



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 3 décembre 2010

Public
Greco RC-III (2010) 3F
Rapport intérimaire

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité *Intérimaire* sur la République Slovaque

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

* * *

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

Adopté par le GRECO
lors de sa 49^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 29 novembre – 3 décembre 2010)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Slovaquie lors de sa 36^e réunion plénière (15 février 2008). Ce rapport a été rendu public le 14 mars 2008, suite à l'autorisation de la Slovaquie (Greco Eval III Rep (2007) 4F [Thème I](#) / [Thème II](#)).
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités slovaques ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO avait chargé l'Autriche et la Lettonie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Christian MANQUET, Directeur d'unité, Direction de la législation pénale, ministère fédéral de la Justice, Autriche, et M. Alvis VILKS, Directeur adjoint, Bureau de la prévention et de la répression de la corruption, Lettonie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité.
3. Dans le Rapport de conformité qu'il a adopté lors de sa 46^e réunion plénière (Strasbourg, 22 - 26 mars 2010), le GRECO a conclu que la Slovaquie n'a mis en œuvre de manière satisfaisante qu'une des 16 recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. De ce fait, il a jugé le très faible niveau actuel de mise en œuvre des recommandations comme « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Le GRECO a décidé en conséquence d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et a demandé au chef de la délégation de la Slovaquie de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations non encore suivies d'effet (c'est-à-dire les recommandations ii a vi, au titre du Thème I, et les recommandations i a x, au titre du Thème II) au plus tard pour le 30 septembre 2010, en vertu du paragraphe 2(i) de cet article.
4. Le présent Rapport de Conformité intérimaire évalue l'avancement, depuis l'adoption du Rapport de Conformité, de la mise en œuvre des recommandations en suspens et donne une appréciation globale du degré de conformité de la Slovaquie avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Thème I – Incriminations

5. Il est rappelé que dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 6 recommandations à la Slovaquie au titre du Thème I. Le Rapport de Conformité concluait que l'une de ces recommandations – la recommandation i – avait été mise en œuvre de manière satisfaisante, que les recommandations ii, iii et v avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations iv et vi n'avaient pas été mises en œuvre.

Recommandations ii à vi.

6. Le GRECO avait recommandé de :
 - *i) revoir les articles 328 et 332, ainsi que les articles 329 et 333 du Code pénal pour faire en sorte que la corruption dans le secteur public fasse l'objet d'une incrimination y compris dans les cas qui n'impliquent pas une violation des devoirs ou « l'acquisition d'un objet d'intérêt général », conformément à la Convention Pénale sur la Corruption (STE 173), et ii) envisager, dans un souci de clarté, d'incriminer la corruption dans les secteurs public et privé dans des dispositions distinctes, en vertu de la Convention (recommandation ii) ;*

