



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 3

ANNEXE

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

au

Rapport anticorruption de l'UE

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

1. INTRODUCTION — PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET CONTEXTE

Le cadre de la lutte contre la corruption

Approche stratégique. Depuis 1999, le gouvernement a adopté à la suite plusieurs stratégies globales de lutte contre la corruption. Au vu des maigres progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie pour la période 2011-2012, la Commission européenne avait recommandé d'intensifier les efforts dans ce domaine.¹ Le gouvernement a certes pris des mesures non législatives durant cette période, mais les projets de loi présentés au parlement et adoptés avant la fin du programme ont été peu nombreux.² Même si la dernière stratégie de lutte contre la corruption, adoptée en janvier 2013, reprend la plupart des mesures promises dans la stratégie précédente et recouvre toute une série de politiques, elle consiste toutefois essentiellement en une énumération d'actions.³ Les règles relatives à l'immunité parlementaire ont été modifiées à la suite d'une révision de la Constitution en mai 2013.

Dans de nombreux cas, le gouvernement et les collectivités ont œuvré en collaboration avec la société civile à la prévention de la corruption et au recensement des risques, par exemple dans le domaine des marchés publics. Les institutions publiques, les organismes de recherche et les organisations non gouvernementales (ONG) ont collecté un volume considérable de données sur la perception et sur l'expérience du phénomène de corruption. Les instituts de recherche et les organisations de la société civile ont créé une plateforme anticorruption permettant de proposer des modifications législatives, de dispenser des formations et de partager les bonnes pratiques.

Cadre juridique Si le code pénal tchèque est en grande partie conforme à la convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption, le groupe des États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a formulé quatre recommandations, préconisant de modifier les dispositions du code pénal sur le trafic d'influence, en particulier en ce qui concerne l'acceptation d'offres ou la promesse d'avantages indus et les cas d'influence supposée. À la fin du mois de février 2013, le ministère de la justice a soumis au gouvernement une proposition de modification de la disposition sur le trafic d'influence, mais la procédure d'adoption a été interrompue.⁴ La République tchèque a récemment ratifié la convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC), après avoir réglé certains aspects relatifs aux sanctions applicables aux personnes morales responsables d'infractions.

Cadre institutionnel Une commission gouvernementale a été créée pour coordonner la lutte contre la corruption. Une unité spéciale au sein de la police tchèque (UOKFK)⁵ enquête dans les domaines de la corruption et de la criminalité financière, et le nombre d'affaires de

1 Document de travail des services de la Commission: *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic* (évaluation du programme national de réforme 2013 et du programme de convergence de la République tchèque). Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final.

2 Les projets législatifs consistaient notamment en des lois sur l'indépendance du parquet, sur les conflits d'intérêts, sur la liberté d'information, sur la création de juridictions spécialisées, sur la réglementation des activités des groupes de pression, sur la fonction publique, sur le financement des partis politiques, sur l'élargissement des compétences de la Cour des comptes, sur la protection des lanceurs d'alerte et sur la réforme de l'immunité parlementaire. Voir le document de travail des services de la Commission: *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic* (évaluation du programme national de réforme 2013 et du programme de convergence de la République tchèque). Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final. p. 29.

3 Résolution gouvernementale n° 39 du 16 janvier 2013 - http://www.korupce.cz/assets/Strategy-2013-a-2014_FINAL.pdf.

4 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%291_CzechRepublic_FR.pdf

5 <http://www.policie.cz/clanek/stop-korupci.aspx>.

corruption qu'elle traite va croissant.⁶ Le rapport de Transparency International de 2011 sur le système national d'intégrité conclut que les institutions tchèques les plus performantes en matière de bonne gouvernance sont le médiateur et la Cour des comptes.⁷ Le médiateur n'a certes pas de compétences spécifiques pour lutter contre la corruption, mais il formule des recommandations et fournit un cadre à la fonction publique pour lui permettre de fonctionner de manière impartiale et transparente.⁸ Les recommandations législatives du précédent médiateur, qui a démissionné en décembre 2013, ont été largement ignorées par le législateur. La Cour des comptes exerce elle aussi un rôle important dans la lutte contre la corruption en signalant, par exemple, des déficiences dans les procédures de passation des marchés publics. Les récentes mesures législatives entreprises pour renforcer ses compétences en matière de corruption en les étendant aux collectivités locales n'ont cependant pas abouti.

Sondages d'opinion

Enquêtes sur la perception Dans l'Eurobaromètre spécial de 2013,⁹ 95 % des Tchèques interrogés estiment que la corruption est un phénomène répandu dans leur pays (contre une moyenne de 76 % pour l'UE). 80 % des citoyens tchèques considèrent la corruption comme le problème le plus important à résoudre dans le pays.¹⁰ Lors d'une enquête nationale effectuée en 2012, 92 % des personnes interrogées se déclaraient insatisfaites concernant la situation de la corruption dans le pays, contre 1 % seulement de personnes satisfaites.¹¹

Expérience de la corruption 28 % des personnes interrogées dans le cadre de l'Eurobaromètre spécial de 2013 estiment que la corruption a une incidence sur leur vie quotidienne (contre une moyenne de 26 % pour l'UE) et 8 % de celles ayant eu affaire aux institutions mentionnées dans l'enquête ont déclaré avoir été invitées à payer un pot-de-vin au cours des douze derniers mois (contre une moyenne de 4 % pour l'UE).¹²

