



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 22 septembre 2021  
Publication : 16 juin 2023

Public  
GrecoRC4(2021)17

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

### DEUXIÈME RAPPORT INTÉRIMAIRE DE CONFORMITÉ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Adopté par le GRECO lors de sa 88<sup>e</sup> réunion plénière  
(Strasbourg, 20-22 septembre 2021)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le présent Rapport de Conformité, le deuxième du genre, évalue les mesures prises par les autorités tchèques pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième cycle consacré à ce pays (voir le paragraphe 2).
2. Le [Rapport d'Évaluation du Quatrième cycle](#) consacré à la République tchèque a été adopté par le GRECO lors de sa 72<sup>e</sup> réunion plénière (1<sup>er</sup> juillet 2016) et rendu public le 2 novembre de la même année avec l'autorisation des autorités de ce pays. Le Quatrième cycle d'évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
3. Le [Rapport de Conformité du Quatrième cycle](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 80<sup>e</sup> réunion plénière (22 juin 2018) et rendu public le 28 février 2019 avec l'autorisation des autorités tchèques.
4. Le premier [Rapport intérimaire de Conformité](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 84<sup>e</sup> réunion plénière (6 décembre 2019) et rendu public le 5 mars 2020 avec l'autorisation des autorités tchèques. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités tchèques ont soumis un Rapport de Situation consacré aux mesures supplémentaires prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Ce rapport, reçu par le GRECO le 31 mars 2021, a servi de base au présent deuxième Rapport Intérimaire de Conformité.
5. Ce deuxième Rapport Intérimaire de Conformité évalue les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis l'adoption du Premier Rapport Intérimaire de Conformité et porte une appréciation globale du niveau de conformité de la République tchèque auxdites recommandations.
6. Le GRECO avait chargé la Turquie (pour les assemblées parlementaires) et la République slovaque (pour les institutions judiciaires) de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été nommés M. Furkan USTAOGU au titre de la Turquie et Mme Zuzana ŠTOFOVÁ au titre de la République slovaque, lesquels ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent rapport.

## **II. ANALYSE**

7. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 14 recommandations à la République tchèque. Dans son Rapport de Conformité, il avait conclu qu'une seule desdites recommandations (la xii) avait été mise en œuvre de façon satisfaisante, que sept avaient été partiellement mises en œuvre et que six demeuraient non mises en œuvre. La suite du présent rapport est par conséquent consacrée à la conformité de la République tchèque aux 13 recommandations en suspens.

### *Prévention de la corruption des parlementaires*

#### **Recommandation i.**

8. *Le GRECO avait recommandé : (i) d'assurer la publication en temps utile des comptes rendus des réunions des comités parlementaires et de renforcer la transparence du travail accompli dans le cadre des sous-comités ; et (ii) d'introduire, à l'intention des parlementaires, des règles sur les relations avec les lobbyistes et les autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif et de rendre ces relations plus transparentes.*

9. Le GRECO rappelle que, dans le premier Rapport Intérimaire de Conformité, la recommandation i avait été jugée partiellement mise en œuvre en raison de la soumission au Parlement d'un projet de loi pertinent relatif au lobbying. Cependant, ledit projet n'a pas été adopté et aucun progrès n'a été démontré en ce qui concerne le premier volet de la recommandation.
10. Les autorités tchèques signalent désormais que le texte de loi relatif aux réunions des commissions et sous-commissions n'a finalement pas été modifié. En 2020, davantage d'enregistrements audio de réunions de commission ont été postés sur les sites Web pertinents afin de pallier les limitations d'accès du public aux assemblées inhérentes aux restrictions consécutives à la pandémie de coronavirus. Toutefois, ces enregistrements ne sont pas publiés ad hoc par toutes les commissions. Les autorités précisent également qu'il est possible d'obtenir des enregistrements d'une réunion de commission sur demande. Elles rappellent les dispositions existantes concernant la publication des résolutions et des procès-verbaux des réunions des commissions et sous-commissions parlementaires.
11. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, il semblerait que le projet de Loi sur le lobbying ait été examiné en première lecture en décembre 2020. À l'issue de débats tenus en février 2021 au sein de la Commission constitutionnelle de la Chambre des députés, le projet de loi sur le lobbying est passé en deuxième lecture le 8 juillet 2021 et a été examiné en troisième lecture le 30 juillet 2021. Toutefois, en raison de contraintes de temps, le projet n'a pas atteint la procédure de vote et a donc été suspendu. Selon les autorités, il est peu probable que la Chambre des députés adopte définitivement le projet de loi sur le lobbying avant la fin de son mandat actuel (7 octobre 2021).
12. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il semble qu'aucun progrès tangible revêtant un caractère permanent n'ait été enregistré en ce qui concerne le premier volet de la recommandation. En ce qui concerne le deuxième volet, le projet de loi est toujours en cours d'examen par le Parlement, comme c'était déjà le cas au moment de la rédaction du premier Rapport Intérimaire de Conformité.
13. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

