

Strasbourg, 28 mars 2003

**Public**  
**Greco Eval I Rep (2002) 11F Final**

## Premier Cycle d'Evaluation

### Rapport d'Evaluation sur la République Tchèque

Adopté par le GRECO  
lors de sa 13<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 24-28 mars 2003)

## **I. INTRODUCTION**

1. La République Tchèque a été le 33<sup>e</sup> Etat membre du GRECO évalué au cours du Premier Cycle d'Evaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après dénommée « l'EEG ») était composée de M. Bernard J. Oosterop, ancien colonel de la police nationale néerlandaise, conseiller principal, Bureau du Secrétaire d'Etat permanent, ministère de la Justice (Pays-Bas, expert de la police), de M. Alastair Brown, Policy Group, Crown Office and Prosecutor Fiscal Service (Royaume-Uni, expert du parquet) et de M. Zaal Margvelashvili, Directeur adjoint du département du droit international, ministère des Affaires étrangères (Géorgie, expert en politique). Cette équipe, accompagnée de deux membres du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue en République Tchèque du 1<sup>er</sup> au 4 octobre 2002. Avant la visite, les experts de l'EEG avaient reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval I (2002) 35E) ainsi que des copies des lois applicables.
2. L'EEG a rencontré des représentants des institutions tchèques suivantes : le ministère de l'Intérieur, le bureau criminel du Présidium de la police, le service de sécurité et de renseignement, le ministère de la Justice, le parquet général, la Cour suprême, la sous-Commission chargée de la lutte contre la corruption de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et de la sécurité du Sénat, la Commission du mandat et des immunités de la Chambre des représentants, le ministère des Finances, l'Institut de pénologie et de prévention sociale, la Cour des comptes, la Chambre de commerce internationale, la Chambre économique de Prague, la Confédération tchèque-morave des syndicats, la Confédération des associations patronales et commerciales, Transparency International, la Chambre des Commissaires aux comptes, l'Université de Pardubice, la Faculté d'économie et d'administration, le Bureau pour la Protection de la Concurrence et le Défenseur public des droits (Médiateur).
3. Le GRECO est convenu, à sa deuxième réunion plénière (décembre 1999), que la procédure d'évaluation devant être utilisée pendant le premier cycle d'évaluation serait, conformément à l'article 10.3 de ses statuts, fondée sur les dispositions suivantes :
  - Principe Directeur 3 (ci-après dénommé « PDC3 ») : autorités chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption : statut juridique, compétences, moyens d'obtention des preuves, indépendance et autonomie) ;
  - Principe Directeur 7 (ci-après dénommé : « PDC7 ») : personnes ou organismes spécialisés chargés de la lutte contre la corruption, moyens dont ils disposent) ;
  - Principe Directeur 6 (ci-après dénommé : « PDC6 ») : immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption).
4. A la suite des réunions auxquelles il est fait référence au paragraphe 2 ci-dessus, les experts de l'EEG ont communiqué au Secrétariat leurs observations individuelles relatives à chacun de secteurs concernés ainsi que des propositions de recommandations sur la base desquelles le présent rapport a été préparé. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités tchèques ainsi que, dans la mesure du possible, leur efficacité, dans le but de se conformer aux obligations découlant des PDC 3, 6 et 7. Le rapport décrira tout d'abord la situation tchèque en matière de corruption, la politique générale dans le domaine de la lutte contre la corruption, les institutions et les autorités en charge de cette lutte, leur fonctionnement, leurs structures, leurs compétences, leur expertise, leurs moyens et leur degré de spécialisation, ainsi que le système des immunités. La deuxième partie contient une analyse critique de la situation décrite dans la première partie et évalue notamment la compatibilité du système en place en République Tchèque avec les engagements découlant des PDC 3, 6 et 7. Pour finir, le

rapport comprend une liste de recommandations formulées par le GRECO concernant la République Tchèque afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les principes directeurs énoncés.

## **II. DESCRIPTION GÉNÉRALE DE LA SITUATION**

5. La République Tchèque, située en Europe centrale, a des frontières avec l'Allemagne, l'Autriche, la Slovaquie et la Pologne. Sa superficie est de près de 79 000 km<sup>2</sup>. Sa capitale, Prague, se trouve au centre de la partie occidentale du pays. La République Tchèque se compose de deux régions : la Bohême (partie occidentale) et la Moravie (partie orientale).
6. La République Tchèque compte environ dix millions d'habitants dont 1,3 millions à Prague. La population comprend 94% de tchèques, 3% de slovaques, 0,6% de polonais, 0,5% d'allemands, 0,3% de roms et 0,2% de hongrois. Le chômage s'élève à environ 9% et il est d'environ 3,5% à Prague. L'inflation avoisine 4%. Le salaire moyen est d'environ de 14 740 Kc (375 €) par mois. Le PIB par habitant était d'approximativement de 12 498 € en 1999, ce qui est très inférieur à la moyenne des 15 pays membres de l'UE (59% en 1999).
7. Après une manifestation d'étudiants organisée au moment de la chute du mur de Berlin, le 17 novembre 1989, des manifestations plus importantes ont contraint le gouvernement communiste à démissionner le 3 décembre 1989. M. Vaclav Havel a été élu Président de la Tchécoslovaquie le 29 décembre 1989. Cette évolution a été qualifiée de «révolution de velours». A la fin de 1992, la Tchécoslovaquie s'est subdivisée en République Tchèque (Bohême et Moravie) et en République slovaque (Slovaquie). Cette séparation pacifique a été qualifiée de «divorce de velours».
8. En République Tchèque, le pouvoir législatif est exercé par le parlement qui comprend deux chambres, la Chambre des députés et le Sénat. Le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement sous la direction du Premier ministre (chef du gouvernement). Le Gouvernement est responsable devant la Chambre des Députés et doit avoir le soutien de sa majorité. La Constitution et les autres lois pertinentes déterminent les compétences de l'Etat et des autorités locales.
  - a. **Le phénomène de la corruption et la manière dont il est perçu en République Tchèque**
9. Il ressort des indicateurs existants de la corruption, qui vont de sondages d'opinion et d'indices spécialisés aux estimations des organes chargés des enquêtes pénales que la corruption (et la manière dont elle est perçue) est un problème pour grave en République Tchèque et qu'elle pourrait augmenter.
10. Sur la base des résultats obtenus pendant l'élaboration d'un rapport spécial analysant le degré de corruption en République Tchèque du point de vue du parquet, les actes de corruption ayant fait l'objet de poursuites pénales ont été observés essentiellement dans le secteur de la police tchèque et renvoient aux actes illégaux commis par des membres de la police tchèque dans l'exécution de leurs fonctions ou en relation avec ces fonctions.
11. D'après l'indice de perception de la corruption de *Transparency International* pour 2002, la République Tchèque vient au 52e rang des 99 pays étudiés et l'indice de perception est de 3,7 (sur une échelle allant de 1 (corruption maximale) à 10 (corruption minimale)). Il convient de signaler que le chiffre obtenu est tombé de 4,8 à 3,7 au cours des cinq dernières années.

12. L'EEG a été informée qu'aucun lien entre la criminalité organisée et la corruption n'a été constaté dans aucune affaire pénale traitée par le parquet.
13. Pour finir, l'EEG a entendu dire qu'il y a une perception publique croissante de la corruption au sein du système judiciaire bien qu'à ce jour les tribunaux aient été saisis de très peu d'affaires. Les autorités tchèques soulignent toutefois que, grâce à des mécanismes de contrôle appropriés et les procédures disciplinaires visant à assurer une conduite légale des juges, elles ne pouvaient pas partager cet avis.

