



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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 18 octobre 2013
Publication : 6 novembre 2014

Public
Greco Eval IV Rep (2013) 2F

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT D'EVALUATION RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

Adopté par le GRECO lors de sa 61^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 14-18 octobre 2013)

Q
U
A
T
R
I
E
M
E

C
Y
C
L
E

D'
E
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|-----------|
| RÉSUMÉ | 3 |
| I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE | 6 |
| II. CONTEXTE | 8 |
| III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES | 10 |
| APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE | 10 |
| TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF | 10 |
| REMUNERATION ET AVANTAGES MATERIELS | 12 |
| PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES | 13 |
| CONFLIT D'INTERETS | 14 |
| INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES | 15 |
| <i>Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> | <i>15</i> |
| <i>Cadeaux</i> | <i>16</i> |
| <i>Contrats conclus avec les pouvoirs publics et intérêts financiers</i> | <i>17</i> |
| <i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i> | <i>17</i> |
| <i>Utilisation abusive des ressources publiques</i> | <i>18</i> |
| DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS | 18 |
| CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE | 19 |
| CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION | 22 |
| IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES | 23 |
| APERÇU DE L'APPAREIL JUDICIAIRE | 23 |
| ORGANES JUDICIAIRES AUTONOMES ET AUTRES ORGANES | 24 |
| RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE | 26 |
| GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE | 29 |
| PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES | 30 |
| CONFLITS D'INTERETS | 31 |
| INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES | 32 |
| <i>Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> | <i>32</i> |
| <i>Récusation ou retrait</i> | <i>33</i> |
| <i>Cadeaux</i> | <i>33</i> |
| <i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles</i> | <i>33</i> |
| DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS | 34 |
| CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE | 34 |
| CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION | 37 |
| V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS | 39 |
| APERÇU DU MINISTERE PUBLIC | 39 |
| SERVICES DE POURSUITE AUTONOMES ET COLLEGIAUX | 40 |
| RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE | 41 |
| GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE | 43 |
| CONFLITS D'INTERETS | 45 |
| INTERDICTIONS OU LIMITATIONS DE CERTAINES ACTIVITES | 46 |
| <i>Incompatibilités et activités accessoires</i> | <i>46</i> |
| <i>Récusation et retrait</i> | <i>47</i> |
| <i>Cadeaux</i> | <i>47</i> |
| <i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> | <i>48</i> |
| <i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i> | <i>48</i> |
| DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS | 48 |
| CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE | 49 |
| CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION | 51 |
| VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI | 53 |

RÉSUMÉ

1. Ces dix dernières années, la perception des niveaux de corruption en République slovaque a été relativement fluctuante. Après l'adhésion du pays à l'Union européenne en 2004, les niveaux perçus ont considérablement baissé. Toutefois, en 2009, cette tendance positive s'est inversée. En 2011, le niveau de perception était revenu à celui de 2004, à savoir 4,00 selon l'Indice de perception de la corruption de Transparency International. Ce niveau a continué à fluctuer entre 2011 (4,00) et 2012 (4,60). Contrairement à ce qui est le cas dans plusieurs autres pays, la corruption est perçue depuis de nombreuses années comme plus répandue dans l'appareil judiciaire que dans le système politique. Globalement, les niveaux perçus sont d'ailleurs nettement supérieurs à la moyenne de l'UE (60 % contre une moyenne de 32 % dans l'UE en 2011).

2. L'analyse des cadres politique et réglementaire révèle un haut degré de convergence pour ce qui est des défis communs aux trois groupes professionnels que forment les parlementaires, les juges et les procureurs. D'abord et avant tout, la nécessité de mesures préventives est sous-estimée par les autorités et augmente considérablement la vulnérabilité à la corruption. Il conviendrait d'élaborer une stratégie appropriée de lutte contre ces risques et d'autres problèmes examinés dans le cadre du Quatrième Cycle, stratégie qui devrait reposer sur des normes relatives aux conflits d'intérêts et des codes de déontologie bien articulés et obligatoires. Cette stratégie gagnerait aussi à s'appuyer sur une formation initiale et continue de qualité ainsi que sur des services de consultation et de conseil, notamment individuels (et confidentiels). Ce type de mesures viserait à ancrer fermement les notions et principes d'éthique organisationnelle dans les trois groupes professionnels et à garantir une mise en œuvre uniforme des normes. L'ampleur des risques de corruption semble être clairement mesurée par le gouvernement, tel qu'il l'a reconnu dans son *Manifesto* de 2012. Par contre, la volonté politique de conduire les réformes nécessaires doit être renforcée. L'objet et la finalité des réformes doivent être transparents et répondre aux inquiétudes légitimes de l'opinion publique ainsi qu'aux niveaux de perception de la corruption qui sont élevés.

