

Adoption : 6 décembre 2013
Publication : 4 avril 2014

Public
Greco RC-III (2013) 23F
Rapport Intérimaire

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité *Intérimaire* sur la République tchèque

« Incriminations (STE 173 et 191, PD 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 62^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 2-6 décembre 2013)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité *Intérimaire* procède à l'évaluation des mesures supplémentaires prises par les autorités de la République tchèque depuis l'adoption du Rapport de Conformité au regard des recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur la République tchèque (voir le paragraphe 2), consacré à deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1 (a) et (b), 2 à 12, 15 à 17 et 19 (1) de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption) ;
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13 (b), 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et - sur un plan plus général - Principe directeur 15 (Financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle à sa 50^e réunion plénière (28 mars – 1^{er} avril 2011). Ce rapport a été rendu public le 29 avril 2011, à la suite de l'autorisation donnée par la République tchèque (Greco Eval III Rep (2010) 10F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de Conformité qui a suivi a été adopté par le GRECO à sa 59^e Réunion plénière (18-22 mars 2013) et rendu public le 4 avril 2013, à la suite de l'autorisation donnée par la République tchèque ([Greco RC-III \(2013\) 1F](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités tchèques ont soumis leur Rapport de Situation contenant des informations supplémentaires sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations qui, d'après le Rapport de Conformité, avaient été partiellement mises en œuvre ou non mises en œuvre. Ce rapport, reçu le 28 septembre 2013, a servi de base à l'élaboration du présent Rapport de Conformité *Intérimaire*.
4. Le GRECO a chargé l'Italie et la Hongrie de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont M. Drazen JELENIC, vice-Procureur général, Croatie, et M. Akos KARA, Chef de service, ministère de l'Administration publique et de la Justice, au titre de la Hongrie. Ils ont reçu l'aide du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité *Intérimaire*.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO a adressé quatre recommandations à la République tchèque en ce qui concerne le Thème I. Dans son Rapport de Conformité, le GRECO a conclu que la recommandation ii avait été traitée de manière satisfaisante, que les recommandations iii et iv avaient été partiellement mises en œuvre et que la recommandation i n'avait pas été mise en œuvre. La conformité avec les recommandations i, iii et iv est examinée ci-après.

Recommandation i.

6. *Le GRECO avait recommandé d'établir clairement que la corruption de toutes les catégories d'employés du secteur public soit couverte, indépendamment de leur capacité à exercer ou non une influence essentielle sur la prise de décision finale dans le cadre de la prestation de services d'intérêt général.*
7. Il est rappelé que, dans le Rapport de Conformité, cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre. Bien que les autorités aient indiqué que tous les agents et employés du secteur public étaient visés par les dispositions du Code pénal relatives à la corruption, le GRECO avait insisté sur le fait qu'il était toujours difficile de savoir si les employés de base du secteur public qui n'ont pas le statut d'agent public (secrétaires, porte-parole, archivistes, etc., qui n'ont pas la capacité d'« avoir une influence essentielle sur la prise de décision finale » au sens de la Résolution de 2004 de la Cour suprême¹), dans l'exercice de leurs fonctions, étaient ou non concernés par les dispositions du Code pénal sur la corruption, qui élargissent la notion de corruption à toute personne, pour autant que l'intéressé ait agi « dans le cadre de la prestation de services d'intérêt général » ou « dans le cadre de ses activités commerciales ou de celles d'autrui ».
8. Les autorités tchèques indiquent que l'interprétation des infractions de corruption dans le secteur public reste identique à celle présentée dans le Rapport de Conformité. De plus, elles déclarent que la pratique judiciaire récente confirme la large interprétation donnée au concept de « prestation de services d'intérêt général », qui vise l'ensemble des activités liées à l'exécution de tâches importantes pour la société, non limitées à celles relevant de la compétence d'un agent public. Les autorités renvoient en particulier aux quatre affaires suivantes. L'affaire n° 1 concerne un ancien employé du service des douanes qui avait soudoyé des agents de l'administration douanière dans le but d'obtenir la remise en circulation de marchandises sans qu'il soit procédé à leur inspection physique. Les deux agents publics en question ont été condamnés pour corruption passive et manquement aux obligations de leur charge, et le corrupteur – qui n'est plus employé par l'administration – a été condamné pour corruption active et complicité de l'infraction pénale d'abus de pouvoir. Dans l'affaire n° 2, un employé municipal (assistant administratif en l'occurrence), qui n'avait pas le statut d'agent public, avait accepté des pots-de-vin pour user de son influence auprès d'agents publics afin qu'ils commettent un abus de pouvoir. Il a été condamné pour infraction pénale de trafic d'influence. Dans l'affaire n° 3, une personne a été condamnée pour corruption active après avoir proposé et versé un pot-de-vin à des joueurs d'une équipe de football pour qu'ils faussent les résultats d'un tournoi. Dans l'affaire n° 4, le propriétaire (et instructeur) d'une école de conduite a été condamné pour corruption passive pour extorsion d'un pot-de-vin à des étudiants passant leur permis de conduire de sorte que l'examineur (un employé du secteur public) accorde aux étudiants leur permis. D'après les autorités, cette jurisprudence montre de façon convaincante que la législation nationale permet de poursuivre au pénal des employés du secteur public pour corruption « dans le cadre de la prestation de services d'intérêt général », même si leur fonction n'implique pas en théorie qu'ils ont la capacité d'« avoir une influence essentielle sur la prise de décision finale », en d'autres termes indépendamment du fait qu'ils aient ou non le statut d'agent public.
9. Le GRECO note avec intérêt cette pratique judiciaire, qui illustre la large interprétation donnée à l'expression « dans le cadre de la prestation de services d'intérêt général » et qui permet