*i) Législation<sup>1</sup>*

14. Bien que le mot « corruption » ne soit pas défini en tant que tel dans la législation pénale tchèque comme une infraction spécifique, le gouvernement juge la législation actuelle suffisante pour lutter efficacement contre la corruption. Les dispositions applicables du Code pénal sont les suivantes : article 160 de l'acceptation d'un présent donné en vue de corruption<sup>2</sup>, article 161, de la corruption active<sup>3</sup>, article 162 de la corruption indirecte<sup>4</sup> (voir le document Greco Eval I (2002) 35E). La législation pénale tchèque recouvre les avantages matériels et non matériels en relation avec les infractions de corruption.
15. La législation tchèque (Article 153 du Code Pénal)<sup>5</sup> contient une disposition spéciale concernant la « repentance effective » qui signifie que toute personne qui a payé un pot-de-vin ou a promis de le faire parce qu'elle a reçu une demande en ce sens ne doit pas être punie si elle rapporte ces faits volontairement et sans retard au procureur ou à la police.

---

<sup>1</sup> Il convient de noter que la traduction en anglais des textes législatifs mentionnés dans la version anglaise du document a été communiquée par les autorités tchèques.

<sup>2</sup> L'article 160 du Code pénal dispose que :

1) Toute personne qui, en relation avec la gestion des affaires d'intérêt général, accepte ou se fait promettre un présent donné en vue de corruption est punie de deux ans d'emprisonnement ou plus.

2) Toute personne qui demande un présent dans les circonstances contenues au paragraphe 1) ci-dessus est punie d'une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement.

3) L'emprisonnement de un à cinq ans est imposé à toute personne qui a commis les infractions contenues aux paragraphes 1) et 2) ci-dessus.

a) avec l'intention de se procurer un avantage substantiel pour soi-même ou pour autrui ou

b) si elle a commis un tel acte en tant qu'agent public.

4) Toute personne qui commet les infractions prévues aux paragraphes 1) et 2) est punie d'une peine de deux à huit ans d'emprisonnement :

a) si elle a commis avec l'intention de procurer un avantage important pour soi-même ou pour autrui ou

b) si elle commet un tel acte en tant qu'agent public avec l'intention de procurer un avantage important pour soi-même ou pour autrui.

<sup>3</sup> L'article 161 du Code pénal dispose que :

1) Toute personne qui, en relation avec la gestion des affaires d'intérêt général, accorde, offre ou promet à autrui un présent donné en vue de corruption est puni d'un an au plus d'emprisonnement ou d'une sanction pécuniaire

2) L'auteur d'un crime peut être condamné à une peine de 1 à 5 ans d'emprisonnement ou à une amende :

a) s'il commet un acte prévu au paragraphe 1 avec l'attention de se procurer pour lui-même ou pour autrui un bénéfice substantiel ou de causer à autrui un dommage substantiel ou d'autres répercussions particulièrement graves, ou

b) s'il commet un acte prévu au paragraphe 1 à l'encontre d'un agent public.

<sup>4</sup> L'article 162 du Code pénal énonce ce qui suit :

1) Toute personne qui sollicite ou accepte un présent donné en vue de corruption pour exercer une influence sur un agent public dans l'exercice de ses fonctions ou qui l'a déjà fait est puni de deux ans au plus d'emprisonnement.

2) Quiconque, pour les raisons visées au paragraphe 1 ci-dessus, sollicite, offre ou promet un présent donné en vue de corruption est puni d'un an au plus d'emprisonnement.

<sup>5</sup> Il faudrait également remarquer que le principe de la « repentance effective » s'applique aussi à une série d'autres infractions, bien qu'avec des conditions moins contraignantes.

16. De plus, la loi contient d'autres dispositions pertinentes en regard de la lutte contre la corruption qui recouvrent en particulier les infractions spécifiques de personnes dépositaires de l'autorité publique en vertu de la deuxième sous-section du chapitre III de la partie spéciale du Code pénal : des abus d'autorité d'un agent public (article 158)<sup>6</sup> et des entraves apportées par négligence à la réalisation d'une tâche incombant à un agent public (article 159)<sup>7</sup>.
17. De plus, les infractions pénales ci-après sont aussi pertinentes en regard de la lutte contre la corruption :
- violation des prescriptions régissant la cession de marchandises et de technologies assujetties à des procédures de contrôle en vertu de l'article 124a<sup>8</sup> ;
  - manquement aux obligations en cas de faillite et de concordat judiciaire conformément à l'article 126<sup>9</sup> ;
  - manquement aux obligations en cas d'administration des biens d'autrui en vertu de l'article 255<sup>10</sup> ;
  - utilisation abusive d'informations dans des relations commerciales en vertu de l'article 128<sup>11</sup> ;
  - manipulation frauduleuse d'offres publiques et de mises aux enchères publiques conformément aux articles 128a -128c du Code pénal<sup>12</sup> ;
  - autres infractions pénales visées au chapitre II de la Partie spéciale du Code pénal.
18. Une autre série de dispositions applicables dans le domaine de la lutte contre la corruption figure au paragraphe 149 du Code pénal et porte sur la concurrence déloyale. Les règles régissant la concurrence dans les relations économiques sont énoncées aux paragraphes 44 à 52 du Code

---

<sup>6</sup> Un agent public qui porte délibérément un préjudice à une autre personne ou procure un avantage injustifié à lui-même ou autrui commet une infraction en vertu du paragraphe 158 du Code pénal lorsqu'il :

- a. exerce son autorité d'une manière contraire à la loi ;
- b. dépasse les limites de son autorité ;
- c. n'accomplit pas une obligation résultant de son autorité.

<sup>7</sup> Un agent public qui, dans l'exercice de son autorité, déploie ou entrave substantiellement la réalisation d'une tâche importante par négligence commet une infraction punie par l'article 159 du Code pénal.

<sup>8</sup> Cette infraction est commise par quiconque passe outre une interdiction ou une restriction relative à la distribution de marchandises et de technologies faisant l'objet de règles spéciales ou par quiconque exporte des biens ou des technologies faisant l'objet de règles spéciales sans licence ou qui les transfère à un autre pays ou à une organisation qui a son siège à l'étranger ou encore à un dépositaire de l'autorité publique d'un autre pays.

<sup>9</sup> Cette infraction est commise par quiconque, après avoir déclaré une faillite, fait obstacle à la masse des biens de la faillite ou empêche manifestement l'administrateur de la masse des biens de la faillite d'exercer ses fonctions compromettant ainsi une évaluation complète et correcte des biens de la masse de la faillite ou la vente de ces biens ou par quiconque ne respecte pas son obligation légale de soumettre une assignation en déclaration de faillite.

<sup>10</sup> Une infraction est commise en vertu de l'article 255 du Code pénal par quiconque porte préjudice à une autre personne en ne respectant pas une obligation qui lui est imposée en vertu de la loi ou qui s'est engagée contractuellement à s'occuper des biens d'autrui ou à les administrer.

<sup>11</sup> Il en est ainsi lorsque l'auteur de l'infraction, dans l'intention de procurer un avantage ou un bénéfice à lui-même ou à autrui, utilise de façon injustifiée des informations qui n'étaient pas jusque-là publiques et qu'il a obtenues du fait de son emploi, de sa profession, de sa position ou de son activité professionnelle et dont la publication influe considérablement sur la prise de décisions dans le cadre des relations commerciales et entraîne ou provoque la réalisation d'un contrat ou d'une transaction sur un marché organisé de valeurs mobilières ou de produits (sous cette forme il s'agit de ce qu'il convient d'appeler «opérations d'initiés»), ou lorsqu'en qualité d'employé, de membre d'un organe, de partenaire, d'entrepreneur ou de participant aux activités de deux ou plusieurs entreprises ou organisations travaillant dans le même domaine ou dans un domaine analogue avec l'intention susmentionnée, il conclut ou provoque la conclusion d'un contrat au détriment de l'une ou de plusieurs de ces entreprises ou organisations.

