

Adoption: 23 mars 2018  
Publication: 31 mai 2018

**Public**  
**GrecoRC3(2018)1**

## **Troisième Cycle d'Évaluation**

### **Deuxième Rapport de Conformité sur la République tchèque**

**« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »**

**\* \* \***

**« Transparence du financement des partis politiques »**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 79<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 19-23 mars 2018)

## I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités tchèques depuis l'adoption du Rapport de conformité et de quatre rapports de conformité intérimaires pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la République tchèque (voir le paragraphe 2) qui porte sur deux thèmes distincts, à savoir :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17 et 19, paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE n° 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la République tchèque, qui comprend au total treize recommandations (quatre recommandations relatives au Thème I et neuf au Thème II), 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, avec l'autorisation des autorités tchèques (Greco Eval III Rep (2010) 10F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités tchèques ont soumis des rapports de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations avant l'adoption de chaque rapport de conformité mentionné ci-dessous. Le GRECO a chargé l'Italie et la Hongrie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité.
4. Dans le [Rapport de Conformité](#), adopté lors de sa 59<sup>e</sup> réunion plénière (22 mars 2013), le GRECO a conclu que sur les quatre recommandations concernant le Thème I, 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. En ce qui concerne le Thème II, aucune des neuf recommandations n'avaient été mise en œuvre. Le GRECO a donc estimé que le niveau de conformité général était « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Par conséquent, il a appliqué l'article 32 concernant les membres qui ne sont pas en conformité avec les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation.
5. Dans le Premier [Rapport de Conformité Intérimaire](#), adopté lors de sa 62<sup>e</sup> réunion plénière (6 décembre 2013), le GRECO a conclu, en ce qui concerne le Thème I, qu'outre les recommandations iii et iv, la recommandation i avait été partiellement mise en œuvre et, pour ce qui est du Thème II, que les recommandations i à ix n'étaient toujours pas mises en œuvre. Le GRECO a de nouveau estimé que le niveau de conformité général était « globalement insatisfaisant » et, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii), a chargé son Président d'adresser au chef de la délégation tchèque une lettre attirant son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes.
6. Dans le [Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire](#), adopté par le GRECO lors de sa 66<sup>e</sup> réunion plénière (12 décembre 2014), la notation des recommandations en suspens est restée inchangée. Le GRECO a donc une nouvelle fois jugé que le niveau de conformité était « globalement insatisfaisant » et, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) b), a

chargé le Président du Comité statutaire d'envoyer une lettre au Représentant permanent de la République tchèque auprès du Conseil de l'Europe, en insistant sur la nécessité de progresser de manière tangible dès que possible.

7. Dans le [Troisième Rapport de Conformité Intérimaire](#), adopté lors de sa 70<sup>e</sup> réunion plénière (4 décembre 2015), le GRECO a reconnu la mise en œuvre satisfaisante de la recommandation iii au regard du Thème I (les recommandations i et iv restaient partiellement mises en œuvre) et la mise en œuvre partielle des recommandations i à ix au titre du Thème II. Le niveau de conformité restait donc « globalement insuffisant » et, conformément à l'article 32, paragraphe 2 (ii) c), le GRECO a invité le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à envoyer une lettre au ministère des Affaires étrangères de la République tchèque pour encourager les autorités à prendre des mesures dans les meilleurs délais.
8. Dans le [Quatrième Rapport de Conformité Intérimaire](#), adopté lors de sa 74<sup>e</sup> réunion plénière (2 décembre 2016), le GRECO a regretté l'absence de progrès concernant le Thème I, mais s'est félicité de la révision de la loi sur les partis et mouvements politiques et de plusieurs lois électorales, qui a conduit à réévaluer le statut des recommandations i, ii, iv, v à vii et ix au regard du Thème II, qui ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Le GRECO a donc conclu que le niveau de conformité n'était plus « globalement insuffisant ». Le 29 septembre 2017, les autorités tchèques ont communiqué des informations complémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens, qui ont servi de base au Deuxième Rapport de Conformité, établi par les rapporteurs, M<sup>me</sup> Emma RIZZATO (Italie) et M. Bálint VARRÓ (Hongrie), avec l'aide du Secrétariat du GRECO.