¹ Résolution de la Cour suprême du 15 juillet 2004, n° 5 Tdo 796/2004, www.nsoud.cz ; arrêt RNs T 723/2004 (Cour suprême).

d'engager des poursuites pénales à l'encontre de personnes n'ayant pas le statut d'agent public pour les infractions de corruption et de trafic d'influence. En particulier, le GRECO estime avec satisfaction que l'affaire no 2 est un pas dans la bonne direction s'agissant des infractions commises par des employés du service public. Cela étant, le GRECO rappelle que, corrompre quelqu'un « dans le cadre de la prestation de services d'intérêt général » est toujours interprété par la Cour suprême comme se référant à « une personne détentrice d'un pouvoir de décision ou de codécision pour ce service d'intérêt général » ou « une personne qui ne détient aucun pouvoir décisionnel, mais qui, par exemple, établit les documents d'information qui servent à prendre une décision » ou effectue d'autres activités qui peuvent « avoir une influence essentielle sur la prise de décision finale ».² Une interprétation presque identique est également contenue dans les « Orientations méthodologiques à l'usage des procureurs dans les affaires d'infractions pénales liées à la corruption » émises par le parquet général. Dans ce contexte, le GRECO doute qu'une seule décision rendue par la cour puisse établir avec une précision et une sécurité suffisantes la règle selon laquelle tous les employés du secteur public, en particulier ceux qui exercent des emplois auxiliaires et dont les tâches ou les actions ne peuvent pas être considérées comme « ayant une influence essentielle sur la prise de décision finale », tomberaient dans le champ d'application des dispositions de corruption et de trafic d'influence tel qu'interprété par la Cour suprême. Le GRECO réaffirme par conséquent que le problème soulevé par cette recommandation n'est toujours pas résolu et invite les autorités à fournir des efforts supplémentaires pour se conformer pleinement à cette recommandation, en particulier en fournissant une interprétation non-contradictoire des dispositions juridiques existantes.

10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

11. *Le GRECO avait recommandé de modifier l'article 333 du Code pénal consacré au trafic d'influence, en veillant à ce que l'ensemble des exigences de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) soient respectées, notamment pour ce qui est de l'acceptation d'une offre ou d'une promesse d'avantage indu et des situations de présomption d'influence.*
12. Il est rappelé qu'un projet de proposition portant modification de l'article 333 du Code pénal avait été présenté au gouvernement pour examen en vue de son entrée en vigueur en juillet 2013. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO a conclu que la recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre, car la loi n'avait pas été officiellement adoptée.
13. Les autorités tchèques signalent que le 17 avril 2013, le gouvernement a approuvé le projet de modification de l'article 333 du Code pénal et l'a transmis à la Chambre des députés (c'est-à-dire la Chambre basse du Parlement). La première lecture a eu lieu le 10 mai 2013 et la Commission constitutionnelle et juridique a été chargée de l'examiner plus avant. Or la procédure d'adoption a été interrompue lorsque le Parlement a été dissous, le 28 août 2013, la conséquence étant que tous les projets non approuvés avant cette date (ce qui inclut le projet susmentionné) doivent être présentés à la nouvelle Chambre des députés, laquelle doit être convoquée après les élections d'octobre 2013 (première session tenue le 25 novembre 2013).

