



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

DIRECTION GENERALE I – AFFAIRES JURIDIQUES
SERVICES DES PROBLEMES CRIMINELS

Strasbourg, 18 mars 2005

Public
Greco RC-I (2004) 12F

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur la République Tchèque

Adopté par le GRECO
lors de sa 22^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 14-18 mars 2005)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle sur la République Tchèque lors de sa 13^e Réunion Plénière (24-28 mars 2003). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2002) 11F) a été rendu public par le GRECO suite à l'autorisation des autorités tchèques, le 22 avril 2003.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités tchèques ont soumis leur Rapport de Situation (Rapport RS) sur les mesures prises suite aux recommandations, le 30 septembre 2004.
3. Lors de sa 13^e Réunion Plénière (24-28 mars 2003), le GRECO a décidé, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, que la Belgique et la Hongrie devaient désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont Mme Isabelle VAN HEERS pour la Belgique et M. Sandor DUSIK pour la Hongrie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité (Rapport RC).
4. Le Rapport RC a été adopté par le GRECO, après examen et débat, conformément à l'article 31.7 du Règlement Intérieur, lors de sa 22^e Réunion Plénière (14-18 mars 2005).
5. Conformément à l'article 15 paragraphe 6 du Statut du GRECO et à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le Rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités tchèques et, dans la mesure du possible, leur efficacité en vue de se conformer aux recommandations du Rapport d'Evaluation.

II. ANALYSE

6. Il a été rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO avait adressé 9 recommandations à la République Tchèque. La conformité à ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO recommande de lutter non seulement contre la corruption réelle mais aussi d'améliorer la perception du public sur les dangers de la corruption qui peut nuire aux fondements économiques, sociaux et politiques de la société tchèque, et donner une haute priorité aux recherches objectives sur la corruption dans le pays.*
8. Les autorités tchèques ont signalé que c'est le ministère de l'Intérieur qui s'occupe de la sensibilisation à l'égard de la corruption, essentiellement par le biais d'outils de relations publiques. Les sites Internet du ministère présentent le programme du gouvernement sur la lutte contre la corruption, divers rapports sur la corruption, des codes d'éthique, des contrats anticorruption ainsi que des informations sur les activités de lutte contre la corruption à l'étranger. En outre, le Service d'information du ministère de l'Intérieur fournit des informations sur la corruption. En 2003, une série de films a été réalisée sur ce thème. Des émissions de radio ont été diffusées aux niveaux national et régional sur la corruption, ses conséquences directes, etc. et le public a été informé de l'existence de la « ligne téléphonique anticorruption » (974 832 222) et de l'adresse électronique (stiznosti@mvcz.cz) qu'il peut utiliser pour communiquer des soupçons de corruption. Les pages web des tribunaux et du parquet fournissent également des liens Internet concernant la corruption et les mesures à prendre lorsqu'un agent de l'Etat demande un pot de vin.

