



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 septembre 2020
Publication : 1^{er} Mars 2021

Public
GrecoRC4Interim (2020)7

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT INTÉRIMAIRE DE CONFORMITÉ AUTRICHE

Adopté par le GRECO lors de sa 85^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 21-25 septembre 2020)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Autriche a été adopté par le GRECO lors de sa 73^e Réunion Plénière (21 octobre 2016) et rendu public le 13 février 2017 avec l'autorisation de l'Autriche ([GrecoEval4\(2016\)1](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités de l'Autriche ont soumis un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation.
3. Dans son Rapport de Conformité, adopté lors de sa 81^e Réunion Plénière (7 décembre 2018) et rendu public le 17 juillet 2019 avec l'autorisation des autorités de l'Autriche ([GrecoRC4\(2018\)15](#)), le GRECO avait conclu qu'une seule des 19 recommandations avaient été traitées de manière satisfaisante, cinq recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et treize recommandations n'avaient pas été mises en œuvre. Le GRECO avait conclu que le très faible niveau de mise en œuvre des recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur. Le GRECO avait, par conséquent, décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 (i) concernant les Membres jugés non conformes aux recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation mutuelle, et a demandé au chef de la délégation de l'Autriche de fournir un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens. Ce rapport a été reçu les 27 janvier, le 4 février et le 10 avril 2020 a servi, de même que les informations soumises par la suite, de base du présent Rapport *Intérimaire* de Conformité.
4. Le présent Rapport Intérimaire de Conformité évalue la mise en œuvre des 18 recommandations en suspens depuis l'adoption du Rapport de Conformité.
5. Le GRECO a chargé la Fédération de Russie (AP) et le Liechtenstein (JUG) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés étaient M. Aslan YUSUFOV, au nom de la Fédération de Russie et un membre de la délégation du Liechtenstein. Ces rapporteurs ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport Intérimaire de Conformité.

II. ANALYSE

6. Il est rappelé que le GRECO avait adressé 19 recommandations à l'Autriche dans son Rapport d'Évaluation. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que la recommandation xiii avait été traitée de manière satisfaisante, les recommandations i, ii, ix, xiv et xviii avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii à viii, x, xi, xii, xv, xvi, xvii et xix n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité des 18 recommandations en suspens est traitée ci-après.
7. Dans leurs observations générales, les autorités autrichiennes font référence à la crise gouvernementale et aux « élections générales anticipées » de septembre 2019 qui ont mis un terme à plusieurs négociations en cours sur les mesures visant à mettre en œuvre certaines des recommandations contenues dans ce rapport. Selon les autorités, le Parlement nouvellement élu a décidé de mettre en place un nouveau groupe de travail qui a eu sa première réunion le 11 décembre 2019 et devrait poursuivre les délibérations sur ces questions en 2020.

Recommandation i.

8. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que, par des règles appropriées, prévisibles et fiables, les projets législatifs émanant du gouvernement et du Parlement soient traités avec un niveau adéquat de transparence et de consultation, y compris des délais appropriés permettant à ces derniers d'être efficaces.*
9. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. En particulier, les procédures de consultation étendues et l'utilisation accrue de textes comparatifs ont été considérées comme des évolutions positives. Toutefois, ces mesures signalées ont été jugées insuffisantes, car il était encore nécessaire de prévoir dans la loi ou les règlements un mécanisme approprié d'empreinte législative applicable à un large éventail d'initiatives législatives et de prévoir des délais adéquats. De plus, la nouvelle procédure de consultation n'est restée facultative que pour le Parlement, et la majorité des projets de loi parlementaires n'ont pas fait l'objet de consultations publiques.
10. Les autorités signalent à présent que deux projets de production participative du Parlement, qui visaient à permettre aux particuliers de faire des suggestions de nouvelles lois et modifications par le biais d'une plateforme Web dédiée, ont été menés à bien. Les autorités fournissent également un compte rendu des consultations citoyennes sur le thème de « l'éducation à la démocratie », organisées du 6 mai au 14 juin 2019. Un nouvel appel d'offres a été lancé afin de mettre en place une plateforme commune de production participative, qui devrait être mise en œuvre par le Parlement et le ministère fédéral des Finances d'ici 2020. En outre, les autorités signalent que du 9 novembre 2017 au 22 octobre 2019, des « comparaisons de textes » ont été utilisées pour 250 motions d'initiative parlementaire, alors qu'au cours de la même période, cette procédure a été utilisée à l'égard de 101 projets de loi du Gouvernement (en partie en raison du fait que l'Autriche a un gouvernement technique de juin 2019 à janvier 2020). Finalement, un nouveau "groupe de travail GRECO" mis en place au sein du Parlement nouvellement élu a convenu d'établir une disposition légale exigeant des consultations publiques sur tous les projets législatifs soumis au Parlement. Selon les autorités, le travail sur cette disposition légale est en cours.
11. Le GRECO prend note des informations ci-dessus, indiquant que d'autres initiatives sont en cours. En particulier, bien que l'utilisation de la pratique relativement récente de la consultation élargie et de textes comparatifs se poursuivent, il n'existe toujours pas de règles claires, exigeant des consultations publiques sur les projets émanant à la fois du Parlement et du gouvernement, et établissant des échéanciers appropriés pour s'assurer que ces consultations sont efficaces.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandations ii à viii.