3. S'agissant spécifiquement des parlementaires, le manque d'importance accordé aux risques présentés par la corruption nuit à la confiance de l'opinion publique et contribue à la persistance de pratiques de prise de décision « occultes », abusives, qui deviennent de plus en plus difficile à éradiquer. La réglementation des relations des parlementaires avec les groupes de pression et autres représentants d'intérêts catégoriels et l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages méritent une attention toute particulière. La bonne mise en œuvre des règles régissant les déclarations de patrimoine et les conflits d'intérêts nécessite d'élargir la mission de la commission parlementaire chargée de l'examen des incompatibilités de fonctions et de lui affecter des ressources supplémentaires. D'autres améliorations du régime de déclaration de patrimoine se révèlent en outre nécessaires pour prendre en compte les intérêts financiers et économiques des parlementaires.

4. Le faible niveau de confiance du public et le défaut de transparence et de responsabilité au sein de l'appareil judiciaire, y compris au niveau le plus élevé, ébranlent la confiance de l'opinion publique dans la primauté du droit et exigent une attention prioritaire. La vulnérabilité de l'appareil judiciaire (et, dans une certaine mesure, du ministère public) aux ingérences politiques indues est, par ailleurs, préoccupante. Il convient d'y remédier, entre autres, en consolidant l'indépendance du Conseil de la magistrature – principal organe judiciaire autonome – et en renforçant la transparence de ses opérations. La mise en œuvre des règles relatives aux déclarations de patrimoine mériterait d'être encore améliorée : dans le cas des juges, des ressources humaines et matérielles suffisantes devraient être mises à la disposition de l'autorité de surveillance compétente et dans celui des procureurs, il conviendrait de garantir au public un libre

accès aux déclarations de patrimoine et aux déclarations écrites sur l'honneur concernant d'éventuelles activités professionnelles accessoires, en tenant compte de la vie privée et de la sécurité des procureurs et de leurs proches. Le contenu des déclarations des juges et des procureurs pourrait être élargi de sorte à englober les dettes et cadeaux supérieurs à un certain montant.

I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

5. La République slovaque a adhéré au GRECO en 1999. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier (en décembre 2000), Deuxième (en mars 2004) et Troisième (en février 2008) Cycles d'évaluation du GRECO. Les rapports d'évaluation ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (www.coe.int/greco/fr).

6. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la "Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs". En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. En même temps, ce thème est clairement lié aux travaux précédents du GRECO : ceux du Premier Cycle d'Évaluation qui a mis l'accent sur l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle, qui a examiné, en particulier, l'administration publique, et du Troisième Cycle, axé sur les incriminations de la corruption (y compris à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption liée au financement des partis politiques.

7. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêt ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

8. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. S'agissant de l'appareil judiciaire et des autres acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation est axée sur les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la République slovaque au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2013) 2E) ainsi que d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (dénommée ci-après « l'EEG »), a effectué une visite en République slovaque du 15 au 19 avril 2013. L'EEG était composée de Mme Gabriele BAJONS, Chef du département de l'audit interne et de la Cour des comptes, ministère de la Justice (Autriche), M. Joseph E. GANGLOFF, Directeur adjoint, *US Office of Government Ethics* (Etats-Unis d'Amérique), M. Ömer Faruk GENCKAYA, Professeur, Université de Marmara SBMYO (Turquie) et M. Dražen JELENIĆ, Procureur général adjoint, Bureau du Procureur d'Etat (Croatie). L'EEG était assisté de Mme Liubov SAMOKHINA, du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG a interrogé des représentants du Conseil national de la République slovaque, en particulier de la Commission des mandats et immunités et de la Commission chargée de l'examen des incompatibilités de fonctions, de la Chancellerie du Conseil national et des partis politiques. Elle a aussi rencontré des membres de l'appareil judiciaire (de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême, de la Cour pénale spécialisée, des tribunaux de district et régionaux et du Conseil de la magistrature, en particulier) et du ministère public slovaque (notamment du Bureau du procureur général, du Bureau des poursuites spéciales, des bureaux des procureurs de district et régionaux et du Collège des procureurs). L'EEG s'est en outre entretenu avec des représentants de l'Office du Gouvernement de la République slovaque, du ministère de la Justice et de l'Unité nationale de lutte contre la corruption de la police et de l'École de la magistrature.