9. Les autorités ont également indiqué que tous les ministères ont mis en place des programmes internes de lutte contre la corruption qui sont régulièrement évalués et mis à jour. Certains services, comme les Douanes et le Service des établissements pénitentiaires, où les risques de corruption sont jugés très importants, ont mis en place des programmes spécifiques de lutte contre la corruption. La plupart des ministères (Intérieur, Justice, Agriculture, Environnement, Transports, Finances, Industrie, Travail et Affaires Sociales) ont mis en place leurs propres systèmes de rapport de soupçons de corruption (lignes téléphoniques spéciales ou adresses électroniques) accessibles au public.
10. Les autorités ont, en outre, indiqué que le ministère de l'Intérieur a lancé deux initiatives en février 2005. Tout d'abord, une « page web centrale sur la lutte anti-corruption » est devenue pleinement opérationnelle. Cette page web centralisée, qui comporte des liens pertinents vers les autorités gouvernementales responsables, et fournit des descriptions des infractions pénales en matière de corruption et des conseils sur les autorités de police à contacter permet au public de déposer et d'examiner des rapports concernant des soupçons de corruption. Le lancement du site web s'est accompagné de la publication de brochures et de dépliants contenant la même information. Deuxièmement, dans le cadre du programme « Prévention de la corruption » les autorités ont annoncé la création de plusieurs subventions visant à soutenir des activités civiques destinées à informer le public sur le phénomène de la corruption, à mettre en place une infrastructure de services de conseils et à effectuer des recherches. Les subventions seront octroyées aux candidats à l'issue d'un concours.
11. Enfin, les autorités ont fait état de l'existence du Centre de contact et d'information pour les victimes de la corruption, qui se propose notamment de soutenir la recherche scientifique sur la corruption et la recherche effectuée par une agence indépendante, CVVM. En février 2005, celle-ci a présenté les résultats d'une enquête sur les perceptions du public montrant que la corruption était considérée comme le deuxième problème majeur en République Tchèque (après le chômage).
12. Le GRECO a pris note des mesures indiquées concernant la sensibilisation du public. Il se félicite de l'utilisation des diverses formes d'outils de communication pour accroître l'information du public concernant la corruption, ses dangers et la manière de rapporter des soupçons de corruption ; par conséquent, cette partie de la recommandation a été mise en œuvre. Le GRECO considère qu'une certaine attention a été portée aux recherches sur la corruption, mais qu'il serait possible de faire davantage dans ce domaine.
13. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandations ii. et vi.

14. *Le GRECO recommande de mettre en place une formation adéquate à destination des agents chargés de mettre en œuvre les techniques spéciales d'enquête, ainsi que des lignes directrices quant à leur utilisation et de s'assurer qu'il est possible d'appliquer les techniques spéciales d'enquête dans la détection des enquêtes relatives aux infractions graves de corruption (recommandation ii).*
15. *Le GRECO recommande d'organiser à bref délai une formation en matière d'enquêtes à l'intention des forces de police affectées à la lutte contre la corruption (recommandation vi).*
16. Les autorités tchèques ont indiqué que le contenu de ces recommandations était inclus dans le Programme gouvernemental de lutte contre la corruption. Ainsi, plusieurs activités d'éducation et

de formation ont été mises en œuvre dans le cadre de ce programme. Les autorités ont cité notamment le *Cours spécial sur les mesures d'instruction* organisé par le ministère de l'Intérieur. Ce cours comporte des éléments théoriques et pratiques, il totalise 304 heures, et est dispensé dans le cadre de sessions hebdomadaires, de leçons et de cours par correspondance. Il couvre des thèmes tels que les activités opérationnelles ou d'investigation, le droit et la science pénale. Depuis septembre 2002, ce cours obligatoire est destiné aux policiers travaillant à l'Unité de lutte contre la corruption et les infractions économiques graves (UOKFK) du Service de police criminelle. Les diplômés du cursus doivent pouvoir effectuer des tâches de police hautement qualifiées et sophistiquées liées à des activités opérationnelles ou d'investigation lorsqu'ils effectuent des recherches, des vérifications et des enquêtes concernant des crimes financiers graves, essentiellement de corruption, en application des dispositions de l'article 158b de la Loi sur la procédure pénale (moyens d'enquête et conditions de leur mise en œuvre) et de l'article 23a de la Loi sur la police (permission d'employer des moyens d'enquête additionnels). Le cours est organisé chaque année et quelque 75 officiers de police l'ont suivi depuis 2002.