13. *Le GRECO a recommandé :*
 - (i) *d'élaborer un Code de conduite (ou d'éthique) pour les parlementaires, qui serait aussi communiqué au public ; ii) de veiller à ce qu'il existe un mécanisme à la fois pour promouvoir le code et pour fournir des conseils et des conseils aux députés, mais aussi pour faire respecter ces normes si nécessaire. (recommandation ii)*

- *(i) de clarifier les implications, pour les parlementaires, du système actuel de déclaration des revenus et des activités parallèles en matière de conflits d'intérêts qui ne sont pas nécessairement révélés par ces déclarations; et, dans ce contexte, (ii) d'instaurer une obligation de divulgation ad hoc lorsqu'un conflit entre les intérêts privés spécifiques de chaque parlementaires peut émerger relativement à une question à l'étude dans les instances parlementaires – en plénière ou en commission – ou dans d'autres travaux liés à leurs fonctions ; (recommandation iii)*
- *que des règles et des directives internes soient fournies au sein du Parlement sur l'acceptation, l'évaluation et la divulgation des dons, de l'hospitalité et d'autres avantages, y compris les sources externes de soutien fournies aux parlementaires, et que le respect par les parlementaires soit correctement surveillé, conformément aux règles sur le financement politique. (recommandation iv)*
- *que le cadre juridique applicable au lobbying soit révisé pour i) améliorer la transparence de ces activités (également aux yeux du public) et la cohérence des obligations imposées, y compris l'interdiction pour les parlementaires de mener eux-mêmes des activités de lobbyistes, et garantir un contrôle satisfaisant de ces obligations et restrictions déclaratives et ii) définir des règles relatives à la manière dont les parlementaires peuvent nouer des relations avec des lobbyistes et d'autres personnes cherchant à influencer les travaux parlementaires ; (recommandation v)*
- *(i) de revoir le régime actuel des déclarations pour qu'elles contiennent des informations plus englobantes et plus parlantes sur le patrimoine, les dettes et créances, des renseignements plus précis sur les revenus, et (ii) d'envisager d'élargir la portée des déclarations pour y inclure aussi des informations sur les conjoints et les membres à charge de la famille (étant entendu que ces informations n'auraient pas forcément besoin d'être rendues publiques) ; (recommandation vi)*
- *(i) que les futures déclarations de revenus, de patrimoine et d'intérêts soient contrôlées par un organe qui dispose du mandat, des moyens, notamment juridiques et du niveau de spécialisation et d'indépendance nécessaire pour exercer cette fonction de manière efficace, transparente et proactive et (ii) que cet organe soit capable de proposer des modifications législatives qui s'avèrent nécessaires, et de fournir des orientations dans ce domaine ; (recommandation vii)*
- *que les infractions aux principales règles en vigueur et à venir en matière d'intégrité des parlementaires, y compris celles le système de déclaration en vertu de la Loi sur les incompatibilités et la transparence, comportent des sanctions adéquates et que le public soit informé de leur application. (recommandation viii)*

14. Il est rappelé que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre et que les recommandations iii à viii n'ont pas été mises en œuvre au moment du Rapport de Conformité. Le GRECO a noté que la mise en œuvre des recommandations concernant les parlementaires était à l'ordre du jour du Parlement depuis les élections de l'automne 2017 et qu'aucun résultat tangible n'avait été obtenu, à l'exception de la mise en œuvre partielle de la recommandation ii (introduction de la formation, décision de mettre en place un conseil confidentiel, élaboration d'un Code de conduite). En outre, la mise en œuvre de la recommandation iv (orientation par la formation et le conseil) était également en cours et le GRECO se réjouissait de recevoir des renseignements plus précis.

15. Les autorités indiquent à présent qu'en ce qui concerne les recommandations ii, iii, v, vi, vii et viii, aucune mesure supplémentaire n'a été prise depuis le rapport de Conformité. Selon les autorités, le groupe de travail parlementaire nouvellement créé a repris les discussions et prévoit de faire rapport au GRECO au plus tard en 2020. En ce qui concerne la recommandation iv, les autorités rapportent que depuis octobre 2018, sept sessions de formation volontaire concernant l'acceptation de gratifications ont été dispensées par l'Administration parlementaire à environ 70 députés. Une formation complémentaire sur l'incompatibilité et la transparence, ainsi que le lobbying, est prévue en 2020. De plus, en avril 2019, un service de conseil en conformité pour les députés a été mis en place pour fournir des conseils sur des sujets liés à la conformité, tels que l'acceptation des pourboires, le parrainage, le lobbying et les conflits d'intérêts. Enfin, en juin 2020, le bureau de conseil a recommandé aux présidents de tous les groupes parlementaires d'élaborer des lignes directrices internes concernant certains cadeaux et avantages, qui régleraient le traitement des cadeaux reçus dans le cadre du protocole de courtoisie, les pourboires et l'hospitalité dans le contexte d'événements et l'utilisation de miles pour les vols d'affaires.
16. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités et regrette l'absence persistante de progrès dans la mise en œuvre de la plupart des recommandations relatives aux parlementaires. De nouveaux renseignements pertinents à la recommandation iv, en particulier en ce qui concerne la formation volontaire des députés et la création d'un service de conseil en matière de conformité, ainsi que la suggestion de développer des lignes directrices internes sur certains cadeaux et avantages semblent aller dans la bonne direction. Toutefois, il n'existe toujours pas de règles internes pour les députés en ce qui concerne l'acceptation, l'évaluation et le signalement de cadeaux, de marques d'hospitalité et d'autres avantages. De plus, aucune information n'est fournie pour suggérer que la conformité des députés est correctement surveillée à cet égard, n'a été transmise. Le GRECO exhorte une fois de plus les autorités à intensifier leurs efforts en vue de la mise en œuvre intégrale des recommandations ci-dessus. La situation demeure aujourd'hui largement la même qu'à l'adoption du rapport de conformité.
17. Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre et que les recommandations iii à viii ne sont toujours pas mises en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation ix