<sup>12</sup> Il s'agit là de la sanction de différentes actions déloyales en relation avec une adjudication publique ou des enchères publiques.

du commerce (n° 513/1991 Coll.), qui qualifient de concurrence déloyale des agissements contraires à la déontologie de la concurrence et pouvant porter préjudice à d'autres concurrents ou consommateurs. La concurrence déloyale est interdite. Le Code du commerce définit certains types d'agissements pouvant relever des dispositions relatives à la concurrence déloyale. Il s'agit en particulier de publicité mensongère, de désignations mensongères de biens et de services, de mise à profit de la bonne réputation, de corruption, de dénigrement, de publicité comparative, de violation du secret commercial et d'atteinte à la santé des consommateurs et à l'environnement. Cette responsabilité se retrouve indirectement dans les dispositions de l'article 149 du Code pénal. En conséquence, il est aussi possible d'engager des poursuites en cas de corruption dans le secteur privé.

19. L'établissement ou l'utilisation d'une facture ou de tout autre document ou rapport comptable contenant des informations erronées ou incomplètes ou l'omission, contraire à la loi, d'enregistrer un paiement afin de commettre, de dissimuler ou de déguiser des infractions de corruption peut être considéré en droit pénal (article 125 du Code pénal) comme un concours unique d'infractions du fait de la présentation erronée de données relatives à la situation commerciale ou à l'état des avoirs<sup>13</sup> et de l'aide apportée aux fins d'une infraction consistant à accepter un présent en vue de corruption, de corruption active ou indirecte ou d'abus de pouvoir par un agent public. Dans ce contexte, l'infraction de traitement préférentiel prévue à l'article 66 du Code pénal<sup>14</sup> est aussi prise en considération.
20. Conformément à l'Article 8, paragraphe 1 de la Loi n°563/1991 relative à la comptabilité, les services comptables doivent tenir des livres de comptes exacts, complets, incontestables, compréhensibles, transparents et de manière à en garantir la continuité. Les paragraphes 2 à 6 dudit article contiennent les définitions des notions auxquelles il renvoie. Conformément à l'article 7 de la loi n°563/1991, les comptes annuels doivent donner une image véritable et équitable des capitaux, des responsabilités, des gains et des pertes, ainsi que la position financière de l'unité comptable.
21. Tout individu qui crée une association de malfaiteurs ou qui participe à ses activités ou la soutient est passible d'une sanction en vertu de l'Article 163a du Code pénal.
22. En vertu de l'Article 89, paragraphe 17 du Code pénal, l'expression « association de malfaiteurs » signifie toute association d'au moins trois personnes dotées d'une structure interne, avec répartition des fonctions et des activités, qui vise à commettre des infractions de manière systématique et intentionnelle.
23. En ce qui concerne la responsabilité des personnes morales, la doctrine juridique tchèque, fondée sur la tradition européenne continentale, part de l'idée de la responsabilité pénale individuelle des personnes physiques. Le Code pénal en vigueur régleme aussi cette question dans les dispositions sur les délinquants (Article 9 du Code pénal) et sur la culpabilité (articles 4, 5 et 6 du Code pénal).

---

<sup>13</sup> Cette infraction est commise notamment par quiconque ne tient pas sa comptabilité ou d'autres documents permettant d'avoir une vue d'ensemble de sa situation commerciale et de l'état de ses avoirs ou de les vérifier bien malgré l'obligation imposée par la loi, ou qui porte dans ses livres comptables, ses registres ou d'autres documents des données erronées ou manifestement trompeuses ou qui détruit ou endommage ses livres comptables, ses registres ou autres documents, les rend inutilisables ou les cache et porte ainsi atteinte aux droits de propriété d'une autre personne ou ne permet pas le calcul de l'impôt de manière appropriée et opportune.

<sup>14</sup> Une infraction est commise en vertu de l'article 166 du Code pénal par quiconque aide l'auteur de l'infraction dans l'intention de lui permettre d'échapper à des poursuites pénales, à une peine ou à des mesures correctives curatif ou à leur exécution.

24. En 2001, le gouvernement a approuvé un projet de principes pour la re-codification du droit pénal positif, qui prévoit notamment l'éventualité d'introduire la responsabilité pénale des personnes morales. Il y aura une nouvelle réglementation concernant la responsabilité pénale des personnes morales et les sanctions administratives qu'elles encourent, ce qui devrait être interdépendant. La poursuite d'une personne physique et la poursuite d'une personne morale pour un même acte ne seraient pas exclues.
25. Jusqu'à présent, en effet, seule la responsabilité des personnes morales dans les domaines du droit administratif et du droit civil s'appliquait en République Tchèque.
26. Pour ce qui est de la compétence, le principe de la territorialité s'applique. Les infractions commises sur le territoire tchèque sont jugées selon la législation tchèque. Est considérée comme une infraction commise sur le territoire tchèque toute infraction dont l'auteur s'est livré à un acte criminel sur le territoire tchèque, même si les intérêts protégés par le Code pénal sont violés ou menacés, ou sont supposés être violés ou menacés, en tout ou en partie, dans un pays étranger.

*ii) Questions politiques*

27. Le gouvernement de la République Tchèque a adopté en février 1999 (et régulièrement mis à jour en 2001 et 2002) un « Programme pour la lutte contre la corruption en République Tchèque et un rapport sur la corruption dans la République Tchèque et les possibilités de combattre efficacement ce fléau social ». L'EEG a appris que le ministère de l'Intérieur était chargé de coordonner la mise en œuvre générale de ce programme, en collaboration avec d'autres institutions publiques compétentes.
28. Selon le texte du programme, son but est « de décrire la nature de la lutte contre la corruption et ses objectifs, de définir ses principaux moyens et méthodes, de proposer les mesures spécifiques à prendre selon les différents parcours individuels, de définir qui en est responsable et d'établir un calendrier, et de préciser la méthode de suivi ». Ce programme contient des mesures et des engagements (y compris des délais pour leur mise en œuvre et les organes responsables de celle-ci) concernant notamment les mesures législatives, les mesures d'ordre organisationnel, la promotion de la formation et des médias et la coopération internationale.
29. Le programme a été complété par l'adoption de nouvelles mesures en 2001 et 2002, qui incluent :
  - a) la préparation d'une disposition législative pour le gouvernement avant le 31 décembre 2002 permettant aux forces spéciales de la police impliquées dans l'investigation de crime économique graves, de corruption et de crime organisé, d'accéder aux informations concernant la collecte d'impôts,
  - b) l'affectation, avant le 31 décembre 2002, de 25 officiers du fisc aux équipes d'investigation conjointes du ministère de l'Intérieur et du ministère des Finances afin de documenter et saisir les produits résultant des infractions, de compenser les dommages résultant des activités criminelles et d'identifier et collecter les taxes impayées.
30. Il a semblé à l'EEG que quelques institutions visitées n'étaient pas trop au courant de ce programme.