Enquêtes auprès des entreprises Selon le sondage Eurobaromètre de 2013 effectué auprès des entreprises,¹³ 71 % des Tchèques interrogés, soit le pourcentage le plus élevé de l'Union, estimaient que la corruption constituait un obstacle majeur à l'activité économique. Le clientélisme et le népotisme sont des obstacles au commerce pour 69 % des personnes interrogées, ce qui représente également le pourcentage le plus élevé de l'UE. Selon les enquêtes nationales effectuées en 2011, 12,7 % des entrepreneurs ont fait l'expérience de la corruption¹⁴ et 44 % ont indiqué avoir eu la possibilité d'obtenir un avantage en échange d'un pot-de-vin.¹⁵ Selon le rapport du Forum économique mondial intitulé *The Global*

6 Au cours des trois années, le nombre des mises en examen a culminé en 2011 avec 781, contre 697 en 2010 et 688 en 2009. <http://www.ceskapozice.cz/en/news/society/anti-corruption-police-see-charges-soar-2011>.

7 http://www.transparency.org/whatwedo/pub/national_integrity_system_assessment_czech_republic.

8 Les rapports du médiateur sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.ochrance.cz/en/reports/>.

9 Eurobaromètre spécial n° 397 de 2013.

10 Étude annuelle menée par le centre de recherche sur l'opinion publique de l'institut de sociologie de l'académie des sciences de la République tchèque, février 2012; <http://cvvm.soc.cas.cz/politicke-ostatni/nalehavost-zabyvani-se-oblastmi-verejneho-zivota-unor-2012>. Une autre enquête nationale de 2011 a abouti à des résultats similaires: 84 % des 18-65 ans estiment que le niveau de corruption en République tchèque est élevé et que le gouvernement n'a pas véritablement intérêt à réprimer la corruption. Enquête en ligne réalisée par Ipsos le 13 juin 2011. <http://www.ipsos.cz/tiskove-zpravy/quo-vadis-korupce>.

11 http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6865/f3/ps120709.pdf.

12 Eurobaromètre spécial n° 397 de 2013. Les enquêtes nationales aboutissent au même constat: un dixième de la population a été confronté à un cas de corruption l'année précédente et 3 % ont admis avoir payé un pot-de-vin. Le taux est plus élevé dans le cas de l'expérience indirecte, 43 % de la population ayant entendu parler de la corruption dans le voisinage. Enquête en ligne réalisée par Ipsos le 13 juin 2011. <http://www.ipsos.cz/tiskove-zpravy/quo-vadis-korupce>.

13 Rapport Eurobaromètre Flash n° 374 de 2013.

14 http://www.tyden.cz/rubriky/byznys/podnikani-a-prace/kazdy-osmy-podnikatel-se-setkal-s-korupci_210789.html - Enquête Vodafone effectuée en 2011.

15 *Corruption climate*, enquête réalisée par GfK en avril 2010 - article de presse disponible à l'adresse suivante: http://www.gfk.cz/imperia/md/content/gfkpraha/press/2010/100406_nejzkorumpovanejsi_jsou_politicke_strany.pdf.

Competitiveness Report 2013-2014 (rapport 2013-2014 sur la compétitivité mondiale), la République tchèque est le pays dans lequel la corruption est considérée comme le facteur le plus problématique pour l'activité entrepreneuriale.¹⁶ Dans cette enquête mondiale sur la compétitivité, la République tchèque est classée 46^e sur 152 pays.

Contexte

Secteur privé La République tchèque a intégralement transposé la décision-cadre 2003/568/JAI relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé.¹⁷ En 2013, le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a considéré que la lutte contre la corruption transnationale pourrait être sensiblement renforcée en y associant les principaux acteurs, y compris des représentants du secteur privé, et s'est inquiété du manque de sensibilisation de ces acteurs au délit de corruption transnationale.¹⁸ Aucun acte d'accusation de corruption transnationale n'a encore été établi en République tchèque. Deux enquêtes sont en cours, dont une n'a pu aboutir du fait de l'absence de dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales au moment où l'infraction a été commise.

Immunité parlementaire Un obstacle jusque-là trop important pour permettre l'aboutissement de poursuites contre des actes de corruption à haut niveau a été partiellement levé.¹⁹ Telle qu'elle était auparavant libellée, la Constitution de la République tchèque²⁰ accordait aux parlementaires une immunité illimitée contre des poursuites pénales, sauf lorsque la chambre d'appartenance avait voté la levée de l'immunité du parlementaire visé. En l'absence de levée de leur immunité par leur chambre respective, les parlementaires étaient exemptés à vie de poursuites pénales.²¹ Au terme de plusieurs années de discussions au parlement, une révision de la Constitution a limité cette immunité à la durée du mandat. En vertu de la disposition modifiée de la Constitution, une procédure pénale peut être déclenchée dès qu'un parlementaire perd son mandat, même si la chambre dont il est membre n'a pas levé l'immunité.

Dispositif d'alerte La législation sur le travail prévoit une protection générale contre le licenciement arbitraire et la discrimination des salariés mais aucune mesure spécifique de protection pour les lanceurs d'alerte.²² Le code d'éthique adopté par le gouvernement en 2012²³ prévoit l'obligation de signaler les faits de corruption à la direction ou aux instances répressives, mais il n'assure pas la protection des lanceurs d'alerte. En 2013, le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a signalé que les autorités tchèques avaient créé un groupe de travail destiné à renforcer la protection de ces derniers. Ce groupe de travail a suggéré de modifier quatre lois afin de prévoir une protection supplémentaire par l'application de principes de non-discrimination.²⁴ Les cas récents de lanceurs d'alerte ayant signalé des

16 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

17 COM(2011) 309 final, Bruxelles, 6.6.2011.; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf; ZÁKON ze dne 27. října 2011 o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (loi du 27 septembre 2011 sur la responsabilité pénale des personnes morales et les procédures à leur encontre); http://data.idnes.cz/soubory/pravo/A120305_VR_ZAKON_418_2011.PDF.