- *i) faire en sorte que le trafic d'influence soit incriminé dans le cas de toutes les catégories d'agents publics nationaux et étrangers sur lesquels l'influence est exercée, indépendamment du contexte de l'infraction, et ii) veiller à ce que les situations dans lesquelles l'influence est présumée et celles où l'influence n'a pas été exercée soient couvertes par le droit national (recommandation iii) ;*
 - *prendre des mesures afin que l'infraction pénale de corruption d'agents publics étrangers, telle que régie par la législation slovaque, soit pleinement conforme aux exigences de l'article 5 de la Convention pénale sur la corruption (recommandation iv) ;*
 - *i) incriminer la corruption d'arbitres et de jurés nationaux afin de prendre pleinement en compte la nature de leurs fonctions et d'assurer que la situation soit en conformité avec le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) ; ii) élargir les dispositions relatives à la corruption d'arbitres et de jurés étrangers au delà des situations associées aux transactions commerciales internationales ou à un emploi dans une institution judiciaire internationale (recommandation v) ;*
 - *étudier la nécessité d'élargir plus explicitement la notion de membres d'assemblées étrangères conformément à l'article 6 de la Convention Pénale sur la Corruption (STE 173) ou, au moins, produire des éléments interprétatifs/d'orientation appropriés en la matière (recommandation vi).*
7. Les autorités slovaques ne font pas état de mesures prises aux fins du respect de chaque recommandation en suspens. Au lieu de cela, elles signalent la création d'un groupe de travail « GRECO », qui a pour unique mission de faire avancer la mise en œuvre des recommandations en suspens. Ce groupe est composé d'experts issus de tous les ministères compétents de la Slovaquie (ministère des Finances, ministère de l'Intérieur et ministère de la Justice) et est présidé par le chef de la délégation slovaque au GRECO. Il a commencé à fonctionner le 21 septembre 2010, date à laquelle il a tenu sa première réunion. A cette occasion, le président a demandé au représentant du ministère de la Justice de préparer un rapport d'avancement sur la mise en œuvre des recommandations en suspens concernant le Thème I, lequel rapport a été soumis au secrétariat le 23 septembre 2010.
8. Dans ce rapport d'avancement, le Directeur général du Service de la législation du ministère de la Justice indique que le ministère va élaborer, par voie d'une procédure accélérée, un amendement au Code pénal (loi n° 300/2005 coll., telle que modifiée) aux fins de la mise en œuvre des recommandations en suspens. Le ministère va préparer, en consultation avec le ministère de l'Intérieur et le Bureau du Procureur général, le texte complet du projet de loi de manière à ce que le Conseil national puisse en débattre début 2011.
9. Le GRECO prend note des informations générales ci-dessus et considère que dans ces conditions, il est inutile d'analyser individuellement la situation des recommandations ii à vi. Il rappelle que dans le Rapport de Conformité, les autorités slovaques avaient communiqué de nouvelles informations sur la jurisprudence et mentionné un nouveau projet, à la suite de quoi le GRECO avait considéré qu'au moins certaines des recommandations étaient partiellement mises en œuvre. Tel était particulièrement le cas pour la recommandation ii, qui visait à élargir l'incrimination de la corruption des agents publics : les autorités slovaques avaient indiqué qu'un expert était en train de réaliser une étude sur les notions de « manquement aux devoirs » et d'« acquisition d'un objet d'intérêt général » énoncées dans les articles pertinents du Code pénal

(CP) et que les résultats de cette étude seraient pris en compte dans la version réactualisée du Programme national de lutte contre la corruption, qui était en cours d'élaboration. Le programme en question traiterait également de la deuxième partie de la recommandation (qui invitait les autorités à envisager de faire une distinction plus nette entre la corruption dans le secteur public et la corruption dans le secteur privé). De même, le GRECO avait considéré que la recommandation iii était partiellement mise en œuvre, étant donné que les informations complémentaires transmises au sujet de la jurisprudence avaient certes permis de dissiper certains doutes sur le périmètre de l'incrimination du trafic d'influence, mais que toutefois, aucune mesure n'avait été prise pour incriminer le trafic d'influence dans le cas de toutes les catégories d'agents publics nationaux ou étrangers sur lesquels une influence est exercée, indépendamment du contexte de l'infraction (première partie de la recommandation). Concernant les recommandations iv et vi, aucune mesure n'avait été prise. Dans le cas de la recommandation v, des explications et des informations complémentaires avaient été fournies relativement à la jurisprudence, mais rien n'avait été fait afin d'élargir les dispositions relatives à la corruption des arbitres et jurés étrangers au-delà des situations associées à des transactions commerciales internationales ou à un emploi dans une institution judiciaire internationale (deuxième partie de la recommandation).

10. Le GRECO se félicite de la mise en place du groupe de travail dirigé par le chef de la délégation slovaque. Il semblerait que la nécessité de modifier la législation ait, à présent, été reconnue également par les autorités slovaques. Le GRECO note avec intérêt la décision qui a été prise de préparer un amendement législatif aux fins de l'application de toutes les recommandations en suspens. Cela étant, pour le moment, il ne peut que conclure qu'aucune avancée concrète n'a été réalisée dans la mise en œuvre des recommandations ii à vi.
11. Le GRECO conclut que les recommandations ii, iii et v restent partiellement mises en œuvre et que les recommandations iv et vi n'ont pas été mises en œuvre.