## II. ANALYSE

9. Il convient de rappeler que les recommandations ci-après restent partiellement mises en œuvre : recommandations i et iv (du Thème I – Incriminations) et recommandations iii et viii (du Thème II – Transparence du financement des partis politiques). Ces recommandations sont examinées ci-dessous.

### Thème I : Incriminations

#### **Recommandation i.**

10. *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.*
11. Depuis l'adoption du Premier Rapport de Conformité *Intérimaire*, cette recommandation a été partiellement mise en œuvre. Les autorités ont soutenu que les dispositions du Code pénal en vigueur en matière de corruption visent toutes les catégories d'employés du secteur public. Cependant, selon l'interprétation de la Cour suprême, le fait de corrompre quelqu'un « dans le cadre de la prestation de services d'intérêt général » vise « 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 mène d'autres activités qui pourraient « avoir une influence essentielle sur la prise de décision finale ». Le parquet général en a donné une interprétation quasiment identique dans ses Orientations méthodologiques. Bien que les autorités aient évoqué une affaire dans laquelle a été donnée une interprétation plus large de la notion de corruption

« dans le cadre de la prestation de services d'intérêt général », le GRECO n'était pas convaincu que ces éléments établissent avec certitude que tous les employés du secteur public, en particulier ceux qui exercent un emploi auxiliaire et dont les tâches ou les actions ne peuvent pas être considérées comme « ayant une influence essentielle sur la prise de décision finale », tombent dans le champ d'application des dispositions de corruption et de trafic d'influence, comme l'exige la Convention pénale sur la corruption.

12. Les autorités réaffirment leur position sur l'interprétation large donnée aux dispositions du Code pénal en matière de corruption.
13. Le GRECO souligne l'absence de mesures concrètes et appelle instamment les autorités à assurer la pleine mise en œuvre de la présente recommandation.
14. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

15. *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).*
16. Dans le précédent rapport de conformité, le GRECO a estimé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre en raison de l'absence persistante de tout progrès en ce qui concerne la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption.
17. Les autorités ont signé le Protocole additionnel au cours d'une cérémonie officielle tenue en marge de la Conférence sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs : principales tendances et leçons du Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO » (Prague, 9-10 novembre 2017) organisée sous les auspices de la Présidence tchèque du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. La procédure de ratification est en cours au parlement.
18. Le GRECO se félicite de la signature du Protocole additionnel et encourage les autorités à accélérer le processus de ratification.
19. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre

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

20. Il convient de rappeler que, dans le Quatrième Rapport de Conformité *Intérimaire*, le GRECO a salué l'adoption de modifications à la loi sur les partis et mouvements politiques (AAPP) et à plusieurs lois électorales. La plupart de ces modifications sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

#### **Recommandation iii.**

21. *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.*

22. Dans le Quatrième Rapport de Conformité *Intérimaire*, cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait pris note des modifications apportées à l'AAPP qui renforçaient la transparence de la détention de parts dans des sociétés commerciales par les partis et mouvements politiques, dans la mesure où toutes les sociétés et coopératives dans lesquelles un parti ou un mouvement détient une participation doivent être inscrites dans ses états financiers annuels, ainsi que le montant que celle-ci représente. Néanmoins, en l'absence d'obligation de déclarer les revenus tirés de cette participation, le GRECO a conclu qu'il était impossible de présenter une vision concrète des moyens financiers réels des partis ou mouvements.
23. Les autorités insistent sur le fait que la comptabilité des partis politiques est suffisamment consolidée, conformément à la recommandation. Elles indiquent qu'il est interdit aux partis d'exercer des activités commerciales en leur nom propre et qu'ils peuvent uniquement constituer une société ou une coopérative (ou y détenir des participations) exerçant des activités dans les domaines suivants : a) édition, imprimerie, radio ou télédiffusion ; b) publication et opérations de promotion ; c) organisation d'événements culturels, sociaux, liés au sport, de loisir, éducatifs ou politiques et d) fabrication et vente au détail d'objets promotionnels liés aux activités de ce parti politique. Les états financiers annuels d'un parti doivent mentionner le montant total de ses revenus, notamment de ceux provenant de toute activité commerciale, alors que les revenus de chaque société sont divulgués par l'intermédiaire du registre public des personnes morales.
24. Le GRECO prend note des informations qui figurent dans les rapports de conformité précédents et des explications complémentaires apportées par les autorités. Les mesures et les précisions prises ensemble (c'est-à-dire la consolidation de la comptabilité des partis vis-à-vis des entités qui y sont liées directement ou indirectement et l'imposition de restrictions aux activités commerciales des partis politiques) semblent suffisantes pour se conformer à la recommandation, qui se limite à « rechercher des solutions » pour consolider la comptabilité des partis.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation viii.**