18 Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption. (rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la République tchèque de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption). OCDE (2013), p 46: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/CzechRepublicphase3reportEN.pdf>

19 Loi constitutionnelle n° 98/2013 Rec. modifiant la loi constitutionnelle n° 1/1993 Rec. (Constitution de la République tchèque), telle que modifiée.

20 Constitution de la République tchèque, article 27, paragraphe 4.

21 Code de procédure pénale de la République tchèque, article 11, alinéa 1, point c).

22 Loi n° 262/2006 Rec., Code du travail.

23 VLÁDA ČR *Etický kodex úředníků minimalizuje korupční jednání* Vláda ČR. (2012) <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/eticky-kodex-uredniku-minimalizuje-korupcni-jednani-95380/>.

24 Les quatre analyses d'impact de la réglementation présentées au gouvernement suggèrent d'apporter des modifications à la loi relative à la lutte contre les discriminations, au code de procédure civile, à la loi relative aux militaires de carrière

pratiques illégales dans la passation de marchés publics dans des ministères attestent le besoin réel de garanties supplémentaires de ce type.

Transparence des activités de lobbying Les activités des groupes de pression ne sont régies par aucune disposition en République tchèque: ces groupes ne sont soumis à aucune obligation spécifique de se faire enregistrer ou de déclarer qu'ils entretiennent des contacts avec des fonctionnaires. Le rapport annuel du service de sécurité et de renseignement (*Bezpečnostní informační služba* - BIS) de la République tchèque²⁵ fait état de problèmes d'ordre pratique concernant les intérêts de l'État.

2. PRINCIPAUX ASPECTS

Utilisation des fonds de l'UE

La République tchèque s'est vu allouer 26,7 milliards d'euros pour la période de programmation 2007-2013 des Fonds structurels de l'UE. En 2011, la Commission a constaté des insuffisances systémiques dans le fonctionnement du système tchèque de gestion et de contrôle de la mise en œuvre des quatorze programmes du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion (FEDER/FC).²⁶ Ces insuffisances ont conduit la Commission à interrompre les paiements relatifs à l'ensemble des programmes opérationnels (PO) en mars 2012 et à publier un plan d'action portant sur les cinq principaux domaines nécessitant des améliorations: l'indépendance des organismes d'audit délégués, le fonctionnement de la Cour des comptes, le système national de gestion des irrégularités, les vérifications de gestion (contrôles de premier niveau) et la capacité administrative.

Plusieurs hauts fonctionnaires responsables de l'utilisation des fonds de l'UE ont fait l'objet d'une enquête pour corruption. En 2011, la Commission européenne a interrompu les paiements dans la région du Nord-Ouest sur la base des résultats des audits et des accusations de corruption portées à l'encontre de l'ancien chef de l'autorité de gestion, condamné à une peine de cinq ans d'emprisonnement pour corruption.²⁷ En 2012, la police tchèque a ouvert une enquête pour corruption contre le gouverneur de Bohême centrale. La même année, elle a suspendu les paiements destinés à la Bohême centrale.

La République tchèque a satisfait à la plupart des exigences prévues par le plan d'action de la Commission, et les paiements ont repris en octobre 2012 pour la quasi-totalité des programmes opérationnels. En ce qui concerne le programme opérationnel régional pour le Nord-Ouest, un certain nombre de mesures correctrices ont été introduites en 2012, dont des corrections financières représentant environ 22 % des dépenses totales. En mars 2013, les paiements relatifs à six autres programmes opérationnels ont été suspendus intégralement ou partiellement, et la possibilité d'apporter d'autres corrections financières est encore à l'étude.

et à la loi sur le service dans les forces armées. OCDE (2013) Groupe de travail sur la corruption. *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention on the Czech Republic* (rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la République tchèque de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption). OCDE p. 46: Disponible à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/CzechRepublicphase3reportEN.pdf>.

25 Pour 2012 et 2013, voir le chapitre 2.1 sur la protection des intérêts économiques majeurs./ Ochrana významných ekonomických zájmů. <http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zpráva-2011.html>; <http://bis.cz/n/2013-11-07-vyrocní-zpráva-2012.html#3>.

26 Voir par exemple: document de travail des services de la Commission: *Assessment of the 2012 national reform programme and stability programme for the Czech Republic* (évaluation du programme national de réforme de 2012 et du programme de stabilité de la République tchèque). Bruxelles, 30.5.2012, SWD (2012) 303 final; p. 22.

27 Parmi les personnes soupçonnées figurent deux anciens directeurs du programme opérationnel régional (POR) pour la région du Nord-Ouest, dont l'un a été condamné en appel le 17 janvier 2013 à cinq ans d'emprisonnement. Dans un autre cas, un élu et d'autres personnes sont suspectés d'abus de pouvoir et d'atteinte aux intérêts de l'Union, délits pour lesquels une peine maximale de douze ans d'emprisonnement est prévue.