14. *Le GRECO avait recommandé qu'un Code de conduite soit adopté pour les parlementaires, rendu public et accompagné de notes explicatives et/ou de consignes pratiques, y compris sur la conduite à tenir en présence d'un conflit d'intérêts et les sujets connexes (par exemple, cadeaux et autres avantages, incompatibilités, activités supplémentaires et intérêts financiers, dispositions éventuelles prises en vue d'occuper un poste à la fin du mandat, les contacts avec des tierces parties comme des lobbyistes, obligations en matière de déclaration, etc.); et (ii) que le Code de conduite soit complété par des mesures concrètes de mise en œuvre telle qu'une formation spécialisée, des services de conseil confidentiel et des initiatives en matière de sensibilisation.*
15. Le GRECO rappelle avoir conclu dans son premier Rapport Intérimaire de Conformité que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre dans la mesure où les autorités n'avaient pas pu démontrer le moindre progrès.
16. Les autorités tchèques indiquent désormais que les modifications du Règlement intérieur de la Chambre des députés jugées nécessaires pour permettre à cet organe d'adopter un Code d'éthique n'ont toujours pas été approuvées. Un projet de Code d'éthique à l'intention des députés, préparé par le ministère de la Justice, a été soumis à la Chambre qui devait initialement l'examiner en décembre 2020.

Cependant, en raison de la pandémie de coronavirus, ce débat a été reporté jusqu'à la levée des restrictions sanitaires. Les autorités indiquent que le projet de Code d'éthique a jusqu'à présent été discuté sous d'autres formes<sup>1</sup> et qu'il est maintenant envisagé de l'adopter sous forme d'une résolution applicable uniquement aux parlementaires pendant la période électorale, concernant laquelle la résolution a été adoptée. En outre, selon les autorités, le projet actuel ne prévoit pas de règles détaillées concernant les incompatibilités, les déclarations de patrimoine et les activités accessoires, ces modalités étant réputées régies par la législation (Constitution et Loi sur les conflits d'intérêts). Enfin, les autorités signalent que le Sénat (chambre haute du Parlement) a rejeté purement et simplement l'adoption de règles de conduite.

17. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, les autorités mentionnent l'article X du projet de Code d'éthique des députés. Cette disposition envisage l'établissement au sein de la Chambre d'une Commission d'éthique chargée d'élaborer une méthodologie, ainsi que de conseiller (au besoin à titre confidentiel) et d'éduquer ses membres en matière de déontologie. La future Commission d'éthique serait également responsable de la sensibilisation et de la formation des députés pour tout ce qui touche à ces questions.
18. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il déplore l'absence de progrès dans la mise en œuvre de cette recommandation. Il est surtout préoccupé par le fait que le Sénat a apparemment « rejeté » l'idée de l'élaboration d'un Code d'éthique applicable à ses membres. En outre, l'applicabilité très limitée du projet de Code de conduite (applicable uniquement aux députés de la présente législature) et les lacunes dont il est fait état quant à son contenu (règles sur les incompatibilités, déclarations de patrimoine et d'intérêts, activités accessoires, etc.) présentent le risque que ce texte, même s'il est adopté, ne réponde pas aux exigences de la recommandation. Le GRECO prie donc instamment les autorités tchèques et les deux Chambres du Parlement de procéder à la mise en œuvre de la recommandation.
19. Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure non mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

20. *Le GRECO avait recommandé que des règles ayant force exécutoire sur les cadeaux et autres avantages — y compris les avantages en nature — soient élaborées pour les parlementaires et que le public y ait facilement accès ; ces règles devraient, en particulier, définir quel type de cadeaux et autres avantages peuvent être acceptables et déterminer quelle conduite est attendue des parlementaires qui se voient remettre ou offrir de tels avantages.*
21. Il est rappelé que, en l'absence de tout changement dans la législation relative aux cadeaux et autres avantages, cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le premier Rapport Intérimaire de Conformité.
22. Les autorités signalent désormais que le projet de Loi sur le lobbying et les modifications connexes de la Loi sur les conflits d'intérêts adoptés en première et en deuxième lectures par la Chambre des députés n'ont pas été adoptés. Par ailleurs, les autorités font valoir que le projet de Code d'éthique mentionné dans la recommandation ii contient des lignes directrices relatives aux cadeaux ; une règle non contraignante, stipulant qu'un député « doit agir de telle sorte que, dans

---

<sup>1</sup> Comme le groupe de travail sur le Règlement intérieur de la Chambre des députés du Parlement — composé de représentants des groupes parlementaires, d'organisations à but non lucratif et de professionnels — convoqué par le Président de la Chambre. La nécessité d'adopter un Code d'éthique a également été discutée au sein d'un conseil composé de représentants des groupes politiques et des leaders de la Chambre.

l'exercice de ses fonctions, il ne se trouve pas ou ne se sente pas contraint de payer en retour un cadeau, un service ou une faveur ».

23. Le GRECO prend note des informations communiquées. Aucune règle pertinente sur les cadeaux et autres avantages ou sur le comportement escompté des parlementaires n'a été élaborée ou adoptée. Indépendamment du contenu du projet de Loi sur le lobbying au Parlement, ce projet de texte demeure inchangé. Dans ces circonstances, la recommandation ne peut pas être considérée comme mise en œuvre, même partiellement.
24. Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure non mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

