

Adoption : 4 décembre 2015  
Publication : 12 février 2016

**Public**  
**Greco RC-III (2015) 18F**

## **Troisième Cycle d'Évaluation**

### **Troisième 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 70<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 30 novembre – 4 décembre 2015)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la République tchèque a été adopté lors de la 50<sup>e</sup> Réunion plénière du GRECO (28 mars – 1<sup>er</sup> avril 2011) et rendu public le 29 avril 2011, suite à l'autorisation des autorités tchèques (Greco Eval III Rep (2010) 10F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Comme prévu par le Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de la République tchèque ont présenté un rapport de situation décrivant les mesures prises pour mettre en œuvre les 13 recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation. Le GRECO a chargé l'Italie et la Hongrie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité.
2. Le [Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 59<sup>e</sup> Réunion plénière (22 mars 2013) et rendu public le 4 avril 2013, après autorisation des autorités tchèques. Dans ce rapport, le GRECO constatait, concernant les quatre recommandations sur le Thème I – Incriminations, que la recommandation ii avait été mise en œuvre de façon 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. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, aucune des neuf recommandations n'a été mise en œuvre. Compte tenu de ce résultat, le GRECO a qualifié le niveau d'ensemble de la conformité avec les recommandations de « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Le GRECO a en conséquence appliqué l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation.
3. Le [Premier Rapport de Conformité intérimaire](#) a été adopté lors de la 62<sup>e</sup> Réunion plénière du GRECO (6 décembre 2013) et rendu public le 4 avril 2014, après autorisation des autorités. Dans ce rapport, le GRECO constatait que, eu égard au Thème I, les recommandations i, iii et iv avaient été partiellement mises en œuvre et que, concernant le Thème II, les recommandations i à ix n'avaient toujours pas été mises en œuvre. Le niveau de conformité ayant été à nouveau jugé « globalement insuffisant », le GRECO, en vertu de l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) de son Règlement Intérieur, avait chargé son Président d'adresser au chef de la délégation tchèque une lettre attirant son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes.
4. Le [Deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#) a été adopté lors de la 66<sup>e</sup> Réunion plénière du GRECO (8-12 décembre 2014) et rendu public le 5 février 2015, après autorisation des autorités. Dans ce rapport, le GRECO constatait qu'il n'y avait aucune évolution dans l'évaluation des recommandations en suspens concernant le Thème I et le Thème II. Le niveau de conformité avait donc de nouveau été jugé « globalement insuffisant et, en vertu de l'article 32, paragraphe 2, alinéa (i) de son Règlement Intérieur, le GRECO avait chargé son Président d'adresser une lettre au Représentant Permanent de la République tchèque auprès du Conseil de l'Europe, attirant son attention sur la nécessité d'agir avec détermination pour progresser de manière tangible dès que possible. Le GRECO avait en outre prié le chef de la délégation tchèque de lui soumettre, pour le 30 septembre 2015, un rapport relatif aux mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations en suspens.
5. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de la République tchèque ont soumis leur Rapport de Situation contenant des informations supplémentaires sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations qui, d'après le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire, n'étaient encore que partiellement mises en œuvre ou n'étaient pas mises en œuvre. Ce rapport, qui a été remis le 29 septembre 2015, a servi de base pour établir le présent Troisième Rapport de Conformité intérimaire.

6. Le Troisième Rapport de Conformité intérimaire a été rédigé par Mme Maria Laura PAESANO, Magistrate auprès du Cabinet 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 Deuxième 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. Au stade du Deuxième Rapport de Conformité *intérimaire*, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Aucune nouvelle affaire judiciaire ou mesure supplémentaire prise par les autorités n'étaient venu 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.
9. Les autorités de la République tchèque indiquent maintenant que l'interprétation des infractions de corruption est demeurée la même que dans les Rapports de Situation antérieurs.
10. Le GRECO rappelle que corrompre quelqu'un « dans le cadre de la prestation de services d'intérêt général » est 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 ». 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. Bien que, dans une affaire rapportée précédemment au GRECO, le concept « dans le cadre de la prestation de services d'intérêt général » ait fait l'objet d'une plus large interprétation, le GRECO a conclu qu'il s'agissait là d'un cas isolé ne pouvant permettre d'établir avec certitude 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. Aucune nouvelle affaire judiciaire n'ayant été présentée, le GRECO ne peut que souligner une nouvelle fois l'absence de progrès tangibles et invite instamment les autorités à se mettre pleinement en conformité avec cette recommandation.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i reste 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. Cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire. Si le GRECO avait estimé que le projet de modification de l'article 333 du Code pénal répondrait aux exigences de la recommandation, l'objectif de pleine conformité n'était pas atteint dans la mesure où le projet de loi présenté au Parlement devait encore être adopté par ce dernier.
14. Les autorités de la République tchèque signalent maintenant que la proposition de modifier l'article 333 du Code pénal (Trafic d'influence) a passé l'étape de la procédure concernant les commentaires interministériels en août-septembre 2014. Le 12 novembre 2014, le projet a été approuvé par le Gouvernement et, deux jours après, a été soumis à la Chambre des députés. Après son adoption par les deux chambres du Parlement, le projet de loi a été signé par le Président de la République le 24 juin 2015 et publié comme amendement à la loi n° 40/2009 Coll., Code pénal n° 165/2015 Coll. L'amendement proposé stipule que :