Enfin, l'EEG a rencontré des représentants de l'Ordre des avocats, de Transparency International Slovensko, de l'Alliance Fair-Play, de Via Juris et des médias.

10. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités slovaques pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, en rendant compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, en identifiant les lacunes, le cas échéant, et formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités slovaques, qui doivent désigner les institutions ou organes chargés de prendre les mesures requises. La République slovaque devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

11. Ces dix dernières années, la perception des niveaux de corruption en République slovaque a été relativement fluctuante. Après l'adhésion du pays à l'Union européenne en 2004, les niveaux perçus ont considérablement baissé. Toutefois, du fait notamment d'un manque de volonté du pouvoir politique d'améliorer le cadre législatif, de mener des réformes institutionnelles ambitieuses et de lutter efficacement contre la corruption,¹ en 2009, cette tendance positive s'est inversée. En 2011, le niveau de perception était revenu à celui de 2004, à savoir 4,00 selon l'Indice de perception de la corruption de Transparency International. Ce niveau a continué à fluctuer entre 2011 (4,00) et 2012 (4,60).

12. Contrairement à ce qui est le cas dans plusieurs autres pays, la corruption est perçue depuis de nombreuses années comme plus répandue dans l'appareil judiciaire que dans le système politique. Globalement, les niveaux perçus sont nettement supérieurs à la moyenne de l'UE (60 % contre une moyenne de 32 % dans l'UE en 2011), ce que confirment d'ailleurs les enquêtes nationales réalisées par TI Slovaquie et par l'institut local des affaires publiques. L'appareil judiciaire est confronté depuis de nombreuses années à un faible niveau de confiance de l'opinion publique dans l'intégrité des procédures et notamment à des allégations d'abus de pouvoir, de népotisme, de corruption et de défaut de transparence et de responsabilité². Le monde des entreprises considère, lui aussi, que la corruption pèse largement sur l'issue des procédures judiciaires. Dans une enquête réalisée en 2010 par la Chambre américaine de commerce auprès des petites et moyennes entreprises du pays, 90 % des personnes interrogées ont répondu qu'elles considéraient que les tribunaux ne contribuent pas à une résolution équitable des litiges juridiques et, qu'en conséquence, elles privilégiaient systématiquement les règlements extrajudiciaires³. Le pouvoir judiciaire affiche une grande indifférence à l'égard de l'opinion publique. Les juges estiment que les critiques relatives à l'efficacité du système et les tentatives de réforme constituent une influence indue et vont à l'encontre du principe d'autonomie⁴. Par ailleurs, l'appareil judiciaire est largement perçu comme vulnérable aux ingérences politiques⁵.

13. Concernant les responsables politiques, des scandales de corruption à répétition ont suscité la frustration et la désillusion de l'opinion publique (61 % de méfiance de l'opinion publique contre une moyenne de 57 % dans l'UE en 2011). Fin 2011, le scandale du « dossier Gorila » a éclaté dans les médias, révélant des allégations selon lesquelles des pots-de-vin de plusieurs millions d'euros auraient été versés à des hauts fonctionnaires entre 1998 et 2006 pour l'octroi de marchés publics ou de contrats de privatisation. D'anciens ministres et les quatre partis politiques alors représentés au sein du gouvernement de coalition auraient été impliqués. Face au scandale Gorila, beaucoup ont eu la désagréable sensation que les liens malsains entretenus par la sphère politique avec le monde des affaires, extrêmement courants dans les années 1990, n'avaient peut-être pas entièrement été coupés⁶.