iii) *Engagements internationaux*

31. Le 1<sup>er</sup> juillet 2002, une version amendée du Code pénal (dite « euro-amendement ») n°134/2002 est entrée en vigueur, qui contenait de nouvelles dispositions concernant le blanchiment des produits du crime en vertu de l'Article 252a du Code pénal. L'EEG a appris que le gouvernement était d'avis que cela lui permettrait de remplir ses obligations découlant de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n°141 – N°33/1997 Coll.) du Conseil de l'Europe, ratifiée par la République Tchèque en novembre 1996.
32. Les dispositions de l'Article 383b du Code de procédure pénale autorisent le Parquet général (et le ministère de la Justice une fois l'inculpation prononcée) au transfèrement des poursuites pénales dans le pays dont le délinquant est ressortissant si celui-ci fait l'objet de poursuites dans la République Tchèque. En vertu de l'Article 383a, le Parquet général peut aussi prendre la décision, à la demande de l'organe étranger concerné, de transférer les poursuites engagées contre un ressortissant tchèque qui commet une infraction dans ce pays étranger aux organes compétents de la République Tchèque.
33. De même, des traités internationaux multilatéraux ou bilatéraux s'appliquent en tant que « *lex specialis* », notamment la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives (STE n°073) de 1972 et l'Article 21 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n°030) de 1959.
34. La République Tchèque a ratifié la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe le 8 septembre 2000 (cette convention a également été promulguée dans la collection d'accords internationaux sous le n°70/2002 Coll. I. A.). La République Tchèque a signé la Convention civile sur la corruption le 9 novembre 2000, mais ne l'a pas encore ratifiée. Selon les informations fournies par le ministère de la Justice, la proposition gouvernementale pour la ratification de la Convention civile sur la corruption a été soumise au Parlement le 5 septembre 2002. Selon l'Article 49 de la Constitution tchèque, la ratification de ces accords internationaux requiert l'approbation des deux Chambres du Parlement après avis favorable de la Cour Constitutionnelle. La République Tchèque a ratifié la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales le 21 janvier 2000.
35. La République Tchèque a également conclu un certain nombre d'accords bilatéraux (voir l'annexe aux réponses au questionnaire), qui portent non seulement sur des demandes d'entraide judiciaire dans des cas de poursuites pénales pour corruption, mais aussi sur des cas de poursuites pénales pour tous types d'infractions.
36. Dans l'éventualité où aucun accord n'a été conclu avec un Etat donné en matière d'entraide judiciaire, les demandes peuvent être satisfaites sur la base de la réciprocité (voir Article 384, paragraphe 1 du Code pénal).
37. En ce qui concerne la coopération internationale en matière pénale, la République Tchèque a ratifié la Convention européenne d'extradition et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale le 15 avril 1992, le Protocole additionnel et le Second Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition, le Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale le 19 novembre 1996. La République Tchèque n'a pas encore signé le Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n°182). Le ministère de la Justice doit soumettre au Gouvernement les



documents concernant la signature du Deuxième Protocole Additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale avant le 31 mars 2003 et il est donc vraisemblable que la République Tchèque signera ce Protocole Additionnel avant la fin 2003.

38. La transmission de procédures se fait sur la base des règles de la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives (ratifiée le 15 avril 1992). La transmission est normalement possible uniquement entre les pays qui ont adhéré à cette convention.
39. La République Tchèque n'extrade ses ressortissants à des fins de poursuites pénales dans des pays étrangers pour aucun type d'infraction pénale, y compris la corruption. Toutefois, le principe de « personnalité », à savoir que la République Tchèque est compétente pour engager des poursuites concernant toute infraction pénale commise par ses propres ressortissants, quel que soit l'endroit où l'infraction a eu lieu, s'appliquera. Cela signifie que si un citoyen tchèque commet une infraction de corruption dans un pays étranger, la République Tchèque a la possibilité de continuer sur son propre territoire les poursuites pénales engagées à l'encontre de son ressortissant.

**b. Organes et institutions chargés de la lutte et de la prévention en matière de corruption**

40. Plusieurs organes ont été mis en place en République Tchèque pour s'attaquer spécifiquement à la corruption ou pour coordonner les efforts de lutte contre la corruption menés par les différentes institutions.

**b1. Organes et institutions chargés de la lutte contre la corruption**

*i) Les autorités de police tchèques*

41. Le nombre de personnes directement ou indirectement impliquées dans les enquêtes sur les infractions de corruption dans les différentes unités de la police est indiqué dans le tableau ci-dessous, ainsi que dans les commentaires qui s'y rapportent.
42. En 1991, une force spéciale de la Police tchèque a été mise en place, sous le nom de « Service pour la protection des intérêts économiques », réorganisé ensuite, dès 1994, sous le nom de « Service de la police tchèque pour la lutte contre la corruption et les infractions économiques graves », opérationnel sur tout le territoire tchèque. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, cette institution a été renommée « l'Unité de lutte contre la corruption et des infractions économiques graves du Service de police et d'enquêtes criminelles ». Cette force de police est chargée de dépister les cas de corruption les plus graves. En raison des liens possibles entre la corruption et la criminalité organisée, ces cas peuvent aussi faire l'objet d'une enquête menée par un autre service ayant des compétences à l'échelle nationale, appelé le « Service de police criminelle et Unité d'enquête de la Police tchèque pour le dépistage de la criminalité organisée ». Le « Bureau pour la criminalité financière et la protection de l'Etat du Service de police et d'enquêtes criminelles » a également été désigné pour enquêter sur les affaires liées à la corruption.

- *Le Département d'inspection du ministère de l'Intérieur*
43. Le Département d'inspection est une unité de police (telle que définie à l'Article 12, par.2 du Code pénal) qui traite des procédures concernant les infractions commises par des policiers (lorsque les investigations et les procédures préliminaires d'enquête sont menées, conformément à l'Article 161, paragr. 3 et à l'Article 179a, paragr. 3 du Code pénal, par le procureur). La compétence de cette autorité de police se limite à la vérification des faits pouvant révéler qu'une infraction a été commise. Toutefois, cela n'empêche pas le Département d'inspection de mener une enquête individuelle sur une instruction du procureur. Ce Département ne fait pas partie des autorités de police tchèques et est directement soumis à l'autorité du ministère de l'Intérieur.
- *Le Service de police et d'enquêtes criminelles (SPEC)*
44. Le SPEC opère sous la supervision du chef-adjoint de la police pour les procédures pénales. Il englobe l'ancien Service de police criminelle et les bureaux chargés des enquêtes. Ce service commun est réparti à tous les niveaux de l'Etat (central, régional, d'arrondissement) ; il est chargé des infractions générales et des infractions économiques. Le Bureau du SPEC comprend les départements centraux suivants :
- l'Unité de lutte contre la corruption et les infractions économiques graves (253 agents). Cette unité est responsable des investigations des affaires de corruption les plus graves (voir para. 43 pour plus de détails) ;
  - l'Unité de dépistage de la criminalité organisée (UOOZ) (370 agents), à cause des liens possibles entre la corruption et le crime organisé, ces affaires peuvent également être enquêtées par cette Unité ;
  - l'Unité nationale de lutte contre la drogue (100 agents) ;
  - la Division des opérations spéciales, chargée de la surveillance des personnes et des biens (à la fois surveillance classique et écoute téléphonique – ces techniques sont utilisées dans le contexte de la surveillance des personnes et des biens en matière de poursuites pénales) (680 agents) ;
  - la Division des opérations spécialisées, chargée des questions comme l'utilisation d'agents infiltrés et de documents d'identité nécessaires à ce type d'opérations, ainsi que la protection des témoins et autres personnes en relation avec les procédures pénales (110 agents) ;
  - la Section d'analyses criminologiques et d'informatique, une section qui fournit des informations exhaustives relatives à la criminalité tout en respectant les exigences légales concernant le traitement des données contenues dans les systèmes d'information ;
  - la Division sur le crime économique est un organe central de coordination concernant la criminalité économique. Il supervise et coordonne les demandes et les besoins du SPEC dans le domaine de la lutte contre la criminalité économique au niveau central, régional et local. Cette Division formule des recommandations sur la manière dont les investigations devraient être menées à l'intérieur du SPEC. Elle a également des pouvoirs d'investigation.
  - Le Bureau de la criminalité financière et de la protection de l'Etat. Ce Bureau est chargé d'enquêter sur les infractions graves dont le suivi pendant la procédure d'instruction est confié à des départements spécialisés du Parquet supérieur. En outre, il mène des enquêtes sur certaines infractions spécifiques, comme les infractions commises par des membres des forces armées à l'étranger ou les infractions impliquant des catégories supérieures d'informations classifiées. Le Bureau se compose à l'heure actuelle de 82 fonctionnaires.

