

Adoption : 12 décembre 2014
Publication : 5 février 2015

Public
Greco RC-III (2014) 28F
Deuxième rapport intérimaire

Troisième Cycle d'Évaluation

Deuxième 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 66^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 8-12 décembre 2014)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la République tchèque a été adopté à la 50^e Réunion plénière du GRECO (du 28 mars au 1^{er} avril 2011) et rendu public le 29 avril 2011, après autorisation des autorités tchèques (Greco Eval III Rep (2010) 10F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
2. Comme prévu par le Règlement intérieur du GRECO, les autorités ont soumis un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les treize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation. Le GRECO a sélectionné l'Italie et la Hongrie pour désigner des Rapporteurs en vue de la procédure de conformité.
3. Le [Rapport de conformité](#) a été adopté lors de la 59^e Réunion plénière du GRECO (22 mars 2013) et rendu public le 4 avril 2013, après autorisation des autorités tchèques. Il a conclu que sur les quatre recommandations au titre du Thème I – Incriminations, la recommandation ii avait été traitée de manière satisfaisante, les recommandations iii et iv avaient été partiellement mises en œuvre et la recommandation i n'avait pas été mise en œuvre. Pour ce qui est du thème II – Transparence du financement des partis politiques, aucune des neuf recommandations n'avait été mise en œuvre. Le niveau d'ensemble de la conformité avait donc été jugé « globalement non satisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Le GRECO avait donc décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne se sont pas mis en conformité avec les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation.
4. Le [Rapport de conformité intérimaire](#) a été adopté lors de la 62^e Réunion plénière du GRECO (6 décembre 2013) et rendu public le 4 avril 2014, après autorisation des autorités tchèques. Il a conclu que pour ce qui est du Thème II – Incriminations, les recommandations i, iii et iv avaient été partiellement mises en œuvre et pour le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i à ix demeuraient non mises en œuvre. Le niveau de conformité ayant une fois encore été jugé « globalement non satisfaisant », conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii), le GRECO a chargé son Président de transmettre une lettre à la Chef de la Délégation de la République tchèque attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations pertinentes et la nécessité de prendre des mesures déterminées pour réaliser des progrès décisifs le plus tôt possible. Le GRECO demandait aussi à la Chef de la Délégation de la République tchèque de soumettre pour le 30 septembre 2014 au plus tard un rapport sur les actions entreprises en vue de mettre en œuvre les recommandations en suspens.
5. Comme l'exige le Règlement intérieur du GRECO, les autorités de la République tchèque ont soumis leur Rapport de situation contenant des informations supplémentaires sur les actions entreprises pour mettre en œuvre les recommandations partiellement ou non mises en œuvre selon le Rapport de Conformité *intérimaire*. Le Rapport de situation, reçu le 28 septembre 2014, a servi de base pour ce Deuxième Rapport de Conformité *intérimaire*.
6. Ce Deuxième Rapport de Conformité *intérimaire* a été élaboré par Mme Valeria MONTARULI, Magistrat auprès du Bureau législatif du ministère de la Justice, au nom de l'Italie, et par Mme Nora BAUS, Responsable de la lutte contre la corruption, Service de la Coopération européenne, ministère de l'Intérieur, au nom de la Hongrie, avec l'assistance du Secrétariat du GRECO. Il évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités pour se mettre en conformité avec les recommandations en suspens et souligne les progrès réalisés depuis l'adoption du Premier Rapport de Conformité *intérimaire*.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

Recommandation i.

