



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



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES  
DIRECTION DES MONITORINGS

Strasbourg, 1<sup>er</sup> avril 2011

**Public**  
**Greco Eval III Rep (2010) 10F**  
**Thème II**

## Troisième Cycle d'Evaluation

# Rapport d'Evaluation sur la République tchèque Transparence du financement des partis politiques

(Thème II)

Adopté par le GRECO  
lors de sa 50<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg 28 mars – 1<sup>er</sup> avril 2011)

## I. INTRODUCTION

1. La République tchèque a adhéré au GRECO en 2002. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2002) 11F) concernant ce pays lors de sa 13<sup>e</sup> réunion plénière (24-28 mars 2003) et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2005) 7F) lors de sa 28<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 8-12 mai 2006). Ces rapports d'évaluation, ainsi que les rapports de conformité correspondants, sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2007, traite des thèmes suivants :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19.1 de la Convention pénale sur la corruption<sup>1</sup> (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel<sup>2</sup> (STE 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)<sup>4</sup> 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).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après « l'EEG »), qui s'est rendue en République tchèque du 13 au 15 octobre 2010, était composée de M<sup>me</sup> Zorana MARKOVIC, Directrice, Agence de lutte contre la corruption (Serbie), M. Hubert SICKINGER, Chargé de recherche principal, Institut de recherche sur les conflits (Autriche) et l'expert scientifique, M. Justin FISHER, Professeur, École des sciences sociales, Université Brunel (Royaume-Uni). L'EEG était assistée de M<sup>me</sup> Tania VAN DIJK, du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, l'EEG a reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2010) 10E, Thème II), ainsi que des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré les représentants du ministère de l'Intérieur et du ministère des Finances, ainsi que les représentants des cinq partis politiques ci-après : deux partis gouvernementaux, à savoir le Parti démocrate-civique (*Občanská demokratická strana/ODS*) et Affaires publiques (*Věci veřejné/VV*), deux partis d'opposition, à savoir le Parti social-démocrate tchèque (*Česká strana sociálně demokratická/ČSSD*) et le Parti communiste de Bohême et Moravie (*Komunistická strana Čech a Moravy/KSČM*), et un parti extraparlamentaire, à savoir le Parti des Verts (*Strana Zelených*). Enfin, l'EEG a rencontré des membres de la Commission parlementaire des mandats et immunités ainsi que des représentants de la société civile (la section tchèque de Transparency International et l'ONG « Renewal »), des médias et du monde universitaire.
5. Le présent rapport consacré au Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO – « Transparence du financement des partis politiques » – a été établi à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite effectuée sur place. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités tchèques en vue de se conformer aux obligations qui découlent des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport décrit dans un premier temps la situation, puis procède à une analyse

---

<sup>1</sup> La République tchèque a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 8 septembre 2000. La Convention est entrée en vigueur pour la République tchèque le 1<sup>er</sup> juillet 2002.

<sup>2</sup> La République tchèque n'a ni ratifié ni signé le Protocole additionnel à la Convention pénale (STE 191).

critique. Les conclusions comportent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la République tchèque pour que celle-ci améliore son degré de conformité aux dispositions examinées.

6. Le rapport sur le Thème I – « Incriminations » – a fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2010) 10F-Thème I.

## **II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GENERALE**

### Cadre juridique

7. Les partis politiques sont régis par la Loi n° 424/1991 Coll. sur la formation des partis et mouvements politiques, telle que modifiée (ci-après, la « Loi sur les partis et mouvements politiques »). Cette loi régleme la création, l'enregistrement, la dissolution et la suppression, la suspension des activités ainsi que le financement et la gestion financière des partis et mouvements politiques. En outre, la Loi n° 247/1995 Coll. sur les élections au Parlement de la République tchèque et la Loi n° 62/3003 Coll. sur les élections européennes, la Loi n° 130/2000 Coll. sur les élections des conseils régionaux et la Loi n° 491/2001 Coll. sur les élections des conseils municipaux contiennent des règles sur les aspects techniques des processus électoraux (les deux premières de ces lois incluent également des dispositions sur la contribution de l'Etat aux dépenses électorales). Enfin, la Constitution ainsi que la Charte des droits et libertés fondamentaux (qui relève de l'ordre constitutionnel de la République tchèque) contiennent diverses dispositions qui garantissent les droits et libertés politiques.

### Définitions

8. La libre création des partis et des mouvements politiques est garantie par l'article 5 de la Constitution. Cet article est complété par l'article 20 de la Charte des droits et libertés fondamentaux, qui dispose que « les citoyens ont le droit de fonder des partis politiques et des mouvements politiques et d'y adhérer » (paragraphe 2) et que « les partis politiques et les mouvements politiques ainsi que les autres associations sont séparés de l'Etat » (paragraphe 4). L'article 1 de la Loi sur les partis et mouvements politiques réaffirme le droit des citoyens à fonder des partis politiques et des mouvements politiques<sup>3</sup>. Cependant, ni la Loi sur les partis et mouvements politiques ni la Charte (ou la Constitution) ne comportent une définition d'un parti politique ou mouvement politique. Pour simplifier, les partis et mouvements politiques sont des personnes morales (associations), enregistrées en vertu de la Loi sur les partis et mouvements politiques. D'un point de vue juridique, il n'existe pas de différence entre un parti politique et un mouvement politique.
9. Les partis et mouvements politiques acquièrent la personnalité juridique dès leur inscription au Registre des partis et mouvements politiques administré par le ministère de l'Intérieur.

### Création et enregistrement

10. La création et l'enregistrement des partis politiques sont réglementés par la Loi sur les partis et mouvements politiques. Un dossier d'enregistrement d'un parti ou mouvement politique doit être

---

<sup>3</sup> En vertu de l'article 22 de la Charte et de la section 1 de la Loi sur les partis et mouvements politiques, le droit des citoyens à s'organiser en partis et mouvements politiques ne peut faire l'objet de restrictions que dans les cas visés par la législation (par exemple, la Loi n° 186/1992 sur les conditions de service des agents de police de la République tchèque, telle que modifiée par la Loi n° 26/1993).

déposé auprès du ministère de l'Intérieur par un comité préparatoire composé d'au moins trois citoyens âgés de 18 ans ou plus (article 6, paragraphe 2 de la Loi sur les partis et mouvements politiques). Outre des informations identifiant les membres du comité préparatoire (y compris leur signature respective et un pouvoir habilitant un des membres à agir au nom dudit comité), le dossier d'enregistrement doit inclure (1) une demande d'enregistrement du parti ou mouvement politique signée par 1 000 citoyens au minimum (y compris leur nom, date de naissance et adresse ou domicile respectifs) et (2) deux exemplaires des statuts du parti ou mouvement<sup>4</sup>. Le ministère de l'Intérieur ne peut refuser d'enregistrer un parti ou mouvement politique – dans un délai de 15 jours à compter de la réception du dossier d'enregistrement – que pour les motifs spécifiques prévus par la législation<sup>5</sup>.

11. La dénomination, l'abréviation et le siège social du parti ou mouvement politique, son numéro d'enregistrement et la date de son enregistrement, la date d'enregistrement des modifications à ses statuts (et, le cas échéant, celle de sa dissolution et les motifs de sa radiation du Registre), ainsi que le numéro d'identité, le nom, la date de naissance et l'adresse respectifs des membres des organes statutaires et la manière dont ils sont habilités à agir au nom de l'organisation (et, le cas échéant, les modalités de suspension des activités ou de liquidation et les procédures relatives à l'insolvabilité ou à la faillite) sont enregistrés au Registre des partis et mouvements politiques.
12. Dès son enregistrement, un parti ou mouvement politique est responsable de ses obligations (à concurrence de la valeur de son patrimoine). Les membres ne sont pas responsables des obligations du parti ou mouvement (article 17 de la Loi sur les partis et mouvements politiques).
13. En mai 2010, la République tchèque comptait 104 partis et 49 mouvements politiques enregistrés.

### Participation aux élections

14. La République tchèque est une République parlementaire multipartite. Le Président de la République, qui est le Chef de l'Etat, est élu par le Parlement. Le Parlement bicaméral se compose de la Chambre des députés et du Sénat<sup>6</sup>.
15. Les 200 membres de la Chambre des députés sont élus à l'issue d'un scrutin proportionnel dans 14 circonscriptions électorales pour un mandat de quatre ans (articles 16 et 18 de la Constitution)<sup>7</sup>. Le seuil électoral applicable à la Chambre des députés est de 5%<sup>8</sup>. La participation aux élections à la Chambre des députés est exclusivement ouverte aux partis et mouvements politiques ainsi qu'aux coalitions de partis et mouvements politiques (article 31 de la

---

<sup>4</sup> Les statuts doivent inclure, entre autres, des informations sur les unités organisationnelles (généralement à l'échelon régional ou municipal) établies par le parti ou mouvement politique, notamment la capacité de ces unités à acquérir des actifs pour le parti ou mouvement (ou gérer ou aliéner ces actifs) et à agir pour le compte du parti.

<sup>5</sup> L'enregistrement peut être refusé si – par exemple – le parti ou mouvement politique a un sigle ou un nom trop proche de celui d'un parti ou mouvement déjà enregistré, n'a pas son siège en République tchèque, a établi des unités armées, n'est pas organisé sur une base territoriale, a enfreint la Constitution, etc.

<sup>6</sup> Les pouvoirs du Sénat sont notamment les suivants : il est habilité à proposer de nouvelles lois, élit le Président de la République à l'occasion d'une session conjointe avec la Chambre des députés et approuve la désignation des juges de la Cour constitutionnelle sur proposition du Président. Le Sénat ne vote pas le budget de la République tchèque et n'est pas censé exercer un contrôle direct sur le pouvoir exécutif.

<sup>7</sup> Les 14 circonscriptions électorales correspondent aux 14 régions de la République tchèque. La méthode utilisée pour l'élection des candidats à la Chambre des députés est celle d'Hondt.

<sup>8</sup> Le seuil électoral est de 10% pour les coalitions composées de deux partis ou mouvements, 15% pour les coalitions de trois partis ou mouvements et 20% pour les coalitions de quatre partis ou mouvements ou plus.

Loi n° 247/1995 sur les élections au Parlement). Les listes électorales sont ouvertes, en ce sens que les électeurs ont quatre votes préférentiels et peuvent ainsi changer l'ordre sur la liste<sup>9</sup>. Les 81 membres du Sénat sont élus pour un mandat de six ans, un tiers des membres étant élus tous les deux ans (chaque année paire) à l'issue d'un scrutin uninominal majoritaire à deux tours<sup>10</sup> (articles 16 et 18 de la Constitution). La participation aux élections sénatoriales est ouverte aux partis et mouvements politiques et aux coalitions de partis et mouvements politiques, ainsi qu'aux candidats indépendants (article 60 de la Loi n° 247/1995).