ii) *Le Parquet*

45. L'EEG a été informée que les procureurs étaient nommés et relevés de leurs fonctions par le gouvernement. Il lui a toutefois été précisé qu'ils exerçaient leurs fonctions en toute indépendance à l'égard du ministère de la Justice. Chaque année, le Parquet soumet au ministère de la Justice un rapport sur son activité, qui comprend une section faisant le point sur la situation en matière de corruption.
46. En octobre 2000, des départements spécialisés dans la lutte contre la criminalité économique grave ont été créés au sein du Parquet. Deux départements sont intégrés aux Parquets supérieurs de Prague (9 procureurs et un analyste) et d'Olomouc (5 procureurs). Leurs activités sont coordonnées par une unité spéciale du Parquet général, à Brno (4 procureurs), placée sous la responsabilité du Premier adjoint du Procureur général.
47. Les dispositions de l'article 15 du Décret n° 23/1994 Coll. (règlement des parquets) définissent les compétences du Parquet supérieur. Sont notamment de son ressort les infractions :
  - a) concernant une banque, une société ou un fonds d'investissement, un courtier en valeurs mobilières, une compagnie d'assurance, une compagnie d'assurance maladie, un fonds de pension, un établissement de crédit immobilier/hypothécaire ou une mutuelle d'épargne et de crédit, si le montant du préjudice est supérieur à 100 millions CZK ;
  - b) commises par une personne physique agissant en son propre nom ou nom d'une personne morale dans une situation d'exercice illégal d'activité concernant l'une des entités mentionnées au point a) ci-dessus, si le montant du préjudice est supérieur à 100 millions CZK ;
  - c) ayant entraîné pour des biens de l'Etat un préjudice d'un montant supérieur à 50 millions CZK ;
  - d) visées à la section deux ou à la section neuf de la partie spéciale du Code pénal ;
  - e) portant atteinte aux intérêts financiers ou économiques de l'Union européenne (seulement trois affaires mises au jour dans ce cadre).
48. Dans le domaine de la justice, des unités importantes agissent en vertu du Décret n° 311/2000 Coll., portant amendement au Décret n° 23/1994 Coll. sur le règlement des parquets, relatif à la création de divisions au sein de certains parquets et aux qualifications et activités des candidats aux parquets. En application de ce décret, une importance particulière a été attachée au respect de certains principes et règles pendant les procédures préparatoires aux procès et à la détermination de la compétence dans les affaires portant sur des infractions économiques graves (conformément aux sections deux et neuf d'une partie spéciale du Code pénal). L'accent a notamment été mis sur les infractions commises dans le cadre d'une entente délictueuse, les infractions commises ou présumées commises par des fonctionnaires (article 158 du Code pénal) et les faits de corruption (articles 160 à 162 du Code pénal).
49. La grande majorité des affaires de corruption relèvent de la compétence générale des parquets d'arrondissement ou des parquets régionaux, attachés aux tribunaux de même degré de juridiction.
50. Il a été indiqué à l'EEG que, s'agissant des affaires de corruption, les principaux problèmes découlent de la connaissance inadéquate de la part de quelques officiers de police, quant à leurs

prérogatives, et de la complexité des enjeux, en particulier lorsque les enquêtes et les poursuites portent sur des biens non-matériels.

51. Il a, par ailleurs, été signalé à l'EEG que le recours au mécanisme des « agents provocateurs » était interdit, et que certaines incertitudes quant à l'étendue des pratiques acceptables de la part des enquêteurs pouvaient constituer un obstacle à l'efficacité et au succès des enquêtes et poursuites des infractions de corruption.
52. L'EEG a été informée qu'en 2001, la République Tchèque comptait 860 procureurs.

*iii) Les tribunaux*

53. Le système judiciaire comprend quatre instances : la Cour suprême, les Cours supérieures, les tribunaux régionaux et les tribunaux d'arrondissement. La Cour suprême, qui a son siège à Brno, est compétente au niveau national. Il s'agit de la plus haute autorité judiciaire (sauf pour les questions qui relèvent de la compétence de la cour constitutionnelle). Elle contrôle les décisions définitives et sans appel des Cours supérieures et garantit l'interprétation uniforme du droit par les juridictions inférieures. Viennent ensuite les Cours supérieures qui sont notamment compétentes pour examiner les décisions des organes centraux de la République Tchèque à l'exclusion des questions relatives à la sécurité sociale, à l'assurance maladie et à l'assurance vieillesse. Au deuxième niveau se trouvent les tribunaux régionaux. La première instance est représentée par les tribunaux d'arrondissement qui sont à la base de ce système. Les arrondissements judiciaires sont analogues aux arrondissements administratifs et correspondent à la division existante du territoire de la République Tchèque et ont d'ordinaire leur siège dans des chefs-lieux d'arrondissement.
54. L'EEG a été informée qu'il n'existait pas de tribunaux spéciaux ou spécialisés chargés des affaires de corruption, mais que des chambres spécialisées (par exemple dans les infractions bancaires) étaient progressivement mises en place au sein des différentes instances. Les principes généraux de compétence définis aux articles 16 à 18 du Code pénal sont applicables. En conséquence, les affaires de corruption sont jugées devant les tribunaux d'arrondissement ; elles ne sont du ressort des tribunaux régionaux de première instance que si elles concernent des infractions passibles d'une peine d'emprisonnement d'une durée minimale de cinq ans ou commises au moyen d'effets de commerce, chèques ou autres titres, produits dérivés ou autres valeurs échangeables sur le marché des capitaux, qu'il s'agisse d'originaux ou de faux/d'imitations, lorsque ces infractions ont causé un préjudice important ou permis d'obtenir un profit important.
55. De plus, il a été indiqué à l'EEG qu'en 2001, la République Tchèque comptait 2 660 juges.

**b2. Autres organes et institutions**

*i) La Cour des comptes*

56. Aux termes de l'article 2 de la Loi n° 166/1993 Coll. relative à la Cour des comptes, telle qu'amendée, cet organe contrôle la gestion des biens de l'Etat et des fonds collectés par l'administration publique en application des dispositions légales pertinentes.

57. La Cour des comptes est chargée de vérifier si les activités contrôlées sont conformes aux dispositions légales pertinentes. Elle examine leur régularité de fond et de forme et évalue si les fonds sont dépensés de manière efficace.

*ii) L'Office pour la protection de la concurrence économique*

58. La mission de l'Office pour la protection de la concurrence économique est triple :

- protection de la concurrence économique (conformément à la Loi n° 143/2001 Coll. relative à la protection de la concurrence économique) ;
- contrôle de l'application de la Loi sur les subventions publiques (conformément à la Loi n° 59/2000 Coll. relative aux subventions publiques) ;
- surveillance de la passation des marchés publics (conformément à la Loi n° 199/1994 Coll. relative à la passation des marchés publics, telle qu'amendée).

*iii) Le Médiateur*

59. Le Défenseur public des droits (Médiateur), dont la fonction et les compétences sont définies par la Loi n° 349/1999 Coll. relative au Défenseur public des droits, amendée par la Loi n° 265/2001 Coll., est chargé de protéger les personnes contre les manquements de l'administration. Ainsi, le Médiateur contribue à la protection des droits et libertés fondamentaux, y compris les droits économiques et sociaux.