7. *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.*
8. Le Rapport de Conformité intérimaire a conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Les autorités avaient fait valoir quatre affaires devant des tribunaux comme preuve que la législation nationale, contrairement à la Résolution 2004 de la Cour Suprême et aux Orientations méthodologiques de 2010 du parquet général, permet les poursuites pénales à l'encontre d'employés de l'administration publique pour chef de corruption « en lien avec des marchés publics dans l'intérêt public, même si leurs fonctions en temps normal ne les mettent pas en situation « d'influer fondamentalement sur la décision finale », en d'autres termes qu'ils aient ou non le statut d'agent public. Le GRECO n'était pas d'accord avec cette évaluation, estimant que seule l'une des quatre affaires était pertinente et constituait un pas dans la bonne direction.
9. Les autorités de la République tchèque signalent maintenant que l'interprétation des infractions de corruption dans le secteur public n'a pas changé.
10. Le GRECO regrette qu'aucune nouvelle affaire judiciaire ou mesure supplémentaire prise par les autorités ne vienne clarifier que la corruption de toutes les catégories d'employés du service public est couverte, qu'ils soient ou non en mesure d'influer fondamentalement sur une décision finale concernant des marchés dans l'intérêt public. Le GRECO renouvelle son invitation aux autorités qu'elles donnent une interprétation non-contradictoire des dispositions légales en vigueur pour se mettre pleinement en conformité avec cette recommandation.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

12. *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.*
13. Il est rappelé que, dans le Rapport de Conformité *intérimaire*, cette recommandation a été évaluée comme étant partiellement mise en œuvre. Le GRECO a considéré que les amendements proposés à l'article 333 du Code pénal étaient conformes à la recommandation. Malheureusement, les efforts des autorités pour les faire adopter par le Parlement ont été contrariés par la dissolution de la Chambre des Députés en août 2013.
14. Les autorités de la République tchèque précisent maintenant que la proposition visant à modifier l'article 333 du Code pénal (Trafic d'influence) a passé l'étape de la procédure concernant les commentaires interministériels (15 août au 12 septembre) et a été approuvée par le

Gouvernement le 12 novembre. Après avoir été soumis sans délai au parlement, la première lecture du projet est prévue durant la 23e session plénière de la Chambre des députés, qui débutera le 2 décembre. La version amendée se lit comme suit :

Article 333 – Trafic d'influence

(1) Quiconque demande, **accepte une promesse** ou accepte un pot-de-vin pour exercer directement ou par le biais d'un tiers son influence sur l'application de l'autorité d'un agent public ou qui a effectivement influé sur cette dernière est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans.

(2) Quiconque donne, offre ou promet un pot-de-vin à une autre personne pour le motif visé au paragraphe (1) est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans.

15. Le GRECO note que, dans le droit fil de la recommandation, les amendements proposés font maintenant explicitement référence à l'acceptation d'une promesse d'avantage indu.

16. Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

17. *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).*

18. Il est rappelé que, dans ses Rapports de Conformité antérieurs, le GRECO avait estimé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre du fait de l'absence de progrès en vue de la signature et de la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191). Le Rapport de Conformité *intérimaire* précisait que les autorités avaient l'intention de présenter au gouvernement une proposition pour la signature et la ratification, début 2014.

19. Les autorités de la République tchèque signalent maintenant que la proposition de signature et de ratification du Protocole additionnel sera présentée au gouvernement d'ici début 2015 et que cela sera suivi du processus de ratification au Parlement.

20. Le GRECO note l'absence de développements concrets depuis le Rapport de Conformité *intérimaire* et invite instamment les autorités à accélérer le processus de ratification.

21. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

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 le Rapport de Conformité *intérimaire* du GRECO avait pris note des projets d'amendements à la Loi sur la surveillance de la gestion des partis et mouvements politiques n° 424/1991 Coll. (dont le texte n'était pas disponible à l'époque). L'adoption de ces amendements a été différée du fait de la dissolution du parlement en août 2013 et la discussion de ces amendements devait reprendre après la convocation de la nouvelle Chambre des Députés suivant les élections d'octobre 2013. Le GRECO avait en outre exprimé des préoccupations concernant la réticence du Gouvernement à établir un organe de supervision indépendant chargé de superviser le financement politique en République tchèque. Il avait donc réitéré sa position

antérieure sur l'importance de réformer le système de supervision, actuellement inefficace et non indépendant.