18. *Le GRECO a recommandé que des mesures législatives, institutionnelles et organisationnelles adéquates soient prises i) de manière à ce que les juges des tribunaux administratifs fédéraux et régionaux soient soumis à des garanties et des règles appropriées et harmonisées en ce qui concerne leur indépendance, leurs conditions d'emploi et de rémunération, leur impartialité, leur conduite (y compris en cas de conflits d'intérêts, dons et activités post-emploi), leur supervision et leurs sanctions; ii) les Länder soient invités à soutenir ces améliorations en apportant les changements nécessaires qui relèvent de leur compétence.*
19. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre au moment du Rapport de Conformité. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO avait salué les assurances données selon lesquelles les juges administratifs étaient toujours embauchés pour une durée indéterminée au niveau fédéral et au niveau des *Länder*. Le GRECO était également convaincu que le code de conduite des fonctionnaires fédéraux et des *Länder* était en cours de révision. Toutefois, aucune position consolidée ne semble avoir été prise en Autriche sur la

nécessité de poursuivre les réformes à l'égard des aux juges des tribunaux administratifs, comme le précise le Rapport d'Évaluation (paragraphe 81). Les autorités avaient affirmé que la mise en œuvre de cette recommandation était en cours, tandis que la Conférence des Présidents des tribunaux administratifs considérait que les objectifs de la recommandation étaient atteints. Le GRECO avait souligné qu'une réforme des tribunaux administratifs devait être poursuivie et que les tentatives d'ingérence politique dans le système judiciaire restaient une réalité. Cela dit, le GRECO avait conclu dans le Rapport de Conformité que la seconde partie de la recommandation, qui se limitait à inviter les *Länder* autonomes à soutenir ces réformes, avait été mise en œuvre de manière satisfaisante.

20. Les autorités font maintenant valoir que la première partie de la recommandation concerne principalement les tribunaux administratifs régionaux, qui relèvent des compétences des *Länder* (et non au niveau fédéral). Elles estiment que, la seconde partie de la recommandation ayant été considérée comme mise en œuvre selon le Rapport de Conformité, les tribunaux administratifs régionaux ne devraient plus être un problème dans le cadre de la présente recommandation.
21. Les autorités informent également le GRECO que les juges du tribunal administratif fédéral sont, en principe, soumis aux mêmes règles de service que les juges de la juridiction ordinaire, étant donné que les dispositions de la Loi sur les services aux juges et aux procureurs s'appliquent également aux juges de la Cour administrative fédérale et de la Cour financière fédérale. De plus, les juges du tribunal administratif fédéral ont été intégrés dans les régimes de rémunération des juges de la juridiction ordinaire¹.
22. En outre, les autorités informent le GRECO que, dans sa décision du 14 juin 2019 (affaire G 396/2018)², la Cour constitutionnelle autrichienne a notamment déclaré que « en raison des garanties judiciaires qui s'appliquent aussi bien aux juges ordinaires qu'aux juges administratifs, il est possible de dégager une notion constitutionnelle homogène de juge. Lors de la détermination du système judiciaire administratif, le législateur constitutionnel s'est orienté en s'inspirant du pouvoir judiciaire ordinaire, en se référant aux dispositions concernant le pouvoir judiciaire ordinaire. Cette compréhension est également exprimée par le fait que la Loi sur les services aux juges et aux procureurs s'applique également aux juges de la Cour administrative fédérale (et de la Cour financière fédérale). Selon les autorités, la Cour constitutionnelle a confirmé que la compétence de la Cour administrative fédérale en matière disciplinaire sur les juges du tribunal administratif de Vienne était conforme à la Constitution³.
23. Enfin, les autorités estiment que la récente décision de la Cour constitutionnelle et l'adoption des Lignes directrices en matière de conformité pour les employés du secteur judiciaire (voir la recommandation xiv ci-dessous) clarifient la situation juridique concernant les tribunaux administratifs au niveau fédéral et régional et confirment l'applicabilité des Lignes directrices à tous les juges de ces tribunaux également.

¹ Selon les autorités, à la suite de l'amendement en 2015 de la Loi sur les Actes des Services des juges et des procureurs (modification en vigueur au 1er janvier 2016), la rémunération des juges des tribunaux administratifs fédéraux est réglementée par la même disposition que celle des juges ordinaires - Article 66 de cette loi. Au niveau de salaires inférieurs, la rémunération des juges des tribunaux administratifs fédéraux équivaut à la rémunération des juges des tribunaux de districts et régionaux, tandis qu'au niveau de salaires plus élevés, la rémunération des juges administratifs fédéraux est légèrement supérieure à celle des juges des tribunaux régionaux, mais inférieure à celle des cours régionales supérieures/de la Cour suprême.

² La Cour constitutionnelle devait décider si l'article 11 du paragraphe 1 de la Loi sur le service des tribunaux administratifs viennois (établissement de la compétence du Tribunal administratif fédéral en matière disciplinaire sur les juges du tribunal administratif viennois) était conforme à la Constitution.

³ Le tribunal administratif fédéral a fait valoir que seul un collège de juges appartenant à la même juridiction peut avoir compétence en matière disciplinaire des juges administratifs.

24. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il admet que les juges des tribunaux administratifs fédéraux sont soumis à un large éventail de garanties judiciaires prévues par la Constitution et la législation qui les met sur un pied d'égalité avec les juges des tribunaux ordinaires, comme le soulignent les autorités. Le GRECO prend également note de la décision de la Cour constitutionnelle à cet égard. Le GRECO salue en outre l'adoption de Lignes directrices en matière de conformité pour les employés du secteur judiciaire, qui complètent et clarifient le système réglementaire dans ce contexte (traité plus en détail dans la recommandation xiv).
25. Le GRECO note également que les tribunaux administratifs régionaux, qui étaient au centre du raisonnement du GRECO qui a conduit à cette recommandation (paragraphe 81 du Rapport d'Évaluation), relèvent de la compétence des *Länder* autonomes et, à ce titre, réglementés par la législation régionale pour l'organisation et le statut des juges, comme l'ont souligné les autorités. Toutefois, il s'ensuit, entre autres, du Rapport d'Évaluation (paragraphe 73) que ces tribunaux sont également réglementés par une loi fédérale à cet égard. Le GRECO note qu'en dehors de l'adoption des Lignes directrices sur la conformité, qui doivent être suivies par tous les juges, aucune mesure législative, institutionnelle ou organisationnelle n'a été prise pour harmoniser les garanties et les règles des juges des tribunaux administratifs fédéraux et régionaux, comme l'exige la première partie de la recommandation.
26. Le GRECO conclut que la recommandation ix demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

27. *Le GRECO a recommandé que les exigences de recrutement soient augmentées et formalisées pour les juges lorsqu'ils deviendront candidats à la fonction de juge (Richteramtsanwärter) et les juges des tribunaux administratifs, et que cela comprenne des évaluations appropriées de l'intégrité ainsi que des critères objectifs et mesurables sur les qualifications professionnelles à appliquer par les comités de sélection indépendants concernés.*
28. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a noté qu'une partie de cette recommandation était explicitement abordée dans le programme de travail gouvernemental pour 2017-2022 ; cependant, aucun développement tangible n'a été signalé à l'époque.
29. Les autorités informent à présent le GRECO que les dispositions légales (FLG. I n° 119/2016 et n° 32/2018) concernant la procédure de nomination des candidats à la fonction de juge ont été modifiées en 2016 et 2018 pour inclure une exigence d'évaluation obligatoire par le Président du tribunal régional de grande instance des critères formels de nomination, le casier judiciaire du candidat, des attestations des périodes de pratique professionnelle pertinentes (dans un cabinet d'avocat, par ex.), des commentaires du juge formateur sur les performances du candidat pendant la pratique judiciaire, des commentaires des formateurs (y compris les résultats des examens théoriques écrits et oraux pendant la pratique judiciaire) et de la conformité des candidats aux critères de recrutement suivants : « l'étendue et la pertinence des connaissances professionnelles ; les capacités et la bonne compréhension ; la diligence, la persévérance, la minutie, la fiabilité, l'esprit de décision ; la détermination et le but ; les compétences sociales ; la communication , l'aptitude aux activités de front office, l'expression (écrite et orale) ». De plus, conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la Loi fédérale relative aux fonctions de juges et de procureurs, les présidents des tribunaux régionaux de grande instance doivent, personnellement ou par l'intermédiaire d'un juge désigné, mener les

entretiens avec les demandeurs. Les autorités informent le GRECO que, dans la pratique, des représentants du ministère public et de l'Association des juges autrichiens assistent également à l'audition des candidats. Les autorités soulignent également que les candidats potentiels à la fonction de juge doivent suivre au moins sept mois de pratique judiciaire, qui se terminent par une évaluation par les juges formateurs, conformément aux formulaires d'évaluation standardisés délivrés par le ministère fédéral de la Justice. Enfin, en plus de la formation pratique, les candidats suivent des cours théoriques, passent des examens professionnels organisés par des juges, et subissent un test psychologique dans un établissement spécialisé. Selon les autorités, le Ministre fédéral de la Justice nomme uniquement comme candidats à la fonction de juge les personnes qui ont été considérées par les Présidents des tribunaux régionaux de grande instance concernés comme étant les plus aptes à occuper le poste.

30. En ce qui concerne la procédure de nomination des juges administratifs, les autorités affirment qu'il n'est pas prévu de modifier ces dispositions car, selon elles, elles garantissent notamment la présélection des juges nouvellement nommés en dessous du niveau de vice-président par les assemblées plénières de chaque tribunal administratif. Il est ajouté que les demandeurs de compétence administrative doivent également avoir terminé des études juridiques, ou des études en sciences juridiques et politiques, et avoir au moins cinq ans d'expérience professionnelle en droit. De plus, ils doivent subir une audience devant le comité compétent.
31. Le GRECO prend note de ces informations. Il convient de saluer l'introduction officielle dans la législation d'une vérification obligatoire des critères de recrutement, incluant le casier judiciaire du candidat, sa pratique professionnelle, ses performances au cours de la pratique judiciaire, en mettant l'accent sur les connaissances professionnelles, la compréhension, la diligence, la persévérance, la fiabilité, les aptitudes à la communication, etc. Le GRECO note également que les auditions des candidats devant les Présidents des tribunaux régionaux de grande instance se dérouleraient en pratique en présence de représentants de l'Association des juges et des procureurs supérieurs. De plus, Le GRECO note que les Présidents ne sont pas les seuls à évaluer les candidats puisque la sélection finale des candidats est précédée d'une formation et d'un suivi, ainsi que de divers tests. Néanmoins, officiellement, le pouvoir de décision en matière de nomination reste entre les mains d'une seule personne, à savoir le Président du tribunal de grande instance concerné. Une telle décision devrait, de préférence, être précédée d'une proposition ou d'une considération d'une forme quelconque de groupe spécial (voir aussi la recommandation xi). En résumé, si des mesures ont été prises pour formaliser les exigences de recrutement des juges ordinaires, l'absence de progrès dans la procédure de nomination des juges administratifs reste préoccupante.
32. Le GRECO conclut que la recommandation x a été à présent partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

33. *Le GRECO a recommandé que les collèges de magistrats soient davantage impliqués dans la sélection et l'évolution de la carrière des juges des tribunaux administratifs et ordinaires, y compris pour les fonctions de présidents et vice-présidents, et que les propositions des collèges deviennent contraignantes pour l'organe exécutif qui effectue des nominations.*
34. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a fait remarquer que le ministère responsable de la justice était en train d'examiner le contenu de cette

recommandation. Toutefois, aucune information spécifique n'a été fournie sur le contenu du projet et les consultations étaient toujours en cours.

