



Adoption : 22 mars 2013
Publication : 4 avril 2013

Public
Greco RC-III (2013) 1F

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur la République Tchèque

« Incriminations (STE n° 173 et 191, PDC 2) »

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 59^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 mars 2013)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de la République tchèque pour mettre en œuvre les 13 recommandations du Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la République tchèque (voir le paragraphe 2), concernant deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE n° 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la République tchèque lors de sa 50^{ème} Réunion Plénière (18 mars-1^{er} avril 2011). Ce rapport a été rendu public le 29 avril 2011 après autorisation des autorités tchèques (Greco Eval III Rep (2010) 10F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de la République tchèque ont soumis, le 31 octobre 2012, leur Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le Rapport de Conformité a été établi à partir de ce rapport.
4. Le GRECO a chargé l'Italie et la Hongrie de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont M^{me} Anna PAGOTTO, Juge d'appel, ministère de la Justice, au titre de l'Italie, et M. Akos KARA, Chef de service, ministère de l'Administration publique et de la justice, au titre de la Hongrie. Ils ont été aidés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation figurant dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO a adressé 4 recommandations à la République tchèque concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO a recommandé d'établir clairement que la corruption de toutes les catégories d'employés du secteur public soit couverte, indépendamment de leur capacité à exercer ou non une influence essentielle sur la prise de décision finale dans le cadre de la prestation de services d'intérêt général.*

8. Les autorités de la République tchèque font savoir que la jurisprudence garantit que tous les agents et employés du secteur public sont couverts par les dispositions du Code pénal (ci-après « CP ») sur la corruption. Elles évoquent les « Orientations méthodologiques à l'usage des procureurs dans les affaires d'infractions pénales liées à la corruption » (ci-après « les Orientations »), émises en septembre 2010 par le parquet général de la République tchèque pour préciser ses points de vue. D'après les Orientations, l'expression « traitement d'affaires relevant de la chose publique » doit être interprétée au sens large de sorte à couvrir toutes les activités liées à l'exécution de tâches importantes pour la société et ne peut être limitée aux tâches relevant de la compétence d'un agent public. L'expression couvre sans ambiguïté : 1) les activités de toute personne chargée de traiter des affaires qui est investie de pouvoirs de décision ; 2) les activités de toute personne chargée de traiter des affaires qui n'est pas investie de pouvoirs de décision, mais dont les activités déterminent le traitement d'affaires relevant de la chose publique ; 3) les activités de toute personne coopérant au traitement d'affaires relevant de la chose publique (ces activités n'ont pas un caractère de décision mais plutôt de contrôle) (page 23 des Orientations).
9. En outre, les autorités soulignent que les Orientations décrivent trois conditions qu'une personne doit remplir pour être considérée comme un agent public au sens du CP : 1) être visée aux points a à i de l'article 127/1 du CP ; 2) accomplir des tâches de l'Etat ou de la société ; et 3) à ces fins, utiliser les pouvoirs conférés pour accomplir les tâches en question. Si l'une de ces trois conditions n'est pas remplie, la personne concernée n'encourt pas de responsabilité pénale de même qu'elle ne jouit pas d'une protection en tant qu'agent public.
10. En outre, pour permettre de comprendre le sens des expressions « tâches de l'Etat ou de la société » et « pouvoirs conférés pour accomplir les tâches en question », les autorités citent le passage suivant des Orientations susmentionnées : « Les tâches de l'Etat ou de la société consistent en l'exécution d'activités qui présentent une grande importance pour la société, qui correspondent par nature à des activités d'un groupe de personnes qui les exécutent et qui sont spécifiées par la loi par rapport aux fonctions de chacune de ces personnes. L'exécution de tâches de l'Etat ou de la société recouvre les mesures visant à préparer de façon responsable les décisions à prendre, la prise effective des décisions et l'exécution des décisions adoptées (si elles sont prises par différentes autorités). L'exécution de tâches de l'Etat ou de la société n'inclut pas l'exercice d'emplois auxiliaires, manuels ou mineurs ayant trait à des tâches techniques, administratives ou de sécurité (techniciens, dactylographes, porte-parole, portiers, membres du service de la sécurité, personnel de soutien, etc.). »
11. Tout en prenant note des informations communiquées ci-dessus, le GRECO estime qu'elles ne modifient pas les conclusions du Rapport d'Evaluation sur ce point. Alors que les autorités concluent que l'ensemble des agents et employés du secteur public sont visés par les dispositions sur la corruption conformément aux prescriptions de la Convention pénale sur la corruption, le GRECO estime que les dispositions du CP tchèque sur la corruption restreignent l'éventail des personnes couvertes nonobstant un concept plus large de tâches accomplies – tâches en rapport avec le « traitement d'affaires relevant de la chose publique ». Le GRECO reconnaît que, conformément à la jurisprudence, le concept en question inclut les tâches qui ont des incidences sur la société (ou un groupe important de citoyens) et ne se limite pas aux tâches exécutées par les agents publics. Néanmoins, étant donné que la définition d'un agent public est limitée à une liste spécifique de personnes employées par les pouvoirs publics, on ne sait toujours pas si les employés de base du service public (par exemple, secrétaires, porte-parole, archivistes, etc.) sont couverts. Par exemple, les employés du secteur public dont les activités ou les tâches n'ont pas d'incidences sur la société ou sur un groupe important de citoyens sont ainsi