24. Les autorités de la République tchèque signalent maintenant qu'à la suite des élections législatives de 2013, le processus législatif précédent a été clos et un nouveau projet de loi amendement la Loi sur la surveillance de la gestion des partis et mouvements politiques est en cours de préparation en s'inspirant du projet précédent qui avait été écarté par le gouvernement précédent. À l'origine, le nouveau projet devait être présenté par le gouvernement pour fin septembre 2014. Bien que la procédure interne d'observations ait été finalisée en juillet 2014, le projet est actuellement à l'examen par un groupe d'experts des partis de coalition du gouvernement. Ceci repousse à mars 2015 l'échéance d'envoi du projet au gouvernement. Après la clôture de la procédure interne d'observations, le projet incluait des dispositions établissant un nouvel organe de supervision indépendant et était conçu pour mettre en œuvre sept des neuf recommandations concernant la transparence du financement des partis politiques. Les deux recommandations restantes sur le financement des campagnes électorales seront traitées dans un projet distinct (le « Code électoral »), devant être préparé pour le deuxième semestre 2015 et dont les travaux ont déjà commencé.
25. Le GRECO est préoccupé par le manque d'amélioration effective et l'ajournement répété de l'adoption de la législation proposée. Il se réjouit du démarrage d'un nouveau processus législatif visant à modifier la Loi sur la surveillance de la gestion des partis et mouvements politiques et à garantir la transparence du financement des partis politiques. La préparation d'un projet supplémentaire (le « Code électoral ») qui est supposé traiter les préoccupations liées au financement des campagnes électorales est également une mesure qu'il convient de saluer. Le GRECO note toutefois qu'il avait été informé au moment du Rapport de Conformité intérimaire qu'un « Code électoral » était en cours ; sa préparation est maintenant prévue pour 2015. De manière générale, étant donné que la procédure de rédaction en est à un stade relativement peu avancé et qu'aucun des projets n'est disponible pour un examen par le GRECO, il est prématuré d'établir une conformité même partielle. Il est donc conclu que l'ensemble des neuf recommandations demeurent non mises en œuvre.
26. Le GRECO conclut donc que les recommandations i à ix demeurent non mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

27. **Le GRECO conclut que les progrès modestes sur le fond qui ont été réalisés jusqu'ici ne sont pas suffisants pour modifier le niveau de mise en œuvre des recommandations visées dans le Rapport de Conformité *intérimaire* du Troisième Cycle comme étant partiellement ou non mises en œuvre.** Sur les treize recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation, une seule a été traitée de manière satisfaisante, trois ont été partiellement mises en œuvre et neuf n'ont pas été mises en œuvre.
28. Pour ce qui est du Thème I – Incriminations, les recommandations i, iii et iv demeurent partiellement mises en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i-ix demeurent non mises en œuvre.
29. En ce qui concerne les incriminations, la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption doivent être accélérées, tout comme la proposition d'amender l'article 333 du Code pénal sur le trafic d'influence, et il reste encore à établir clairement que tous les agents et employés du secteur public, en particulier ceux qui ont des

fonctions d'appui, sont couverts sans ambiguïté par le champ d'application des dispositions du Code pénal concernant la corruption et le trafic d'influence.

30. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO se réjouit de la reprise des travaux sur le projet amendant la Loi sur la surveillance de la gestion des partis et mouvements politiques et des projets d'élaboration du « Code électoral ». Ces projets sont censés traiter les préoccupations concernant, respectivement, la transparence du financement des partis politiques et celle du financement des campagnes électorales. Avant toute chose, le GRECO se réjouit que les autorités aient l'intention de donner le feu vert à l'établissement d'un organe indépendant pour superviser le financement politique en République tchèque. Le GRECO exprime son plein appui aux réformes en cours et invite les autorités à les mener rapidement à terme.
31. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité avec les recommandations demeure « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur.
32. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) b), le GRECO invite le Président du Comité Statutaire à envoyer une lettre au Représentant Permanent auprès du Conseil de l'Europe de la République tchèque attirant son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité d'agir avec détermination pour progresser de manière tangible dès que possible.
33. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (i) du Règlement Intérieur, le GRECO demande à la Chef de la Délégation de la République tchèque de fournir un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations i, ii et iv concernant le Thème I, et les recommandations i à ix concernant le Thème II) d'ici le 30 septembre 2015.
34. Enfin, le GRECO invite les autorités de la République tchèque à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à en rendre la traduction publique.