16. Tous les citoyens de la République tchèque âgés de 18 ans ou plus le jour des élections ont le droit de vote (article 18, paragraphe 3, Constitution)<sup>11</sup>. Le droit d'être élu à la Chambre des députés est reconnu à tous les citoyens qui jouissent du droit de vote et sont âgés de 21 ans ou plus le deuxième jour des élections ; le droit d'être élu au Sénat est reconnu à tous les citoyens qui jouissent du droit de vote et sont âgés de 40 ans ou plus le deuxième jour des élections (article 19, Constitution)<sup>12</sup>.

### Représentation des partis au Parlement

17. En tout, 26 partis et mouvements, y compris des coalitions et listes communes de partis ou mouvements, ont participé aux dernières élections à la Chambre des députés, qui ont été organisées les 28-29 mai 2010<sup>13</sup>. Cinq partis ont franchi le seuil électoral de 5% et remporté des sièges à la Chambre des députés :

Parti	Sièges
Parti social-démocrate tchèque ( <i>Česká strana sociálně demokratická / ČSSD</i> )	<b>56</b>
Parti démocrate-civique* ( <i>Občanská demokratická strana / ODS</i> )	<b>53</b>
TOP 09* ( <i>Tradice Odpovědnost Prosperita 09</i> )	<b>41</b>
Parti communiste de Bohême et Moravie ( <i>Komunistická strana Čech a Moravy /</i>	<b>26</b>

<sup>9</sup> Si un parti ou mouvement ou coalition a été élu à la Chambre des députés (c'est-à-dire, s'il a franchi le seuil électoral) et si un candidat a recueilli au moins 5% des suffrages exprimés pour le compte de ce parti ou mouvement ou coalition particulier(ère) dans la circonscription électorale concernée, le siège sera attribué à ce candidat ; et si plusieurs candidats ont recueilli au moins 5% des voix à titre préférentiel, les sièges seront attribués dans l'ordre décroissant du nombre de voix (en cas d'égalité de voix, le classement des candidats en question est décisif).

<sup>10</sup> Les élections sénatoriales sont basées sur un scrutin uninominal majoritaire à deux tours : si aucun candidat ne recueille une majorité de 50% des suffrages valablement exprimés au premier tour, les deux candidats ayant recueilli le plus de voix au premier tour restent en lice pour le deuxième tour.

<sup>11</sup> Pour les élections sénatoriales, les citoyens tchèques ne doivent être âgés de 18 ans ou plus que le deuxième jour des élections. Le droit de vote est restreint en cas de « restriction légale des libertés individuelles pour cause de protection de la santé publique » et de « déchéance légale » (article 2 de la Loi n° 247/1995 sur les élections au Parlement).

<sup>12</sup> Le droit d'être élu est restreint en cas de « déchéance légale » (articles 25 et 57 de la Loi n° 247/1995 faisant référence à l'article 2(b)).

<sup>13</sup> Ces partis ou mouvements ou coalitions politiques sont les suivants : (1) Parti pirate tchèque, (2) Parti socialiste national tchèque, (3) Parti social-national tchèque, (4) Parti social-démocrate tchèque, (5) Parti des travailleurs de la justice sociale, (6) Centre européen, (7) Parti humaniste, (8) Mouvement clé, (9) Parti communiste de Bohême et Moravie, (10) Parti conservateur, (11) Couronne tchèque (parti royaliste de Bohême, Moravie et Silésie), (12) Union chrétienne-démocrate – Parti du peuple tchèque, (13) Liberals.CZ, (14) Moraves, (15) Prospérité nationale, (16) Citizens.CZ, (17) Parti démocrate-civique, (18) Association pour la République – Parti tchécoslovaque républicain, (19) STOP, (20) Parti des droits des citoyens – ZEMANOVCÍ, (21) Parti des citoyens libres, (22) Parti des Verts, (23) Souveraineté – bloc de Jana Bobošíková, Parti du bon sens, (24) TOP 09, (25) Affaires publiques et (26) Votez pour la droite.

KSČM)	
Affaires publiques* ( <i>Věci veřejné / VV</i> )	<b>24</b>

18. Trois partis – marqués d'un astérisque (\*) ci-dessus – ont ensuite formé un gouvernement de coalition, dirigé par le Premier ministre Petr Nečas : le Parti démocrate-civique (*ODS*), TOP 09 et Affaires publiques (*VV*). Le taux de participation aux élections de 2010 s'est élevé à 62,60% (5 230 859 électeurs).
19. Comme déjà indiqué précédemment, des élections portant sur 27 des 81 sièges du Sénat sont organisées tous les deux ans (chaque année paire). Les élections les plus récentes ont été organisées en deux tours les 15-16 octobre 2010 et 22-23 octobre 2010. Actuellement, le Sénat se compose des partis ou mouvements et coalitions ci-après :

Parti politique	Sièges			
	2006	2008	2010	Total
Parti social-démocrate tchèque ( <i>Česká strana sociálně demokratická / ČSSD</i> )	6	23	12	<b>41</b>
Parti démocrate-civique ( <i>Občanská demokratická strana / ODS</i> )	14	3	8	<b>25</b>
Union chrétienne-démocrate – Parti du peuple tchèque ( <i>Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová / KDU–ČSL</i> )	4	-	2	<b>6</b>
Parti communiste de Bohême et Moravie ( <i>Komunistická strana Čech a Moravy / KSČM</i> )	1 <sup>14</sup>	1	-	<b>2</b>
NorthBohemians.cz ( <i>Severočeši.cz</i> )	-	-	2	<b>2</b>
TOP 09 – Maires et indépendants ( <i>Tradice Odpovědnost Prosperita 09 – Starostové a nezávislí / STAN</i> )	-	-	2	<b>2</b>
STAN ( <i>Starostové a nezávislí</i> )	1	-	-	<b>1</b>
Indépendants	1	-	1	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>81</b>

### Vue d'ensemble du système de financement des partis

#### Cadre juridique

20. La Loi sur les partis et mouvements politiques, évoquée au paragraphe 7 ci-dessus, est l'instrument juridique clé qui régit le financement des partis politiques en République tchèque. Depuis son entrée en vigueur en 1991, elle a été modifiée à plusieurs reprises, pour la

<sup>14</sup> Des élections partielles ont été organisées en 2007, à l'issue desquelles le Parti communiste de Bohême et Moravie a remporté un siège.

dernière fois en 2010 lorsque le montant du financement public alloué aux partis et mouvements a été réduit de 5% à compter de janvier 2011. La loi prévoit un système de financement mixte, c'est-à-dire basé sur des sources de financement publiques et privées à la fois.

21. La Loi sur les partis et mouvements politiques est complétée par le Décret 273/2005 Coll. du ministre des Finances, du 23 juin 2005 (tel qu'amendé par le Décret 40/2010 Coll. du 3 février 2010), sur la présentation des rapports financiers annuels des partis politiques et mouvements politiques à la Chambre des députés. En outre, la Loi n° 247/1995 Coll. sur les élections au Parlement de la République tchèque et la Loi n° 62/3003 Coll. sur les élections européennes contiennent des dispositions sur le financement public alloué (au titre des dépenses électorales et du droit à du temps d'antenne et à des panneaux d'affichage de campagne).

#### Financement public

22. Le système de financement des partis politiques et des campagnes électorales prévoit un financement public direct dans le contexte des campagnes électorales et des activités des partis politiques.
23. En vertu de l'article 20 de la Loi sur les partis et mouvements politiques, le financement public direct des activités des partis politiques comprend :
- a. une contribution permanente : chaque parti et mouvement politique (ou coalition de partis ou mouvements politiques) ayant recueilli au moins 3% des voix aux élections à la Chambre des députés peut prétendre à :
    - 6 millions CZK (environ 240 000 EUR) par an, et
    - 200 000 CZK (environ 8 000 EUR) par an pour chaque fraction de 0,1% du pourcentage total de voix recueilli jusqu'à concurrence de 5% (soit 1 million CZK – environ 40 520 EUR – au maximum) ;
  - b. une contribution en fonction des mandats : chaque parti ou mouvement politique dont au moins un candidat a été élu à la Chambre des députés, au Sénat, à un conseil régional ou au conseil municipal de la ville de Prague peut prétendre à :
    - 900 000 CZK (environ 36 000 EUR) par an et par membre du Parlement (député ou sénateur) ;
    - 250 000 CZK (environ 10 000 EUR) par an et par membre d'un conseil régional ou du conseil municipal de Prague.
24. Le ministère des Finances verse la contribution permanente et la contribution en fonction des mandats (en tranches semestrielles) à la demande du parti ou mouvement politique concerné. Le versement des contributions est suspendu si le parti ou mouvement politique n'a pas présenté son rapport financier annuel à la Chambre des députés, s'il a présenté un rapport annuel incomplet ou si des poursuites judiciaires ont été engagées à son encontre en vue d'obtenir sa dissolution ou la suspension de ses activités (voir chapitre relatif aux sanctions ci-après). L'allocation de la contribution permanente et/ou de la contribution en fonction des mandats aux partis et mouvements politiques n'est soumise à aucune autre condition.
25. Outre le financement des activités des partis, un financement public direct sous la forme d'une contribution au titre des dépenses encourues pour les élections à la Chambre des députés (et non les élections au Sénat) et les élections européennes est aussi alloué. Les partis, mouvements et coalitions ayant recueilli au moins 1,5% du nombre total des voix validement exprimées aux élections à la Chambre des députés se voient allouer 100 CZK (environ 4 EUR) par vote exprimé pour le parti, le mouvement ou la coalition en question (article 85, Loi n°

247/1995 sur les élections au Parlement). Dans le contexte des élections européennes, les partis, mouvements et coalitions ayant recueilli au moins 1% du nombre total des voix validement exprimées pour les membres tchèques du Parlement européen se voient allouer 30 CZK (environ 1,20 EUR) par vote exprimé pour le parti, le mouvement ou la coalition en question.