Thème II – Transparence du financement des partis politiques

12. Il est rappelé que dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 10 recommandations à la Slovaquie concernant le Thème II. Toutes ces recommandations avaient été considérées comme n'étant pas mises en œuvre et sont examinées ci-après.

Recommandations i à x.

13. Le GRECO avait recommandé de :
 - *exiger des candidats aux élections au Conseil national qu'ils déclarent tous les dons qu'ils reçoivent en relation avec leurs activités politiques - y compris leur source (au moins au-dessus d'un certain seuil), leur nature et leur valeur - et fournissent un état détaillé des dépenses occasionnées (recommandation i) ;*
 - *prendre des mesures pour renforcer la transparence des recettes et des dépenses des partis et des candidats au niveau local et régional (en particulier en relation avec l'élection des maires) (recommandation ii) ;*
 - *mettre en place des règles proportionnées de divulgation des dépenses encourues par les entités extérieures à l'organisation d'un parti - mais liées directement ou indirectement à lui - en relation avec les campagnes électorales (recommandation iii) ;*

- 1) faire en sorte que les rapports annuels des partis politiques soient facilement accessibles au public et 2) définir un format standardisé (accompagné le cas échéant d'instructions appropriées) pour les rapports annuels et les rapports sur le financement des campagnes électorales que doivent soumettre les partis politiques (recommandation iv) ;
- doter une entité unique du mandat et des ressources nécessaires pour contrôler, notamment par des moyens d'enquête, le financement des partis politiques (à partir de sources tant publiques que privées) et des campagnes électorales – y compris le financement individuel des candidats aux élections – et veiller à ce que cette entité puisse exercer ses fonctions de façon impartiale et indépendante (recommandation v) ;
- réexaminer les sanctions existantes en cas de violation de la réglementation sur le financement des partis politiques et assurer que ces sanctions soient à la fois proportionnées et dissuasives (recommandation vi) ;
- assurer l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité pratique du système de sanction en cas de violation des règles du financement politique (recommandation vii) ;
- fournir formation et conseils aux partis politiques et aux candidats aux élections sur la réglementation applicable en matière de financement politique (recommandation viii) ;
- introduire la responsabilité des candidats aux élections en cas de violation des règles du financement politique, conformément aux règles s'appliquant aux partis politiques (recommandation ix) ;
- évaluer la nécessité d'amender les dispositions de la Loi n° 46/1999 sur la méthode d'élection du Président, en vue d'améliorer la transparence du financement des candidats à la présidence (et assurer que ces dispositions amendées, si tel est le cas, soient conformes aux exigences requises par la Loi n° 85/2005 sur les partis politiques et les mouvements politiques) (recommandation x).

14. Les autorités slovaques soulignent que la mise en œuvre des dix recommandations figurant dans la deuxième partie du Rapport d'Evaluation est considérée de manière globale. La déclaration de politique générale du gouvernement pour la période 2010 - 2014 indique, entre autres, que : « le gouvernement de la Slovaquie rédigera le code électoral en des termes clairs, en harmonisant la terminologie employée et la formulation de certaines dispositions de la législation électorale et référendaire en vigueur. Il élaborera en outre une nouvelle législation destinée à renforcer la transparence du financement des mouvements et des partis politiques ainsi que des campagnes électorales pour tous les types d'élections, conformément aux recommandations du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe ». Les autorités ont également insisté sur le fait que la réalisation de cet objectif soulève des questions pour lesquelles il est souhaitable de connaître au préalable la position respective des différentes forces politiques en présence. Afin qu'un projet de législation adapté puisse être adopté dès la première moitié du présent mandat électoral – c'est-à-dire avant fin décembre 2011 – et que les décisions politiques et un consensus puissent être atteints suffisamment à l'avance, les informations sur la manière de traiter les recommandations du GRECO ont été communiquées au ministre de l'Intérieur afin que ce dernier puisse inscrire cette question à l'ordre du jour de la session des représentants des partis représentés au parlement. Les éventuels résultats de cette session formeront une base

importante sur laquelle le groupe de travail « GRECO » précité (voir paragraphe 5) pourra s'appuyer pour entamer ses travaux.