#### **Section 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 reconnaît que l'article 333 révisé du Code pénal (Trafic d'influence) fait à présent explicitement référence à l'acceptation d'une promesse d'avantage indu, comme exigé par la recommandation. Le GRECO rappelle aussi les explications antérieures fournies par les autorités sur le fait que les dispositions sur le trafic d'influence s'appliquent à ceux qui prétendent simplement pouvoir être en mesure d'influencer une décision en échange d'un avantage indu. Dans ce cas, la partie active agit de fait par erreur et par conséquent est punissable seulement dans le cadre de dispositions sur la tentative de trafic d'influence. Concernant la partie passive dans ce cas, la fraude ou tentative de fraude sont jugées avoir été commises.
16. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### 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. Le GRECO avait jugé précédemment que cette recommandation était partiellement mise en œuvre compte tenu de progrès insuffisants en vue de la signature et de la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption. Le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire faisait état de l'intention des autorités de présenter au Gouvernement une proposition en ce sens début 2015.
19. Les autorités de la République tchèque signalent maintenant que la signature et la ratification du Protocole additionnel sont toujours en préparation.
20. Le GRECO note l'absence de développements concrets concernant cette partie de la recommandation et invite instamment les autorités à déployer des efforts supplémentaires pour accélérer le processus de signature et de ratification.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

## **Thème II : Transparence du financement des partis politiques**

22. Dans le Deuxième Rapport de Conformité *intérimaire*, le GRECO avait salué le démarrage d'un nouveau processus législatif visant à modifier la Loi sur la surveillance de la gestion des partis et mouvements politiques (AAPP). Il avait également noté la préparation d'un autre projet (le « Code électoral »). Étant donné que la procédure de rédaction en était à un stade très précoce et qu'aucun des deux projets n'était disponible pour un examen par le GRECO, il était prématuré d'établir une conformité même partielle. Le GRECO avait donc conclu que l'ensemble des neuf recommandations demeuraient non mises en œuvre.
23. Les autorités de la République tchèque signalent maintenant qu'un ensemble de réformes applicables non seulement à la Loi sur la surveillance de la gestion des partis et mouvements politiques (AAPP), mais aussi à la Loi sur les élections législatives (APEA), à la Loi sur les élections des assemblées régionales (AREA), à la Loi sur les élections au Parlement européen (AEEP) et à la Loi sur les élections présidentielles (APE) a été approuvé par le Gouvernement le 29 juillet 2015. Les amendements sont à présent examinés par le Parlement et ont passé l'étape de l'examen en première lecture par la Chambre des députés le 20 octobre 2015. Selon la rapidité du processus, une majorité d'amendements devraient entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.
24. Les autorités soulignent, en outre, que les modifications proposées actuellement ne sont pas applicables à la Loi sur les élections municipales<sup>1</sup>. Puisque la majorité des candidats dans ce type d'élection sont des candidats individuels ou des candidats qui s'associent à d'autres candidats (groupes informels sans statut juridique), il a été considéré que le fait de leur appliquer les mêmes règles que pour les candidats aux autres types d'élections serait excessif et risquerait de les dissuader de se présenter aux élections, en particulier dans les petites municipalités qui sont susceptibles de ne pas avoir de candidats. Actuellement, la discussion est en cours sur l'opportunité d'appliquer aux grandes municipalités des règles similaires à celles qui sont proposées aux autres types d'élections, sans que toutefois une solution juridique n'ait été trouvée à ce jour. Cette question sera traitée dans le Code électoral général qui est en préparation et vise à harmoniser la législation relative à tous les types d'élections actuellement régies par les lois électorales individuelles (c'est-à-dire l'APEA, l'AREA, l'APE et l'AEEP).

---

<sup>1</sup> Pour obtenir des explications détaillées sur le système juridique de la République tchèque, cf. paragraphe 7 du Rapport d'évaluation du GRECO de 2011 sur la République tchèque, concernant la Transparence du Financement des partis politiques.