60. La lutte contre la corruption ne fait pas directement et expressément partie des attributions du Médiateur. Toutefois, celui-ci peut participer indirectement à cette action. En conséquence, le Médiateur joue dans ce domaine un rôle préventif, par exemple, en encourageant la simplification des procédures administratives ou en sensibilisant le public à la nécessité de combattre la corruption.

*iv) L'Unité analytique financière du ministère des Finances*

61. L'Unité analytique financière (FAU) du ministère des Finances est l'organe gouvernemental central pour recevoir, collecter et analyser des transactions suspectes. Cette unité coopère étroitement avec l'Unité pour la lutte contre la corruption et les infractions économiques graves. Le FAU coopère aussi avec l'administration fiscale, les douanes, les inspections bancaires et tout autre organe de supervision et autorité gouvernementale.

*v) Département de l'audit interne et l'Inspection de la Direction générale des douanes*

62. Ce département a, entre autre, la compétence de réaliser des inspections et d'enquêter sur des événements extraordinaires à l'intérieur de l'administration des douanes, de coopérer avec les autorités chargées des poursuites pendant des enquêtes concernant une suspicion d'infraction commise par un de ses employés, de rechercher des documents et de faire des enquêtes sur une violation de la discipline fonctionnelle ou professionnelle, de réaliser une analyse des causes de ces phénomènes négatifs et de suggérer pour éliminer les fautes découvertes ou d'enquêter pour des plaintes sérieuses à l'intérieur de l'administration des douanes.

vi) *Le Service de sécurité et de renseignement (BIS)*

63. Ce service est le service de renseignement de la République Tchèque, dont les compétences et position sont prévues par la loi n°153/1994 et la loi n°154/1994. Les services de renseignements sont une agence publique pour l'acquisition, la collecte et l'évaluation des informations qui sont importantes pour la protection de l'architecture constitutionnelle, les intérêts économiques majeurs, la sécurité et la défense de la République Tchèque. Le BIS fournit également aux autorités chargées des poursuites et à tout autre organe de l'Etat, toute information pertinente.

**b3. Organismes divers**

64. D'autres institutions peuvent jouer un rôle important en matière de prévention de la corruption. C'est le cas par exemple de la Chambre de commerce et de la Chambre des commissaires aux comptes.
65. Il y a également un groupe de travail interservice (au niveau stratégique) responsable de la question des produits du crime et un autre groupe stratégique responsable d'analyser la possibilité de mettre en place un système permettant « d'évaluer le niveau d'intégrité » des fonctionnaires tchèques (ce dernier groupe n'a pas encore livré son rapport). Le ministère de l'Intérieur est responsable de l'organisation de ce groupe interservice. Ce groupe est composé de représentants de la Banque centrale tchèque, du ministère des Finances, du ministère de la Justice, du Parquet général, du service de sécurité, du ministère de l'Intérieur et de la police.
66. En 1998, le gouvernement de République Tchèque a créé un autre organe spécial, le Comité pour la protection des intérêts économiques, qui est chargé d'étudier les infractions économiques graves de grande ampleur, y compris les affaires de corruption.
67. Le dispositif d'organes spéciaux et d'unités spécialisées chargés de la prévention de la corruption comprend en outre le mécanisme de contrôle financier récemment mis en place par la Loi n° 320/2001 Coll. relative au contrôle financier de l'administration publique. Ce mécanisme de surveillance, qui fait partie intégrante de la gestion financière à tous les niveaux de l'administration publique, relève d'une chaîne de responsabilité allant du ministère des Finances aux bureaux d'arrondissement.
68. Enfin, la Commission des opérations de bourse, l'Association des banques de la République Tchèque et des institutions internationales ayant des antennes ou effectuant régulièrement des missions en République Tchèque participent également à l'action anticorruption au sens large. On citera en particulier le GRECO, *Transparency International* et l'OLAF.

**c. Enquêtes pénales**

69. L'article 2, paragraphe 3, du Code pénal tchèque fait obligation aux procureurs d'engager des poursuites dans tous les cas où une infraction pénale est portée à leur connaissance, à moins que la législation interne ou des conventions internationales liant la République Tchèque n'en disposent autrement (légalité des poursuites).
70. Le principe de la légalité des poursuites implique qu'une fois informé d'une infraction le procureur coopère avec la police et la charge de rassembler des éléments suffisants pour pouvoir engager une procédure pénale (voir à cet égard l'article 160, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Code pénal, le Titre 9 du Code pénal et l'article 2, paragraphe 1(d) de la Loi sur la police).

71. Le principe de la légalité des poursuites ne s'applique pas - en principe - aux infractions mineures, aux manquements disciplinaires ni aux autres fautes administratives.
72. Les exceptions au principe de la légalité des poursuites prévues par la loi se classent en trois grandes catégories :
- a) Le parquet ne peut engager de poursuites dans les cas suivants :
- l'infraction est le fait d'autorités de police qui échappent à sa juridiction,
  - il est exclu d'engager des poursuites pénales pour différents motifs : amnistie, prescription, âge insuffisant, empêchement consécutif à des décisions de justice antérieures, etc.,
  - l'infraction dans laquelle le consentement de la partie lésée est nécessaire pour entamer une poursuite (sauf dans les cas prévus à l'article 163a, paragraphe 1<sup>er</sup> du Code de procédure pénale, à savoir si cette dernière est âgée de moins de 15 ans, si elle a fait l'objet de menaces ou si elle a subi des pressions du fait d'une toxicomanie ou d'une dépendance).
- b) Le parquet a la possibilité, mais n'est pas dans l'obligation, d'engager des poursuites pénales en application des dispositions suivantes :
- article 159a, par. 3, du Code de procédure pénale (à savoir si les poursuites risquent d'être sans effet),
  - article 172, par. 2, du Code de procédure pénale (en cas de suspension de l'action pénale),
  - articles 307 et 308 (dans le cas où la procédure de suspension conditionnelle de l'action pénale a été engagée),
  - article 309 (en cas de règlement à l'amiable).
- c) De même, il est impossible d'engager une action pénale si les conventions internationales ratifiées par la République Tchèque l'interdisent.
73. De même, le parquet dispose d'un pouvoir d'appréciation en ce qui concerne i) le danger que l'infraction représente pour la société (article 3, par. 2 et 4, article 75 et article 294 du Code pénal), ii) le point de savoir s'il y a eu ou non infraction, lorsque la procédure prévue à l'article 159a, par. 1, du Code de procédure pénale (suspension d'une affaire) s'applique, avant le début de l'action pénale ou, conformément à l'article 172, par. 1(b) du Code de procédure pénale, après qu'elle a été engagée.
74. De plus, la modification de la Loi n° 265/2001, article 172 paragraphe 2 (c) du Code de procédure pénale, dispose que le parquet (et en aucun cas la police) peut terminer l'action pénale, s'il est clair que l'objectif de la procédure pénale est atteint, en tenant compte de la protection des intérêts en jeu, des modalités selon lesquelles l'infraction a été commise, de ses conséquences, des circonstances dans lesquelles elle a été commise et du comportement du prévenu après son acte.
75. Enfin, une disposition spéciale concerne la suspension temporaire des poursuites pénales (article 159b du Code de procédure pénale).
76. Les infractions de corruption sont donc soumises au principe de légalité.