exclus du champ d'application des dispositions sur la corruption, en ce sens qu'ils ne peuvent pas être considérés comme le sujet d'un acte de corruption passive (article 331 du CP tchèque) ou la cible d'un acte de corruption active (article 332 du CP tchèque). Pour ces raisons, le GRECO considère que la préoccupation à la base de la recommandation doit encore être dissipée.

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

Recommandation ii.

13. *Le GRECO a recommandé d'examiner la possibilité de modifier l'article 332 du Code pénal, pour veiller à ce qu'il prenne en compte sans ambiguïté les actes de corruption active commis grâce à des intermédiaires.*
14. Les autorités de la République tchèque signalent que les experts du ministère de la Justice et les agents du parquet général ont examiné la recommandation de façon formelle et décidé de ne pas amorcer de processus de modification, étant parvenus à la conclusion que le texte de l'article 332 du Code pénal couvre les infractions de corruption active commises à travers des intermédiaires.
15. Les autorités mentionnent le paragraphe 45 des Orientations méthodologiques, d'après lequel : « Le versement d'un pot-de-vin consiste en un transfert direct d'un avantage illicite sous forme d'argent ou d'une autre valeur matérielle, ainsi qu'en un transfert indirect d'un avantage matériel ou d'un autre avantage ou en la fourniture de services réciproques. Un pot-de-vin peut être versé à la personne qui traite des affaires relevant de la chose publique (ou en relation avec les activités de l'auteur de l'infraction ou d'un tiers) ou à un intermédiaire. »
16. Le GRECO prend note des informations communiquées. Dans le Rapport d'Evaluation, le GRECO a relevé que les commentaires du Code pénal semblent confirmer que les infractions de corruption active commises par le biais d'intermédiaires sont visées, mais a conclu que l'absence de l'élément des intermédiaires dans la disposition relative à la corruption active pourrait poser problème, compte tenu du fait que cet élément figure expressément dans la disposition consacrée à la corruption passive (Paragraphe 75 du Rapport d'Evaluation). Le GRECO convient que les Orientations précisent que le CP couvre les infractions de corruption active commises par le biais d'intermédiaires, et se félicite que les autorités ont examiné de manière formelle le fait de savoir s'il est nécessaire d'apporter des modifications à la législation pour préciser que les corrupteurs utilisant des intermédiaires sont passibles de sanction en vertu des dispositions du CP, conformément aux exigences de la recommandation.
17. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation iii.

18. *Le GRECO a recommandé de modifier l'article 333 du Code pénal consacré au trafic d'influence, en veillant à ce que l'ensemble des exigences de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) soient respectées, notamment pour ce qui est de l'acceptation d'une offre ou d'une promesse d'avantage indu et des situations de présomption d'influence.*