## **Recommandation i.**

25. *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.*
26. Les autorités de la République tchèque mentionnent plusieurs projets de modifications de l'AAPP. Celles-ci prévoient que la valeur totale des dons, en numéraire et en nature, y compris les cotisations d'adhérent excédant 50 000 CZK / 1 847 EUR, d'une personne physique ou morale ne doit pas dépasser 3 000 000 CZK / 110 819 EUR par an<sup>2</sup>. Les états financiers annuels d'un parti/mouvement doivent inclure : (a) la liste de l'ensemble des donateurs, le montant des dons versés par ceux-ci et la valeur normale de tout don en nature (même lorsque le donateur est membre du parti)<sup>3</sup> ; (b) la liste des adhérents dont la cotisation dépasse 50 000 CZK / 1 847 EUR sur une année civile<sup>4</sup> ; et (c) la liste de l'ensemble des services fournis gratuitement si leur valeur globale dépasse 50 000 CZK / 1 847 EUR ou à un tarif préférentiel (le coût normal de tels services devant être consigné, les donateurs identifiés, ainsi que le parti dont ils sont membres).
27. Le GRECO rappelle que les dispositions de l'AAPP actuellement en vigueur ne prévoient aucune limite concernant le montant/la taille/la périodicité des dons privés ou des cotisations d'adhérent et que, alors que tous les dons et les donateurs doivent être déclarés et divulgués, les cotisations ne doivent apparaître dans les états financiers annuels d'un parti que si elles sont supérieures à 50 000 CZK / 1 847 EUR. Le GRECO reconnaît que, en établissant des seuils pour les dons versés chaque année aux partis et mouvements politiques par les personnes physiques ou morales, en prévoyant que ces seuils s'appliquent aux cotisations d'adhérent et en identifiant dans les rapports annuels les donateurs qui sont membres d'un parti ou d'un mouvement, les modifications proposées à la Loi sur la surveillance de la gestion des partis et mouvements politiques garantirait que les cotisations ne servent pas à contourner les règles de transparence applicables aux dons. En attendant l'adoption et l'entrée en vigueur des modifications, la recommandation demeure partiellement mise en œuvre.
28. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

## **Recommandation ii.**

29. *Le GRECO avait recommandé 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.*
30. Les autorités de la République tchèque rapportent que, en vertu d'une série d'amendements à l'AAPP, l'APEA, l'ARAE, l'AEPP et l'AEP, l'estimation des dons, y compris en nature, des services fournis par des donateurs et des prêts devra être opérée conformément à la Loi sur l'estimation des biens (n° 151/1997 Coll.). Cette loi régit « l'estimation des biens, des droits légaux et des autres actifs monétaires (ci-après « les biens ») et des services à des fins définies par des lois spéciales ».

---

<sup>2</sup> AAPP, article 18(2). Les sociétés mères et leurs filiales sont considérées comme formant une personne morale unique aux fins de la loi.

<sup>3</sup> AAPP, article 19h(1)(h).

<sup>4</sup> AAPP, articles 19h(1)(k) et 6 (2)(b) (b).

31. Le GRECO se félicite de la proposition d'étendre les exigences prévues par la Loi sur l'estimation des biens. Toutefois, compte tenu des maigres informations fournies, il est difficile d'apprécier avec certitude quelles modalités spécifiques en matière d'estimation et de déclaration s'appliqueront aux prêts octroyés en vertu de modalités et de conditions s'écartant de celles qui prévalent sur le marché, ou lorsque le prêt est passé par pertes et profits, et aux biens et services fournis en dessous de leur valeur de marché. Au vu de ce qui précède et sous réserve de l'adoption des amendements, le GRECO conclut que la recommandation a été partiellement mise en œuvre.
32. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

33. *Le GRECO avait recommandé 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.*
34. Les autorités de la République tchèque rappellent que les partis politiques ne peuvent exercer d'activités commerciales en leur nom propre. Cependant, ils peuvent constituer une société ou une coopérative exerçant des activités commerciales dans certains secteurs, ou y détenir des parts. Aux termes des modifications apportées à l'AAPP, les comptes définitifs de ces entités seront audité conformément à la Loi sur la vérification comptable, et les états financiers annuels des partis devront mentionner les sociétés/coopératives dans lesquelles ils détiennent des parts, la valeur de ces parts et le revenu total tiré de ces parts. Les modifications à l'AAPP permettront par ailleurs à un parti d'établir un « institut politique » – une personne morale qui conduit des activités de recherche, de publication et à visée éducative ou culturelle dans certains domaines<sup>5</sup> - et les états financiers annuels du parti devront indiquer le nom et l'adresse de cet institut et les dépenses engagées par le parti pour soutenir l'institut. Concernant les autres données financières sur les entités liées directement ou indirectement à un parti ou mouvement politique, elles sont accessibles par le biais du registre public des personnes morales<sup>6</sup>.
35. Le GRECO note avec satisfaction que les modifications à l'AAPP conféreront plus de transparence à la détention de parts par les partis et mouvements politiques dans les sociétés commerciales. En particulier, les données relatives à la détention de parts et aux revenus qui en sont tirés seront dorénavant déclarées dans les états financiers annuels. De même, les informations concernant les instituts politiques affiliés aux mouvements ou partis politiques seront incluses dans le rapport annuel, tandis que toute autre donnée financière sur les entités liées directement ou indirectement à un mouvement ou parti politique, ou d'une autre façon sous son contrôle, sera accessible par le biais du registre public des personnes morales. En attendant l'adoption et l'entrée en vigueur des modifications susmentionnées, cette recommandation demeure partiellement mise en œuvre.