25. *Le GRECO avait recommandé : (i) d'exiger des parlementaires qu'ils soumettent également une déclaration d'activités, une déclaration de patrimoine et une déclaration de revenus, de cadeaux et de passif au début de leur mandat, d'introduire un système de déclaration électronique et de faciliter l'accès aux déclarations sur l'internet ; (ii) d'établir clairement que les déclarations doivent absolument englober aussi les avantages en nature accordés aux parlementaires ; et (iii) d'envisager l'élargissement de la portée des déclarations afin qu'elles englobent des informations sur les conjoints et les membres dépendants de la famille (étant entendu que ces informations ne devraient pas obligatoirement être rendues publiques).*
26. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le premier Rapport Intérimaire de Conformité. Les deux premiers volets de la recommandation avaient été considérés comme respectés et les autorités envisageaient d'élargir le champ des déclarations pour y inclure également des informations sur les conjoints et les membres de la famille à charge.
27. Les autorités signalent désormais que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt Pl. ÚS 38/17<sup>2</sup> rendu le 20 février 2020, a jugé que la divulgation d'un patrimoine détenu conjointement avec le conjoint d'un titulaire d'une charge publique est conforme à la Constitution et essentielle à la réalisation des objectifs de la Loi sur les conflits d'intérêts. Toutefois, les autorités indiquent que la possibilité d'élargir la portée des déclarations afin qu'elles englobent des informations relatives aux conjoints et aux membres de la famille à charge a été examinée par la direction du ministère de la Justice, laquelle s'est prononcée contre.
28. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il rappelle que les deux premiers volets de la recommandation avaient déjà été jugés mis en œuvre. En ce qui concerne le troisième volet, le GRECO prend note de l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 20 février 2020, mais déplore que « la direction du ministère de la Justice » ait décidé d'exclure les informations relatives aux conjoints et aux membres de la famille à charge. De ce point de vue, il estime qu'un « examen » par la « direction du ministère » ne saurait s'analyser en une évaluation appropriée selon les normes du GRECO lesquelles voudraient que l'organe compétent participe au processus. Par conséquent, ce volet de la recommandation n'est toujours pas mis en œuvre.
29. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

---

<sup>2</sup> La traduction anglaise du texte de l'arrêt Pl. ÚS 38/17 rendu par la Cour constitutionnelle peut être consultée à l'adresse suivante:  
[https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud/www/Decisions/pdf/PI-38-17\\_1\\_-\\_EN.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud/www/Decisions/pdf/PI-38-17_1_-_EN.pdf)

## **Recommandation v.**

30. *Le GRECO avait recommandé de renforcer sensiblement la surveillance du respect par les parlementaires de leurs diverses obligations en matière de déclaration telle qu'elles sont énoncées par la Loi sur les conflits d'intérêts, notamment en octroyant à un organe de suivi indépendant un mandat clair, ainsi que des pouvoirs et des ressources adéquats, afin qu'il puisse vérifier minutieusement les déclarations soumises, enquêter sur d'éventuelles irrégularités, engager des procédures et infliger des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de violation des règles.*
31. Il convient de rappeler que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le premier Rapport Intérimaire de Conformité compte tenu des améliorations notables apportées en pratique au système de contrôle des déclarations de patrimoine des parlementaires, lequel est géré par le ministère de la Justice. Toutefois, à l'époque de la rédaction dudit rapport, les sanctions imposables en cas d'infraction n'avaient pas été considérées comme suffisamment efficaces, proportionnées et dissuasives (la sanction maximale consistant en une amende de 1 850 EUR).
32. Les autorités tchèques indiquent désormais que le ministère de la Justice continue de remplir son rôle d'autorité centrale de contrôle en ce qui concerne les déclarations de patrimoine et d'intérêts des agents publics, y compris les parlementaires. Depuis l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 20 février 2020 (voir plus haut le paragraphe 26), les informations contenues dans le registre central des déclarations ne sont plus immédiatement accessibles au public et ne peuvent être éventuellement obtenues qu'après en avoir fait la demande auprès du ministère de la Justice. Toutefois, l'étendue des informations divulguées à ceux qui les demandent sera déterminée par le "test de proportionnalité", en fonction de l'exposition politique et publique de la fonction publique concernée. Les autorités mentionnent également un projet de loi — visant à modifier la Loi sur les conflits d'intérêts en vue de se conformer à l'arrêt susmentionné de la Cour constitutionnelle — censé être adopté en septembre 2021.
33. Les autorités signalent en outre que, le 1<sup>er</sup> septembre 2020, le ministère de la Justice a rendu publique une méthodologie à l'intention des organes de surveillance compétents, laquelle vise à mettre en place une procédure administrative applicable aux violations de la Loi sur les conflits d'intérêts et encourage ces mêmes organes à imposer des sanctions variant selon la gravité de l'infraction et du statut économique du fonctionnaire concerné. Les autorités relèvent que les parlementaires ont le choix, concernant l'entité chargée d'enquêter sur leurs infractions administratives (s'agissant notamment d'un manquement aux dispositions de la Loi sur les conflits d'intérêts), entre l'organe de surveillance habituel ou la Commission d'éthique de la Chambre des députés.
34. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il considère que la récente restriction à l'accès au registre central des déclarations représente un obstacle administratif supplémentaire, qui n'existait pas auparavant, et pourrait avoir un impact négatif sur la transparence des déclarations de patrimoine et d'intérêts des parlementaires. Dans l'ensemble, cette situation ne semble pas propice à un environnement anti-corruption. Le GRECO encourage les autorités à garantir l'accès du public aux informations publiques sur les déclarations de patrimoine et d'intérêts contenues dans le registre central des déclarations, dans la pratique, dans toute la mesure du possible. En ce qui concerne l'introduction de sanctions plus efficaces, proportionnées et dissuasives, bien que le ministère de la justice ait publié une méthodologie pour les organes de surveillance, aucune nouvelle sanction n'a été introduite.

35. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation v demeure partiellement mise en œuvre.

*Prévention de la corruption des juges*

**Recommandation vi.**

36. *Le GRECO avait recommandé de : (i) régler plus en détail le recrutement et la promotion des juges et des présidents des tribunaux, de manière à définir des procédures uniformes et transparentes et à générer des décisions fondées sur des critères précis, objectifs et uniformes tenant notamment compte du mérite ; et (ii) s'assurer que toute décision rendue dans le cadre d'une de ces procédures soit motivée et susceptible de faire l'objet d'un appel devant un tribunal.*
37. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le premier Rapport Intérimaire de Conformité. À l'issue de l'adoption de règles relatives au recrutement initial des candidats à des fonctions judiciaires et aux nominations à la Cour suprême et à la Cour administrative suprême, les autorités avaient prévu de traiter la question de la promotion des magistrats par le biais de modifications de la Loi sur les tribunaux et les juges. Toutefois, ces modifications n'avaient pas encore été adoptées à l'époque de la rédaction du présent rapport. En outre, aucune mesure n'avait été prise pour garantir la motivation des décisions relatives au recrutement et à la promotion des magistrats et la possibilité de les contester devant un tribunal.
38. Les autorités signalent désormais que le projet de modification de la Loi sur les tribunaux et les juges, visant à établir une procédure de recrutement des magistrats et de désignation des présidents de tribunaux, a été adopté et entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Les amendements, en particulier, introduisent de nouvelles règles de sélection des nouveaux juges, en cinq phases : pratique en tant qu'assistant de juge ; examen judiciaire ; procédure de sélection d'un candidat à la magistrature ; pratique en tant que candidat à la magistrature ; et un concours ouvert pour le poste de juge. Les comités de sélection des phases trois et cinq seront composés de juges et d'experts judiciaires, les juges étant majoritaires. D'autres professionnels du droit (avocats, notaires, huissiers de justice, procureurs) auront également le droit de poser leur candidature à un poste de candidat et/ou de juge. Les nouveaux articles 105b et 105d définissent les critères applicables au cours de la procédure de sélection, notamment les connaissances professionnelles, l'expérience et les qualités morales, ainsi que les activités décisionnelles, les compétences en matière de communication et d'organisation, les stages dans des juridictions supérieures et toute procédure disciplinaire. En outre, conformément aux dispositions nouvellement adoptées, les présidents des tribunaux de district, des tribunaux régionaux et des tribunaux de grande instance seront sélectionnés par des comités de sélection, composés d'une majorité de juges, dans le cadre de concours ouverts, parmi des juges ayant au moins cinq ans de pratique. Selon les amendements, un juge ne peut être sélectionné comme président d'une même cour plus d'une fois. Les présidents des hautes cours et des cours régionales peuvent à nouveau être sélectionnés comme présidents d'une autre cour du même niveau après cinq ans à compter de la fin de leur premier mandat.
39. Le GRECO note l'adoption d'amendements à la loi sur les tribunaux et les juges, introduisant de nouvelles dispositions sur le recrutement et la promotion des juges dans les tribunaux de différents niveaux par des comités de sélection composés d'une majorité de juges. Il s'agit clairement d'un développement bienvenu. Cela dit, la deuxième partie de la présente recommandation ne semble pas être traitée de manière satisfaisante : les nouvelles dispositions relatives au recrutement des juges ne stipulent pas que les décisions des comités de sélection doivent être motivées et

aucune disposition n'a été introduite dans la loi sur les tribunaux et les juges pour garantir que les décisions relatives au recrutement et à la promotion des juges puissent faire l'objet d'un appel devant les tribunaux.