26. En 2010, les montants de financement public ci-après ont été alloués aux partis représentés à la Chambre des députés<sup>15</sup> :

Parti ou mouvement	Contribution permanente	Contribution en fonction des mandats <sup>16</sup>	Contribution aux campagnes <sup>17</sup>	Total
<i>Parti social-démocrate tchèque (ČSSD)</i>	10 000 000 CZK/ 400 000 EUR	159 075 000 CZK/ 6 363 000 EUR	115 526 700 CZK/ 4 621 068 EUR	284 601 700 CZK/ 11 384 068 EUR
<i>Parti démocrate-civique (ODS)</i>	10 000 000 CZK/ 400 000 EUR	142 783 333 CZK/ 5 711 333 EUR	105 779 200 CZK/ 4 231 168 EUR	258 562 533 CZK/ 10 342 501 EUR
<i>Parti communiste de Bohême et Moravie (KSČM)</i>	10 000 000 CZK/ 400 000 EUR	55 825 000 CZK/ 2 233 000 EUR	58 976 500 CZK/ 2 359 060 EUR	124 801 500 CZK/ 4 992 060 EUR
<i>TOP 09</i>	6 666 667 CZK/ 266 667 EUR	26 450 000 CZK/ 1 058 000 EUR	87 383 300 CZK/ 3 495 332 EUR	120 499 967 CZK/ 4 819 999 EUR
<i>Affaires publiques (VV)</i>	6 666 667 CZK/ 266 667 EUR	14 400 000 CZK/ 576 000 EUR	56 912 700 CZK/ 2 276 508 EUR	77 979 367 CZK/ 3 119 175 EUR
<b>Total</b>	<b>43 333 334 CZK/ 1 733 333 EUR</b>	<b>398 533 333 CZK/ 15 941 333 EUR</b>	<b>424 578 400 CZK/ 16 983 136 EUR</b>	<b>866 445 067 CZK/ 34 657 803 EUR</b>

27. Les partis et mouvements politiques (et les coalitions de partis et mouvements) peuvent en outre bénéficier d'un financement public indirect sous forme de temps d'antenne gratuit et d'espace d'affichage pendant la durée de la campagne électorale (article 16, Loi n° 247/1995 sur les élections au Parlement). Tous les partis et mouvements politiques ayant enregistré des listes de candidats aux élections au Parlement tchèque peuvent prétendre à du temps d'antenne gratuit. Des temps d'antenne d'une durée de 14 heures à la radio tchèque et de 14 heures à la télévision tchèque sont répartis à parts égales entre les partis, mouvements et coalitions en lice, par tirage au sort. En outre, les communes peuvent fournir sur un pied d'égalité des espaces d'affichage électoral à tous les partis et mouvements.

### Financement privé

28. Conformément à l'article 17, paragraphe 4 de la Loi sur les partis et mouvements politiques, ceux-ci peuvent être financés par les sources privées ci-après :
- cotisations des adhérents ;
  - dons<sup>18</sup> et legs ;

<sup>15</sup> Comme indiqué précédemment, un financement public est aussi alloué aux partis politiques non représentés à la Chambre des députés.

<sup>16</sup> Cette contribution en fonction des mandats inclut : (1) une contribution par député (à la Chambre des députés) ; (2) une contribution par sénateur ; (3) une contribution par membre de conseil régional et (4) une contribution par membre du conseil municipal du Prague.

<sup>17</sup> Pour les élections de mai 2010 à la Chambre des députés.

- revenus tirés de la location et de la vente d'actifs matériels et immatériels ;
  - intérêts sur dépôts bancaires ;
  - revenus tirés de la participation à (certaines) opérations commerciales<sup>19</sup> ;
  - revenus tirés de tombolas ainsi que de manifestations culturelles, sociales, sportives, récréatives, éducatives et politiques ;
  - emprunts et autres dettes.
29. Les personnes physiques et morales peuvent effectuer des dons aux partis politiques, en espèces ou en nature. Toutefois, certaines restrictions s'appliquent aux sources de dons privés. L'article 19 de la Loi sur les partis et mouvements politiques dispose qu'un parti ou mouvement politique n'est pas autorisé à « accepter des avantages gratuits et dons » provenant d'organismes étatiques, organismes financés par l'Etat, municipalités (sauf en ce qui concerne la location de locaux commerciaux), entreprises étatiques et autres personnes morales au sein desquelles l'Etat, une entreprise étatique ou une municipalité détient une participation de plus de 10% (ainsi que les personnes morales gérées et encadrées par l'Etat), organisations caritatives, autres personnes morales définies par un règlement spécial, personnes morales étrangères (exception faite des partis et fondations politiques étrangers) et personnes physiques étrangères n'ayant pas le statut de résident permanent en République tchèque<sup>20</sup>. Tout don provenant des sources précitées doit être restitué au donateur (y compris les intérêts courus) au plus tard le 1<sup>er</sup> avril de l'année suivant la date du don ou – si la restitution au donateur n'est pas possible – doit être transféré au budget de l'Etat au plus tard à la même date (article 19a, Loi sur les partis et mouvements politiques), sous peine d'une amende égale à deux fois le montant du don.
30. Même si la Loi sur les partis et mouvements politiques ne le stipule pas explicitement, les dons provenant de personnes dont l'identité est inconnue au parti (dons anonymes) sont *de facto* interdits, étant donné que l'identité de tous les donateurs – indépendamment du montant du don – doit être déclarée dans le rapport financier annuel du parti concerné.
31. La Loi sur les partis et mouvements politiques ne fixe pas de limite concernant le montant, la taille ou la périodicité des dons privés ou cotisations d'adhérent.
32. Les dons aux partis politiques effectués par des personnes physiques ou morales sont fiscalement déductibles, conformément à l'article 15, paragraphe 1 et à l'article 20, paragraphe 8 de la Loi relative à l'impôt sur le revenu (Loi n° 586/992). Par ailleurs, les dons aux élus et candidats aux élections ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu des particuliers, sous réserve des conditions précisées à l'article 3, paragraphe 4, alinéa a de la Loi relative à l'impôt sur le revenu.

---

<sup>18</sup> La Loi sur les partis et mouvements politiques ne donne pas une définition d'un don. Toutefois, les autorités tchèques indiquent qu'une définition d'un don (ou accord de don) est fournie par le Code civil (article 628 de la Loi n° 40/1964 Coll.)

<sup>19</sup> S'agissant des revenus tirés de la participation à des opérations commerciales, les paragraphes 2 et 3 de la section 17 disposent qu'il est interdit à un parti ou mouvement politique d'effectuer des opérations commerciales sous son propre nom (et, par conséquent, il doit établir une entité séparée pour réaliser des activités commerciales) et qu'un parti ou mouvement politique ne peut établir une entreprise (ou participer à une entreprise existante) que si cette entreprise est exclusivement dédiée à des services d'édition ou d'imprimerie, à la radiodiffusion sonore ou visuelle, à des activités de publication et de promotion, à l'organisation de manifestations culturelles, sociales, sportives, récréatives, éducatives ou politiques et/ou à la production ou vente d'articles promouvant le programme et les activités du parti ou mouvement politique.

<sup>20</sup> Les dons des citoyens tchèques expatriés ne sont pas interdits.

## Dépenses

33. Ni la Loi sur les partis et mouvements politiques ni la Loi n° 247/1995 sur les élections au Parlement tchèque ne fixent de limite ou restriction au montant des dépenses qu'un parti politique peut engager.

### **III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE SPECIFIQUE**

#### **(i) Transparence (articles 11, 12 et 13b de la Recommandation Rec(2003)4)**

## Comptabilité

34. En vertu de l'article 17, paragraphe 5 de la Loi sur les partis et mouvements politiques, tous les partis et mouvements politiques doivent tenir une comptabilité en conformité avec les dispositions légales spécifiques. Les obligations comptables applicables aux partis et mouvements politiques sont similaires à celles visant les autres personnes morales et sont définies par la Loi sur la comptabilité (Loi n° 563/1991 Coll.). La Loi sur la comptabilité exige que les partis et mouvements politiques, entre autres, tiennent des états précis et intelligibles sur la situation financière (avoirs et autres éléments de l'actif, engagements et autres éléments du passif, dépenses et recettes, et transactions économiques y relatives) du parti ou mouvement. Même si la Loi sur la comptabilité n'exige pas que les partis ou mouvements politiques comptabilisent séparément les dons reçus, aux fins de s'acquitter de l'obligation en vertu de l'article 18 de la Loi sur les partis et mouvements politiques concernant la communication du rapport financier annuel, les partis et mouvements politiques doivent tenir un état séparé des dons privés reçus. Les livres de comptes doivent être conservés pendant une durée de 10 ans ; et les documents secondaires, pendant une durée de 5 ans. Conformément à la Loi sur les partis et mouvements politiques et à la Loi sur la comptabilité, les partis et mouvements politiques ont obligation d'établir des états financiers annuels. Les états financiers annuels doivent être vérifiés par un commissaire aux comptes (voir ci-après) désigné par l'organe exécutif du parti ou mouvement politique.

## Obligations de rendre compte

35. Les partis politiques ont obligation de communiquer un rapport financier annuel à la Chambre des députés au plus tard le 1<sup>er</sup> avril de chaque année (article 18 de la Loi sur les partis et mouvements politiques). Ce rapport doit inclure :
- les états financiers annuels, arrêtés conformément à la Loi sur la comptabilité ;
  - le rapport de vérification comptable incluant l'opinion sans réserve du commissaire aux comptes sur les états financiers annuels ;
  - le montant total des revenus<sup>21</sup> et le montant total des dépenses, y compris les salaires, frais de fonctionnement, taxes et droits et dépenses électorales ;

---

<sup>21</sup> A ventiler selon les rubriques suivantes :

- 1) financements de l'Etat pour les campagnes électorales ;
- 2) contribution permanente et contribution en fonction des mandats versées par l'Etat ;
- 3) cotisations d'adhérent ;
- 4) legs et héritages ;
- 5) revenus tirés de la location et de la vente d'actifs corporels et incorporels ;
- 6) intérêts sur dépôts bancaires ;
- 7) revenus tirés de la participation à (certaines) opérations commerciales ;
- 8) revenus tirés de tombolas ainsi que de manifestations culturelles, sociales, sportives, récréatives, éducatives et politiques ;

- tous les dons reçus (y compris, pour chaque don, le nom, l'adresse et, dans le cas des personnes physiques, la date de naissance ou, dans le cas des personnes morales, le numéro d'identification de l'entité) ;
- les biens hérités, y compris des informations sur l'identité du testateur si leur valeur est supérieure à 100 000 CZK (environ 4 000 EUR) ;
- les cotisations des adhérents individuels si leur montant est supérieur à 50 000 CZK (environ 2 000 EUR).

Si les dons d'un même donateur au cours d'une année donnée sont supérieurs à 50 000 CZK (environ 2 000 EUR), la liste des dons doit inclure une copie notariée d'une convention de don.