---

<sup>5</sup> Ces domaines sont les suivants : (a) développement de la démocratie, prééminence du droit, pluralisme et protection des libertés et des droits fondamentaux ; (b) développement de la société civile et cohésion sociale ; (c) soutien à l'active participation des citoyens tchèques dans la vie publique ; (d) amélioration de la qualité de la culture politique et du discours public ; et (e) contribution à la compréhension et la coopération internationales.

<sup>6</sup> Conformément à la Loi sur les registres publics des personnes morales et physiques, le registre public contiendra, entre autres, « les rapports annuels, les états financiers définitifs normaux et exceptionnels, s'ils ne sont pas inclus dans le rapport annuel... l'affectation des bénéfices, la méthode de traitement des pertes et le rapport des commissaires aux comptes relatif aux états définitifs. »

36. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation iv.**

37. *Le GRECO avait recommandé de veiller à ce que les rapports financiers des partis et mouvements politiques soient publiés d'une façon facilitant l'accès au public.*

38. Les autorités de la République tchèque mentionnent le nouvel article 19h(1) de l'AAPP qui fera obligation aux partis politiques de présenter leurs états financiers annuels au Bureau de surveillance du financement des partis et mouvements politiques au plus tard le 1<sup>er</sup> avril de chaque année. Les rapports, qui sont publics, doivent être consultables dans les sept jours suivant leur soumission dans les locaux du Bureau et sur son site web. Par ailleurs, les différents comptes bancaires détenus par un parti<sup>7</sup> pour gérer les aides de l'État, les revenus tirés des dons (y compris en nature) et les dépenses afférentes à la représentation du parti ou de l'institut politique qui lui est affilié sont considérés comme « spéciaux » (ou « transparents ») et sont accessibles au public à tout moment sans frais. Les partis et les instituts politiques doivent fournir au Bureau les coordonnées du site web hébergeant leurs comptes spéciaux et le Bureau doit rendre ces informations publiques, tandis que les établissements financiers dans lesquels sont ouverts ces comptes spéciaux/transparents doivent permettre au public de consulter l'historique des transactions de chaque compte sur les 12 derniers mois. Conformément aux modifications apportées à l'APEA, l'ARAE, l'AEEP et l'APE, les rapports de campagne seront publiés dans les 90 jours suivant les élections concernées par les partis, les mouvements politiques et candidats indépendants en lice<sup>8</sup>.

39. Le GRECO se félicite de l'intention qu'ont les autorités de veiller à ce que les états financiers annuels des partis et mouvements politiques soient publiés de manière à faciliter l'accès au public, dans le droit-fil de la recommandation. Il est rappelé, qu'actuellement, les partis et mouvements doivent soumettre leurs rapports à la Chambre des députés et qu'un unique exemplaire (souvent à peine lisible) est consultable à la bibliothèque de la Chambre. Par conséquent, l'accès en ligne aux états financiers annuels et à certains comptes des partis sera un pas vers plus de transparence. En attendant l'adoption des amendements à l'AAPP, le GRECO conclut que la recommandation demeure partiellement mise en œuvre.

40. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation v.**

41. *Le GRECO avait recommandé 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.*

42. Les autorités de la République tchèque mentionnent, premièrement, la teneur des états financiers annuels des partis politiques, telle que définie à l'article 19h(1) de l'AAPP précédemment cité.

---

<sup>7</sup> En vertu du nouvel article 17a(1) de l'AAPP, les partis politiques ne peuvent utiliser que les fonds déposés sur des comptes bancaires ouverts dans des établissements financiers en République tchèque, mais ils doivent régler en numéraire les dépenses inférieures à 5 000 CZK / 185 EUR.

<sup>8</sup> Les partis, mouvements politiques et candidats indépendants auront également l'obligation de soumettre ces rapports au Bureau, au même titre que les livres comptables complets sur la campagne électorale en question.