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

**Recommandation vii.**

41. *Le GRECO avait recommandé : (i) qu'un Code de conduite professionnelle à l'intention de tous les juges — incluant des commentaires explicatifs et/ou des exemples concrets, y compris des consignes sur la conduite à adopter en présence de conflits d'intérêts et de problèmes connexes (par exemple, sur les cadeaux, les activités accessoires, les contacts avec des tiers et la confidentialité, etc.) — soit élaboré, communiqué efficacement à l'ensemble des juges et rendu facilement accessible au public ; ii) que cette initiative s'accompagne de mesures pratiques visant à favoriser l'application dudit Code, y compris grâce à l'offre de conseils personnalisés dispensés à titre confidentiel et d'une formation spécialisée à l'usage des juges professionnels et non professionnels.*
42. Il convient de rappeler que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le Rapport Intérimaire de Conformité. Le GRECO avait relevé à l'époque l'établissement d'un groupe de travail composé de représentants de l'ordre judiciaire et chargé de préparer un Code de conduite, tout en constatant l'absence de résultats tangibles.
43. Les autorités tchèques signalent désormais que le groupe de travail composé de représentants de l'ordre judiciaire<sup>3</sup> a finalisé, en juin 2020, un nouveau Code d'éthique à l'intention des juges. Selon les autorités, ce Code contient des chapitres relatifs à l'indépendance, l'impartialité et l'égalité, l'intégrité et la dignité, la compétence et la diligence et il est assorti de commentaires donnant des exemples pratiques. Le projet de Code contient aussi, entre autres, des dispositions interdisant aux juges d'accepter des cadeaux et des avantages qui pourraient sembler leur avoir été accordés en relation avec l'exercice de leurs fonctions officielles. Il oblige également les juges à préserver la confidentialité des informations obtenues dans l'exercice de leurs fonctions, même après avoir quitté la magistrature. En ce qui concerne l'adoption du Code, les autorités affirment qu'aucune règle de procédure n'a été introduite en vue de son approbation ou de son acceptation formelle par l'ensemble de la magistrature. De ce fait, le Code d'éthique n'est pas officiellement contraignant, mais sert de guide informel. Pour renforcer sa légitimité au sein de l'ordre judiciaire, il a été présenté pour approbation au conseil de discipline de chaque tribunal. Les autorités indiquent que la majorité absolue desdits conseils a accepté le nouveau Code, dont le texte a été posté sur les sites Web des diverses juridictions concernées. Toutefois, certaines juridictions<sup>4</sup> se sont opposées à la procédure d'approbation du nouveau code de déontologie, ou ont fait remarquer que ces principes étaient déjà inscrits dans la loi.
44. Les autorités indiquent également que le nouveau Code d'éthique introduit la possibilité pour les juges de solliciter, à titre confidentiel, des conseils sur les questions d'éthique et sur la conformité de leur conduite. Ces consultations doivent être assurées par la Commission d'éthique de l'Union des juges, laquelle assumait déjà des tâches semblables dans le cadre du Code d'éthique adopté en 2005 par cette

---

<sup>3</sup> Ce groupe de travail, présidé par Petr Angyalossy — qui était à l'époque juge à la Cour suprême et qui est devenu par la suite président de cette même juridiction —, était composé de 22 juges supplémentaires siégeant dans des tribunaux régionaux ou des juridictions supérieures.

<sup>4</sup> Les tribunaux municipaux de Rychnov et Kněžnou, Svitavy, Česká Lípa, Prague 5, Břeclav, Prague 9, Prague 10, Sokolov, Brno-venkov, les tribunaux régionaux de Pilsen et Prague, le tribunal de grande instance d'Olomouc, le tribunal de grande instance de Prague et la Cour administrative suprême.



organisation. Depuis l'introduction du nouveau Code, l'Union propose des conseils à tous les juges et non pas uniquement à ses membres.

45. En ce qui concerne la formation, l'École de la magistrature continue d'assumer l'essentiel de la formation des juges, des procureurs et d'autres groupes cibles du système judiciaire en dispensant des cours sur divers sujets tels que l'indépendance et l'éthique judiciaires. En outre, en décembre 2020, la Cour suprême a rejoint le Réseau mondial pour l'intégrité judiciaire<sup>5</sup> et elle est devenue l'un des sites de formation en matière d'éthique. Un kit d'outils de formation a été élaboré pour aider les juges à résoudre les dilemmes éthiques auxquels ils pourraient être confrontés dans l'exercice de leurs fonctions. Il se compose d'un cours en ligne, d'un cours autodirigé et d'un manuel du formateur destiné aux formateurs nationaux. L'organisation d'une formation dédiée à l'éthique judiciaire est actuellement en cours de discussion au sein de l'Académie judiciaire, tandis que certaines des formations inscrites au programme de l'Académie judiciaire, notamment pour les nouveaux juges, ont l'intention de refléter le thème du nouveau code d'éthique comme l'un des sujets principaux. En outre, la Cour suprême prévoit d'organiser en novembre 2021 un séminaire d'experts pour les juges sur certaines questions d'éthique judiciaire, notamment sur les activités secondaires des juges et le comportement des juges sur les réseaux sociaux.
46. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il salue notamment l'achèvement des travaux relatifs à un nouveau Code d'éthique et à l'élaboration par la Cour suprême d'outils de formation à l'éthique judiciaire dans le cadre du Réseau mondial d'intégrité judiciaire. Cependant, le nouveau Code ne semble pas applicable à tous les juges de la République tchèque, faute d'avoir été approuvé par l'ensemble des conseils de discipline des diverses juridictions. De plus, de l'avis du GRECO, la nature non contraignante du Code, ainsi que l'absence de tout mécanisme de contrôle et de suivi en cas de violation de ses dispositions, atténue considérablement ses effets concrets. Par ailleurs, les dispositions du Code ne semblent pas inclure de règles concernant certains domaines (par exemple, les activités accessoires des juges et leurs contacts avec des tiers). En outre, le GRECO n'ayant pas reçu le guide pratique censé faire partie du Code, il se trouve dans l'impossibilité d'évaluer dans quelle mesure cet aspect de la recommandation a été mis en œuvre. Pour le moment, aucune formation des magistrats sur le nouveau Code d'éthique et son application dans la pratique n'a été assurée. Enfin, le rôle de conseil confidentiel semble être dévolu à la Chambre d'éthique de l'Union des magistrats, laquelle aurait été très peu sollicitée en cette qualité d'organe consultatif<sup>6</sup>. Ce point mériterait lui aussi d'être revu. Dans l'ensemble, si la mise en place du nouveau Code d'éthique à l'intention des juges et les efforts déployés pour le faire approuver par l'ensemble de l'ordre judiciaire marquent une évolution positive, cette recommandation ne peut être considérée que comme partiellement mise en œuvre.
47. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation viii.**