36. En vue de faciliter la reddition de comptes des partis et mouvements politiques, le ministère des Finances a élaboré une présentation normalisée des informations et pièces à communiquer (Décret n° 273/2005 Coll., du 23 juin 2005, tel que modifié par le Décret n° 40/2010). Le rapport financier annuel est réputé complet s'il contient toutes les informations spécifiées au paragraphe précédent et est conforme à la présentation (pièces incluses) prescrite par le ministère des Finances (article 18, paragraphe 5 de la Loi sur les partis et mouvements politiques).
37. Il n'existe pas d'obligation de déclaration séparée pour les campagnes électorales. Les donateurs, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, ne sont assujettis à aucune obligation de rendre compte de leurs dons aux partis ou mouvements politiques.

#### Accès aux dossiers financiers

38. Bien entendu, les commissaires aux comptes – qui relèvent du secteur privé – engagés pour vérifier les états financiers annuels des partis ou mouvements politiques ont accès aux dossiers financiers. Le fisc et les services répressifs ont aussi accès à ces dossiers en cas d'inspection fiscale ou de soupçon d'infraction pénale visant le parti ou mouvement politique concerné, respectivement. La Chambre des députés (Commission de surveillance, voir ci-après) n'a pas accès aux dossiers comptables des partis et mouvements.

#### Obligations de publication

39. Les partis ou mouvements politiques ne sont pas tenus de publier leur rapport financier annuel. Toutefois, l'article 18, paragraphe 6 de la Loi sur les partis et mouvements politiques dispose explicitement que les rapports financiers annuels des partis et mouvements politiques sont considérés comme des données publiques. La Chambre des députés ne publie pas ces rapports, mais une fois qu'ils sont communiqués à la Chambre des députés, tout citoyen peut avoir accès à leur version intégrale (y compris toutes les informations sur les donateurs individuels, telles que le nom, l'adresse, etc.) à la bibliothèque de la Chambre des députés et peut effectuer une copie desdits rapports.

#### **(ii) Contrôle (article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)**

40. La Loi sur les partis et mouvements politiques encourage une certaine forme de contrôle financier interne des finances des partis et mouvements politiques, en exigeant – comme mentionné aux paragraphes 34 et 35 ci-dessus – que l'opinion sans réserve d'un commissaire aux comptes sur les états financiers annuels ainsi que le rapport financier annuel soient communiqués à la Chambre des députés (au plus tard le 1<sup>er</sup> avril de chaque année). Les autorités tchèques indiquent que, dans les limites prévues par la Loi sur la vérification comptable (Loi n° 93/2009

---

9) emprunts et autres dettes.

Coll., telle que modifiée) – qui inclut des dispositions sur l'indépendance des commissaires aux comptes – les partis et mouvements politiques peuvent librement choisir leur commissaire aux comptes<sup>22</sup>. Pour choisir un commissaire aux comptes, les partis et mouvements politiques peuvent se servir du registre public des commissaires aux comptes administré par la Chambre des commissaires aux comptes.

41. S'agissant du contrôle externe, l'article 20a, paragraphe 4 de la Loi sur les partis et mouvements politiques prévoit que la Chambre des députés vérifie une fois par an si les rapports financiers annuels ont été communiqués à temps et sont complets. Cette dernière vérifie également si les rapports annuels qui avaient été présentés l'année précédente et avaient été jugés incomplets ont désormais été complétés, et si les rapports financiers qui n'avaient pas du tout été communiqués au cours des années précédentes ont désormais été communiqués (et sont complets). Cette vérification est réalisée par la Commission de surveillance, commission de la Chambre des députés chargée de contrôler l'utilisation des deniers de l'État<sup>23</sup>. Les 15 députés de cette commission sont aidés dans leur travail par un secrétaire, deux assistants et un conseiller à temps partiel. Après examen des conclusions de son rapporteur sur cette question, la Commission de surveillance présente ses conclusions à la Chambre des députés sous forme d'un projet de résolution (sur le fait de savoir si les rapports financiers annuels ont été communiqués à temps et sont complets), qui doit ensuite être adopté à la majorité simple par la Chambre des députés. Une fois adoptée, la résolution est adressée au Gouvernement et au ministère des Finances : en vertu de la loi, la Chambre des députés doit informer le ministère des Finances de ses conclusions au plus tard le 7 juin chaque année (article 20a, paragraphe 4, Loi sur les partis et mouvements politiques). L'EEG a été informée que si lors de la vérification des rapports financiers la Commission de surveillance vient à soupçonner – par exemple – des manquements à la réglementation relative aux dons, elle en informerait l'administration fiscale<sup>24</sup>. L'EEG a aussi été informée que la Commission pourrait agir sur la base d'informations communiquées par le public ou les médias selon lesquelles des informations présentées par un parti politique seraient inexactes, même si elle n'a jamais eu à agir dans un tel cas de figure.
42. En 2007, 40 rapports complets et 30 rapports incomplets avaient été communiqués sur les finances des partis et mouvements au titre de l'année 2006, sachant que 64 partis ou mouvements n'avaient pas communiqué de rapport. En 2008 (au titre de l'année 2007), 67 rapports complets et 5 rapports incomplets avaient été présentés, tandis que 65 rapports n'avaient pas été présentés. En 2009 (au titre de l'année 2008), 64 rapports complets et 16 rapports incomplets avaient été communiqués et 62 rapports n'avaient pas été communiqués. En 2010 (au titre de l'année 2009), 71 rapports complets et 18 rapports incomplets ont été présentés et 61 rapports n'ont pas été présentés. Tous les partis politiques représentés au sein

---

<sup>22</sup> D'après les autorités tchèques, la Loi sur la vérification comptable transpose les dispositions pertinentes du droit communautaire en matière de vérification comptable dans le droit tchèque. Ladite loi inclut des dispositions qui réglementent les activités des commissaires aux comptes agréés, cabinets de vérification comptable et vérificateurs comptables assistants. S'agissant de l'indépendance des commissaires aux comptes, elle dispose que le commissaire aux comptes est indépendant de l'entité visée par la procédure de vérification comptable et qu'il n'intervient pas dans les processus décisionnels de cette entité. De plus, la Loi sur la vérification comptable interdit, entre autres, à un commissaire aux comptes qui entretient directement ou indirectement avec une entité donnée des relations financières, commerciales, d'emploi ou autres (y compris la prestation de services accessoires à la vérification comptable) susceptibles de compromettre son indépendance en tant que commissaire aux comptes, ou qui est dépendant à long terme des revenus tirés des services prestés à une entité donnée, de réaliser une vérification comptable auprès de cette entité.

<sup>23</sup> En mai 2010, cette commission de 15 membres comprenait quatre députés du Parti social-démocrate tchèque (*ČSSD*), quatre du Parti démocrate-civique (*ODS*), trois de TOP 09, deux du Parti communiste de Bohême et Moravie (*KSČM*) et deux d'Affaires publiques (*VV*).

<sup>24</sup> L'EEG a été informée qu'en 2010, le président de ladite commission a communiqué une copie de certains actes de don à l'administration fiscale afin de déterminer tout manquement à la réglementation fiscale le cas échéant.

du Parlement ont communiqué un rapport financier complet à la Chambre des députés en temps opportun ; les rapports non communiqués concernaient des partis et mouvements de petite dimension, pour la plupart « dormants ».

**(iii) Sanctions**

43. La Loi sur les partis et mouvements politiques prévoit trois types différents de peines en cas de violation de ses dispositions : (1) amende, (2) suspension du financement public et (3) suspension des activités du parti ou mouvement politique (susceptible d'être suivie d'une dissolution du parti ou mouvement). Premièrement, en vertu de l'article 19a de ladite loi, dans le cas où un parti ou mouvement politique a accepté un don contraire aux prescriptions de la loi (autrement dit, un don provenant d'une source non autorisée<sup>25</sup>) et où le parti ou mouvement en question n'a pas restitué ce don (y compris les intérêts correspondants) au donateur (ou ne l'a pas reversé au budget de l'Etat en cas d'impossibilité de le restituer au donateur) au plus tard le 1<sup>er</sup> avril de l'année suivant celle du don, l'administration fiscale peut infliger une amende égale à deux fois le montant du don.
44. Deuxièmement, le ministère des Finances peut suspendre le financement public (contribution permanente et contribution en fonction des mandats, voir paragraphe 23 ci-dessus, mais pas la contribution relative aux dépenses électorales) prévu pour un parti ou mouvement politique aussi longtemps que ce parti ou mouvement n'aura pas communiqué son rapport financier annuel à la Chambre des députés ou aussi longtemps que ce rapport sera incomplet. Une fois que le parti ou mouvement remédie à ce manquement en présentant un rapport financier complet, le financement public est rétabli (rétroactivement). Le financement public est aussi suspendu dans le cas où des poursuites judiciaires sont engagées contre le parti ou mouvement politique en vue de suspendre ses activités<sup>26</sup> ou de le dissoudre<sup>27</sup>.
45. Troisièmement, le Gouvernement peut engager des poursuites judiciaires en vue de suspendre les activités d'un parti ou mouvement politique (suspension qui est susceptible d'être suivie d'une dissolution), dans le cas où ce parti ou mouvement n'a pas remédié à son omission antérieure de communication d'un rapport financier complet à la Chambre des députés et n'y remédie toujours pas l'année suivante, en soumettant une motion dans ce sens à la Cour administrative suprême, sur proposition de la Chambre des députés. Si le Gouvernement n'agit pas dans un intervalle de 30 jours à compter de la réception de la proposition de la Chambre des députés, le Président de la République peut présenter une motion à la Cour administrative suprême. Une fois que la Cour administrative suprême prend une décision de suspension, le parti ou mouvement visé dispose d'un délai d'un an pour prendre les mesures nécessaires pour remédier à la situation ayant abouti à la suspension de ses activités. S'il ne prend pas ces mesures, le Gouvernement (ou, en

---

<sup>25</sup> Voir la liste des sources de financement interdites au paragraphe 29 ci-dessus.