Ces rapports incluront, entre autres, les dépenses afférentes aux campagnes électorales, regroupées selon le type d'élection auquel un parti/mouvement politique a participé l'année précédente. Ensuite, une série d'amendements à diverses lois (APEA, ARAE, AEEP et APE) fera obligation à tout parti politique d'ouvrir un compte « spécial » (ou « transparent ») aux fins de la campagne électorale, dans les cinq jours suivant l'annonce de la date des élections concernées. Troisièmement, les participants aux élections, y compris les partis/mouvements politiques, devront tenir un livre de comptes conformément à la législation pertinente ainsi qu'un registre des dons de tout type. Quatrièmement, la liste de l'ensemble des dons et des donateurs qui soutiennent un parti/mouvement devra être publiée au plus tard trois jours avant la tenue des élections. Enfin, les rapports des campagnes électorales devront être publiés au plus tard 90 jours à l'issue des élections et inclure, entre autres, une liste de tous les dons, y compris des dons en nature, prestations de services offertes en tant que dons, avec l'indication de leur valeur normale, ainsi qu'une liste de tous les prêts.

43. Concernant la première partie de la recommandation, le GRECO prend note du fait que les dépenses afférentes aux élections n'apparaîtront plus dans les états financiers annuels des partis sous la forme d'un montant global, mais qu'elles seront ventilées en fonction du type d'élection auquel le parti a participé l'année précédente. Cette disposition fournira des informations plus détaillées sur les dépenses électorales, comme l'exige la recommandation. Concernant la deuxième partie de la recommandation, Le GRECO rappelle que les dispositions légales à présent ne requièrent pas une déclaration ou une divulgation plus fréquente des dons supérieurs à une certaine valeur, sauf dans le rapport financier annuel d'un parti qui doit être publié l'année suivant l'élection. De ce point de vue, la législation révisée prévoit bien un mécanisme de déclaration et de divulgation plus élaboré et fréquent (accès au compte bancaire « transparent » ouvert spécifiquement aux fins de la campagne électorale, publication de renseignements sur les dons, y compris en nature, et de la liste des donateurs trois jours avant la date des élections et publication des rapports des campagnes électorales 90 jours après les élections). Etant donné que les amendements législatifs n'en sont qu'au stade de projet, la recommandation est considérée comme partiellement mise en œuvre.
44. Par ailleurs, et bien que ce point soit sans pertinence directe avec la substance de la recommandation, le GRECO note que le terme « financement des campagnes électorales » est défini par l'APEA comme couvrant « l'ensemble des dépenses afférentes à une campagne électorale ». Le GRECO est d'avis que cette définition doit couvrir non seulement les dépenses de campagne, mais également les sources du financement électoral. Par conséquent, il invite instamment les autorités à réparer cette omission en apportant les changements nécessaires au projet de loi.
45. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

46. *Le GRECO avait recommandé 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.*
47. Les autorités de la République tchèque attirent l'attention sur plusieurs modifications à l'APEA, l'ARAE, l'AEEP et l'APE et aux obligations qu'elles introduiront pour les candidats indépendants, qui seront globalement identiques à celles qui s'appliquent aux partis/mouvements politiques.

Premièrement, les candidats aux élections devront ouvrir dans un délai de cinq jours suivant l'annonce du jour des élections un compte bancaire « spécial » (« transparent »), qui sera réservé à l'exécution des transactions afférentes au financement de la campagne électorale. Deuxièmement, les candidats devront tenir un livre de comptes conformément à la législation pertinente et un registre des dons de tout type. Troisièmement, les candidats devront publier la liste de tous les donateurs au plus tard trois jours avant la date des élections. Quatrièmement, les candidats devront faire en sorte que leur compte bancaire « transparent » soit accessible sur internet et communiqueront au public et au Bureau de surveillance du financement des partis et mouvements politiques l'adresse internet précise de ce compte. Enfin, un rapport de campagne devra être publié au plus tard 90 jours après les élections, et les exigences concernant sa teneur seront identiques à celles qui s'appliquent relativement aux partis et mouvements.

48. Le GRECO se félicite des nombreuses révisions qu'il est prévu d'apporter aux actes législatifs en vigueur qui, une fois adoptées, assujettiront les candidats indépendants à des normes de transparence largement comparables à celles qui s'appliquent aux partis et mouvements politiques eux-mêmes. Toutefois, une préoccupation persiste, liée au manque de normes particulièrement en ce qui concerne les candidats indépendants inscrits à des élections dans de grandes municipalités. Le GRECO invite instamment les autorités à traiter cette question en toute priorité, lorsqu'elles rédigeront le Code électoral général (cf. paragraphe 24).
49. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