19. Les autorités de la République tchèque signalent que le ministère de la Justice a élaboré une proposition¹ visant à modifier l'article 333 du CP (trafic d'influence), qui a été soumise au gouvernement avant fin février 2013 et pourra ainsi entrer en vigueur en juillet 2013.
20. Les autorités ajoutent que, d'une façon générale, elles n'estiment pas qu'il soit nécessaire d'apporter des modifications au CP concernant l'application des dispositions sur le trafic d'influence aux personnes qui prétendent exercer une influence induue sur le processus décisionnel d'une personne quelle qu'elle soit. Elles soulignent qu'en pareilles circonstances, la partie active agit sur la base d'une erreur matérielle et n'est donc punissable qu'en vertu des dispositions relatives à la tentative de trafic d'influence. D'autre part, elles indiquent que dans ces cas, la partie passive est réputée avoir commis des irrégularités ou une tentative d'irrégularités.
21. Le GRECO se réjouit du projet d'amendement élaboré par les autorités tchèques, qui prévoit d'insérer les termes « accepte la promesse de pot-de-vin » à l'article 333 du Code pénal. Une fois adoptée, la disposition modifiée sur le trafic d'influence comblera les lacunes relevées par le Rapport d'Evaluation. Le GRECO considère qu'avec ce projet de modification, les exigences de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) auront été respectées.
22. Le GRECO conclut par conséquent que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

23. *Le GRECO a recommandé de préciser sans équivoque comment la corruption d'arbitres étrangers et de jurés étrangers est incriminée en République tchèque, ainsi que de signer et ratifier dès que possible le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191).*
24. Les autorités de la République tchèque signalent que toutes les autorités concernées ont examiné la recommandation et conviennent en général que le cas de figure où un juré étranger ou un arbitre étranger est assimilé à un agent public est clairement couvert par les dispositions du CP et, à ce titre, suffit pour couvrir la corruption d'arbitres étrangers et de jurés étrangers qui ne sont à l'accoutumée pas assimilés à des agents publics. Elles indiquent aussi qu'elles ne sont pas en mesure de fournir d'éléments de jurisprudence étayant leur argumentation, sachant qu'aucune procédure judiciaire n'a visé un juré étranger ou un arbitre étranger.
25. Les autorités renvoient aux explications figurant dans les Orientations pour mieux expliquer la situation des jurés et arbitres étrangers. Elles indiquent en particulier qu'aux fins des poursuites visant les infractions de corruption, la législation tchèque dispose que les jurés et arbitres étrangers sont assimilés à des agents publics s'ils entretiennent une certaine forme de relation de travail avec un organe judiciaire d'un Etat étranger ou un organe judiciaire international (par exemple, s'ils exercent des fonctions dans un tel organe ou sont employés par un tel organe ou travaillent pour le compte d'un tel organe). Dans le cas d'un arbitre étranger qui n'est pas membre d'une cour d'arbitrage permanente, les autorités indiquent qu'il sera criminalisé en vertu des dispositions générales sur la corruption en relation avec « ses activités commerciales ou celles d'autrui » ou avec le « traitement d'affaires relevant de la chose publique ».

¹ Le texte modifié proposé de l'article 333 – **Trafic d'influence** est le suivant : « (1) Quiconque demande, **accepte la promesse de pot-de-vin** ou accepte un pot-de-vin pour user ou pour avoir usé de son influence directement ou par l'entremise d'un tiers sur l'exercice des fonctions d'un agent public encourt une peine d'emprisonnement maximale de trois ans. (2) Quiconque accorde, offre ou promet un pot-de-vin à un tiers pour le motif énoncé à l'alinéa 1 encourt une peine d'emprisonnement maximale de deux ans.

26. Les autorités font savoir que la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191) n'a pas encore été envisagée.
27. Le GRECO prend note des informations communiquées. Le GRECO rappelle que la corruption de jurés et arbitres étrangers constitue déjà une infraction pénale aux termes du CP tchèque, même si la République tchèque n'a pas ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191). Le premier volet de la recommandation porte sur la clarification du fait de savoir si et, le cas échéant, comment la corruption d'arbitres étrangers et de jurés étrangers est explicitement couverte par le CP. Le GRECO se félicite que les autorités ont maintenant examiné la question de manière formelle et convenu des dispositions applicables aux jurés étrangers et arbitres étrangers – ceux qui entretiennent une relation de travail avec un organe judiciaire d'un Etat étranger ou avec un organe judiciaire international, d'une part, et ceux qui n'en entretiennent pas, d'autre part. Cela étant, le deuxième volet de la recommandation, qui porte sur la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191), n'a pas encore été mis en œuvre.
28. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

29. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO a adressé 9 recommandations à la République tchèque concernant le Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandations i à ix.