48. *Le GRECO avait recommandé de réglementer de manière plus détaillée l'exercice par les juges d'activités accessoires, notamment en introduisant une obligation de déclaration et, selon le cas, un mécanisme de surveillance du respect des restrictions en place.*

---

<sup>5</sup> L'Initiative pour l'intégrité de la justice, lancée par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, vise à aider les systèmes judiciaires de l'ensemble du globe à renforcer l'intégrité et à prévenir la corruption conformément à l'article 11 de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

<sup>6</sup> Le paragraphe 116 du rapport d'évaluation indique, entre autres, que « il semblerait que l'importance pratique de cette fonction de consultation et de surveillance soit marginale, dans la mesure où on n'enregistre pas plus d'une ou deux demandes d'avis par an en moyenne. »

49. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le premier Rapport Intérimaire de Conformité, dans la mesure où la Loi modifiant la Loi sur les tribunaux et les juges dans le sens d'une réglementation plus étroite des activités accessoires des juges n'avait pas encore été adoptée par le Parlement.
50. Les autorités tchèques signalent désormais que le projet de modification de la Loi sur les tribunaux et les juges (voir plus haut le paragraphe 37) a été adopté et entrera en vigueur le 1er janvier 2022. Les amendements introduisent de nouvelles dispositions régissant les activités secondaires des juges (article 85, tel qu'amendé), notamment l'interdiction d'être membre d'organes de coopératives de logement, d'associations de propriétaires de logements et d'autres entités juridiques ; l'interdiction d'occuper un poste dans l'organe statutaire, de gestion et de surveillance d'une personne morale exerçant une activité commerciale, et d'être un administrateur ou une autre personne désignée pour superviser la gestion d'un fonds fiduciaire à des fins commerciales. En outre, les amendements précisent que la fonction de juge est incompatible avec l'appartenance à un parti ou à un mouvement politique. Le nouvel article 85a de la loi sur les tribunaux et les juges prévoit l'obligation pour les juges de signaler toute activité lucrative, conformément à l'article 85, aux présidents de leurs tribunaux respectifs.
51. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite de l'adoption d'amendements à la loi sur les tribunaux et les juges, qui ont introduit de nouvelles dispositions plus détaillées régissant les activités secondaires des juges, y compris l'obligation de faire rapport. Le GRECO encourage les autorités tchèques à assurer une supervision efficace de l'application de ces dispositions nouvellement adoptées, dans la pratique.
52. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation ix.**

53. *Le GRECO avait recommandé l'introduction de la possibilité pour les juges de contester les décisions disciplinaires prononcées à leur encontre, y compris en cas de révocation, devant un tribunal.*
54. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le premier Rapport Intérimaire de Conformité. Les autorités avaient mentionné les travaux préparatoires en cours à l'époque au sein du ministère de la Justice afin d'élaborer un projet de révision de la législation censé permettre la contestation des décisions disciplinaires devant un tribunal. Toutefois, ledit projet n'avait pas encore été soumis au Parlement.
55. Les autorités tchèques signalent que, désormais, les procédures disciplinaires relèvent de la Chambre d'appel laquelle est administrée par la Cour administrative suprême. Les autorités indiquent également qu'un projet de modification de la Loi sur les procédures relatives aux juges, aux procureurs et aux huissiers est examiné en deuxième lecture par le Parlement. Ledit projet de modification vise, entre autres, à établir un nouveau système de recours au profit des juges, des procureurs et des huissiers de justice. Il prévoit notamment que les questions relatives aux procédures disciplinaires seront, en première instance, tranchées par les chambres disciplinaires spéciales des juridictions supérieures et, en appel, par la Chambre d'appel de la Cour administrative suprême (en ce qui concerne les juges ne traitant pas d'affaires de droit administratif) et de la Cour suprême (en ce qui concerne les juges, les procureurs et les huissiers d'affaires traitant d'affaires de droit administratif). Les autorités font également état d'une proposition d'établissement d'une Chambre spéciale chargée d'unifier la jurisprudence en matière de procédures disciplinaires.

56. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités, à savoir que le projet de modification de la législation en vue de permettre aux juges de contester une décision disciplinaire devant un tribunal est actuellement examiné par le Parlement. Cette initiative représente une étape positive vers la mise en œuvre de la recommandation. Cependant, tant que les modifications pertinentes de la législation n'auront pas été adoptées, le GRECO ne pourra pas considérer cette recommandation autrement que partiellement mise en œuvre.
57. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