Pour certains programmes, les paiements ont repris. Les causes des insuffisances dans la mise en œuvre des fonds de l'UE résident notamment dans les faiblesses de l'administration publique, dans les lacunes de la législation en matière de conflits d'intérêts, dans le manque de transparence en matière de propriété des sociétés participantes et dans le contournement de la législation relative aux marchés publics.²⁸

Compte tenu du nombre d'irrégularités relevées ayant entraîné, à plusieurs reprises, la suspension des paiements, l'absence de mécanisme de contrôle indépendant constitue une grave lacune dans l'exécution des fonds de l'UE. Les autorités tchèques ont mis en place des mesures efficaces pour garantir l'indépendance des organismes chargés de l'exécution des fonds de l'UE et s'attaquer aux problèmes dont il a été convenu dans le cadre du plan d'action.

L'autorité de coordination nationale chargée de l'exécution des fonds de l'UE a été instituée au sein du ministère du développement régional, lequel a élaboré une stratégie de lutte contre la fraude et la corruption dans l'exécution des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période 2014-2020. De plus, une stratégie gouvernementale de lutte contre la corruption pour la période 2013-2014 a été élaborée au niveau national et des programmes de lutte contre la corruption sont en passe d'être achevés au niveau départemental.

Intégrité dans l'administration publique

Lors du semestre européen de coordination des politiques économiques, la Commission a souligné que la corruption et la faible efficacité opérationnelle de l'administration publique étaient perçues comme des problèmes importants du fait de la vulnérabilité de l'administration tchèque aux influences politiques et du caractère lacunaire des dispositions qui la régissent.²⁹ De plus, le taux de rotation élevé du personnel au sein de l'administration, imputable aux changements fréquents de gouvernement et à l'absence de garanties quant aux nominations et révocations, augmente le risque de corruption.³⁰

Malgré cinq tentatives d'adoption de nouvelles dispositions depuis 2002, la République tchèque ne dispose d'aucune législation spécifique régissant les emplois du service public. Certaines dispositions du projet de loi de 2002, qui portent par exemple sur la formation, ont déjà pris effet, mais l'entrée en vigueur intégrale de cet acte a été reportée de plus de dix ans. La proposition la plus récente de loi sur la fonction publique, présentée au début de l'année 2013, ne permet pas de garantir l'indépendance et la stabilité des fonctionnaires de l'État ni d'instaurer un système de carrière efficace³¹. En juin 2013, le gouvernement précédent avait approuvé l'insertion de plusieurs dispositions dans le projet de loi, qui visaient notamment à créer un poste de sous-secrétaire d'État chargé des ressources humaines au sein de chacun des ministères. Ce projet de loi demeure toutefois en suspens, le Parlement n'ayant pu l'adopter en raison de la crise gouvernementale qui a éclaté en juin 2013 et abouti à la dissolution de la

28 Document de travail des services de la Commission: *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic* (évaluation du programme national de réforme de 2013 et du programme de convergence de la République tchèque). Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final, p. 30.

29 Document de travail des services de la Commission: *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic* (évaluation du programme national de réforme de 2013 et du programme de convergence de la République tchèque). Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final, p. 8 et p. 29-30.

30 Rapport 2013 du service de sécurité et de renseignement de la République tchèque; voir le chapitre 3.2 sur le crime organisé/Organizovaný zločin <http://bis.cz/n/2013-11-07-vyrocní-zpráva-2012.html#3>

31 Document de travail des services de la Commission: *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic* (évaluation du programme national de réforme de 2013 et du programme de convergence de la République tchèque). Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final, p. 30.

chambre des députés en août 2013. Après les élections anticipées d'octobre 2013, les partis politiques formant le nouveau gouvernement de coalition abandonnèrent le projet de loi sur la fonction publique de 2013 et décidèrent de réglementer le statut juridique des fonctionnaires de l'État en amendant la loi sur la fonction publique de 2002, dont la majorité des dispositions, bien qu'ayant été adoptées, n'étaient pas encore entrées en vigueur. Leur projet de modification présenté en décembre 2013 est encore en instance devant la chambre des députés, de même que le projet concurrent adopté par le gouvernement provisoire.

Le GRECO a indiqué qu'aucune disposition spécifique n'avait été prise pour réglementer la mobilité des fonctionnaires du secteur public vers le secteur privé.³² Le service de sécurité et de renseignement tchèque a signalé des cas de fonctionnaires chargés d'allouer des aides d'État en faveur de sources d'énergie renouvelables qui ont ensuite investi dans ce même secteur³³. L'année précédente, ces mêmes autorités avaient désigné la corruption comme la principale forme de dysfonctionnement observée dans les institutions des administrations nationales et locales, faisant référence aux relations clientélistes établies pour obtenir des avantages convoités³⁴.

La loi sur les conflits d'intérêts adoptée en 2006 porte sur la déclaration des intérêts et des éléments du patrimoine et comprend des dispositions relatives aux conflits d'intérêts des hauts fonctionnaires élus et nommés³⁵. Elle ne s'applique pas aux fonctionnaires en général, les conflits d'intérêts les concernant devant être régis par la loi sur la fonction publique qui n'est pas encore entrée en vigueur³⁶. Les fonctionnaires qui relèvent d'une des catégories définies par la loi sont tenus de déclarer chaque année les éléments de leur passif et tout changement concernant le patrimoine immobilier, les biens de luxe, les titres, les participations financières dans le capital de sociétés et les cadeaux de valeur reçus durant l'exercice de leurs fonctions. Ces déclarations sont archivées et disponibles auprès des autorités compétentes. Il n'est pas prévu de procédure de vérification, mais un certain nombre de déclarations inexactes ont suscité l'inquiétude du public. Le non-respect des obligations de déclaration constitue un délit administratif. Il n'existe pas de données statistiques complètes sur les décisions. D'après les enquêtes effectuées, les autorités administratives n'imposent pas de sanctions dissuasives. Le montant de l'amende la plus sévère pour manquement aux obligations de déclaration équivaut à 150 euros.³⁷

Marchés publics

Les travaux, biens et services publics représentent 26 % du PIB de la République tchèque. La valeur des appels d'offres publiés au *Journal officiel de l'Union européenne* en pourcentage des dépenses totales en travaux, biens et services publics s'élevait à 17 % en 2007 et à 21,5 % en 2010³⁸.