50. *Le GRECO avait recommandé 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.*
51. Les autorités de la République tchèque mentionnent les nouveaux projets d'articles 17(9) et 17(10) de l'AAPP. Ces articles disposeront que les comptes définitifs des partis doivent être vérifiés par un commissaire aux comptes (comme spécifié par la Loi sur la vérification comptable) qui sera désigné par le conseil consultatif d'un parti pour une période consécutive n'excédant pas cinq ans. La même limite relative à la durée de nomination s'appliquera également aux commissaires aux comptes qui vérifient les comptes définitifs d'une société ou d'une coopérative dans lesquelles un parti détient des parts.
52. Le GRECO prend note des dispositions précédemment mentionnées. Il rappelle que les exigences relatives à l'indépendance des commissaires aux comptes sont également contenues dans la Loi sur la vérification comptable et le Code de déontologie des commissaires aux comptes. Concernant l'absence d'interdiction faite aux commissaires aux comptes d'être des membres (actifs) des partis à qui ils fournissent une prestation de services, la Cour constitutionnelle a établi précédemment qu'une telle interdiction reviendrait à une ingérence indue et indirecte de l'État dans les affaires internes d'un parti ou d'un mouvement. Dans ce contexte, le GRECO reconnaît que la rotation des commissaires aux comptes constitue une mesure appropriée, susceptible de renforcer la crédibilité de la vérification comptable, et qu'elle satisfait aux exigences qui sous-tendent la recommandation. Pour autant, étant donné le manque de confiance du public dans la vérification comptable des états financiers annuels des partis et les allégations de manque de rigueur dans ce processus, les autorités sont invitées à poursuivre l'examen de cette question et à évaluer la nécessité de prendre d'autres mesures appropriées pour renforcer l'indépendance des commissaires aux comptes, en particulier en exigeant des

grands partis qu'ils désignent un deuxième commissaire aux comptes, comme suggéré au paragraphe 64 du Rapport d'Évaluation. Les modifications à l'AAPP n'ayant pas encore été adoptées par le Parlement, le GRECO conclut que la recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre.

53. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation viii.**

54. *Le GRECO avait recommandé 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.*
55. Les autorités de la République tchèque mentionnent plusieurs projets d'amendements à l'AAPP. Ils établiront le Bureau de surveillance du financement des partis et mouvements politiques en tant qu'institution indépendante dont les activités seront régies uniquement par la loi et d'autres décrets. Le Bureau sera composé du Président, de quatre membres et d'un certain nombre d'employés. Le Président sera nommé sur une liste de deux candidats désignés par la Chambre des députés et le Sénat<sup>9</sup> pour un mandat de six ans renouvelable une fois par le Président de la République, qui nommera par ailleurs les quatre membres pour un mandat de six ans renouvelable parmi les candidats élus par le Sénat sur la base des nominations faites par le Président de la Cour des comptes, la Chambre des députés et des membres individuels du Sénat. Les compétences du Bureau seront notamment de : (a) superviser, contrôler et vérifier le financement des partis/mouvements politiques ; (b) publier les états financiers annuels des partis, livrer ses observations et des conseils méthodologiques ; (c) sanctionner les violations de l'AAPP ; et (d) publier un rapport annuel de ses propres activités. Le Bureau interviendra *ex officio* ou à la suite d'une plainte et aura accès aux informations pertinentes contenues dans le registre d'État des résidents et des étrangers. Une modification à la Loi sur les banques permettra par ailleurs la réception d'informations normalement protégées par le secret bancaire. En outre, conformément aux modifications à l'APEA, l'ARAE, l'AEEP et l'APE, le Bureau contrôlera le financement approprié forme des campagnes électorales et sanctionnera les violations à ces lois.
56. Le GRECO félicite les autorités de leur détermination à mettre en place un mécanisme indépendant pour le contrôle du financement des partis et mouvements politiques et des campagnes électorales. La création du Bureau de surveillance du financement des partis et mouvements politiques sera une étape importante et une amélioration notable par rapport à la situation actuelle, dans laquelle le contrôle externe du financement politique est exercé par les partis eux-mêmes dans le cadre de la Commission de surveillance de la Chambre des députés, dont les 15 membres sont nommés par les groupes politiques représentés au Parlement. Le Bureau se verra conférer un mandat lui permettant de procéder à une vérification approfondie

---

<sup>9</sup> Plusieurs articles de l'AAPP établissent des exigences d'éligibilité pour le Président.

des états financiers annuels des partis et des rapports des campagnes électorales. Cette surveillance sera plus stricte que les contrôles formels actuellement en vigueur qui s'appuient dans une large mesure sur l'opinion du commissaire aux comptes à propos des états financiers. Le GRECO note toutefois que le financement des élections dans les grandes municipalités ne relève pas, pour le moment, de la compétence du Bureau et il faut attendre pour voir si les pouvoirs du Bureau seront élargis conformément aux exigences de la recommandation, dans le futur Code électoral général (cf. paragraphe 24). De plus, jusqu'à ce que les modifications aux diverses lois soient adoptées et que le Bureau soit opérationnel, il est impossible de déterminer si cet organe est doté des ressources nécessaires et en mesure de remplir sa mission de façon effective et proactive, que ce soit *ex officio* ou suite à une plainte, comme exigé par les deuxième et troisième parties de la recommandation. Au vu de ce qui précède, et en attendant l'adoption des amendements susmentionnés, le GRECO conclut que la présente recommandation a été partiellement mise en œuvre.

57. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xi.**

58. *Le GRECO avait recommandé 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.*
59. Les autorités de la République tchèque mentionnent tout d'abord la liste des sanctions établies par les projets d'amendements à l'AAPP qui s'appliqueront aux partis, aux instituts politiques, aux personnes physiques, morales ou exerçant à titre indépendant ou libéral. Un parti politique, par exemple, sera passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 200 000 CZK / 7 380 EUR pour des infractions comme le manquement à l'obligation d'ouvrir un compte bancaire séparé ou un compte « spécial » (« transparent »), de soumettre dans les temps ses comptes annuels, ou de fournir toute autre information au Bureau de surveillance du financement des partis et mouvements politiques. Ne pas remédier en temps opportun aux lacunes identifiées par le Bureau dans les états financiers annuels sera punissable d'une amende plus forte – jusqu'à 2 000 000 CZK / 73 808 EUR. Le manquement à l'obligation de restituer un don, y compris un don en nature, ou de ne pas reverser au budget de l'État un don ou un montant équivalent à sa valeur normale sera sanctionné par une amende égale à deux fois le montant du don, ou par la confiscation du bien. Les instituts politiques seront passibles d'une amende pouvant atteindre 200 000 CZK / 7 380 EUR pour des violations comme la non-ouverture d'un compte séparé, y compris « transparent », ou en cas de défaut de fourniture des informations demandées au Bureau. Une amende pouvant atteindre 2 000 000 CZK / 73 808 EUR sera introduite pour les personnes physiques, morales ou exerçant à titre indépendant ou libéral, par exemple en cas de transaction vers ou à partir d'un compte « spécial » (« transparent ») sans indication de son objet.
60. Deuxièmement, les modifications à l'APEA, l'ARAE, l'AEEP et l'APE introduiront des sanctions applicables aux participants aux élections, et notamment aux candidats indépendants, aux partis politiques ou à leurs coalitions, ainsi qu'aux personnes physiques, morales ou exerçant à titre indépendant ou libéral. Les infractions commises par les candidats feront l'objet d'amendes administratives relevant d'un barème. Par exemple, le défaut d'indication du nom du candidat ou du parti politique sur les supports de la campagne et les violations des dispositions juridiques régissant les rapports sur les élections électorales seront passibles d'une amende pouvant aller de 10 000 CZK / 369 EUR à 100 000 CZK / 3 690 EUR. La non-publication des informations

relatives à l'identité d'un donateur pourra donner lieu à une amende allant de 20 000 CZK / 738 EUR à 300 000 CZK / 11 072 EUR. Les violations des dispositions relatives au compte bancaire « transparent » ou à la non-teneur de la comptabilité conformément à la loi seront passibles d'une amende allant de 30 000 CZK / 1 107 EUR à 500 000 CZK / 18 455 EUR. Le manquement à l'obligation d'assurer que les dépenses afférentes aux élections soient maintenues en deçà de la limite fixée par la loi sera passible d'une amende allant de 10 000 CZK / 369 EUR à 150 % des dépenses de campagnes électorales excédant la limite fixée par la loi. Les sanctions qui seront établies pour les partis et leurs coalitions sont très comparables. Les personnes physiques, morales ou exerçant à titre indépendant ou libéral seront passibles d'une amende pouvant aller de 10 000 CZK / 369 EUR à 100 000 CZK / 3 690 EUR pour des infractions comme le fait de permettre aux médias appartenant aux autorités locales de servir aux fins d'une campagne électorale ou le manquement à l'obligation d'assurer que les supports de campagne pour ou contre un parti, une coalition ou un candidat contiennent toutes les informations nécessaires sur la personne qui les a diffusés/élaborés.

61. Le Bureau de surveillance du financement des partis et mouvements politiques fonctionnera à la manière d'une autorité administrative pour l'arbitrage et la sanction des violations susmentionnées, à quelques rares exceptions près<sup>10</sup>. La décision d'infliger une sanction devra prendre en compte la gravité de l'infraction, la façon dont elle a été commise, ses circonstances et conséquences, y compris les conséquences pour l'avenir du parti/mouvement. La responsabilité au regard de l'infraction ne pourra plus être engagée si des poursuites ne sont pas mises en œuvre deux ans après que le Bureau en a eu connaissance, ou dans les trois années suivant la commission de l'infraction. Il ne sera pas possible de faire appel des décisions du Bureau, mais il sera possible d'engager une action en justice contre sa décision.
62. Le GRECO reconnaît que les modifications à l'AAPP et aux lois électorales introduiront des sanctions administratives souples pour toutes les infractions établies par cette loi, et que ces sanctions seront applicables aux partis et mouvements politiques et aux candidats aux élections. Cependant, les candidats aux élections dans les grandes municipalités restent en dehors du champ de la réforme et des sanctions adéquates à leur encontre se doivent encore d'être établies. Pour autant, l'adéquation des sanctions proposées est sujette à caution. Par exemple, la non-ouverture d'un compte bancaire « transparent » permanent (c'est-à-dire dans le but d'effectuer des activités financières régulières liées à un parti)<sup>11</sup> ou le manquement à l'obligation de restituer un don provenant d'un donateur non autorisé ne seront passibles que d'une sanction maximale de 200 000 CZK / 7 380 EUR. Ce montant qui, selon les sources d'information dont dispose le GRECO, représente environ 0,01 % du budget annuel d'un grand parti politique, est peu susceptible de constituer une incitation suffisamment forte pour ces partis à respecter les règles et les réglementations quand elles entreront en vigueur. Les autorités sont par conséquent encouragées à revoir les différentes amendes applicables, de manière à les rendre dissuasives. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre.
63. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