Le GRECO a recommandé de :

- prendre des mesures afin que les dons des adhérents soient pris en compte de façon adéquate dans les rapports financiers des partis et mouvements politiques ;*
- établir des règles précises pour l'estimation et la déclaration des dons en nature, y compris les prêts (lorsque les modalités et conditions y afférentes s'écartent des conditions habituelles du marché ou lorsque le prêt est passé par pertes et profits) et les autres biens et services (autres que le travail bénévole de non-professionnels) fournis en-dessous de leur valeur de marché ;*
- rechercher des solutions permettant de consolider la comptabilité des partis et mouvements politiques, de sorte à inclure les comptes des entités liées, directement ou indirectement, à ces partis ou mouvements politiques ou se trouvant d'une quelconque manière sous leur contrôle ;*
- veiller à ce que les rapports financiers des partis et mouvements politiques soient publiés d'une façon facilitant l'accès au public ;*
- rendre obligatoires (i) une divulgation plus détaillée des dépenses de campagne dans le rapport financier annuel et (ii) une déclaration et une divulgation plus fréquentes des dons supérieurs à une certaine valeur reçus par les partis et mouvements politiques en relation avec les campagnes électorales ;*

- assujettir, dans la plus large mesure possible, les candidats aux élections faisant campagne séparément des partis ou mouvements politiques à des normes de transparence comparables à celles qui s'appliquent aux partis ou mouvements politiques eux-mêmes ;

- envisager de prendre des mesures supplémentaires afin de renforcer l'indépendance des commissaires aux comptes qui doivent certifier les comptes des partis ou mouvements politiques ;

- (i) veiller à la mise en place d'un mécanisme indépendant pour le contrôle du financement des partis et mouvements politiques et des campagnes électorales (y compris celles des candidats), conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ; (ii) doter ce mécanisme du mandat, des pouvoirs et des moyens appropriés pour contrôler le financement des partis et mouvements politiques et des campagnes électorales de manière efficace et proactive, enquêter sur les allégations d'infraction à la réglementation relative au financement politique et, le cas échéant, imposer des sanctions ; et (iii) établir un processus clair pour le dépôt et (ensuite) l'instruction des plaintes des citoyens et des médias concernant le financement des partis et mouvements politiques et des campagnes électorales ;

- (i) introduire des sanctions adaptées (souples) pour l'ensemble des infractions à la Loi sur les partis politiques, en plus de l'éventail actuel de sanctions ; et (ii) rendre possible l'imposition de sanctions aux candidats d'une liste électorale en cas de manquement à la Loi N° 424/1991 Coll. sur la formation des partis et mouvements politiques.

30. Dans le Rapport de Situation, les autorités ont fait savoir que, le 1^{er} juin 2012, le ministère de l'Intérieur a présenté au gouvernement un projet de loi sur la surveillance de la gestion des partis et mouvements politiques qui incluait des propositions de modifications à la loi sur l'association au sein d'un parti politique. Elles indiquent aussi que lors d'un conseil des ministres le 19 septembre 2012, le gouvernement a décidé de suspendre les négociations sur le projet de texte pendant une durée d'un mois. D'après une mise à jour datant du 9 février 2013, le gouvernement a rejeté le projet de loi en ce qui concerne l'établissement d'un nouveau bureau administratif central le 9 janvier 2013. Les autorités précisent que le premier volet du projet de loi, qui a trait à l'établissement d'un nouvel organe administratif central indépendant pour la surveillance de la gestion des partis politiques et mouvements politiques ainsi qu'à la structure et au champ des activités de cet organe, est en cours de réexamen afin de le reformuler complètement. Toutefois, elles font ensuite savoir que le gouvernement s'est prononcé contre l'établissement d'un nouvel organe administratif central, et plutôt pour un statu quo institutionnel. Cela signifie que le contrôle externe du financement des partis politiques continuera d'être exercé par la Commission de surveillance de la Chambre des députés, qui se compose actuellement de 14 membres désignés par les groupes politiques représentés au Parlement. Les autorités affirment également que les modifications proposées à la loi sur l'association au sein d'un parti politique qui faisaient référence ou étaient liées à l'expression « nouveau bureau » (par exemple, en ce qui concerne les sanctions) seront révisées dans le souci de renforcer le contrôle public à travers des mesures garantissant la transparence de la gestion financière des partis politiques.