35. Les autorités signalent à présent que les amendements préparés à l'époque par le Ministère fédéral des Affaires constitutionnelles, des réformes, de la Déréglementation et de la Justice (aujourd'hui le Ministère de la Justice) n'ont toujours pas été adoptés par le Parlement. Le projet contient certaines mesures, notamment l'introduction de critères d'évaluation des candidats, rendre obligatoires les auditions des candidats et l'inclusion des déclarations des chefs des bureaux de service et des comités d'appel respectifs sur les motifs d'évaluation. Les projets d'amendements exigeraient également que le Ministre fédéral de la Justice informe par écrit les comités du personnel concernés si oui ou non leurs propositions de nomination seront suivies. Cela permettrait à ces derniers de faire des déclarations complémentaires à inclure dans la proposition de nomination soumise au Président fédéral. Quant à rendre les propositions des groupes d'experts contraignantes pour les organes de décision de l'exécutif, les autorités soulignent que cela ne serait pas autorisé par la Constitution. Selon les autorités, aucune nomination judiciaire n'a été faite de personnes non présélectionnées par les comités d'état-major respectifs. En ce qui concerne les tribunaux administratifs, les autorités réitèrent leur position selon laquelle, au moment de la création des tribunaux administratifs, les procédures de nomination étaient régies par les règles alors existantes pour la Cour administrative suprême, qui accordaient aux plus hauts organes exécutifs de la Fédération et aux instances judiciaires l'influence considérable des nominations judiciaires.
36. Le GRECO prend note de ces informations et les mesures prises dans la bonne direction. Il est regrettable que le processus d'adoption des amendements à la Loi fédérale relative aux fonctions de juges et de procureurs, déjà en préparation au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, n'ait pas avancé au-delà du premier projet de loi. Le GRECO invite les autorités autrichiennes à poursuivre leurs efforts pour mettre en œuvre cette recommandation.
37. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation xii.

38. *Le GRECO a recommandé qu'un système d'évaluation périodique des juges, y compris des présidents des juridictions, soit mis en place et que les résultats de ces évaluations soient utilisés en particulier pour les décisions sur la progression de carrière.*
39. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a noté que le projet de loi préparé par le ministère fédéral des Affaires constitutionnelles, des Réformes, de la Déréglementation et de la Justice était censé répondre à une partie des objectifs de la présente recommandation ; cependant, le processus législatif n'en était qu'à un stade très précoce.
40. Les autorités indiquent que les projets d'amendements envisagent la révision des règles d'évaluation des performances, visant à évaluer régulièrement (périodiquement) la qualité du travail des juges, sont toujours en discussion.
41. Le GRECO note qu'aucun progrès n'a été signalé par les autorités et conclut que la recommandation xii n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation xiv.

42. *Le GRECO a recommandé (i) de s'assurer que toutes les catégories pertinentes de juges, y compris les juges non professionnels, soient soumises à un Code de conduite accompagné ou complété de lignes directrices appropriées et ii) qu'un mécanisme soit en place pour fournir des conseils confidentiels et promouvoir la mise en œuvre des règles de conduite au quotidien.*
43. Il est rappelé que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre au moment du Rapport de Conformité. Le GRECO a fait remarquer qu'un Code de conduite et ses documents d'appui étaient en préparation et attendait avec grand intérêt de recevoir les projets afin d'évaluer leur portée et leur contenu.
44. Les autorités signalent à présent que les Lignes directrices en matière de conformité pour les employés du secteur judiciaire ont été finalisées et diffusées. Ces Lignes directrices offrent aux employés du secteur judiciaire un résumé des règles de conduite importantes, telles que l'objectivité, l'intégrité, l'interdiction d'accepter des cadeaux, etc. Elles contiennent également des normes de conduite et de communication et incluent des exemples tirés de la jurisprudence ou de la pratique professionnelle quotidienne. Ces Lignes directrices comprennent également des renseignements sur les points de contact où les employés peuvent obtenir des conseils sur les questions couvertes par le présent document. En vertu d'un décret ministériel du 28 mars 2019, les Lignes directrices en matière de conformité ont été publiées sur l'intranet⁴, les rendant ainsi accessibles à tous les employés du secteur judiciaire. Les lignes directrices ont également été publiées sur Internet. Une copie imprimée aurait été remise à tous les employés de la magistrature. En janvier 2020, les Lignes directrices en matière de conformité ont également été communiquées à la Conférence des Présidents des tribunaux administratifs en vue de leur diffusion auprès des tribunaux administratifs des *Länder*. Les autorités précisent en outre que les employés judiciaires qui demandent conseil devraient se tourner vers leurs supérieurs immédiats et/ou les chefs de département, et, si ce dernier ne peut pas aider, auprès du directeur de la conformité au ministère fédéral de la Justice. Les autorités indiquent que l'exigence de "secret", énoncée à l'article 20 (3) de la Constitution fédérale, s'appliquerait à ces conseils. Enfin, les autorités rapportent qu'en 2018, l'Association des juges a mis en place le Conseil d'éthique ("Ethikrat"), habilité à examiner les affaires liées à l'éthique judiciaire et à présenter ses recommandations au Conseil d'administration de l'Association des juges.
45. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités et se félicite de l'adoption et de la publication sur Internet des Lignes directrices sur la conformité, qui fournissent un ensemble complet de règles de conduite applicables aux juges. Les lignes directrices s'adressent également à toutes les autres personnes travaillant devant les tribunaux, les parquets et le système pénitentiaire. Toutefois, aucune nouvelle information n'a été fournie sur les modalités pratiques du fonctionnement des conseils offerts aux juges sur les questions d'éthique ou de conduite. En outre, en ce qui concerne la confidentialité de ces conseils, la disposition constitutionnelle, mentionnée par les autorités, semble être plus de caractère général et non spécifique au conseil dans le contexte actuel en ce qui concerne le secret officiel (article 20, paragraphe 3 de la Constitution fédérale)⁵. De l'avis du GRECO, il est d'une