<sup>26</sup> En vertu de l'article 14, paragraphe 1 de la Loi 424/1991, un parti ou mouvement politique est passible d'une suspension de ses activités s'il enfreint les articles 1-5 (qui visent, notamment, les manquements à la Constitution, le défaut d'organes démocratiquement élus au sein du parti ou mouvement et les activités portant atteinte à la morale, à l'ordre public ou aux droits civils), l'article 6, paragraphe 5 (qui vise le défaut de nomination d'organes statutaires, d'instances d'arbitrage et d'organes de vérification des comptes), les articles 17-19 (qui visent, notamment, l'interdiction d'effectuer des transactions commerciales au nom du parti ou mouvement, les sources de revenu d'un parti ou mouvement, l'obligation de tenir une comptabilité, l'interdiction de posséder des avoirs à l'extérieur du territoire tchèque, l'obligation de présenter des états financiers annuels – complets – et l'interdiction d'accepter des avantages gratuits ou dons provenant de la liste de donateurs non autorisés, tels que l'Etat, les entreprises d'Etat, etc.) ou ses propres statuts.

<sup>27</sup> En vertu de l'article 13, paragraphe 1b de la Loi sur les partis et mouvements politiques, un parti peut être dissous en cas de défaut de présentation de son rapport financier à la Chambre des députés dans les délais impartis (conformément à l'article 18, paragraphes 1 et 2 de la Loi sur les partis et mouvements politiques).

dernier ressort, le Président de la République) peut présenter une motion à la Cour administrative suprême en vue de la dissolution du parti.

46. Enfin, en ce qui concerne les sanctions figurant dans d'autres lois, une amende d'au maximum 6% du montant sur lequel porte les manquements du parti ou mouvement aux obligations fixées par la Loi sur la comptabilité (par exemple, obligation de tenir une comptabilité en bonne et due forme) peut être infligée. En outre, des sanctions pénales sous forme d'amende, d'emprisonnement et/ou d'interdiction d'entreprendre certaines activités peuvent être infligées à des personnes physiques (sachant que le droit pénal tchèque ne prévoit pas la responsabilité pénale des personnes morales) pour diverses infractions à la réglementation comptable, telles que la manipulation ou la destruction de données comptables (article 254 du Code pénal).

### Statistiques

47. Au cours de la période 2004-2008, le nombre de partis ou mouvements politiques ayant vu leurs activités suspendues et/ou ayant été dissous pour motif de défaut de présentation répété ou présentation incomplète répétée de leur rapport financier annuel a été le suivant :

Année	Suspension	Dissolution
2004	2	2
2005	3	-
2006	4	1
2007	9	3
2008	10	6

48. Il n'a pas été communiqué à l'EEG d'informations sur les amendes infligées par l'administration fiscale, évoquées au paragraphe 43 ci-dessous, ou sur les sanctions infligées pour manquement à la réglementation comptable dans le contexte du financement des partis politiques et campagnes électorales.

### Immunités

49. Selon les autorités tchèques, les sanctions stipulées dans la Loi sur les partis et mouvements politiques ne peuvent être infligées qu'à des partis ou mouvements politiques et, par conséquent, il n'est pas possible de se soustraire aux exigences de ladite loi en invoquant la réglementation relative aux immunités. S'agissant des sanctions pénales, conformément à l'article 27 de la Constitution, les membres de la Chambre des députés et du Sénat jouissent d'une immunité et ne peuvent pas être poursuivis sans le consentement de la chambre dont ils relèvent<sup>28</sup>. Les candidats aux élections ne sont pas couverts par l'immunité, à moins qu'ils ne soient déjà membres du Parlement.

### Délai de prescription

50. L'article 19a de la Loi sur les partis et mouvements politiques dispose que le délai de prescription pour l'imposition d'une amende par l'administration fiscale, évoquée au paragraphe 43 ci-dessus

---

<sup>28</sup> Si la chambre en question refuse d'accéder à la demande de levée de l'immunité d'un de ses membres, ce dernier ne peut être poursuivi même au terme de son mandat. Pour complément d'information à ce sujet, voir le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle du GRECO sur la République tchèque (Greco Eval I Rep (2002) 11F, § 80 et 95), ainsi que le Rapport de conformité subséquent (Greco RC-I (2004) 12F) et son Addendum (Greco RC-I (2004) 12F Add) concernant la recommandation ix.

(acceptation d'un don en violation des prescriptions de la Loi sur les partis et mouvements politiques, lorsque le parti ou mouvement en question n'a pas restitué ce don au donateur ou ne l'a pas transféré au budget de l'Etat), est d'un an à compter de l'instant où l'administration fiscale a eu connaissance de cet agissement (délai relatif de prescription) et de trois ans à compter de l'instant où l'agissement illicite s'est produit (délai absolu de prescription). De même, l'article 37 de la Loi sur la comptabilité prévoit un délai relatif de prescription d'un an et un délai absolu de prescription de trois ans en cas de violation de la réglementation comptable.

51. Le délai de prescription pour les autres sanctions (suspension du financement public et suspension des activités) semble découler des procédures décrites par la Loi sur les partis et mouvements politiques pour l'imposition de ces sanctions : une fois que la Chambre des députés a adopté sa résolution concluant au caractère complet du rapport, les informations venant à être connues par la suite (par exemple, selon lesquelles le rapport contient des informations fausses ou incomplètes en fin de compte) ne peuvent plus avoir de conséquences (à moins que la Chambre des députés n'abroge sa précédente résolution et n'en adopte une nouvelle).

#### **IV. ANALYSE**

52. Le cadre juridique relatif au financement des partis politiques en République tchèque date de 1991, année durant laquelle la Loi n° 424/1991 Coll. sur la formation des partis et mouvements politiques (ci-après la « Loi sur les partis et mouvements politiques ») a été adoptée pour réglementer différents aspects de la vie des formations politiques. Cette loi, qui au départ ne contenait que quelques règles de base sur le financement des partis et mouvements politiques, a été modifiée et étoffée à plusieurs reprises au fil des ans<sup>29</sup>. Les principales caractéristiques de la réglementation en vigueur datent de l'an 2000, année durant laquelle la loi en question a été profondément remaniée suite à deux scandales de financement de parti politique (ayant conduit à la chute du Gouvernement Klaus en 1997)<sup>30</sup>. Les modifications les plus récentes remontent à la fin de 2010, année durant laquelle les montants des financements publics alloués aux partis et mouvements politiques ont été réduits de 5%.
53. Une caractéristique importante du système de financement des partis politiques tchèque réside dans l'importance du financement public alloué (voir tableau au paragraphe 26 ci-dessus concernant les montants alloués en 2010 aux cinq partis représentés à la Chambre des députés)<sup>31</sup>. Le financement alloué comprend trois volets : une subvention au titre des activités

---

<sup>29</sup> En ce qui concerne le financement des partis politiques, la loi n'exigeait au départ que la déclaration des dons supérieurs au seuil unitaire de 10 000 CZK (environ 400 EUR) et des dons d'un même donateur supérieurs au seuil cumulé de 50 000 CZK (environ 2 000 EUR) au cours d'une année. En outre, elle proscrivait les dons d'organismes étatiques, sans prévoir de sanctions en cas de manquement correspondant, et n'exigeait pas que les déclarations des dons soient rendues publiques.

<sup>30</sup> En 1996, le quotidien *Dnes* a révélé que l'année précédente, l'ODS avait reçu des dons totalisant 7,5 millions CZK (environ 300 000 EUR) en provenance de deux donateurs étrangers fictifs. Il a été finalement révélé que ces identités fictives ont servi à couvrir le don d'un homme d'affaires membre d'un consortium qui avait remporté l'appel d'offres relatif à la cession d'une grande entreprise sidérurgique dans le contexte de la vague de privatisation des années 90. D'autres enquêtes ont permis de découvrir que le don d'un autre membre de ce consortium avait été fictivement imputé à quatre entrepreneurs anonymes dans le rapport d'ODS. Un an plus tard, c'est-à-dire en 1997, le Vice-Président d'ODS (et ministre des Affaires étrangères) a démissionné. A propos des motifs de sa démission, il a évoqué un compte bancaire secret du parti en Suisse, qui aurait servi à faire transiter des dons en provenance de sociétés qui ne souhaitaient pas être officiellement connues en tant que donateurs du parti. Les deux partenaires de coalition d'ODS ont quitté le Gouvernement suite à ces révélations, ce qui a provoqué la chute du Gouvernement Klaus.

<sup>31</sup> Au cours de la visite en République tchèque, plusieurs partis politiques représentés à la Chambre des députés ont informé l'EEG que le financement public représentait entre 65% et 85% de leurs recettes. Toutefois, après la visite, les autorités tchèques ont fourni des données relatives à l'exercice 2009 indiquant – sur la base des rapports financiers annuels

des partis et mouvements politiques (la « contribution permanente »), une subvention par siège remporté au Parlement (la « contribution en fonction des mandats », qui a été modifiée en 2001 de sorte à être étendue aux sièges remportés dans les conseils régionaux et au conseil municipal de Prague) et une subvention au titre des campagnes électorales pour la Chambre des députés et le Parlement européen. Des critiques ont été émises concernant le fait que la subvention par siège remporté au Parlement a sensiblement progressé au fil des ans (ce qui a renforcé la position des grands partis ou mouvements). Cependant, l'EEG note que – suite à une décision de la Cour constitutionnelle en 2000 – la subvention au titre des campagnes électorales n'est plus exclusivement allouée aux partis ou mouvements représentés au Parlement (autrement dit, ceux ayant remporté plus de 5% des suffrages exprimés) : un parti ou mouvement qui a remporté plus de 1,5% des suffrages au cours des dernières élections à la Chambre des députés (ou 1% dans le cas des élections européennes) peut prétendre à une contribution au titre des dépenses électorales. De même, la subvention au titre des activités est allouée à tous les partis ayant remporté au moins 3% des suffrages exprimés au cours des dernières élections à la Chambre des députés.

54. Le système de financement public actuel n'est pas sans adversaires. Certains interlocuteurs de l'EEG ont estimé que le financement alloué avait rendu les partis trop dépendants vis-à-vis de l'Etat, et un des nouveaux partis de l'échiquier politique, à savoir TOP 09 qui est maintenant membre de la coalition gouvernementale, a proposé – au cours de la période précédant les élections à la Chambre des députés prévues à l'automne 2009 (qui se sont finalement tenues en mai 2010) – de diviser par deux le financement public alloué aux partis politiques. Comme déjà indiqué précédemment, après la visite de l'EEG en République tchèque, une baisse de 5% du financement public alloué a pris effet en janvier 2011<sup>32</sup>. Les avantages associés au financement étatique sont évidents : un appui financier conséquent de l'Etat réduirait la dépendance des partis vis-à-vis des dons privés de montant important et, partant, les risques d'influence néfaste qui y sont liés. Cependant, les adversaires du financement étatique rétorquent que cet argument est fragilisé par la réalité en République tchèque : malgré le financement public généreux alloué, certains responsables de parti se sont montrés plutôt enclins à accorder des faveurs en échange de dons<sup>33</sup>. Dans ce contexte, l'EEG note que la Loi sur les partis et mouvements politiques ne contient ni règles limitant la valeur des dons aux partis politiques ni mesures visant à prévenir des besoins de financement excessifs des partis politiques (telles qu'un plafonnement des dépenses de campagnes électorales). Considérant que le non-plafonnement des dons privés réduit à néant le nivellement des possibilités financières par le financement étatique et n'aide pas à limiter l'incidence des influences néfastes sur la vie politique, l'EEG considère que le plafonnement des dépenses de campagne électorale – même si ce plafonnement n'est pas sans comporter des problèmes – évoqué à l'article 9 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes

---

présentés par les partis politiques représentés à la Chambre des députés – que le financement public représentait entre 0% (concernant un parti politique qui n'avait été enregistré qu'au milieu de l'année 2009) et 57% de leurs recettes.

