseils dispensés à titre confidentiel sur ces questions** (paragraphe 56).

Concernant les juges

ix. **(i) d'accroître sensiblement le rôle du système judiciaire dans le processus de sélection des juges ; (ii) de prévoir en droit l'annonce publique de toutes les vacances de poste de juge et de renforcer la transparence de la procédure ; (iii) de soumettre la sélection des juges à l'exigence d'intégrité, et de fixer et de rendre publics à cette fin des**

critères précis et objectifs dont le respect devra être vérifié avant la nomination (paragraphe 75) ;

x. **qu'un code de conduite judiciaire, assorti de commentaires explicatifs et d'exemples concrets, soit adopté par le pouvoir judiciaire, supervisé et rendu public** (paragraphe 90) ;

xi. **que (i) la question de la professionnalisation intégrale du métier de juge et la limitation du nombre de juges à temps partiel soit étudiée en profondeur ; (ii) des règles sur les conflits d'intérêts affectant plus particulièrement les juges à temps partiel exerçant parallèlement la profession d'avocat soient établies** (paragraphe 97) ;

xii. **(i) qu'une formation consacrée aux questions d'intégrité et basée sur le futur code de conduite judiciaire soit élaborée ; (ii) que la possibilité de demander des conseils à titre confidentiel soient mise en place pour tous les juges** (paragraphe 126).

Concernant les procureurs

xiii. **que la notion d'« aptitudes personnelles et professionnelles » soit affinée par le biais de critères d'évaluation de l'intégrité des candidats à la fonction de procureur** (paragraphe 131) ;

xiv. **que des garanties appropriées soient ajoutées à l'article 50 de la loi sur le ministère public pour prévenir tout renvoi d'un procureur donné utilisé comme mesure de représailles** (paragraphe 134) ;

xv. **qu'un code de conduite, assorti de commentaires explicatifs et d'exemples concrets, soit élaboré à l'intention des procureurs et rendu accessible au public** (paragraphe 142) ;

xvi. **(i) qu'une formation soit dispensée aux procureurs à intervalles réguliers concernant divers sujets relevant de l'éthique et de l'intégrité et (ii) que ceux-ci aient la possibilité de solliciter des conseils à titre confidentiel sur ces sujets** (paragraphe 154).

155. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités du Liechtenstein à lui rendre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées d'ici au 31 mars 2022. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

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

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption 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.

Secrétariat du GRECO
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
☎ +33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco/fr

Direction Générale I
Droits de l'Homme et Etat de droit
Direction de la société de l'information
et de la lutte contre la criminalité