**d. Immunités d'instruction, de poursuites et de jugement pour des délits de corruption<sup>15</sup>**

77. Le droit tchèque accorde l'immunité d'instruction, de poursuites et de jugement aux catégories suivantes de personnes ayant une fonction publique :

- Le Président de la République
- Les députés et sénateurs
- Les juges de la Cour constitutionnelle
- Les juges

a) Le Président de la République

78. Le Président de la République occupe une place particulière; il bénéficie d'une immunité substantielle totale (en vertu de l'article 65 de la Constitution). Il ne peut être poursuivi que pour haute trahison devant la Cour constitutionnelle.

b) Les députés et sénateurs du Parlement de la République Tchèque

79. Dans ce cas, il importe de distinguer entre l'immunité substantielle (irresponsabilité qui concerne les procédures liées au vote au Parlement et ses organes, et les déclarations qui y sont faites [article 27 paragraphes 1 et 2, Constitution de la République Tchèque] ; pour les déclarations faites au Parlement, les députés et sénateurs sont seulement soumis à l'autorité disciplinaire de la chambre) et l'immunité procédurale (inviolabilité) (conformément à l'article 27, paragraphe 4, de la Constitution de la République Tchèque, pour tout autre acte).

80. Par immunité procédurale (inviolabilité), on entend que les députés et sénateurs ne peuvent être poursuivis pénalement sans l'accord de la chambre du Parlement dont ils sont membres. Si la chambre parlementaire refuse son accord, les députés et sénateurs ne peuvent être poursuivis pour les mêmes faits même au terme de leur mandat parlementaire. Toute demande d'autorisation d'engager des poursuites pénales doit être examinée par la commission des immunités de la chambre concernée. La commission doit informer la chambre de la demande et lui faire une proposition de décision. La Constitution de la République Tchèque ne prévoit pas expressément les critères que doivent observer les chambres lorsqu'elles se prononcent sur de telles demandes. C'est pourquoi la pratique consiste principalement à éviter que des poursuites soient engagées contre des députés et sénateurs pour des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> A la lumière des discussions sur le système des immunités en République Tchèque, le GRECO a considéré qu'il était nécessaire de préciser la terminologie qu'il utilise dans ce domaine. Il a souhaité souligner, en particulier, que le terme « immunité » couvre trois situations distinctes :

- 1) Irresponsabilité (liberté d'expression) s'applique aux parlementaires par rapport aux opinions et suffrages exprimés au sein du Parlement ou à d'autres actes réalisés dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires. L'irresponsabilité est permanente et souvent ne peut être levée.
- 2) Inviolabilité (immunité de poursuites) protège certaines catégories de personnes des poursuites et/ou enquêtes et/ou détention pour les infractions qu'elles auraient pu commettre en relation ou pas avec leurs fonctions officielles. Cette forme d'immunité est normalement temporaire puisqu'elle est liée à l'exercice de certaines fonctions et peut être levée.
- 3) Privilège de juridiction : il ne s'agit pas d'une immunité puisqu'il est sans rapport avec la responsabilité ou l'inviolabilité de la personne qui en bénéficie. Le privilège de juridiction prévoit des procédures judiciaires spécifiques qui doivent être suivies lorsque certaines catégories de fonctionnaires sont poursuivies pour avoir commis des infractions pénales.

<sup>16</sup> Dans la Commission compétente de la Chambre des députés, il y a eu 4 affaires dans lesquelles l'immunité a été levée et 2 affaires dans lesquelles elle n'a pas été levée (concernant des accusations d'abus de pouvoir et de fraude fiscale).



- c) Les juges de la Cour constitutionnelle de la République Tchèque
- 81. Ces juges bénéficient de la même immunité procédurale que les députés et sénateurs. Dans leur cas, c'est toutefois le Sénat qui est compétent pour autoriser l'action pénale.
- d) Les juges de la République Tchèque
- 82. Ces juges ne bénéficient que d'une immunité procédurale partielle pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions (judiciaires) ou relatifs à cet exercice. Dans ce cas, l'action pénale est soumise à l'autorisation de l'organe qui a nommé le juge concerné (dans le cas des juges, il s'agit du Président de la République).
- 83. Pour d'autres délits, cette immunité procédurale ne peut être invoquée et l'action pénale n'est donc pas limitée.

### III. ANALYSE

#### a) **Introduction**

- 84. L'EEG reconnaît les progrès importants accomplis par les autorités tchèques dans un délai relativement bref depuis la "Révolution de velours", ce dont elle les félicite. Elle reconnaît que la nécessité de se mettre en conformité avec l'*acquis* de l'Union européenne a imposé de très grosses contraintes au corps législatif et à l'administration. En conséquence, la législation a été naturellement modifiée à un rythme exceptionnellement rapide.
- 85. L'EEG reconnaît aussi, comme l'ont souligné certains des représentants auxquels elle a rendu visite, que la justice et le milieu des entreprises tchèques traversent un processus de développement et de maturation et que certains aspects du système doivent être considérés comme plutôt transitoires.
- 86. Cependant, l'EEG note que les représentants contactés s'accordent tous à dire que la corruption est un grave problème en République Tchèque, comme l'affirme nettement et avec autorité l'Annexe de la décision du gouvernement No 125/99 adoptée le 17 février 1999, dans laquelle le gouvernement dit qu'il "est préoccupé par la corruption des hauts fonctionnaires, des juges, des procureurs, des policiers, des douaniers, des percepteurs des impôts et des institutions de contrôle de l'Etat". Des représentants de la société civile ont informé l'EEG que les nouveaux investisseurs risquent d'être exposés à la corruption des fonctionnaires et qu'il existe une "tradition" de corruption dans le secteur privé. Elle souhaite reconnaître explicitement qu'au moins dans le cas des juges, plusieurs de ceux avec lesquels elle s'est entretenue ont souligné qu'un grand nombre de plaintes étaient le fait de plaideurs mécontents ayant perdu leur procès ; de plus, compte tenu du salaire et des conditions de travail des juges, on peut raisonnablement penser qu'ils ne sont guère soumis à la tentation. L'EEG estime que la perception généralisée de la corruption dans les principales institutions et dans certains secteurs de la société est en elle-même un problème car elle risque d'engendrer un climat où la corruption est perçue comme normale et donc tolérable. **L'EEG recommande que les autorités tchèques luttent non seulement contre la corruption réelle mais aussi améliore la perception du public sur les dangers de la corruption qui peut nuire aux fondements économiques, sociaux et politiques de la société tchèque, et donne une haute priorité aux recherches objectives sur la corruption dans le pays.**

**b) En droit**

87. L'EEG a appris qu'un débat avait lieu sur l'opportunité de conserver la disposition sur la "repentance effective" (article 163 du Code pénal), tel que décrit au paragraphe 15. Tout en reconnaissant qu'il est souhaitable de prévoir une incitation à communiquer des informations aux forces de l'ordre, l'EEG voit une différence entre des dispositions de cette nature et les règles encadrant la communication de soupçons, figurant dans la stratégie de lutte contre le blanchiment des capitaux. L'EEG estime que la bonne ligne de conduite d'une personne à laquelle un pot-de-vin est proposé ou auprès de laquelle un pot-de-vin est sollicité, est de refuser de participer à la transaction frauduleuse et de signaler cette démarche. Ceci dit, l'article 163 du Code pénal pourrait aller trop loin en tant qu'instrument permettant de faciliter la poursuite d'infractions de corruption, lorsque des preuves ne seraient autrement pas disponibles. L'EEG observe donc que les autorités tchèques pourraient souhaiter réexaminer cette disposition afin d'évaluer quels sont ses effets en pratique.
88. L'EEG a demandé à plusieurs représentants dans quelle mesure des techniques spéciales d'enquête peuvent être et sont utilisées. L'utilisation de ces techniques dépend de l'autorisation du juge ou du procureur ou, exceptionnellement, de la police selon le mode d'investigation et le code de procédure pénale. Ces techniques peuvent être utilisées pour des crimes intentionnels particulièrement graves ou pour tout autre crime intentionnel qui doit être poursuivi sur la base d'un accord international. **L'EEG 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.**

**c) Problèmes de politique générale**

89. L'EEG a reçu un exemplaire du Programme de lutte contre la corruption en République Tchèque et un Rapport sur la corruption dans la République Tchèque et les moyens de combattre efficacement ce fléau social. L'EEG note cependant que ce Programme semble encore peu abouti. Pour atteindre les objectifs, il faudrait être ambitieux mais réaliste dans la fixation des délais et la détermination des mesures à prendre. Pour chaque objectif et chaque mesure, les responsabilités doivent être réparties clairement et le point doit être fait régulièrement. L'EEG espère que son rapport pourra aider à mettre au point ce plan d'action. **L'EEG recommande que le programme gouvernemental de lutte contre la corruption en République Tchèque soit remanié en profondeur 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.**
90. Lors des entretiens avec des représentants du ministère de l'Intérieur et des divers services de police participant à la lutte contre la corruption, ceux-ci ont indiqué que toute personne possédant des renseignements utiles sur d'éventuels actes de corruption, ou soupçonnant de tels actes, est tenue de les en aviser par les voies officielles (ex. supérieurs hiérarchiques). A l'évidence, cette procédure risque de dissuader des personnes (souvent vulnérables) de faire part de leurs soupçons. **L'EEG recommande donc 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.