32 Voir le rapport du GRECO, notamment les recommandations vi-vii du rapport d'évaluation du deuxième cycle sur la République tchèque, adopté lors de la 28^{ème} réunion plénière du GRECO (Strasbourg, 9-12 mai 2006) et l'addendum au rapport de conformité sur la République tchèque adopté par le GRECO lors de sa 47^{ème} réunion plénière (Strasbourg, 7-11 juin 2010).

33 <http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zpráva-2011.html>; voir le chapitre 2.1 relatif à la protection des intérêts économiques majeurs./ Ochrana významných ekonomických zájmů.

34 <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocní-zpráva-2010.html>; voir le chapitre 1.6 sur le crime organisé.

35 Loi n° 159/2006 sur les conflits d'intérêts; Pour son champ d'application personnel, voir l'article 2.

36 Le GRECO a donc jugé insuffisantes les dispositions actuelles sur les conflits d'intérêts. Addendum au rapport de conformité du deuxième cycle sur la République tchèque, adopté par le GRECO lors de sa 47^{ème} réunion plénière (Strasbourg, 7-11 juin 2010).

37 OŽIVENÍ Monitoring střetu zájmů Oživení. (2012) <http://www.bezkorupce.cz/nase-temata/stret-zajmu/monitoring/sz>.

38 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf.

Les informations sur les marchés publics sont centralisées dans le journal des marchés publics et accessibles en ligne³⁹. L'organe de contrôle des marchés publics est l'autorité de la concurrence tchèque (*Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* — ÚOHS). En 2012, cet organe a signalé que les irrégularités les plus fréquemment constatées concernaient l'imposition de conditions discriminatoires et non transparentes aux soumissionnaires.⁴⁰

Selon l'enquête Eurobaromètre réalisée en 2013 auprès des entreprises, 77 % des personnes interrogées estiment que la corruption est un phénomène répandu dans les marchés publics gérés par les autorités nationales et elles sont 67 % à le penser pour les marchés publics administrés par les autorités locales⁴¹. Plus précisément, les Tchèques interrogés considèrent les pratiques suivantes comme très répandues: l'établissement de cahiers des charges «sur mesure» pour des entreprises bien déterminées (73 %); le recours abusif aux procédures négociées (47 %); les conflits d'intérêts dans le cadre de l'évaluation des offres (60 %); les soumissions concertées (62 %); l'application de critères de sélection ou d'évaluation imprécis (53 %); la participation de soumissionnaires à la rédaction de cahiers des charges (47 %); l'invocation abusive de motifs d'urgence pour éviter des procédures de mise en concurrence (54 %) et la modification des conditions contractuelles après la conclusion du contrat (51 %)⁴². Dans une enquête réalisée en 2010 par l'association des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, près d'une entreprise sur trois affirmait que le paiement d'une commission ou d'un pot-de-vin était nécessaire pour obtenir un marché public⁴³.

D'après les conclusions d'un projet de recherche, 80 % des marchés attribués par les ministères entre 2006 et 2010 l'ont été sans publicité ou sans recours à un appel d'offres⁴⁴. Au total, 67 % des marchés ont été passés en dehors du système d'information sur les marchés publics et 14 % des contrats comptaient le même nombre de soumissionnaires potentiels et d'attributaires (un seul, dans la plupart des cas)⁴⁵.

Dans ses rapports annuels, le service de sécurité et de renseignement tchèque soulève systématiquement la question des marchés publics, mettant en avant les cas d'influence indue et de conflits d'intérêts observés dans certains secteurs, tels que l'énergie, l'infrastructure ferroviaire, la foresterie et les services postaux. L'infrastructure ferroviaire et la foresterie y sont toujours dépeintes comme des secteurs particulièrement vulnérables⁴⁶. Parmi les pratiques mises en évidence, citons l'influence indue exercée lors de la rédaction du cahier des charges du contrat, l'application de critères de sélection subjectifs et imprécis et les soumissions concertées. Le service a mis au jour des négociations irrégulières et opaques consistant notamment, dans bon nombre de cas, en une coopération entre le pouvoir adjudicateur et le soumissionnaire, l'attribution de marchés publics sans procédure d'adjudication concurrentielle, la modification des conditions dans l'intérêt des candidats présélectionnés, la surestimation du marché, l'influence exercée sur les membres du comité d'évaluation ou encore l'attribution de marchés pour des services inutiles⁴⁷. Le service a

39 Ministère du développement régional (2012) *Věstník veřejných zakázek* Ministère du développement régional.

40 ÚOHS *Výroční zpráva 2011*

http://www.uohs.cz/download/VZ_verejnost/vyrocní_zprava_UOHS_2011_PRINT.pdf.

41 Eurobaromètre Flash 374.

42 Ces indicateurs, même s'ils n'ont pas nécessairement de lien direct avec la corruption, illustrent les facteurs de risque qui accroissent la vulnérabilité à la corruption dans les procédures de marchés publics.