<sup>32</sup> En outre, l'EEG a appris après la visite que le ministère de l'Intérieur a élaboré un projet de loi relatif aux élections, dans lequel il est proposé d'unifier les dispositions juridiques sur les subventions au titre des dépenses électorales encourues en relation avec les élections à la Chambre des députés et les élections européennes. Ce texte prévoit de réduire la subvention allouée par voix, en la portant de 100 CZK (environ 4 EUR) à 30 CZK (environ 1,20 EUR), et d'accroître le nombre de partis politiques éligibles à ce financement (ainsi, les partis politiques ayant recueilli 1% des voix seraient éligibles à cette subvention – sachant que seul ceux ayant recueilli 1,5% y sont éligibles actuellement).

<sup>33</sup> En guise d'illustration, il a été dit à l'EEG qu'en septembre 2009, au cours de la période précédant les élections à la Chambre des députés (qui n'ont finalement eu lieu qu'en mai 2010), un journaliste du quotidien *Dnes* s'est fait passer pour un homme d'affaires disposé à verser 1 million CZK (environ 40 000 EUR) aux partis politiques qui s'opposeraient aux tentatives visant à prendre des mesures contre le secteur des jeux. Trois partis politiques ont alors « mordu à l'hameçon » à des degrés divers devant une caméra cachée (le Parti communiste, les démocrates-chrétiens et TOP 09). Cela a abouti à des démissions de certaines personnalités politiques de premier plan.

électorales, est une option qui mériterait d'être envisagée dans le contexte tchèque. Il ressort des informations collectées lors de la visite sur place qu'un certain nombre de partis politiques, au moins, ne sont pas hermétiques à cette idée.

55. Dans ce contexte, l'analyse ci-après se concentre sur trois sujets de préoccupation pour la présente évaluation, à savoir la transparence du financement politique, le contrôle de ce financement et, enfin, les sanctions applicables en cas de violation des règles de financement et leur application. Pour résumer, l'EEG pense que la République tchèque dispose d'un cadre juridique raisonnablement solide qui régit le financement des partis et mouvements politiques et des campagnes électorales. Toutefois, à la lumière des exigences des 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, il existe des lacunes évidentes.

### Transparence

56. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, l'EEG observe que tous les partis et mouvements politiques sont tenus de conserver les dossiers relatifs à leurs finances (conformément à l'article 17 de la Loi sur les partis et mouvements politiques et à la Loi n° 563/1991 sur la comptabilité). L'EEG a été informée que tout parti ou mouvement politique serait considéré comme une entité comptable unique, ce qui veut dire que ses comptes annuels devraient inclure l'ensemble des échelons régionaux et locaux de la structure du parti ou mouvement politique. L'EEG s'en félicite.
57. Par ailleurs, la Loi sur les partis et mouvements politiques fait obligation à tous les partis et mouvements politiques enregistrés, qu'ils soient bénéficiaires d'un financement public ou pas, de présenter un rapport sur leurs finances à la Chambre des députés au plus tard le 1<sup>er</sup> avril de l'année suivante. Il n'existe pas d'obligation de déclaration séparée pour les campagnes électorales. Comme indiqué au paragraphe 35 ci-dessus, le rapport financier annuel doit inclure des informations sur les revenus – sachant que la Loi sur les partis et mouvements politiques établit une liste de sources de revenu autorisées et non autorisées (voir paragraphes 28 et 29 ci-dessus) – et les dépenses<sup>34</sup>. L'EEG se félicite du fait que, pour aider les partis et mouvements politiques à honorer leurs obligations de déclaration (et faciliter les comparaisons d'une année à l'autre et d'un parti à l'autre), le ministère des Finances a élaboré une présentation normalisée pour la déclaration du rapport annuel (Décret n° 273/2005 du 23 juin 2005, tel que modifié par le Décret 40/2010 du 3 février 2010). L'EEG a jugé que certaines informations relatives aux revenus figurant dans les rapports étaient très détaillées : étant donné qu'il n'existe pas de seuil de déclaration, *tous* les dons – quel que soit leur montant – doivent être déclarés, y compris le nom et l'adresse du donateur<sup>35</sup>. En parcourant les rapports, l'EEG a relevé des dons d'un montant de 100 CZK (environ 4 EUR), pour lesquels étaient indiqués les prénoms, nom de famille, date de naissance et adresse du donateur (ou, dans le cas des personnes morales, la dénomination

---

<sup>34</sup> Les revenus doivent inclure (1) tous les dons reçus (y compris le nom, l'adresse et la date de naissance du donateur ou, dans le cas d'une personne morale, le numéro d'identification de l'entité) ; (2) le financement public alloué au titre des campagnes électorales ; (3) la contribution permanente et la contribution en fonction des mandats alloués par l'Etat ; (4) le montant total des cotisations d'adhérent et les renseignements utiles sur les membres dont la cotisation est supérieure à 50 000 CZK (environ 2 000 EUR) ; (5) les legs et héritages, y compris des informations sur l'identité du testateur si la valeur du legs est supérieure à 100 000 CZK (environ 4 000 EUR) ; (6) les revenus tirés de la location ou de la vente d'actifs mobiliers et immobiliers ; (7) les intérêts sur dépôts ; (8) les revenus tirés de tombolas ainsi que de manifestations culturelles, sportives, récréatives, éducatives et politiques ; (9) les emprunts et autres dettes. Les dépenses doivent inclure la totalité des (1) frais de fonctionnement ; (2) charges salariales ; (3) taxes et droits et (4) dépenses électorales.

<sup>35</sup> Même si la loi ne la stipule pas explicitement, l'interdiction des dons anonymes découle de cette obligation.

commerciale, l'adresse et le numéro d'identification). Même si l'EEG s'inquiète, dans une certaine mesure, de ce que ce niveau de transparence puisse porter atteinte à la vie privée des petits donateurs et de ce que la profusion des informations déclarées rende en fait plus difficile l'examen des finances des partis politiques, les personnes interrogées durant la visite sur place ne considéraient pas que ces points constituaient un problème (en dehors du fait que ces informations n'étaient pas disponibles sous forme électronique, voir ci-dessous). En outre, aucun des partis ou mouvements politiques n'a considéré ces obligations de déclaration comme un fardeau administratif.

58. Alors qu'un niveau de précision élevé est imposé pour la déclaration et divulgation des dons, l'EEG constate que les revenus des partis et mouvements politiques sont moins transparents dans d'autres domaines. Premièrement, tandis que l'ensemble des dons doivent être déclarés et divulgués, les cotisations d'adhérent ne doivent être identifiées dans le rapport que si elles sont supérieures à 50 000 CZK (environ 2 000 EUR). Il semblerait qu'en l'absence d'une définition, par la Loi sur les partis et mouvements politiques, de ce qui doit être considéré comme un don ou une cotisation d'adhérent, certains partis traitent habituellement les dons des membres comme des cotisations d'adhérent. En outre, un certain nombre de personnes interrogées ont fait état de leur préoccupation (exprimée dans d'autres pays) concernant la possibilité de fractionner les dons de montant important (y compris en provenance de non-membres) et de les déguiser en cotisations d'adhérents qui resteraient ainsi en-dessous du seuil de déclaration de 50 000 CZK. Même si l'EEG ne réclame certainement pas que les informations sur les membres soient d'office rendues publiques, elle pense que des mesures complémentaires doivent être prises afin de réduire le risque potentiel que les règles relatives à la divulgation d'informations sur les dons soient contournées de la sorte (par exemple, en introduisant une définition claire des cotisations d'adhérent et des dons dans la Loi sur les partis et mouvements politiques). Par conséquent, l'EEG recommande 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.**
59. Deuxièmement, comme indiqué précédemment, la Loi sur les partis et mouvements politiques ne précise pas ce qui constitue un don. Toutefois, par « cadeau » on entend les dons en nature (ainsi que permet aussi de le déduire la présentation normalisée susmentionnée, qui inclut une annexe séparée pour déclarer les « dons autres que l'argent »). Cela étant dit, il semblerait que les informations ne soient pas suffisamment détaillées concernant la valeur des dons en nature, notamment les biens et services fournis à un prix réduit. Dans ce contexte, plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont affirmé que les dépenses déclarées par les partis et mouvements politiques au titre des campagnes sont nettement inférieures aux coûts estimés des campagnes publicitaires mises en œuvre (et on soupçonne que de nombreuses annonces publicitaires sont exécutées par les prestataires à titre gratuit ou à un prix réduit). Dans le même ordre d'idées, il convient de souligner que la Loi sur les partis et mouvements politiques ne couvre pas la question des prêts. En raison de la durée inhabituelle de la campagne des élections à la Chambre des députés de mai 2010, on présume que plusieurs partis et mouvements ont contracté des emprunts pour financer leur campagne. Même si le montant total des dettes des partis ou mouvements politiques doit figurer dans le rapport financier, cette information n'est pas très détaillée. En tout cas, il ne semblerait pas clair que les prêts octroyés à des conditions plus favorables que celles pratiquées sur le marché, ainsi que les prêts passés par pertes et profits, équivalent en fait à des dons. A la lumière de ce qui précède, l'EEG recommande d'**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.**