**d) Organes et institutions chargés de la lutte contre la corruption**

91. L'EEG note que l'examen des allégations de corruption relève de la responsabilité du Bureau de la criminalité financière et de la protection de l'Etat, d'une part, et de l'Unité de lutte contre la corruption et les infractions graves (placée sous l'autorité du Bureau de police criminelle et d'enquête), d'autre part. L'EEG a aussi été informée que la fusion récente des fonctions de la police opérationnelle et de la police chargée des enquêtes n'est pas encore aussi complète qu'on aurait pu l'espérer. **L'EEG recommande de réorganiser et de rationaliser les fonctions opérationnelles et d'enquête de la police, et de mener à terme dans les meilleurs délais la fusion de ces fonctions.** A cet égard, l'EEG note qu'elle s'est entendue dire que la difficulté de cette fusion tenait en partie au manque de formation de l'ancienne police opérationnelle en matière d'enquêtes. **L'EEG recommande aussi 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.**
92. L'EEG a été informée que l'Unité de lutte contre la corruption et les infractions graves était surchargée de travail, et l'Equipe a constaté que les besoins de ressources étaient multiples. **L'EEG 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.**
93. L'EEG juge encourageant que des parquets spécialisés aient été établis et qu'ils aient été chargés de s'occuper des cas graves de criminalité économique et de corruption dans le cadre de la grande criminalité économique. Cela dit, plus généralement, il a semblé en premier lieu à l'EEG que les dispositions concernant la gestion et la supervision des procureurs ont pu être quelque peu rigides, et l'EEG n'a pas réussi à savoir en premier lieu si les chefs de parquet disposaient, en matière de gestion du personnel, de moyens autres que les procédures disciplinaires officielles devant la justice. Cependant, pendant la discussion en plénière, les autorités tchèques ont fourni des informations additionnelles relatives à l'utilisation d'outils de gestion et de supervision au sein du parquet. A la lumière de ces informations, l'EEG considère que cette question est résolue de façon appropriée en République Tchèque.

**e) Autres organes et institutions**

94. L'EEG note que les représentants de l'institution du médiateur ont déclaré n'avoir reçu ni informations ni plaintes au sujet d'actes de corruption (probablement en raison de la création récente de cette institution). Cependant, une telle institution peut beaucoup contribuer à prévenir et combattre la corruption. **En conséquence, l'EEG 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.**

**f) Immunités**

95. L'EEG constate que les députés, les sénateurs et les juges de la Cour constitutionnelle bénéficient d'une immunité de poursuites. Certes, il est justifié d'empêcher que ces personnes puissent être poursuivies pour des actes liés à l'exercice normal de leurs fonctions officielles : discours prononcé au Parlement ou vote (irresponsabilité). Autoriser les poursuites pour de tels

actes serait préjudiciable à la démocratie. Cependant, il n'en va pas de même pour les activités n'ayant aucun lien avec les fonctions officielles. L'EEG déplore les dispositions suivantes : que la Chambre concernée doive donner son accord pour que des poursuites puissent être engagées contre un député ou un sénateur pour des activités n'ayant aucun lien avec ses fonctions officielles ; que le Parlement doive prendre cette décision sans disposer de toutes les informations qui permettraient à un procureur ou à une juridiction de déterminer si des actes répréhensibles ont effectivement été commis ; que le refus d'autoriser les poursuites entraîne un classement définitif de l'affaire, même si les actes répréhensibles ont été commis par l'intéressé avant son élection au Parlement. Il semble à l'EEG que cette pratique risque de donner l'impression que le pouvoir politique s'immisce dans la procédure judiciaire au profit d'une classe de privilégiés, et de créer un climat dans lequel la corruption est considérée comme normale. **L'EEG 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 ; l'EEG 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 ait perdu sa condition de membre du Parlement.**

#### **IV. CONCLUSIONS**

96. La République Tchèque a fait de la lutte contre la corruption l'une de ses priorités, et mis en place à cette fin une vaste stratégie nationale. Ainsi que cela a déjà été indiqué, il a élaboré en 1999, et mis à jour en 2002, un programme de lutte contre la corruption, et un rapport sur la corruption en République Tchèque et les moyens de combattre efficacement ce fléau social. Plusieurs des mesures prévues ont été prises ; on peut citer en particulier les modifications apportées à la législation et à la procédure pénales. Toutefois, il reste un certain nombre d'aspects à prendre en considération.
97. Depuis 1997, la procédure d'adhésion à l'UE influence beaucoup la politique tchèque de lutte contre la corruption. Toutefois, on constate un décalage (étonnant) entre l'existence (généralement reconnue) d'un contexte vulnérable à la corruption, et affecté par le phénomène, et l'absence de poursuites dans de nombreux cas de corruption. Cette absence s'explique par une mauvaise analyse du contexte ou par le fait que les autorités compétentes (notamment les procureurs et la police) ne s'emploient pas efficacement à enquêter et à mener des poursuites dans les affaires de corruption (ou par une combinaison des deux défaillances). Lors de ses entretiens, l'EEG a eu l'impression que la corruption est plus répandue que ne l'indiquent les chiffres, et elle a estimé qu'il était nécessaire de prendre sans retard des mesures supplémentaires pour éviter qu'une corruption à petite échelle ou « quotidienne » soit tolérée, qu'elle se développe et qu'elle sape les fondements économiques, sociaux et politiques de la société tchèque.
98. Au regard de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la République Tchèque :
  - i. **lutter non seulement contre la corruption réelle mais aussi 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 ;**

- ii. 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 s'assurer qu'il est possible d'appliquer les techniques spéciales d'enquête dans la détection des enquêtes relatives aux infractions graves de corruption ;
  - iii. 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 œuvre 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 ;
  - iv. 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 ;
  - v. réorganiser et rationaliser les fonctions opérationnelles et d'enquête de la police, et mener à terme dans les meilleurs délais la fusion de ces fonctions ;
  - vi. organiser à bref délai une formation en matière d'enquêtes à l'intention des forces de police affectées à la lutte contre la corruption ;
  - vii. donner la priorité aux activités de l'Unité de lutte contre la corruption et les infractions graves, en augmentant ses ressources humaines et techniques ;
  - viii. renforcer le rôle de l'institution du médiateur dans la prévention et la lutte contre la corruption et améliorer de manière effective la perception du public sur ce rôle de l'institution du médiateur ;
  - ix. 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 ; l'EEG 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 ait perdu sa condition de membre du Parlement.
99. En outre, le GRECO invite les autorités tchèques à tenir compte des observations faites par les experts dans la partie analytique du présent rapport.
100. Enfin, conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la République Tchèque à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus avant 30 septembre 2004.