17. Les autorités ont également indiqué que le ministère de l'Intérieur a organisé en 2003 des formations en coopération avec des organisations internationales et d'autres Etats : sur les principes d'intégrité et de déontologie de la police, formation qui a produit des documents pédagogiques pour les écoles de police de niveau intermédiaire ; sur la corruption dans l'administration nationale, formation suivie par 45 hauts fonctionnaires de la police, du Service de sécurité et de renseignement et du Parquet ; et sur la déontologie policière et la société multiculturelle, formation à laquelle ont participé 25 fonctionnaires de police.
18. Les autorités ont également déclaré que le Parquet général préparait une instruction de nature générale (en vertu de l'article 12 de la Loi sur le ministère public) précisant les moyens opérationnels ou d'investigation à utiliser dans les enquêtes sur des infractions de corruption, trafic de drogue, contrefaçon, etc. L'instruction devrait être finalisée avant la fin de 2005. Le Parquet a également l'intention de prendre des mesures visant à impliquer les procureurs dans la formation des policiers concernant les procédures pénales engagées en vertu de traités internationaux sur la corruption.
19. Le GRECO s'est félicité des progrès rapportés en matière de formation des membres des forces de l'ordre chargés des enquêtes dans les affaires de corruption. Il a particulièrement apprécié l'introduction d'une formation obligatoire pour ces agents et le fait que cette formation soit renouvelée tous les ans. Le GRECO a appris avec satisfaction que le Parquet général était en train de préparer des directives concernant les enquêtes en matière de corruption.
20. Le GRECO conclut que les recommandations ii et vi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

21. *Le GRECO recommande de remanier en profondeur le programme gouvernemental de lutte contre la corruption en République Tchèque afin (i) que l'(les) instance(s) chargée(s) de sa mise en oeuvre et de la coordination avec d'autres autorités compétentes soit(ent) clairement identifiée(s), (ii) qu'une série d'objectifs très ciblés et mesurables ainsi que les mesures détaillées nécessaires pour les atteindre soient indiquées et (iii) que ce programme soit mieux connu des institutions publiques tchèques (notamment de celles concernées par sa mise en œuvre) et du grand public.*
22. Les autorités tchèques ont indiqué que le ministre de l'Intérieur a été nommé responsable de la coordination générale des mesures gouvernementales de lutte contre la corruption et devaient

rendre compte tous les ans des progrès réalisés (Décret du Gouvernement de la République tchèque n° 473 du 19 mai 2003). A cette fin, le ministère de l'Intérieur a mis en place un comité de coordination interservices pour la lutte contre la corruption comprenant des représentants de tous les ministères, tous les coordinateurs de la lutte contre la corruption dans les services, le Service de sécurité et de renseignement, le Secrétariat du Gouvernement, le Parquet général, la Cour des comptes, l'Office pour la protection de la concurrence économique, l'Office de l'arpentage, de la cartographie et du cadastre ainsi que des représentants de Transparency International. Ce comité, qui se réunit régulièrement (une à deux fois par an), a principalement pour objectif de définir les priorités de la politique de lutte contre la corruption du gouvernement et de rendre compte des mesures prises dans le cadre de cette politique.

23. Les autorités ont présenté le Programme gouvernemental actualisé de lutte contre la corruption qui comprend une série d'objectifs très ciblés et mesurables, ainsi que les mesures détaillées nécessaires pour atteindre ces objectifs ; le chapitre A concerne la législation, le chapitre B, les mesures structurelles et le chapitre C, le domaine de la coopération internationale. Chaque partie du programme définit un objectif, précise quelle est l'autorité responsable de sa mise en œuvre et fixe une date limite pour la mise en œuvre.
24. Le GRECO a pris note des informations fournies. Il a estimé que la première partie de la recommandation (i) a été mise en œuvre, puisque la responsabilité générale du programme de lutte contre la corruption a été confiée au ministère de l'Intérieur et que plusieurs organes ont été chargés de la mise en œuvre du programme. En outre, la seconde partie de la recommandation (ii) a été mise en œuvre, puisque des objectifs ciblés et mesurables ainsi que les mesures détaillées nécessaires pour les atteindre ont été indiquées dans le programme actualisé. En ce qui concerne la sensibilisation au programme (iii), le GRECO s'est déclaré satisfait de la réponse des autorités détaillée sous l'examen de la Recommandation i.
25. Le GRECO conclut que la recommandation (iii) a été mise en œuvre de façon satisfaisante

Recommandation iv.