² Résolution de la Cour suprême du 26 novembre 2002, no. 4 Tz 77/2002; jugement RNs T 723/2004 (Cour suprême), Résolution de la Cour suprême du 15 juillet 2004, no. 5 Tdo 796/2004, www.nsoud.cz; jugement RNs T 723/2004 (Cour suprême).

14. Le GRECO reconnaît les efforts fournis par les autorités pour modifier l'article 333 du Code pénal conformément à la recommandation. Il attend avec intérêt la reprise de l'activité législative de la Chambre des députés, à laquelle il demande instamment d'approuver le projet susmentionné dans les meilleurs délais.
15. Le GRECO conclut donc que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

16. *Le GRECO avait recommandé de préciser sans équivoque comment la corruption d'arbitres étrangers et de jurés étrangers est incriminée en République tchèque, ainsi que de signer et ratifier dès que possible le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191).*
17. Il est rappelé que, dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, car la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) n'avaient pas progressé.
18. Les autorités tchèques signalent que le processus de ratification est en cours et que la proposition de signature et de ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption doit être présentée au nouveau gouvernement début 2014.
19. Le GRECO se félicite de la mise en route du processus de ratification et encourage les autorités à se conformer à la partie correspondante de la recommandation dès que possible.
20. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

21. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO a adressé neuf recommandations à la République tchèque en ce qui concerne le Thème II. Dans le Rapport de Conformité, toutes avaient été considérées comme non mises en œuvre.

Recommandations i à ix.

22. *Le GRECO avait recommandé de :*

- prendre des mesures afin que les dons des adhérents soient pris en compte de façon adéquate dans les rapports financiers des partis et mouvements politiques ;

- établir des règles précises pour l'estimation et la déclaration des dons en nature, y compris les prêts (lorsque les modalités et conditions y afférentes s'écartent des conditions habituelles du marché ou lorsque le prêt est passé par pertes et profits) et les autres biens et services (autres que le travail bénévole de non-professionnels) fournis en-dessous de leur valeur de marché ;

- rechercher des solutions permettant de consolider la comptabilité des partis et mouvements politiques, de sorte à inclure les comptes des entités liées, directement ou indirectement, à ces partis ou mouvements politiques ou se trouvant d'une quelconque manière sous leur contrôle ;

- veiller à ce que les rapports financiers des partis et mouvements politiques soient publiés d'une façon facilitant l'accès au public ;

- rendre obligatoires (i) une divulgation plus détaillée des dépenses de campagne dans le rapport financier annuel et (ii) une déclaration et une divulgation plus fréquentes des dons supérieurs à une certaine valeur reçus par les partis et mouvements politiques en relation avec les campagnes électorales ;

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

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

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

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

23. Il est rappelé que, dans son Rapport de Conformité, le GRECO avait exprimé sa préoccupation à l'égard du rejet par le gouvernement d'un projet de loi susceptible de remplir les conditions de la quasi-totalité des recommandations ci-dessus. En outre, le GRECO avait condamné d'une part le fait que le gouvernement s'oppose à la création d'un mécanisme indépendant de contrôle, comme cela est proposé dans la recommandation viii, et d'autre part le maintien d'un organisme de contrôle exclusivement composé de représentants de partis politiques.

25. Les autorités tchèques fournissent des informations sur la préparation du projet de modifications de la loi sur les partis et mouvements politiques (n° 424/1991 Coll.), qui sont censées mettre en œuvre la plupart des recommandations du GRECO. Après l'approbation par le gouvernement le 10 avril 2013, le projet de modifications a été transmis à la Chambre des députés. La première lecture a eu lieu le 17 mai 2013, puis le projet a été transmis à la Commission de contrôle et à la Commission constitutionnelle et juridique en vue d'un examen approfondi. En raison de la dissolution du Parlement, les discussions n'ont pas eu lieu. Le projet devrait être présenté à la nouvelle Chambre des députés après les élections d'octobre 2013. En ce qui concerne l'élaboration de règles sur le financement des campagnes électorales, un projet distinct (dénommé « Code électoral ») est actuellement en préparation. Enfin, les autorités rappellent

qu'en janvier 2013, le gouvernement avait refusé la mise en place d'un organe de contrôle indépendant en raison de coupes budgétaires.