43 http://www.amsp.cz/uploads/soubory/pruzkum4_web_final.pdf. «Pensez-vous qu'il soit possible de remporter un marché public en République tchèque sans verser de commission ou de pot-de-vin?» 29,4 % des personnes interrogées ont répondu que cela leur semblait «absolument IMPOSSIBLE» et 29,9 % «plutôt IMPOSSIBLE», tandis que 7,1 % d'entre elles ont estimé que c'était «tout à fait POSSIBLE» et 23,3 % «plutôt POSSIBLE».

44 Les conclusions du projet figurent à l'adresse suivante: <http://www.zindex.cz/data/110126-ZINDEX-MEDIA.pdf>.

45 Communiqué de presse de janvier 2011, voir http://www.zindex.cz/data/2011-01-25-TZ_projektu_zIndex.doc.

46 <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocní-zprava-2010.html> Voir le chapitre 1.2.

47 <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocní-zprava-2010.html> Voir le chapitre 1.2.

constaté à plusieurs reprises que les pratiques de corruption dans les procédures de passation de marchés publics reposaient sur des structures clientélistes informelles de nature à compromettre les activités des autorités publiques.⁴⁸ À l'occasion du lancement d'un appel d'offres pour la mise en place d'un système de paiement électronique dans les transports publics à Prague, des facteurs de risque dans les procédures de passation de marchés publics ont été mis en évidence, tels que des défauts dans la rédaction du dossier d'appel d'offres et des conflits d'intérêts impliquant des fonctionnaires.⁴⁹

La République tchèque a beaucoup progressé dans sa démarche en mettant en place un cadre juridique moderne applicable aux marchés publics. En 2012, la loi sur les marchés publics, largement modifiée, a renforcé la transparence et introduit des garanties supplémentaires sous la forme de règles plus strictes applicables à la publication des appels d'offres et des marchés publics en vue de limiter les risques de corruption.⁵⁰ En outre, elle a établi une nouvelle catégorie, celle des «appels d'offres importants», qui doivent être approuvés par le gouvernement ou les collectivités locales, et a introduit l'obligation de consulter au moins deux soumissionnaires. Cependant, même si la Commission a constaté certains progrès au niveau local, où la capacité administrative était auparavant insuffisante pour gérer les marchés publics, elle a également souligné la nécessité de fournir une aide supplémentaire au renforcement de cette capacité. Certaines difficultés subsistent dans la mise en œuvre de cette loi, qui sont liées notamment au caractère lacunaire des orientations données par l'UOHS⁵¹. Une capacité administrative renforcée et des orientations plus complètes permettraient d'accélérer et de faciliter la procédure de passation des marchés publics au niveau local.

La loi de 2012 sur les marchés publics autorise toujours, dans une certaine mesure, la passation de marchés publics avec des sociétés dont les actionnaires restent anonymes et n'offre pas de garanties suffisantes contre les conflits d'intérêts, le véritable propriétaire de la société pouvant demeurer inconnu⁵². La loi de 2013 régissant les titres papiers anonymes était censée remédier à ce manque de transparence. Or, le nouveau code civil en vigueur depuis 2014 introduit une nouvelle forme de la propriété assortie d'une transparence limitée, rendant difficile toute tentative d'établir la propriété du produit d'actifs, y compris de titres. Les dispositions de la loi de 2012 sur les marchés publics qui visaient à renforcer la transparence ont été supprimées par la voie d'un amendement adopté en 2013⁵³. Ces mesures apparaissent comme contraires aux changements proposés concernant l'actionnariat anonyme⁵⁴.

48 Voir le chapitre 3.2 du rapport 2013 du BIS sur le crime organisé/Organizovaný zločin; <http://bis.cz/n/2013-11-07-vyroeni-zprava-2012.html#3>; voir le chapitre 2.2 du rapport 2012 du BIS sur le crime organisé/Organizovaný zločin <http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyroeni-zprava-2011.html>.

49 http://zaostrenonakorupci.cz/wp-content/uploads/Podkladova_studie_Opencard.pdf - voir l'analyse du Respect Institute (original tchèque), qui fait référence, entre autres, à l'audit mené par Ernst and Young: http://korupce.praha-mesto.cz/files/=55/MHMP_zaverecna+zprava_FINAL.pdf. La surestimation du marché aurait représenté un détournement d'environ 3 millions d'euros du budget public de Prague.

50 Loi n° 55/2012 modifiant la loi sur les marchés publics n° 137/2006. <http://www.portal-vz.cz/cs/Aktuality/Novy-zakon-c-55-2012-Sb-kterym-se-meni-zakon-o>.

51 Document de travail des services de la Commission: *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic* (évaluation du programme national de réforme de 2013 et du programme de convergence de la République tchèque). Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final. p. 29-30.

52 Transparency International: *Corruption risks in the Visegrad Countries – Visegrad Integrity System Study* (Risques de corruption dans les pays du groupe de Visegrad - Étude du groupe de Visegrad sur les systèmes d'intégrité), p. 18. http://www.transparency.cz/doc/aktuality/corruption_risks_in_visegrad_countries_full_report.pdf.

53 <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9BQAAS3P>

54 Document de travail des services de la Commission: *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic* (évaluation du programme national de réforme de 2013 et du programme de convergence de la République tchèque). Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final. p. 30-31.