⁴ Le texte intégral des Lignes directrices en matière de conformité, en allemand, peut être consulté via le lien suivant https://www.justiz.gv.at/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/compliance-leitlinien_stand_märz_2019_web.pdf?forcedownload=true

⁵ L'article 20, paragraphe 3 de la Constitution fédérale d'Autriche se lit comme suit : « (3) Tous les organes administratifs fédéraux et communautaires, ainsi que les organes d'autres sociétés de droit public, dans la mesure où la loi n'en dispose pas autrement, qui sont chargés de tâches administratives, sont tenus de garder le secret sur tous les faits qu'ils ont obtenus dans le cadre de leur activité officielle et dont le secret est dans l'intérêt du maintien de la quiétude publique, de l'ordre et de la sécurité de la défense nationale universelle, des relations extérieures, dans l'intérêt commercial d'une société de droit public, pour la préparation d'une décision ou dans l'intérêt prépondérant des parties. Le secret officiel ne s'applique pas aux fonctionnaires qui sont nommés par un

importance considérable que le counseling aux juges puisse être fourni sur une base strictement confidentielle et qu'il soit effectivement accessible à tous les juges des différents tribunaux.

46. Le GRECO conclut que la recommandation xiv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

47. *Le GRECO recommande que la restriction de la détention simultanée du poste d'un juge et celle d'un membre d'un organe exécutif ou législatif fédéral ou local soit établie en droit.*

48. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'était pas mise en œuvre dans le Rapport de Conformité.

49. Les autorités informent à présent le GRECO que l'article 79 de la Loi fédérale relative aux fonctions de juges et de procureurs (FLG I n° 102/2018) a été modifié afin de restreindre l'exercice simultané des fonctions de juge de la Cour administrative fédérale, de la Cour financière fédérale ou dans un tribunal ordinaire et au sein d'un organe exécutif ou législatif fédéral ou local. Les nouvelles règles exigent que les juges des tribunaux ordinaires voient leur fonction judiciaire suspendue pour la durée de leur fonction ou d'un mandat dans un organe exécutif ou législatif⁶. Les autorités précisent que, conformément à l'article 79, l'article II a, paragraphe 2, cette disposition est également applicable, *mutatis mutandis*, aux procureurs. Les autorités déclarent également que les différentes règles d'organisation des tribunaux administratifs des *Länder* comportent des dispositions interdisant les activités susceptibles de soulever des questions quant à l'indépendance de la fonction judiciaire. Ces règles interdiraient automatiquement la tenue d'un poste au pouvoir exécutif ou législatif.

50. Le GRECO salue l'adoption par la voie législative, de restrictions à l'exercice simultané des fonctions de juge et de membre d'un organe exécutif ou législatif fédéral ou local, qui sont désormais applicables aux juges au niveau fédéral. Cette interdiction, qui s'applique aux juges des tribunaux fédéraux ordinaires (ce qui était la préoccupation du Rapport d'Évaluation, paragraphe 109), constitue un grand pas en avant. En outre, il existerait des dispositions interdisant automatiquement aux juges des tribunaux administratifs des *Länder* d'exercer une fonction au sein du pouvoir exécutif ou législatif.

51. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xvi.

52. *Le GRECO a recommandé que les personnes responsables de la mise en œuvre et du contrôle des diverses obligations imposées aux juges, notamment en matière de secret professionnel, cadeaux, activités accessoires et gestion des conflits d'intérêts, soient clairement identifiées et connues de tous, et qu'elles soient tenues d'introduire les procédures appropriées nécessaires à l'entrée en vigueur de ces obligations.*

organe représentatif, si cette information est expressément demandée". Source : http://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20_FULL_%20Constitution.pdf

⁶ En particulier, occuper une fonction politique (Président fédéral, Membre du gouvernement fédéral, Secrétaire d'État, Président de la Cour des comptes, Président du Conseil national, Président d'un club au Conseil national, Président exécutif du Conseil académique régional, Chef du Conseil académique de Vienne, médiateur, Membre du gouvernement d'un *Land*, Médiateur régional, Directeur de la Cour des comptes régionale, Membre du Parlement européen ou de la Commission des Communautés européennes) ou siège au Conseil national, au Conseil fédéral, à l'assemblée d'un *Land* ou au Parlement européen.

53. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre au moment du Rapport de Conformité. Bien qu'elles aient pris note des mesures prévues et prises pour répondre aux préoccupations sous-jacentes de cette recommandation, les mesures envisagées par les autorités n'en étaient qu'à leurs débuts.
54. Les autorités précisent à présent que le terme « supérieurs hiérarchiques » est un terme juridique désignant l'autorité administrative (judiciaire) responsable des questions de droit dans l'exercice de la fonction publique. Conformément à la réglementation sur la procédure et aux fonctions du personnel du service judiciaire, les supérieurs hiérarchiques de l'ensemble des employés des tribunaux de district, des tribunaux régionaux et des tribunaux régionaux de grande instance sont les Présidents des tribunaux régionaux de grande instance respectifs. En outre, le supérieur hiérarchique de l'ensemble des employés des Cours suprêmes (y compris les juges de la Cour suprême) est le Président de la Cour suprême, tandis que le supérieur hiérarchique de l'ensemble des employés des organes de poursuite pénale est le chef du parquet supérieur dont ils relèvent. Les compétences et les tâches des supérieurs hiérarchiques sont décrites dans la loi et les Lignes directrices en matière de conformité récemment adoptées. Enfin, les autorités informent le GRECO que l'introduction d'un système de gestion de la conformité a été mis en place. et qu'il est envisagé, dans un premier temps, d'installer des "Compliance Officers" régionaux dans chaque service compétent de l'appareil judiciaire et du ministère public, qui feront office de personnes de référence pour les questions de conformité et assureront la promotion des lignes directrices en matière de conformité, des programmes d'apprentissage en ligne, etc. Ces responsables de la conformité formeront le Conseil de conformité, un organe consultatif du ministre de la justice sur les questions d'évaluation des risques et les procédures de conformité. .
55. Le GRECO prend note des informations fournies, qui précisent que le terme « supérieurs hiérarchiques » est spécifiquement défini dans la législation et se réfère aux différentes autorités judiciaires en charge des questions administratives. En ce qui concerne les juges, ces supérieurs hiérarchiques sont les Présidents des tribunaux régionaux de grande instance ou le Président de la Cour suprême. Le GRECO salue le fait que les compétences et les tâches des « supérieurs hiérarchiques » soient désormais explicitées dans les Lignes directrices en matière de conformité. Cela dit, on ne sait toujours pas qui, dans la pratique, s'acquittera de ces tâches sous la responsabilité des Présidents des tribunaux. Des mesures visant à mettre en place des procédures appropriées pour que le système devienne efficace semblent être en cours, notamment par le biais du « système de gestion de la conformité », mais demeurent à l'étape de la planification. Compte tenu des mesures limitées prises jusqu'à présent, cette recommandation ne peut être considérée comme mise en œuvre.
56. Le GRECO conclut que la recommandation xvi n'a toujours pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xvii.

57. *Le GRECO a recommandé que le statut des procureurs soit davantage rapproché de celui des juges tel qu'il est recommandé dans le présent rapport, en particulier concernant les décisions relatives aux nominations et les évolutions de carrière, y compris pour les fonctions les plus élevées (le rôle de l'exécutif devrait être limité aux nominations formelles et ne devrait pas inclure le choix du candidat), ainsi que les évaluations périodiques de tous les procureurs et l'incompatibilité de leur fonction avec une fonction politique au sein de l'exécutif ou du législatif.*

58. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait pris note des amendements prévus à la Loi fédérale relative aux fonctions de juges et de procureurs (prévoyant, entre autres, la réforme du système d'évolution de carrière) et du programme de travail du gouvernement pour 2017-2022, qui étaient censés contenir des mesures visant à résoudre les problématiques ayant conduit à la formulation de cette recommandation. Toutefois, ces mesures en étaient à un stade très précoce et aucun résultat tangible n'avait été obtenu à l'époque.
59. Les autorités indiquent à présent que l'harmonisation du droit des fonctions des juges et des procureurs en ce qui concerne les nominations, les changements de carrière et les évaluations de performance a été largement réalisée grâce à des règles identiques pour les nominations, les changements de carrière dans des situations similaires et les évaluations de performance des juges et des procureurs. Les autorités indiquent que les projets d'amendements à la Loi sur les services fédéraux pour les juges et les procureurs, contenant des dispositions sur les nominations au ministère public (proposition par les comités du personnel et les commissions du personnel) et les évaluations du rendement n'ont pas encore été adoptés. En ce qui concerne la question de l'incompatibilité de la fonction des procureurs ayant une fonction politique au pouvoir ou au législateur, les autorités se réfèrent aux informations fournies sous la recommandation xv.
60. Le GRECO prend note des informations ci-dessus et se félicite que la question de l'incompatibilité de la fonction d'un procureur ayant une position exécutive ou législative a été traitée de manière satisfaisante (voir recommandation xv). Toutefois, elle regrette que les mesures juridiques et pratiques restantes nécessaires à la mise en œuvre de cette recommandation n'aient pas encore été prises.
61. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été à présent partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii.

62. *Le GRECO a recommandé i) de s'assurer que tous les procureurs soient liés par un Code de conduite accompagné, ou complété par des lignes directrices appropriées, et ii) qu'un système soit mis en place pour fournir des conseils confidentiels et soutenir la mise en œuvre du code dans le travail quotidien.*
63. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre au moment du Rapport de Conformité. Le GRECO avait salué la préparation de nouvelles règles de conduite et de lignes directrices à l'appui étaient en cours d'élaboration, et qu'un site Web de conformité était en cours d'élaboration et qu'une politique sur les conseils était élaborée. Cela dit, le processus n'a pas été terminé.
64. Les autorités renvoient à présent à l'adoption des Lignes directrices en matière de conformité pour les employés du secteur judiciaire (voir la recommandation xiv), également applicables aux procureurs, et aux mesures prises pour leur diffusion.
65. Le GRECO note à nouveau avec satisfaction l'adoption des Lignes directrices en matière de conformité pour les employés du secteur judiciaire, y compris les procureurs, qui est une mesure clairement tangible qui contribue à la mise en œuvre de cette recommandation. L'intention d'installer des Compliance Officers dans les services respectifs des parquets régionaux (voir paragraphe 54) est encourageante. Toutefois, les agents de conformité doivent encore être installés.
66. Le GRECO conclut que la recommandation xviii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xix.