26. *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.*
27. Cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans le Quatrième Rapport de Conformité *Intérimaire*. Bien qu'il ait salué l'adoption des modifications législatives portant création du Bureau indépendant de surveillance du financement des partis et mouvements politiques, le GRECO a exprimé sa préoccupation concernant les critères d'éligibilité des

membres du Bureau<sup>1</sup> et n'était pas en mesure d'évaluer si son mandat était assez étendu et ses ressources suffisantes pour réaliser un suivi financier en profondeur des partis politiques et des campagnes électorales.

28. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, les autorités indiquent à présent que le Bureau de surveillance du financement des partis et mouvements politiques a été établi le 1<sup>er</sup> janvier 2017 en tant qu'institution indépendante dont les activités sont régies par la loi. Le Bureau a un statut d'autorité administrative centrale (organe comptable), dotée d'un budget propre, et est notamment compétent pour : a) superviser, surveiller et contrôler le financement des partis et mouvements politiques ; b) publier leurs états financiers annuels et ses observations à cet égard ; c) sanctionner toute violation de la réglementation relative au financement politique et d) remplir d'autres tâches prévues par les lois régissant le financement des campagnes électorales. En ce qui concerne ce dernier, le Bureau est compétent pour surveiller les élections parlementaires, présidentielles et régionales et les élections au Parlement européen. Tous les partis / mouvements politiques, coalitions et candidats indépendants ont l'obligation d'établir des comptes électoraux transparents pour financer leurs campagnes électorales, tandis que toute autre personne qui a l'intention de faire campagne sans la connaissance d'un candidat, doit s'inscrire auprès du Bureau et également établir un compte électoral transparent avant d'entrer en campagne. Les plafonds des frais de campagne s'appliquent aux partis / mouvements politiques, aux coalitions, aux candidats indépendants ainsi qu'aux tiers et sont complétés par les obligations de divulgation envers le Bureau (présentation et publication d'un rapport normalisé sur les finances des campagnes électorales) et le grand public.
29. S'agissant de la partie (ii) de la recommandation, les autorités déclarent que le Bureau est composé du président, de quatre membres et d'autres employés. En 2017, il employait au total 12 personnes, dont 8 fonctionnaires, 6 d'entre eux étant affectés au service de la surveillance et des opérations administratives. Tous les postes sont pourvus au sein du Bureau ; ses ressources sont considérées comme suffisantes et son mandat et ses pouvoirs comme incontestables. Toutes les informations au sujet du Bureau peuvent être consultées sur son site web (<https://udhpsch.cz/o-nas/>). En réponse aux préoccupations du GRECO concernant en particulier le report de l'entrée en vigueur des critères d'éligibilité, les autorités indiquent que le président et les membres les respectent néanmoins dans la pratique. En outre, elles soulignent qu'aucun problème n'est à signaler et expliquent que la principale raison du report de l'entrée en vigueur de ces critères était l'intention d'exclure toute rétroactivité<sup>2</sup> et d'éviter les lacunes dans la réglementation.
30. Enfin, pour ce qui est de la partie (iii) de la recommandation, il convient de rappeler que le Bureau doit intervenir *ex officio* ou à la suite d'une plainte. Il est prévu que l'instruction des plaintes des citoyens et des médias fasse partie des activités quotidiennes du Bureau.
31. Le GRECO s'était précédemment félicité de l'adoption des modifications de l'AAPP portant création du Bureau de surveillance du financement des partis et mouvements politiques. Bien