60. L'EEG a appris que les partis et mouvements politiques peuvent tirer des revenus d'activités commerciales. En 1994, la Loi sur les partis et mouvements politiques avait été modifiée de façon à interdire tout type d'activité à caractère commercial. Cependant, cet amendement a été contesté avec succès devant la Cour constitutionnelle et, depuis 1996, les partis et mouvements politiques peuvent se lancer dans certaines activités commerciales, à condition d'établir une entité séparée à cette fin<sup>36</sup>. Même s'il ne semble pas que de nombreux partis se lancent dans des activités commerciales, plusieurs interlocuteurs de l'EEG se sont déclarés préoccupés par les liens financiers opaques entre les entreprises concernées et les partis ou mouvements politiques concernés, ainsi que par la possibilité pour des partis ou mouvements de contourner les exigences de transparence de la loi en prenant une participation dans des entreprises à caractère commercial. De l'avis de l'EEG, la transparence du financement des partis politiques serait renforcée si, à tout le moins, la comptabilité (ou au minimum un résumé de la comptabilité) des entreprises qui ont été établies par un parti ou mouvement politique ou dans lesquelles un parti ou mouvement détient une participation était rendue publique avec le rapport du parti ou mouvement politique lui-même. En conséquence, l'EEG recommande de **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.**
61. S'agissant de l'accessibilité des informations déclarées, comme souligné au paragraphe 57 ci-dessus, les partis et mouvements politiques sont tenus de communiquer leur rapport financier annuel à la Chambre des députés. Selon la Loi sur les partis et mouvements politiques, ces rapports doivent être « considérés comme des documents publics : il est possible de les consulter, copier ou reproduire ou d'en tirer des extraits »<sup>37</sup>. Pour l'EEG, le fait qu'un seul exemplaire du rapport financier annuel de chaque parti ou mouvement est disponible à la bibliothèque de la Chambre des députés ne contribue pas la transparence et ne permet pas au public, à la société civile et aux médias d'exercer un contrôle efficace sur le financement des partis politiques. Par ailleurs, l'EEG a été informée que certains de ces rapports sont à peine lisibles (pages manquantes, piètre qualité de l'impression, etc.). Sachant que depuis l'introduction de cette disposition dans la loi sont apparus d'autres moyens permettant de rendre les informations plus facilement accessibles au public, l'EEG considère que rien ne justifie plus la disponibilité de ces informations uniquement au format papier. De l'avis de l'EEG, la transparence du financement des partis politiques serait grandement renforcée si les rapports financiers des partis et mouvements étaient publiés en ligne (avec une plus grande régularité en ce qui concerne les dons, voir ci-dessous). Par conséquent, l'EEG recommande de **veiller à ce que les rapports financiers des partis et mouvements politiques soient publiés d'une façon facilitant l'accès au public.**
62. L'EEG a pris note du fait que la campagne des élections de mai 2010 à la Chambre des députés a été d'une durée inhabituellement longue : des élections anticipées avaient été convoquées pour octobre 2009, mais – après contestation de la constitutionnalité du processus électoral –

---

<sup>36</sup> Les activités autorisées sont les suivantes : édition et imprimerie, télé- et radiodiffusion, activités de publication et de promotion, organisation de manifestations culturelles, sociales, sportives, récréatives, éducatives ou politiques et/ou production ou vente d'articles promouvant le programme et les activités du parti ou mouvement politique.

<sup>37</sup> Les résolutions de la Chambre des députés sur les rapports des partis politiques (autrement dit, la réponse à la question de savoir si le parti ou mouvement en question a honoré son obligation légale de présenter un rapport complet) sont publiées au Journal officiel.

n'ont eu lieu qu'en mai 2010 en fin de compte. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont souligné la probabilité que les partis et mouvements politiques se trouvent dans une situation financière difficile, étant donné qu'ils ont mené une campagne électorale pendant une durée sans précédent de 9 mois. Cependant, il se sera écoulé pratiquement un an après la tenue des élections avant que des informations complémentaires ne soient disponibles (dans les rapports financiers annuels) sur la façon dont les partis et mouvements politiques ont financé leur campagne. Comme il a été indiqué précédemment, ces rapports fournissent des informations très détaillées sur les dons mais succinctes sur les dépenses. Par exemple, ces rapports divulguent les dépenses relatives aux campagnes sous forme de montant total (« coût des élections ») sans aucune ventilation. Par ailleurs, vu le niveau de détail actuel des informations sur les dons, l'EEG estime que si des informations pertinentes concernant notamment les dons importants ne sont disponibles que longtemps après la tenue des élections, cette divulgation perd son impact politique et ne permet pas une sanction des pratiques de financement douteuses des partis en cause par les électeurs. Dans un souci de transparence, l'EEG considère que les dons (au moins ceux supérieurs à une certaine valeur à déterminer en équilibrant les besoins de transparence et ceux de la protection de la vie privée) devraient être déclarés à des intervalles plus réguliers à définir par la législation, notamment au cours de la période précédant les élections ; cela établirait une base plus solide pour évaluer les pratiques de financement de campagne au moment même où les revenus des partis et mouvements présentent sans doute le plus d'intérêt pour l'électorat. En conséquence, l'EEG recommande de **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.**

63. Les élections législatives de mai 2010 évoquées précédemment ont constitué, d'une certaine manière, une nouveauté dans la vie politique tchèque, du point de vue non seulement de la durée de la campagne mais aussi de la nature de la campagne des candidats. Les élections tchèques sont traditionnellement axées sur les partis : seul les partis et mouvements politiques (et les coalitions de partis et mouvements politiques) peuvent présenter des listes de candidats pour les élections à la Chambre des députés (et, même si des candidats indépendants peuvent se présenter aux élections sénatoriales, la plupart des candidats à ces élections se présentent sur la base d'une plate-forme partisane). Dans le cadre des élections de 2010 à la Chambre des députés, plusieurs candidats des listes électorales ont mené une campagne individuelle en coordination avec les campagnes menées par le parti ou mouvement sur la liste duquel ils figuraient, principalement pour recueillir des votes préférentiels. Toutefois, la Loi sur les partis et mouvements politiques ne couvre ni les dons versés directement aux candidats ni les dépenses encourues par eux. Dans la pratique, la possibilité pour un candidat de mener sa propre campagne et la possibilité d'inclure les revenus et dépenses relatifs à cette campagne individuelle dans le rapport du parti ou mouvement politique semblent dépendre uniquement des pratiques internes du parti ou mouvement concerné. De l'avis de l'EEG, cet état de fait nuit clairement à la transparence des finances des campagnes et permet de contourner les règles relatives à l'interdiction de certains dons. En conséquence, à la lumière de l'article 8 de la Recommandation Rec(2003)4, l'EEG recommande d'**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.**

## Contrôle

64. L'EEG note que la Loi sur les partis et mouvements politiques impose certaines obligations à l'ensemble des partis et mouvements politiques en matière de contrôle financier interne, en ce sens qu'ils doivent faire certifier leurs états financiers par un commissaire aux comptes. Le parti est libre de choisir son commissaire aux comptes à partir du registre public de commissaires aux comptes administré par la Chambre des commissaires aux comptes. Les activités des commissaires aux comptes sont réglementées par la Loi sur la vérification comptable, qui – comme cela est apparu après la visite – contient diverses dispositions sur l'indépendance des commissaires aux comptes (par exemple, la disposition selon laquelle un commissaire aux comptes n'est pas habilité à réaliser une vérification comptable auprès d'une entité s'il entretient avec celle-ci toute sorte de relation susceptible de compromettre son indépendance en tant que commissaire aux comptes, y compris une relation de prestation de services accessoires à la vérification comptable). Le Code de déontologie à l'intention des commissaires aux comptes fournit d'autres précisions sur l'indépendance des commissaires aux comptes. Il semblerait néanmoins que les commissaires aux comptes puissent être des membres (actifs) du parti dont ils certifient les états financiers et qu'ils puissent fournir leurs services à ce même parti pendant un nombre illimité d'années. Dans ce contexte, l'EEG a aussi appris que deux partis parlementaires de premier plan ont le même commissaire aux comptes, ce qui n'est pas vraiment de nature à renforcer la confiance dans le processus de certification comptable. En général, l'EEG a constaté un manque de confiance manifeste dans la vérification comptable des états financiers. Il lui a été affirmé que le contrôle pratiqué par les commissaires aux comptes n'est pas approfondi et ne correspond pas à grand-chose de plus qu'un processus comptable. Dans le même temps, les autorités tchèques ont indiqué que toute mesure supplémentaire visant l'indépendance des commissaires aux comptes constituerait vraisemblablement une ingérence indirecte de l'Etat dans la vie interne d'un parti ou d'un mouvement politique<sup>38</sup>. Néanmoins, à la lumière des problèmes susmentionnés, l'EEG est fortement d'avis que des mesures supplémentaires pour renforcer le processus d'audit des comptes et (la perception de) l'indépendance des commissaires aux comptes (telles qu'exiger une rotation des commissaires aux comptes après avoir servi le parti/mouvement un nombre consécutif d'années et/ou exiger des grands partis la désignation obligatoire d'un deuxième commissaire aux comptes d'une société différente) doivent être explorées. Par conséquent, l'EEG recommande d'**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.**
65. Le manque de confiance dans l'audit des comptes, évoqué précédemment, est accentué par le fait que le contrôle public externe du financement politique en République tchèque s'appuie dans une large mesure sur l'opinion du commissaire aux comptes sur les états financiers. Le contrôle externe du financement des partis est exercé par la Commission de surveillance de la Chambre des députés qui, pour la législature actuelle, compte 15 membres désignés par les groupes politiques représentés au Parlement<sup>39</sup>. Étant donné que des élections sénatoriales ont été tenues aux dates de la visite en République tchèque, les membres du parlement composant la Commission de surveillance n'ont pas été – en raison d'obligations de campagne – en mesure de

---

<sup>38</sup> Dans ce contexte, une décision de la Cour constitutionnelle remontant à octobre 1995 (Décision n° Pl. ÚS 26/94) a été mentionnée à l'EEG. Selon les autorités tchèques, cette décision stipule notamment que l'Etat doit respecter l'indépendance des partis politiques et que le contrôle exercé par l'Etat devrait se limiter à la répartition et à l'allocation du financement public des partis politiques. Suivant ce raisonnement, Dénier la liberté aux partis et mouvements politiques de choisir leur commissaire aux comptes porterait indument atteinte à leur indépendance. Cependant, une traduction de cette décision (ou d'un résumé correspondant) n'a pas été fournie à l'EEG.