28. Le GRECO prend note des initiatives législatives qui ont été portées à sa connaissance et félicite les autorités pour l'évolution globalement positive en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations au titre du Thème II. Il constate néanmoins avec regret que la procédure de mise en place de ces importantes réformes législatives a été ajournée en raison de la dissolution de la Chambre des députés. Il invite donc les autorités à procéder à l'adoption rapide du train de mesures législatives proposées, dès que la Chambre basse du Parlement nouvellement composée aura repris ses séances fin 2013. Le GRECO n'ayant pas reçu, pour examen, les textes des projets susmentionnés, il n'est pas en mesure d'évaluer s'ils remplissent ou non les conditions des recommandations. Par ailleurs, le GRECO est très préoccupé par la réticence du gouvernement à mettre en place un organe de contrôle indépendant pour surveiller le financement des partis politiques et des campagnes électorales en République tchèque. Il réitère donc son avis précédent concernant l'importance de réformer l'actuel mécanisme de contrôle, qui est inefficace et non indépendant.
24. Le GRECO conclut donc que les recommandations i à ix ne sont toujours pas mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

25. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la République tchèque n'a pas accompli de progrès tangibles dans la mise en œuvre des recommandations qui étaient considérées comme non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre dans le Rapport de Conformité du Troisième Cycle.** Concernant le Thème I – Incriminations, les recommandations i, iii et iv ont été partiellement mises en œuvre. S'agissant du Thème II — Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i à ix n'ont toujours pas été mises en œuvre.
26. En ce qui concerne les incriminations, il n'a pas encore été établi avec suffisamment de précision et de sécurité que tous les employés du secteur public, en particulier ceux qui exercent des emplois auxiliaires et dont les tâches ou les actions ne peuvent pas être considérées comme s'exerçant « dans le cadre de la prestation de services d'intérêt général », relèvent du champ d'application des dispositions de corruption et de trafic d'influence prévues dans le Code pénal. Le GRECO constate en outre avec regret que les travaux visant à apporter des modifications à l'article 333 du Code pénal (relatif au trafic d'influence) et à ratifier le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption ont été interrompus en raison de la dissolution de la Chambre des députés intervenue à la mi-2013. Le GRECO encourage les autorités à s'atteler d'urgence à résoudre les questions laissées en suspens au titre du Thème I.
27. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques, le GRECO se félicite des mesures prises par les autorités en vue d'élaborer un nouveau cadre législatif reprenant la plupart des recommandations formulées au titre du Thème II. Il encourage donc les autorités à mener rapidement cette réforme à bonne fin. Cela étant, sachant que les dispositions du nouveau train de mesures législatives n'ont pas encore été présentées au GRECO pour évaluation formelle, il est prématuré de conclure à la conformité, même partielle, avec les recommandations. L'absence de progrès en ce qui concerne la création d'un mécanisme indépendant de contrôle du financement des partis politiques est une source d'inquiétude particulière. Le GRECO demande instamment aux autorités de revoir leur position sur cette question et de mettre en place un

organe de contrôle indépendant et objectif qui donne l'assurance d'une plus grande transparence et renforce la confiance des citoyens.

28. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de mise en œuvre des recommandations reste « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur.
29. En vertu de l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii.a), de son Règlement intérieur, le GRECO charge son Président d'adresser au chef de la délégation tchèque une lettre, avec copie au Président du Comité statutaire, attirant son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures fermes en vue d'accomplir des progrès notables dans les meilleurs délais.
30. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (i) du Règlement Intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation tchèque de lui soumettre un rapport relatif aux mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations i, iii et iv pour le Thème I et les recommandations i à ix pour le Thème II) d'ici au 30 septembre 2014.
31. Enfin, le GRECO invite les autorités de la République tchèque à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.