*Prévention de la corruption des procureurs*

**Recommandation x.**

58. *Le GRECO avait recommandé de : (i) réglementer de manière plus détaillée le recrutement et la promotion des procureurs, afin de définir des procédures uniformes et transparentes et de veiller à ce que les décisions se fondent sur des critères précis, objectifs et uniformes tenant compte notamment du mérite ; et (ii) veiller à ce que toutes les décisions prises dans le cadre de ces procédures soient motivées et puissent être contestées devant un tribunal.*
59. Il est rappelé que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le premier Rapport Intérimaire de Conformité. Le GRECO avait salué l'Accord sur la sélection et l'évolution de la carrière des procureurs passé entre le ministère de la Justice et les parquets de différents niveaux, tout en regrettant l'absence dans ce texte d'une disposition permettant de contester une décision en matière de recrutement/promotion devant un tribunal. Le GRECO avait également souligné qu'il aurait préféré que les nouvelles règles soient ancrées dans la législation pertinente au lieu de faire l'objet d'un simple accord.
60. Les autorités mentionnent désormais les dispositions relatives aux procureurs contenues dans la Loi sur le ministère public (No. 283/1993 Coll.), lesquelles n'établissent aucune procédure spécifique en matière de sélection des candidats à ce poste. Elles rappellent également le contenu de l'Accord de 2019 entre le ministre de la Justice et les procureurs généraux, lequel serait appliqué en pratique depuis sa signature. Selon elles, l'Accord exige que tout refus du procureur près la Cour suprême de proposer un candidat à la nomination soit motivé et, de même, que toute décision du ministre de la Justice de ne pas nommer un candidat proposé au poste de procureur soit elle aussi motivée. Les autorités ont par ailleurs déclaré que la procédure de sélection des candidats à un poste de procureur devrait faire partie des projets de modifications de la Loi sur le ministère public devant encore être examinés par le gouvernement.
61. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il semblerait qu'aucune évolution significative ou mesure tangible ne soit survenue depuis l'adoption du premier Rapport Intérimaire de Conformité. Le processus législatif concernant le projet de modifications de la Loi sur le ministère public, déjà mentionné dans ce même rapport, n'a pas non plus progressé. Compte tenu de cette absence de progrès, le GRECO demande instamment aux autorités tchèques d'intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre la recommandation.
62. Le GRECO conclut que la recommandation x demeure partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation xi.**

63. *Le GRECO avait recommandé de modifier les procédures de nomination et de révocation du procureur de la Cour suprême et des autres procureurs principaux, notamment en veillant à ce que (i) toute décision dans ce domaine soit motivée, fondée sur des critères clairs et objectifs, et susceptible d'être contestée devant un tribunal ; (ii) les décisions de nomination se fondent sur des procédures de sélection obligatoires et transparentes ; et (iii) la révocation ne puisse être prononcée que dans le contexte d'une procédure disciplinaire.*
64. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le premier Rapport Intérimaire de Conformité. Le projet de Loi sur le ministère public en cours d'élaboration afin de tenir compte également des préoccupations sous-tendant cette recommandation se trouvait encore au stade d'ébauche. En outre, l'Accord conclu en juin 2019 entre le ministère de la Justice et les parquets n'avait pas abordé les règles relatives à la révocation des procureurs et n'avait pas introduit la possibilité pour les intéressés de faire appel des décisions de recrutement/promotion devant les tribunaux.
65. Les autorités mentionnent de nouveau aujourd'hui l'Accord passé entre le ministère de la Justice et les parquets, lequel pose notamment les règles de base et la procédure de nomination des procureurs généraux par ledit ministère (voir le paragraphe 59). Selon elles, la procédure de sélection des candidats aux postes de procureur de district, de procureur de région ou de procureur général est exposée en détail dans le projet de modifications de la Loi sur le ministère public, lequel n'a toujours pas été discuté par le gouvernement.
66. Le GRECO prend note des informations communiquées et déplore l'absence de progrès tangible dans la mise en œuvre du dernier volet de cette recommandation. Le GRECO prend également note d'informations émanant de la société civile et des médias lors du récent remplacement du Procureur général (mai - juillet 2021), dans une procédure fondée sur les règles en vigueur et sans un degré de transparence requis<sup>7</sup>. Le GRECO souligne l'urgence de la pleine mise en œuvre de cette recommandation. Le GRECO demande aux autorités tchèques de procéder à l'adoption d'une nouvelle législation à cet égard.
67. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'a toujours pas été mise en œuvre.

### **Recommandation xiii.**

68. *Le GRECO avait recommandé de réglementer de manière plus détaillée l'exercice par un procureur d'activités accessoires, y compris en introduisant une obligation de déclaration et, le cas échéant, un mécanisme du contrôle de la conformité desdites activités avec les restrictions pertinentes en vigueur.*
69. Il convient de rappeler que, dans le premier Rapport Intérimaire de Conformité, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre en raison de l'adoption des modifications de la Loi sur les conflits d'intérêts, lesquels prévoyaient une déclaration annuelle obligatoire couvrant notamment les activités accessoires. Précisons que le nouveau Code d'éthique ne contient pas de règles détaillées en

---

<sup>7</sup> Un article de presse concernant la démission du Procureur général est accessible via le lien suivant : <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-05-14/top-czech-prosecutor-quits-citing-attacks-from-justice-minister> ;

La déclaration de l'OCDE relative à la démission du Procureur général est accessible via le lien suivant : <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/independence-of-prosecutors-is-a-serious-concern-in-czech-republic-following-allegations-of-government-pressure.htm>.

matière de déclaration, notamment en ce qui concerne la notification d'activités accessoires.