Financement des partis politiques

En République tchèque, la principale source de financement des partis politiques est l'État. Les subventions de l'État peuvent représenter jusqu'à 85 % du budget d'un parti⁵⁵. Les partis politiques qui obtiennent un pourcentage de voix supérieur à un seuil déterminé ou qui détiennent au moins un siège au parlement peuvent prétendre à des subventions publiques, lesquelles sont calculées sur la base du pourcentage de voix obtenues et du nombre de candidats élus, aux élections législatives (parlement national ou européen) comme aux municipales. Les partis politiques peuvent également être financés par les cotisations et les dons de leurs membres⁵⁶, les sources des dons privés étant toutefois soumises à certaines restrictions. Un parti politique ne peut «accepter d'avantages à titre gratuit ni de dons» d'entités étatiques, d'organismes financés par l'État, de collectivités locales (sauf pour la location de locaux commerciaux), d'entreprises publiques et d'autres entités juridiques dans lesquelles l'État, une entreprise d'État ou collectivité locale détient une part supérieure à 10 %, y compris les entités légales administrées et contrôlées par l'État, les organismes de bienfaisance, les autres entités juridiques définies par des règlements spéciaux, les personnes morales étrangères (à l'exception des fondations et partis politiques étrangers) et les personnes physiques étrangères n'ayant pas leur résidence permanente en République tchèque.⁵⁷

Les comptes et bilans des partis politiques sont soumis à la vérification d'un auditeur externe et sont communiqués en copie à l'administration parlementaire, laquelle les tient à la disposition du public dans ses locaux mais ne les met pas en ligne. Certains députés publient de leur propre initiative des informations sur les financements privés sur le site internet de leur parti.

Bonnes pratiques: publication spontanée de données financières concernant des députés

Les membres du parlement ne sont pas soumis à la loi sur le libre accès à l'information, mais un parti a choisi de l'appliquer à ses membres. Le code d'éthique de ce parti impose à ses députés de communiquer toute information relative à l'exécution de leur mandat, à l'exception des informations classifiées prévues par la loi.

Malgré cela, le GRECO estime que les procédures de financement des partis politiques et des campagnes électorales ne sont pas suffisamment transparentes. En 2011, le GRECO a recensé neuf sujets de préoccupation,⁵⁸ et notamment l'insuffisance des obligations en matière de dépôt des comptes de campagne qui incombent aux partis politiques, l'absence d'obligation de transparence concernant les campagnes des différents candidats (à l'exception des candidats à l'élection présidentielle, qui sont tenus de publier des comptes)⁵⁹ et l'absence d'obligation de publier en ligne les comptes et bilans des partis politiques. Les difficultés d'accès aux comptes des partis font véritablement obstacle à la transparence: si le GRECO salue le volume d'informations sur les dons perçus que les partis sont tenus de conserver, de même que le

55 GRECO (2011) *Evaluation Report on the Czech Republic on Transparency of party funding (Theme II)* (rapport d'évaluation sur la République tchèque concernant la transparence du financement des partis – thème II) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)10_CzechRep_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)10_CzechRep_Two_EN.pdf) p. 15.

56 Loi n° 424/1991 Rec. relative à l'association sous forme de partis et formations politiques.

57 Loi n° 424/1991 Rec. relative à l'association sous forme de partis et formations politiques.

58 Voir GRECO report, *Third evaluation round, Evaluation Report on the Czech Republic on Transparency of party funding (Theme II)* [Rapport d'évaluation du troisième cycle du GRECO sur la République tchèque relatif à la transparence du financement des partis politiques (thème II)].

59 Loi n° 275/2012 Rec. relative à l'élection du président de la République et modifiant certaines lois (loi relative à l'élection du président de la République).

niveau très bas du seuil de déclaration, il relève toutefois qu'en pratique, les documents sont rarement accessibles, puisqu'un seul exemplaire est archivé. Plus grave encore, le GRECO a exprimé des préoccupations concernant l'autorité de surveillance: les contrôles sont effectués par les parlementaires eux-mêmes, par l'intermédiaire de la commission de vérification de la chambre des députés, chargée du contrôle de l'utilisation des ressources financières de l'État⁶⁰. Le mécanisme tchèque de contrôle du financement des partis est de nature purement formelle et permet uniquement de vérifier si les déclarations ont été présentées dans les délais prescrits et conformément aux modalités prévues par la loi. Il ne s'agit en aucun cas d'un mécanisme de contrôle efficace et indépendant.

En janvier 2013, le gouvernement a rejeté une proposition législative qui aurait pu répondre aux recommandations du GRECO en faveur d'un renforcement de la transparence du financement des partis. Actuellement, il semble n'y avoir aucun consensus sur la forme de contrôle à privilégier dans ce domaine. Deux autres propositions ont été examinées, l'une prévoyant la création d'une nouvelle autorité de surveillance, l'autre un élargissement des pouvoirs de la Cour des Comptes⁶¹. Aucune des deux propositions n'a reçu un soutien suffisant pour être menée à bien. Le gouvernement précédent avait l'intention de modifier la loi sur les partis politiques et le code électoral, mais des élections ayant eu lieu en octobre 2013, tout projet de loi aurait dû être présenté une nouvelle fois devant le nouveau parlement pour pouvoir être adopté.

Répression de la corruption

Selon une étude menée par Transparency International pour le compte du gouvernement tchèque, la répression de la corruption est globalement cohérente d'une juridiction à une autre. L'étude révèle que la plupart des poursuites concernent des actes de corruption mineurs, les poursuites concernant des cas de corruption à grande échelle étant relativement rares⁶². Les affaires de corruption ayant fait l'objet de poursuites concernaient presque toutes des fonctionnaires. Les poursuites dans les affaires de corruption au sein du secteur privé sont très rares (huit affaires seulement ont été recensées pour la période 2010-2012).⁶³

La supervision des enquêtes relatives aux affaires de corruption importantes relève, dans une large mesure, de la compétence des services chargés des infractions économiques et financières graves, qui ont été créés auprès du bureau du haut procureur de Prague et d'Olomouc ainsi que du procureur général. Le ministère public a également désigné des procureurs spécialisés dans le traitement des affaires de corruption. Le bureau du haut procureur exerce toujours ses activités sous le contrôle du procureur général.