<sup>39</sup> La Commission de surveillance est composée de quatre parlementaires issus d'ODS, quatre de ČSSD, trois de TOP 09, deux de VV et deux de KSČD.

rencontrer l'EEG. Les informations communiquées par écrit par la Commission de surveillance après la visite et les discussions avec d'autres interlocuteurs ont permis à l'EEG de se faire une idée claire du contrôle exercé par la Commission de surveillance. Selon les dires de la Commission de surveillance elle-même, elle vérifie que les rapports financiers présentés sont complets (autrement dit, qu'ils contiennent toutes les informations requises par la loi, y compris la déclaration susmentionnée d'un commissaire aux comptes agréé, sont présentés à temps en respectant les formes prescrites par le ministère des Finances et en incluant les annexes requises et ne contiennent aucune indication de l'acceptation par le parti ou mouvement concerné d'un don provenant d'une source non autorisée). Après avoir vérifié que les rapports présentés satisfont aux prescriptions légales, la Commission propose un projet de résolution à la Chambre des députés, en indiquant les partis qui se sont acquittés de leur obligation légale et ceux qui ne l'ont pas fait. L'EEG a été informée que si la Commission de surveillance découvre des irrégularités dans un rapport – par exemple, concernant un don non autorisé, il peut en informer l'administration fiscale. Cependant, de l'avis de l'EEG, une éventuelle enquête de l'administration fiscale ne saurait être considérée comme un contrôle des finances du parti ou mouvement politique visé<sup>40</sup>.

66. Dans la réalité, les médias sont les plus actifs concernant l'examen du financement des partis politiques et hommes politiques et, à ce stade, ils ont été les seuls à révéler des cas de pratiques de financement douteuses. La dépendance à l'égard des médias – ou du public ou de la société civile – pour découvrir et révéler les irrégularités dans le financement des partis ou mouvements politiques et des campagnes électorales présuppose que ceux-ci aient un accès aisé aux informations pertinentes, ce qui (comme déjà souligné) n'est pas le cas en République tchèque. L'EEG a été informée que la Commission de surveillance serait habilitée à agir sur la base d'informations reçues (par écrit ou en personne) du grand public ou des médias et qu'elle prendrait en compte ces informations dans le contexte de l'adoption d'une résolution sur les rapports financiers annuels du parti concerné. A ce jour, la Commission de surveillance n'a jamais reçu de telles informations.
67. En résumé, l'EEG considère que le mécanisme décrit plus haut comporte trois défauts majeurs. Premièrement, le contrôle exercé par la Commission de surveillance est purement formel, ce qui constitue un problème particulier à la lumière des doutes fréquemment exprimés au cours de la visite sur place au sujet de l'exactitude des rapports financiers des partis politiques – notamment dans le contexte des élections. Deuxièmement, la Commission de surveillance est composée de représentants des partis politiques (la coalition gouvernementale y détenant la majorité des voix), ce qui signifie qu'en réalité les partis se contrôlent eux-mêmes. Ainsi, la Commission de surveillance ne représente pas un mécanisme de contrôle efficace et indépendant, tel que requis par l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4. Cette assertion est corroborée par le fait qu'aucun parti siégeant à la Chambre des députés n'a jamais vu son financement étatique suspendu. Certes, cela pourrait résulter du fait que la comptabilité des partis parlementaires a toujours été correcte, mais l'EEG doute fort – pour autant que le système en place permette de mettre des irrégularités en lumière – que les irrégularités en question soient sanctionnées par la Commission de surveillance (en particulier si ces irrégularités sont commises par un parti qui est membre de la coalition gouvernementale)<sup>41</sup>. Dans ce contexte, l'attention de l'EEG a été attirée

---

<sup>40</sup> L'EEG a été informée qu'en 2010, la Commission de surveillance a demandé à l'administration fiscale de déterminer si certains actes de don à des partis politiques ne contrevenaient pas à la législation fiscale.

<sup>41</sup> Dans ce contexte, l'EEG a pris note des informations selon lesquelles un rapporteur présente une résolution sur la conformité des partis avec la Loi sur les partis politiques, à la Commission de surveillance, laquelle – après examen et modifications le cas échéant – procède à un vote (si un tiers de ses membres au minimum sont présents). L'adoption de la résolution requiert un vote de la majorité des membres de la Commission. En cas de présence de la totalité des membres de

sur la Décision n° Pl. ÚS 26/94 de la Cour constitutionnelle de la République tchèque datant d'octobre 1995, qui apparemment déclare inconstitutionnelles les dispositions de la loi chargeant la Cour des comptes du contrôle du financement des partis et mouvements politiques. Selon les autorités tchèques, cette décision ferait obstacle à la mise en place d'un mécanisme de contrôle du financement des partis et mouvements politiques, étant donné que tout type de contrôle par un organe gouvernemental ou public serait probablement assimilé à une ingérence indue dans la vie interne des partis politiques en tant qu'entités de droit privé – et partant, serait déclaré inconstitutionnel. Cependant, l'EEG n'a pas reçu une traduction de cette décision et n'a donc pas pu en évaluer les implications exactes sur le plan du contrôle du financement des partis politiques. L'EEG rappelle que, conscients du rôle particulier que jouent les partis politiques dans une société démocratique (rôle qui est très différent de celui des autres types d'associations), plusieurs Etats membres du GRECO ayant également une tradition fortement enracinée d'indépendance des partis politiques ont trouvé les modalités pour établir un mécanisme de contrôle du financement des partis politiques approprié et non moins respectueux du statut des partis politiques en tant qu'associations de droit privé. Enfin, l'EEG estime que le processus par lequel des membres du public ou des représentants des médias ou de la société civile peuvent formuler des griefs n'est pas clair. Eu égard à ce qui précède, l'EEG recommande de **(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.**

## Sanctions

68. L'éventail des sanctions en cas de violation des règles relatives au financement des partis politiques, tel que prévu par la Loi sur les partis et mouvements politiques, est plutôt limité. Comme évoqué aux paragraphes 43-46 ci-dessus, les sanctions prévues par ladite loi sont les suivantes : (1) amende, qui peut être infligée par l'administration fiscale (pour les dons provenant de sources interdites, si ces dons n'ont pas été restitués au donateur ou transférés au budget de l'Etat) ; (2) suspension du financement public tant que le parti en cause n'aura pas présenté son rapport financier annuel (ou n'aura pas complété son rapport incomplet), et ; (3) suspension des activités du parti (susceptible d'être suivie d'une dissolution du parti) pour défaut répété de communication d'un rapport financier complet. Ces sanctions ne peuvent être infligées qu'à des partis politiques. De l'avis de l'EEG, le régime de sanctions actuel doit être amélioré à trois égards. Premièrement, ce régime est incomplet, en ce sens qu'il ne permet pas de traiter correctement toutes les infractions possibles à la Loi sur les partis politiques. Par exemple, l'EEG a eu écho d'allégations répétées selon lesquelles des sociétés détenues par l'Etat effectueraient des dons au profit de partis ou mouvements politiques par le biais d'intermédiaires, alors que le régime de sanctions en vigueur ne permet pas d'infliger des sanctions aux donateurs qui effectueraient des dons par le biais d'intermédiaires. De même, le régime en question ne peut pas appréhender la dissimulation de dons en cotisations d'adhérent, qui a été évoquée plus haut.

---

la Commission, les partis qui forment la coalition gouvernementale représentent toujours la majorité des voix. La résolution est ensuite adressée à la Chambre des députés, qui adopte sa propre résolution.

Deuxièmement, et en lien avec le précédent point, l'EEG trouve que les sanctions ne sont pas assez souples : la suspension du financement public permet aux partis ou mouvements de tester la légalité de leurs actions, avec la certitude qu'ils pourront rectifier leurs manquements (et que le financement public sera rétabli de façon rétroactive). Par contre, la suspension des activités ou la dissolution constitue une sanction plutôt sévère. D'autres sanctions plus progressives pourraient être utilement introduites pour couvrir de manière appropriée l'éventail et la gravité des possibles manquements aux règles de financement politique. Troisièmement, le régime en place ne permet pas de sanctionner les candidats individuels d'une liste électorale ayant accepté des dons en violation des prescriptions imposées aux partis politiques par la Loi sur les partis et mouvements politiques. Par conséquent, l'EEG recommande de **(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.**

## **V. CONCLUSIONS**

69. Le cadre juridique du financement des partis politiques et des campagnes électorales en République tchèque reflète plusieurs des principes de la Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Il existe des règles qui obligent les partis et mouvements politiques à tenir une comptabilité en bonne et due forme, consolidée de manière à inclure leurs instances locales et régionales, ainsi qu'à déclarer annuellement leur situation financière (y compris les dons, de façon très détaillée). Toutefois, des mesures doivent encore être prises pour améliorer la transparence du financement des partis et mouvements politiques, notamment en veillant à ce que le public ait un accès plus facile aux rapports financiers des partis et mouvements, en rendant obligatoire une déclaration plus fréquente des dons reçus en relation avec les campagnes électorales et – à la lumière des élections de mai 2010 à la Chambre des députés – en veillant à une meilleure transparence du financement des candidats aux élections faisant campagne séparément des partis et mouvements politiques. Cependant, la principale lacune de la Loi n° 424/1991 Coll. sur la formation des partis et mouvements politiques réside dans l'absence d'un contrôle de fond et proactif. Le système actuel – dans le cadre duquel la Commission de surveillance de la Chambre des députés vérifie si les rapports financiers annuels satisfont aux conditions obligatoires prévues par le cadre législatif – n'est pas conforme aux prescriptions de l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4. Par conséquent, l'établissement d'un mécanisme de surveillance efficace et l'application adéquate des règles relatives au financement des partis et mouvements politiques et des campagnes électorales doivent donc faire l'objet d'une attention prioritaire. Enfin, le système actuel gagnerait à ce que soient introduites de sanctions plus souples pour les manquements à la Loi n° 424/1991 Coll. sur la formation des partis et mouvements politiques, qui couvriraient les candidats des listes électorales.
70. Le GRECO se félicite que le besoin de renforcer la transparence du financement des partis politiques a été reconnu par le gouvernement tchèque dans sa stratégie anticorruption, adoptée en janvier 2011, et espère que le présent rapport et ses recommandations représentent une contribution opportune et complémentaire aux propositions législatives mentionnées dans cette stratégie.

71. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la République tchèque :

- i. **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 (paragraphe 58) ;**
- ii. **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 (paragraphe 59) ;**
- iii. **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 (paragraphe 60) ;**
- iv. **veiller à ce que les rapports financiers des partis et mouvements politiques soient publiés d'une façon facilitant l'accès au public (paragraphe 61) ;**
- v. **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 (paragraphe 62) ;**
- vi. **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 (paragraphe 63) ;**
- vii. **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 (paragraphe 64) ;**
- viii. **(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 (paragraphe 67) ;**
- ix. **(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** (paragraphe 68).

72. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités tchèques à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus d'ici le 31 octobre 2012.
73. Enfin, le GRECO invite les autorités tchèques à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.