70. Les autorités tchèques font de nouveau état de la Loi sur les conflits d'intérêts (No. 159/2006 Coll) et du Code d'éthique publié récemment, lequel énonce des dispositions en matière de déclaration par certains procureurs de leurs activités accessoires. Les autorités indiquent en outre que le projet de modifications de la Loi sur le ministère public — lequel n'a toujours pas été discuté par le gouvernement (voir le paragraphe 64) — englobe une définition plus détaillée desdites obligations.
71. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités, lesquelles sembleraient indiquer qu'aucun progrès supplémentaire n'a été enregistré en ce qui concerne la mise en œuvre de la recommandation.
72. Le GRECO conclut que la recommandation xiii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xiv.**

73. *Le GRECO avait recommandé l'introduction de la possibilité pour les procureurs de contester les décisions disciplinaires prononcées à leur encontre, y compris en cas de révocation, devant un tribunal.*
74. Il convient de rappeler que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le premier Rapport Intérimaire de Conformité. Ce dernier relevait que la possibilité pour un juge ou un procureur de contester une décision disciplinaire devant un tribunal faisait partie du projet de modifications de la législation en cours, lequel n'avait pas encore été adopté à l'époque.
75. Les autorités tchèques informent aujourd'hui le GRECO que l'introduction de la procédure d'appel contre des décisions disciplinaires prises à l'encontre de juges et de procureurs devrait figurer parmi le train de modifications de la législation déjà mentionné dans l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation ix et actuellement examiné par le Parlement.
76. Le GRECO relève que le projet de modifications visant à permettre au procureur de contester une décision disciplinaire devant le tribunal est actuellement examiné par le Parlement. Il s'agit là d'un progrès modeste dans la mise en œuvre de la recommandation. Pourtant, tant que les modifications requises n'auront pas été adoptées, le GRECO ne saurait considérer cette recommandation comme mise en œuvre de manière satisfaisante.
77. Le GRECO conclut que la recommandation xiv est partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

78. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la République tchèque a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante deux parmi les 14 recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du quatrième cycle.** Neuf recommandations ont été partiellement mises en œuvre et les trois restantes n'ont pas été mises en œuvre.
79. Plus spécialement, les recommandations viii et xii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, iv, v, vi, vii, viii, ix, x, xiii et xiv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii et xi n'ont pas été mises en œuvre.

80. En ce qui concerne les parlementaires, aucun progrès n'a été enregistré depuis l'adoption du précédent Rapport Intérimaire de Conformité. En particulier, aucune mesure tangible n'a été prise pour accroître la transparence du processus législatif. Le projet de Loi sur le lobbying, soumis au Parlement il y a quelque temps, n'a toujours pas été adopté. La Chambre des députés ne dispose toujours pas d'un Code de conduite, même si des préparatifs en ce sens sont en cours depuis un certain temps. Le refus du Sénat de se doter d'un tel Code marque une évolution inquiétante qui entrave le renforcement de la transparence et contribue à créer un environnement préjudiciable à une lutte efficace contre la corruption des parlementaires. Enfin, l'élargissement du faisceau d'informations susceptibles d'être déclarées par les parlementaires n'a toujours pas fait l'objet d'une réflexion approfondie.
81. En ce qui concerne les juges, les amendements à la Loi sur les tribunaux et les juges sous l'angle du recrutement et de la promotion ont été adoptés mais d'autres mesures doivent être prises pour permettre de contester une décision en la matière devant un tribunal. L'élaboration du nouveau Code d'éthique des juges marque une étape importante. Pourtant, le nouveau Code semble applicable uniquement aux juges siégeant au sein d'une juridiction dont le conseil de discipline a approuvé ce texte. Par ailleurs, la nature non juridiquement contraignante du Code d'éthique, ainsi que l'absence de tout mécanisme de surveillance et de suivi de sa mise en œuvre en pratique, réduit considérablement l'importance du rôle qu'il est censé tenir. En outre, le Code ne semble pas couvrir toutes les questions pertinentes, par exemple les activités accessoires des juges et leurs contacts avec des tiers. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la déclaration par les juges de leurs activités accessoires, puisque des amendements ont été adoptés à la loi pertinente. Enfin, des projets de modifications visant à permettre aux juges de faire appel des décisions disciplinaires devant un tribunal ont été soumis au Parlement.
82. En ce qui concerne les procureurs, quelques règles et critères visant la nomination, la mutation et la promotion de ces magistrats figurent dans l'Accord sur la sélection et l'évolution de la carrière des procureurs passé entre le ministère de la Justice et les parquets. Cependant, aucune mesure significative n'a été prise depuis la conclusion dudit accord en juin 2019. Le processus législatif concernant les projets d'amendements à la Loi sur le ministère public, déjà mentionné dans le premier Rapport Intérimaire de Conformité n'a pas progressé lui non plus. Il n'existe malheureusement toujours pas de possibilité de faire appel des décisions de recrutement/promotion devant un tribunal et les projets de modifications de la législation visant à revoir les modalités de la nomination et la révocation du procureur près la Cour suprême et des autres procureurs principaux n'ont pas été encore rédigés. Aucune nouvelle règle n'a été introduite concernant les obligations de déclaration des activités accessoires des procureurs et le contrôle du respect des restrictions existantes. Les projets de modifications visant à permettre à ces magistrats de contester devant un tribunal une décision disciplinaire, y compris une révocation, sont toujours en cours d'élaboration.
83. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité aux recommandations n'est plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Le GRECO décide, par conséquent, de ne plus appliquer l'article 32 relatif aux membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation.
84. Conformément au paragraphe 8.2 de l'article 31 révisé du Règlement Intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation de la République tchèque de fournir un

rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations i à xi — et aussi xiii et xiv — dès que possible, mais au plus tard le 30 septembre 2022.

85. Enfin, le GRECO invite les autorités tchèques à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.