67. *Le GRECO a recommandé qu'un programme annuel soit mis en place pour la formation continue des juges et des procureurs, y compris les juges administratifs et des juges laïcs, qui comporterait des éléments consacrés à l'intégrité concernant les droits et les obligations de ces magistrats.*
68. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait noté que diverses formations avaient été dispensées, mais qu'il ne pouvait pas tenir compte de leur contenu et de leur pertinence en termes d'éléments liés à l'intégrité et a exhorté les autorités à prendre des mesures plus déterminées à cet égard.
69. Les autorités rapportent à présent qu'en 2019, des juges et des procureurs ont suivi une formation de deux semaines intitulée « Prévention et lutte contre la corruption », dispensée par le ministère fédéral de l'Intérieur⁷. En outre, les autorités font référence à des plans visant à poursuivre le programme global de formation des juges et des procureurs pour 2021, en vue d'accroître la formation sur la prévention et la conformité de la corruption, en particulier lors des séminaires régulièrement offerts aux magistrats, et d'accroître la participation des juges des tribunaux administratifs à ces sessions de formation. De plus, les autorités font part de leur intention de mettre à jour et de compléter, au cours de l'année 2020, le programme d'apprentissage en ligne existant sur la prévention de la corruption et la conformité, destiné aux employés du secteur judiciaire et les employés du parquet, et accessible sur l'intranet.
70. Le GRECO prend note des évolutions ci-dessus, qui comprennent des sessions de formation concrètes déjà mises en œuvre ainsi que diverses activités prévues. Le GRECO souhaite souligner que la pleine mise en œuvre de cette recommandation exige que des programmes de formation réguliers/annuels soient mis en place pour les juges et les juges non professionnels, et note que ceux-ci devraient de préférence s'appuyer sur les Lignes directrices en matière de conformité nouvellement établies pour les employés du secteur judiciaire, notamment sur des questions telles que la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts et les questions liées à l'intégrité.
71. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

72. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Autriche n'a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante que deux des dix-neuf recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Parmi les recommandations restantes, huit ont été partiellement mises en œuvre et neuf n'ont pas été mises en œuvre.
73. Plus précisément, les recommandations xiii et xv ont été traitées de manière satisfaisante, les recommandations i, ii, ix, x, xiv, xvii, xviii et xix ont été

⁷ Selon les autorités, le cours de formation de deux semaines intitulé "Prévention et lutte contre la corruption" dispensé par le ministère de l'Intérieur a réuni un procureur, un procureur principal, un juge et un employé du ministère de la Justice. En novembre 2019, deux procureurs principaux et un employé du ministère de la Justice ont participé au cours de formation d'une semaine à l'ordre du jour pour les agents d'intégrité. En outre, en avril 2019, deux juges et un procureur principal ont suivi le cours d'une semaine de formation pour les agents d'intégrité, organisé par le ministère de l'Intérieur.

partiellement mises en œuvre, tandis que les recommandations iii à viii, xi, xii et xvi n'ont pas été mises en œuvre.

74. En ce qui concerne les députés, le très faible niveau de conformité avec les recommandations n'a pas évolué. Suite aux élections de 2019 à l'Assemblée nationale, le GRECO encourage le Parlement autrichien à s'occuper sérieusement de la mise en œuvre des recommandations du GRECO, notamment en ce qui concerne la transparence du processus législatif, et à établir un code de conduite pour les députés (y compris le traitement des différentes formes de conflits d'intérêts), les déclarations de patrimoine, etc.
75. Concernant les juges et les procureurs, il est regrettable qu'un nombre considérable de mesures qui étaient en cours d'élaboration au moment de l'adoption du Rapport de Conformité (2018) n'aient toujours pas été finalisées. Ainsi, les amendements à la Loi fédérale relative aux fonctions de juges et de procureurs (concernant la sélection des juges et des procureurs et l'amélioration de leur système d'évaluation) n'ont toujours pas été adoptés. Néanmoins, des progrès ont été observés dans certains domaines. En effet, l'introduction de dispositions interdisant aux juges et aux procureurs d'occuper simultanément des fonctions politiques dans les organes exécutifs ou législatifs est une évolution positive. En outre, l'adoption des Lignes directrices en matière de conformité à destination des juges et des procureurs (code de déontologie) est une autre réalisation importante. Cela dit, les autorités doivent assurer une supervision efficace de la mise en œuvre des règles contenues dans ces Lignes directrices, notamment en rendant opérationnel le système de gestion de la conformité, attendu de longue date, et en proposant des conseils confidentiels aux juges et aux procureurs. En outre, la formation continue sur la prévention de la corruption et les questions d'intégrité nécessite une approche plus solide et plus régulière.
76. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le faible niveau actuel de conformité avec les recommandations demeure « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent d'appliquer l'article 32, paragraphe 2(i), concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation mutuelle et demande au Chef de la délégation de l'Autriche de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations i à xii et xiv à xix) dès que possible et, au plus tard, le 30 septembre 2021
77. Enfin, le GRECO invite les autorités autrichiennes à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.