---

<sup>1</sup> Le GRECO a noté que l'article 19e(3)(f) de l'AAPP relatif aux critères d'éligibilité des membres du Bureau, qui exige qu'ils n'aient pas été actifs au sein de partis politiques au cours des deux dernières années, n'entrerait en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et que l'article 19c(3)(f) de l'AAPP relatif aux critères d'éligibilité du président du Bureau, imposant qu'il n'ait pas eu d'activité politique au cours des trois dernières années, n'entrerait en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Le GRECO était d'avis que la situation devait être prise en considération avec d'autres facteurs, comme l'absence d'obligation expresse d'organiser des appels à candidature et le fait que le mandat du président et des membres du Bureau, malgré sa longueur, soit renouvelable.

<sup>2</sup> Les autorités expliquent que, lors de la rédaction de l'AAPP, leurs efforts ont été motivés par l'idée qu'un accès égal aux fonctions doit être garanti à tous les candidats potentiels afin d'éviter les situations où un candidat serait exclu de son poste en raison de son adhésion à un parti politique à une époque où l'AAPP n'était même pas adoptée.

que l'indépendance et le mandat de cet organe, tels que prévus par la loi, remplissent pleinement les exigences figurant dans la recommandation, la véritable indépendance, l'exercice effectif de son mandat en pratique et le caractère approprié de ses ressources mériteraient d'être réexaminés compte tenu des allégations d'opacité et de manque de transparence des informations financières qui ont été soulevées dans le cadre des campagnes des élections législatives d'octobre 2017 et de l'élection présidentielle de janvier 2018<sup>3</sup>. De plus, le GRECO estime que les autorités n'ont pas établi 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, comme le prescrit le troisième volet de la recommandation.

32. Le GRECO conclut que la recommandation viii demeure partiellement mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

33. **Compte tenu des rapports de conformité antérieurs et de ce qui précède, le GRECO conclut que la République tchèque a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante dix des treize recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.**
34. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i et iv demeurent partiellement mises en œuvre et, s'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation iii a été traitée de manière satisfaisante et la recommandation viii demeure partiellement mise en œuvre.
35. Pour ce qui est des incriminations, le GRECO se félicite de la signature, attendue depuis longtemps, du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191) et espère qu'elle sera rapidement suivie de sa ratification. Le GRECO regrette toutefois la réticence des autorités à établir clairement que les dispositions pénales visent la corruption de toutes les catégories d'employés du secteur public, 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 ».
36. S'agissant du financement des partis politiques, le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, qui résout la plupart des problèmes signalés dans le Rapport d'Évaluation et qui s'applique à tous les types d'élections, à l'exception des élections municipales. Dans ce contexte, la création d'un Bureau indépendant de surveillance du financement des partis et mouvements politiques, synonyme de transfert du contrôle parlementaire vers une surveillance indépendante, constitue une avancée considérable qui conduira à une plus grande transparence du financement politique en République tchèque. Étant donné le stade relativement précoce de mise en œuvre de la nouvelle législation, le fonctionnement de ce nouveau Bureau gagnerait à être réexaminé en tenant compte des préoccupations soulevées dans le cadre des campagnes des élections législatives d'octobre 2017 et de l'élection présidentielle de janvier 2018 au sujet de la véritable indépendance, de l'efficacité et des ressources du nouveau Bureau, ainsi que de sa capacité à prendre des mesures proactives en réponse aux plaintes déposées.
37. L'adoption du présent Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Troisième Cycle sur la République tchèque. Cependant, si elles le souhaitent, les autorités peuvent tenir le GRECO informé des nouveaux faits pertinents concernant la mise en œuvre des recommandations en suspens.

---

<sup>3</sup> Voir par exemple <http://www.radio.cz/en/section/curraffrs/watchdog-monitors-uneven-openness-in-czech-presidential-campaign>

38. 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.