Le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a exprimé des inquiétudes quant au fait que d'éventuelles pressions politiques sur les décisions des procureurs puissent influencer indirectement les enquêtes et les poursuites⁶⁴. D'après la loi, les décisions de révocation du

60 Voir GRECO report, *Third evaluation round, Evaluation Report on the Czech Republic on Transparency of party funding (Theme II)* [Rapport d'évaluation du troisième cycle du GRECO sur la République tchèque relatif à la transparence du financement des partis politiques (thème II)], p. 11 et p. 20.

61 Document de travail des services de la Commission: *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic* (évaluation du programme national de réforme de 2013 et du programme de convergence de la République tchèque). Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final, p. 29.

62 Transparency International: *Analýzy soudních rozhodnutí vydaných v letech 2007 až 2009 a 2010 až 2012 ve věcech úplatkářských trestných činů* (2013) <http://www.transparency.cz/analiza-soudnich-rozhodnuti-vydanych-letech-2010-2012-vecech/>, p. 171.

63 *Ibidem*, p. 172.

64 Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption. *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention on the Czech Republic* (Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la République tchèque de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption) (2013), p. 30. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/CzechRepublicphase3reportEN.pdf>

chef de bureau du procureur général ne doivent pas nécessairement être motivées⁶⁵. Le procureur général peut être révoqué par le gouvernement sur proposition du ministre de la justice. Les instructions du procureur général sur les procédures et l'administration des bureaux des procureurs sont contraignantes.⁶⁶

Le gouvernement a remplacé le procureur général en janvier 2011. Sur proposition du nouveau procureur général, le ministre de la justice a désigné un nouveau haut procureur pour la ville de Prague en juillet 2012. Son prédécesseur avait été démis de ses fonctions pour mauvaise administration et conduite non professionnelle, et sa motion avait été rejetée par la Cour suprême administrative⁶⁷. Ces deux nominations sont largement perçues comme une étape importante dans la lutte active contre la corruption en République tchèque. Depuis ces nominations, le ministère public a engagé plusieurs procédures importantes dans les plus hautes sphères du monde politique et de l'administration publique.

En octobre 2012, le gouvernement a annoncé qu'un accord avait été dégagé concernant la réorganisation du ministère public, accord qui a été officiellement approuvé par le gouvernement en mai 2013. L'organisation du ministère public devrait gagner en simplicité, l'actuelle structure à quatre niveaux devant être remplacée par trois niveaux (bureaux de district — bureaux régionaux — bureau du procureur général). La création d'un nouveau bureau pour les procédures relatives aux affaires de corruption auprès du bureau du procureur général a pour objectif de centraliser les poursuites contre les actes de corruption qui incombent actuellement aux différents bureaux et rendre ainsi la répression plus efficace. Cette proposition législative a cependant été retirée.

3. PROCHAINES ETAPES

Au cours des dix dernières années, la République tchèque a élaboré un cadre stratégique de lutte contre la corruption. Les institutions de l'UE chargées de contrôler l'utilisation des aides financières européennes, ainsi que d'autres organismes, ont constaté des problèmes persistants liés à la mauvaise utilisation des fonds publics, aux procédures de passation de marchés publics et à d'autres interactions entre les entreprises et le secteur public. À ce jour, les tentatives visant à faire adopter une loi sur la fonction publique n'ont pas abouti. Les enquêtes d'opinion montrent que la corruption est perçue dans une large mesure comme un obstacle majeur à l'activité entrepreneuriale.

Les points suivants méritent une plus grande attention:

- Adopter une législation sur la **fonction publique** qui traite des conflits d'intérêts, du recrutement fondé sur le mérite et des garanties contre le licenciement arbitraire. Renforcer la stabilité de la fonction publique et les garde-fous contre les ingérences politiques. Introduire des programmes d'intégrité dans l'administration publique axés sur des mesures de prévention.
- Renforcer les capacités, la spécialisation et la formation pour permettre la détection et l'élimination des conflits d'intérêts à tous les niveaux des **procédures de passation de marchés publics**. Garantir la mise en œuvre adéquate de la loi sur les marchés publics. Promouvoir la transparence en matière de propriété pour les entreprises participant aux appels d'offres publics. Introduire un mécanisme de vérification ex ante afin de prévenir les conflits d'intérêts et les pratiques de corruption en ce qui

65 http://www.euro-justice.com/member_states/czech_republic/country_report/1713/; Loi sur le ministère public, 283/1993 Rec., section 9.

66 Loi sur le ministère public, 283/1993 Rec., article 10, paragraphe 5, et article 12.

67 Décision n° 1 As 51/2012-242 de la Cour suprême administrative du 12 juin 2012.

concerne les programmes des Fonds structurels et d'investissement européens. Renforcer l'indépendance de tous les organismes responsables de l'exécution des fonds de l'UE.

- Déclarer dans le détail les **dépenses des partis et celles liées aux campagnes électorales** dans des rapports financiers annuels. Veiller à ce que des rapports financiers des partis politiques soient aisément accessibles au public et instaurer un mécanisme de surveillance efficace et impartial du financement des partis politiques.
- Renforcer la capacité des **procureurs de traiter les affaires de corruption de manière indépendante** en révisant les critères de nomination de ces procureurs et en procédant à des réformes concernant les instructions données par l'exécutif dans des affaires particulières.