31. Le GRECO prend note de l'intention déclarée des autorités de mettre en œuvre les recommandations formulées dans ce domaine. Toutefois, le GRECO regrette le fait que le gouvernement a rejeté un projet de texte qui était susceptible de satisfaire aux exigences de la quasi-totalité des recommandations. Le GRECO regrette de même l'objection du gouvernement à l'établissement d'une nouvelle autorité de surveillance indépendante, prescrit par la

recommandation viii conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le GRECO est particulièrement préoccupé par la décision du gouvernement de maintenir le dispositif institutionnel actuel de surveillance du financement des partis et mouvements politiques, inefficace et non indépendant, dont les failles ont été décrites en détail dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 67). Le GRECO considère que le projet de loi, désormais rejeté, a proposé d'introduire un régime de sanctions plus complet, plus souple et assorti de l'obligation d'établir des rapports financiers plus détaillés. Cela aurait contribué à accroître la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales en République tchèque, dans la mesure où la surveillance aurait alors reposé sur un mécanisme efficace et indépendant, et non sur une instance composée uniquement de représentants de partis politiques. Dans ce contexte où un projet de loi présenté au gouvernement et aussi examiné par le GRECO a été rejeté et où un processus d'élaboration d'un texte complètement nouveau a ainsi été amorcé, le GRECO ne peut que conclure que les recommandations i à ix n'ont pas été mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

32. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la République tchèque n'a mis en œuvre de façon satisfaisante qu'une seule des treize recommandations figurant dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** Au regard du Thème I – Incriminations, la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante, les recommandations iii et iv ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation i n'a pas été mise en œuvre. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i à ix n'ont pas été mises en œuvre.
33. Pour ce qui est des incriminations, les mesures prises pour mettre les articles du Code pénal (CP) tchèque ayant trait au trafic d'influence en conformité avec ceux de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et les délibérations formelles entreprises en vue de préciser que le CP couvre les cas de corruption active commise par le truchement d'intermédiaires constituent des signaux importants de la volonté et du sérieux des autorités tchèques pour mettre en œuvre les recommandations au titre de ce thème. Cela étant, le GRECO regrette que des clarifications soient encore nécessaires pour assurer que le CP couvre la corruption de toutes les catégories d'employés, y compris ceux qui exercent des fonctions auxiliaires, dans le secteur public. Enfin, le GRECO invite instamment les autorités à conclure le processus de ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191) dans les meilleurs délais.
34. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques, le GRECO considère que les efforts des autorités pour satisfaire aux prescriptions des recommandations au titre de ce thème sont significatifs. Cela étant, le GRECO regrette en particulier la réticence du gouvernement à établir un mécanisme administratif central indépendant pour le suivi du financement des partis et mouvements politiques et des campagnes électorales, lequel mécanisme revêt pourtant une importance cruciale pour garantir une application efficace et objective des règles sur le financement politique. En outre, le GRECO est très préoccupé par le rythme de progression des réformes dans ce domaine, sachant notamment que des projets prometteurs ont été abandonnés et que le gouvernement n'a amorcé un nouveau processus d'élaboration de modifications législatives qu'en janvier 2013. A la lumière de ce qui précède, le GRECO invite instamment les autorités tchèques à accélérer le processus législatif autant que possible et à prendre en compte, dans le cadre de ce processus, les prescriptions de la

Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

35. Au vu de ce qui précède et nonobstant les progrès relevés en rapport avec le Thème I, le GRECO constate un défaut total de conformité avec l'ensemble des recommandations au titre du Thème II et conclut que le niveau actuel de mise en œuvre des recommandations est « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Le GRECO décide donc d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne sont pas en conformité avec les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et invite le Chef de la Délégation tchèque à présenter un rapport sur les progrès de la mise en œuvre des recommandations i, iii et iv (Thème I – Incriminations) et des recommandations i à ix (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) au plus tard le 30 septembre 2013, conformément au paragraphe 2(i) de cet article.
36. Enfin, le GRECO invite les autorités tchèques à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.