26. *Le GRECO recommande de favoriser la transmission des soupçons de corruption par les citoyens et de mettre en place des programmes appropriés et efficaces de protection des victimes et des témoins.*
27. Les autorités tchèques ont indiqué que la plupart des ministères (Intérieur, Justice, Agriculture, Environnement, Transports, Finances, Industrie, Travail et Affaires Sociales) ont mis en place des lignes téléphoniques spéciales ou des adresses électroniques permettant aux citoyens de contacter les autorités en cas de soupçons de corruption.
28. Pour renforcer la lutte contre la corruption, le ministère de l'Intérieur a mis sur pied le *Centre de contact et d'information pour les victimes de la corruption*, au moyen de l'Instruction n° 16 du 24 juin 2003 du directeur du Service de la politique de sécurité. Le Centre a pour objectifs d'offrir des conseils par le biais de la ligne téléphonique et par courriel, de suivre et de soutenir les recherches scientifiques sur la corruption, de suivre et de soutenir les activités des ONG engagées dans la lutte contre la corruption, de coopérer activement avec le Service de l'audit et du contrôle internes et le Service de la presse et des relations publiques du ministère de l'Intérieur ainsi qu'avec la Section des marchés publics du ministère de l'Intérieur, qui gère la ligne téléphonique et l'adresse électronique en question. Le Centre devra collaborer activement avec d'autres services aussi du ministère de l'Intérieur et les ONG intéressées sur des questions telles que la rédaction de textes législatifs, l'éducation et la formation des fonctionnaires

nationaux. En 2003, le Centre a reçu plus de vingt allégations de corruption, la plupart envoyées par courrier électronique.

29. Les normes concernant la protection des témoins sont mises en œuvre au moyen de la Loi sur la police (n° 283/1991) et la Loi sur la protection spéciale des témoins dans les procédures pénales (n° 137/2001). Ces deux lois permettent d'assurer la protection personnelle des témoins. Lorsque la sécurité d'un témoin ou d'un de ses proches parents est menacée et si aucune protection fiable ne peut être assurée par d'autres moyens, on devra recourir à une mesure permettant de cacher son identité et sa comparution dans une procédure pénale (c'est ce qu'on appelle un « témoin caché ». Parmi les autres moyens possibles d'assurer la protection d'un témoin, on peut citer le changement d'identité, le changement de résidence (avec les membres de la famille), ainsi que l'aide à l'intégration dans un nouvel environnement. Plusieurs amendements à cette dernière loi sont en cours de préparation pour permettre l'installation (« relocation ») d'un témoin dans un pays étranger, la protection spéciale des témoins en relation avec des procédures pénales à l'étranger et la participation de témoins à des procédures devant des cours ou tribunaux internationaux. Les autorités tchèques ont déclaré en outre qu'une somme provenant du budget de l'Etat a été allouée aux programmes spéciaux de protection des victimes et des témoins pour 2005.
30. Le GRECO a pris note des informations fournies. Il a estimé que des mesures appropriées avaient été prises pour faciliter la déclaration des soupçons de corruption par des membres du public. Il a estimé en outre que la législation actuelle comporte des garanties concernant la protection des témoins et des victimes.
31. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

32. *Le GRECO recommande de réorganiser et rationaliser les fonctions opérationnelles et d'enquête de la police, et de mener à terme dans les meilleurs délais la fusion de ces fonctions.*
33. Les autorités tchèques ont indiqué qu'un amendement au Code de procédure pénale était entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002 et qu'en conséquence, plusieurs services de la police criminelle avaient fusionné pour devenir le Service de la police et des enquêtes criminelles (SKPV). En outre, une décision du ministre de l'Intérieur (15 mars 2003) a constitué le nouveau Service des enquêtes sur la corruption et la criminalité financière du Service de la police et des enquêtes criminelles (ÚOKFK). En effet, la corruption et d'autres infractions graves comme le blanchiment d'argent, la criminalité organisée et le terrorisme sont considérés comme constituant des menaces graves pour le régime démocratique et le système financier de la République Tchèque, et exigent une bonne coordination au sein de la police ainsi que des méthodes et des outils d'enquêtes opérationnelles.
34. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