---

<sup>10</sup> Un certain nombre de violations, et notamment de l'obligation établie par les lois électorales de ne pas publier les résultats des sondages d'opinion relativement aux élections dans les trois jours qui précèdent une élection, relèveront de la compétence des autorités régionales selon le lieu de résidence de la personne concernée.

<sup>11</sup> Par contre, le manquement à l'ouverture d'un compte bancaire « transparent » temporaire dans le but de faire une campagne électorale par un parti politique est passible d'une amende égale à CZK 500 000/EUR 18 500.

### III. CONCLUSIONS

64. **Le GRECO conclut que la République tchèque n'a fait que quelques progrès concernant la mise en œuvre des douze recommandations qui avaient été jugées partiellement mises en œuvre ou non mises en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire (autrement dit, douze des treize recommandations adressées aux autorités dans le Troisième Rapport d'Évaluation).**
65. Au regard du Thème I – Incriminations, la recommandation iii est à présent mise en œuvre de façon satisfaisante, mais les recommandations i et iv demeurent partiellement mises en œuvre. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i à ix n'ont été que partiellement mises en œuvre.
66. Pour ce qui est des incriminations, le GRECO note avec satisfaction que les modifications apportées à l'article 333 du Code pénal (Trafic d'influence) ont permis de mettre ses dispositions en conformité avec les exigences de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption. Le GRECO invite à présent instamment les autorités à répondre à deux préoccupations persistantes, et notamment la nécessité de clarifier que tous les employés du secteur public, et notamment ceux qui exercent des fonctions auxiliaires, soient couverts par le champ d'application des dispositions relatives à la corruption et au trafic d'influence du Code pénal, et à accélérer le processus de signature et de ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption.
67. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques, le GRECO note avec satisfaction que, avec beaucoup de retard, un ensemble de modifications à la Loi sur les partis et mouvements politiques et à plusieurs lois électorales a finalement été arrêté et a passé la procédure d'examen en première lecture à la Chambre basse du Parlement. Une fois adoptées, ces modifications remédieront à plusieurs lacunes. Par exemple, elles obligeront les partis et mouvements politiques à consolider leurs livres et leurs comptes, y compris les comptes des entités liées, directement ou indirectement, à ces partis/mouvements, ou se trouvant d'une quelconque manière sous leur contrôle, assureront un accès facilité du public aux états financiers annuels des partis et mouvements et, plus important encore, établiront un mécanisme de surveillance indépendant dans ce domaine – le Bureau de surveillance du financement des partis et mouvements politiques. Pour autant, quelques-uns des amendements prévus sont loin de répondre aux exigences des recommandations du GRECO. Ainsi, aucune disposition n'a été prise pour étendre les normes de transparence et de contrôle applicables aux candidats individuels aux élections dans les grandes municipalités. En outre, certaines des sanctions pour violation des règles sur la transparence du financement politique ne sont pas suffisamment dissuasives. Le GRECO rappelle qu'il soutient résolument la réforme en cours, notamment l'élaboration du Code électoral général, et invite instamment les autorités à traiter les questions en suspens mises en évidence dans le présent rapport.
68. Compte tenu de ce qui précède, et notamment le fait que le Parlement doit encore adopter les amendements législatifs présentant une pertinence avec le Thème II, le GRECO doit souligner une nouvelle fois que l'actuel niveau de conformité avec les recommandations demeure « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur.
69. Conformément au paragraphe 2, alinéa (i), de l'article 32 de son Règlement Intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation tchèque de lui soumettre un rapport relatif aux mesures prises

pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir, les recommandations i et iv pour le Thème I et les recommandations i à ix pour le Thème II) d'ici au 30 septembre 2016.

70. En vertu de l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) c) de son Règlement Intérieur, le GRECO décide d'inviter le Secrétaire Général à envoyer une lettre au ministre des Affaires étrangères de la République tchèque, attirant son attention sur l'absence de mise en œuvre des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures fermes en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
71. Enfin, le GRECO invite les autorités de la République tchèque à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.