15. Le GRECO prend acte des informations générales fournies ci-dessus et considère qu'ici aussi, il n'est pas utile d'examiner individuellement les différentes mesures prises concernant les recommandations relatives au financement des partis politiques. Comme indiqué dans le Rapport de Conformité, aucune mesure efficace n'avait été prise s'agissant des différentes recommandations et les informations communiquées n'avaient pas permis d'évaluer la pertinence des changements prévus ; en particulier, concernant la recommandation vi, les autorités avaient signalé que des amendements à la loi n° 85/2005 coll. étaient en cours de préparation afin de rendre les sanctions mieux proportionnées et plus dissuasives en cas de violation de la réglementation existante sur le financement des partis politiques. La recommandation viii, à tout le moins, ne demandait pas d'introduire des modifications législatives mais de fournir formation et conseils aux partis politiques et aux candidats aux élections sur la réglementation applicable en matière de financement politique. Il semblerait que la Slovaquie prévoit désormais d'élaborer un code électoral tenant compte de l'ensemble des recommandations. Il s'agit là d'une évolution positive, mais là encore, le GRECO note que l'initiative législative n'en est qu'à ses tous débuts et que son issue est pour le moins incertaine puisqu'elle dépendra des résultats des consultations initiales menées auprès des forces politiques. Le GRECO ne peut pas conclure que des progrès significatifs ont été accomplis et souhaite rappeler que certaines mesures peuvent être mises en œuvre sans avoir à apporter des modifications au niveau législatif (voir la recommandation viii).
16. Le GRECO conclut que les recommandations i à x n'ont pas été mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

17. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Slovaquie n'a pas accompli de progrès tangibles dans la mise en œuvre des recommandations qui étaient considérées comme non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre dans le Rapport de Conformité du Troisième Cycle.** Concernant le Thème I – Incriminations, les recommandations ii, iii et v restent partiellement mises en œuvre ; les recommandations iv et vi n'ont pas été mises en œuvre. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i à x n'ont toujours pas été mises en œuvre.
18. Le GRECO prend acte de ce résultat décevant, mais note néanmoins qu'un groupe de travail a été créé aux fins de la mise en œuvre des recommandations en suspens énoncées dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. Les autorités slovaques prévoient d'élaborer dans les meilleurs délais une législation tenant compte des recommandations en suspens relatives à la partie I – Incriminations. De même, le groupe de travail prévoit de traiter les recommandations en suspens concernant la partie II – Financement des partis politiques, en introduisant des dispositions pertinentes dans un code électoral qui sera rédigé après consultation des différents partis politiques. Cela étant, pour l'instant et en dehors de déclarations de bonnes intentions, aucun calendrier n'a été fixé et des informations plus concrètes n'ont pas été fournies sur le contenu de la législation prévue. S'agissant en particulier du Thème II - Transparence du financement des partis politiques, la matérialisation de ces bonnes intentions sous forme d'actes concrets reste particulièrement incertaine.

19. En conséquence, le GRECO conclut que le niveau actuel de mise en œuvre des recommandations reste « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur.
20. Le GRECO décide en outre qu'en vertu de l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii) de son Règlement Intérieur, le Président adressera au chef de la délégation slovaque une lettre, avec copie au Président du Comité statutaire, attirant son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures fermes en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
21. Conformément au paragraphe 8.2 de l'article 31 révisé de son Règlement Intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation slovaque de lui soumettre, d'ici au 30 septembre 2011, un rapport relatif aux mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations ii à vi pour le Thème I et les recommandations i à x pour le Thème II).
22. Enfin, le GRECO invite les autorités slovaques à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.