35. *Le GRECO recommande de donner la priorité aux activités de l'Unité de lutte contre la corruption et les infractions graves, en augmentant ses ressources humaines et techniques.*
36. Les autorités tchèques ont indiqué que les changements structurels décrits précédemment (voir la recommandation v.) et la création du Service de répression des bénéfices illégaux et des

infractions fiscales ont permis de répartir les compétences dans la lutte contre la criminalité économique, y compris la corruption, et d'établir des spécialisations des agents de l'ÚOKFK. En outre, les autorités déclarent que les ressources matérielles ont été portées à un niveau adéquat, ce qui a permis d'améliorer l'efficacité de la police sans accroître ses effectifs. Les statistiques fournies par les autorités tchèques confirment qu'en 2002-2003, le nombre des enquêtes sur des affaires de corruption a augmenté de 115 %, alors que le nombre des agents spécialisés dans ces enquêtes a diminué légèrement, en passant de 48 à 45.

37. A la lumière des informations fournies, le GRECO reconnaît que les changements structurels et les améliorations techniques effectués répondent de manière satisfaisante à l'objectif de la recommandation vii. Il exprime l'espoir que l'UOFK continuera de travailler avec autant de dynamisme et d'efficacité que ces dernières années.
38. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été traitée de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

39. *Le GRECO recommande de renforcer le rôle de l'institution du Médiateur dans la prévention et la lutte contre la corruption et d'améliorer de manière effective la perception du public sur ce rôle de l'institution du médiateur.*
40. Les autorités tchèques ont rappelé que le Médiateur a un mandat implicite en matière de lutte contre la corruption mais qu'il n'est pas impliqué systématiquement dans des activités de cette nature. Il contribue à la lutte anticorruption lorsqu'il examine des plaintes concernant des abus administratifs dans la fonction publique. Le Médiateur sensibilise le public aux risques de corruption, promeut la bonne gouvernance et l'éthique dans la fonction publique, met en évidence les insuffisances du contrôle interne des services de l'Etat, contribue à la transparence de l'administration, engage des procédures disciplinaires et rend compte des infractions de corruption aux autorités chargées de l'application de la Loi.
41. Les autorités ont ajouté que depuis 1999, le Médiateur avait été confronté à quatre reprises à des soupçons raisonnables de corruption et qu'il avait présenté un de ces cas au Parquet.
42. Les autorités ont montré que le Médiateur participe activement à des manifestations qui contribuent à sensibiliser le public à cette institution (conférences, contacts avec les médias et débats publics, etc.).
43. Le GRECO a pris note des informations fournies, qui rajoutent quelques éléments à la description du rôle du Médiateur.
44. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ix.

45. *Le GRECO recommande de reconsidérer le système des immunités des membres du Parlement, en établissant des critères spécifiques et objectifs, qui seraient susceptibles d'être appliqués au moment de déterminer si l'immunité (inviolabilité) doit être levée ; le GRECO recommande également aux autorités tchèques de reconsidérer le système en place en tenant compte du fait qu'il empêche les poursuites contre une personne soupçonnée d'une infraction pénale après que celle-ci a perdu sa condition de membre du Parlement.*

46. Les autorités tchèques ont indiqué qu'une proposition visant à modifier la Constitution pour limiter les immunités des parlementaires (députés et sénateurs) avait été repoussée par le Parlement en janvier 2005.
47. Le GRECO a noté que la limitation des immunités des parlementaires avait été examinée par le Parlement. Cependant, la recommandation ix concerne également les aspects procéduraux de la levée des immunités, qui apparemment n'ont pas été traités.
48. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

49. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la République tchèque a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante la grande majorité des recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Premier Cycle.** Les recommandations ii, iii, iv, v et vi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations vii et viii ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i et ix ont été partiellement mises en œuvre.
50. Le GRECO invite le chef de la Délégation de la République Tchèque à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i et ix avant le 30 septembre 2006.