14. Entre 2003 et 2013, cinq juges et neuf procureurs ont été poursuivis pour faits de corruption ; toutefois, les représentants de la société civile sont d'avis que le nombre d'affaires de corruption dans lesquelles des poursuites sont conduites est relativement faible par rapport aux allégations graves relayées dans les médias.

15. Lors d'une réunion d'introduction avec l'EEG, le Vice-premier ministre a présenté une liste de mesures législatives ambitieuses à venir pour prévenir et combattre la

¹ <http://www.heritage.org/index/pdf/2012/countries/slovakia.pdf>.

² Transparency International, *Evaluation du système national d'intégrité*. République slovaque 2012.

³ <http://www.amcham.sk/publications/brochures>.

⁴ *Recent Slovak Anti-corruption Measures*, Matej Kurian, Transparency International Slovaquie, mai 2012.

⁵ <http://www.heritage.org/index/pdf/2013/countries/slovakia.pdf>.

⁶ <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/01/scandal-slovakia>.

corruption, comme prévu dans le Manifeste du Gouvernement de juin 2012. Ce plan de lutte contre la corruption repose notamment sur une nouvelle loi concernant les marchés publics (adoptée en mars 2013), une réforme de l'administration publique ainsi que des règles relatives au financement des partis politiques, au lobbying et aux conflits d'intérêts. S'agissant du périmètre du Quatrième Cycle d'Evaluation, une nouvelle loi portant modification de la Loi constitutionnelle sur la protection de l'intérêt général dans l'exercice de fonctions publiques, applicable aux parlementaires, à certaines catégories de juges et au procureur général, est en cours de préparation. Elle prévoit, entre autres, une déclaration de patrimoine plus détaillée. La République slovaque est, en outre, partie à tous les principaux traités internationaux dans le domaine de la lutte contre la corruption.

III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

16. La Slovaquie est une république parlementaire multipartite. Son corps législatif est composé d'un Conseil national unicaméral qui compte 150 sièges et dont les membres sont élus au suffrage universel pour un mandat de quatre ans, au scrutin proportionnel dans une seule circonscription qui s'étend sur tout le pays (méthode *Hagenbach-Bischoff*). Le seuil de représentativité des partis politiques au Parlement est fixé à 5 % du total des suffrages valablement exprimés ; ce seuil est de 7 % pour les coalitions regroupant deux ou trois partis et de 10 % pour les coalitions constituées d'au moins quatre partis.

17. Le Conseil national est le seul organe constitutionnel et législatif de la République slovaque. Il examine et approuve la Constitution, les lois constitutionnelles et autres actes législatifs ainsi que le budget de l'Etat. Les parlementaires sont des représentants du peuple. Ils ne doivent pas être liés par des instructions et doivent remplir leur mandat en personne, selon leur conscience et leur conviction.

18. Le mandat d'un parlementaire prend fin à son terme ou en cas de démission, d'inéligibilité, de dissolution du Conseil national, d'exercice de fonctions incompatibles avec le statut de député, de condamnation pénale, de refus de prêter serment ou en cas de prestation de serment du parlementaire avec des réserves. Ce mandat est suspendu mais ne prend pas fin en cas de nomination au sein du Gouvernement, au poste de secrétaire d'Etat ou à celui de directeur d'une administration centrale⁷.

19. L'organisation interne et le fonctionnement du Conseil national sont régis par le Règlement intérieur⁸. Le Conseil est présidé par un Président et quatre vice-présidents. Les organes parlementaires regroupent actuellement 19 commissions législatives et de surveillance, dont la composition est approuvée lors de la session d'ouverture du Conseil et publiée sur le site internet (<http://www.nrsr.sk>). Le Président, les vice-présidents et les présidents des commissions sont élus et révoqués au scrutin secret.

20. Depuis les dernières élections du 11 mars 2012, les partis politiques sont représentés au Conseil national comme suit : Direction – Social-démocratie (83 sièges), Mouvement chrétien-démocrate (13 sièges), Parti des gens ordinaires et personnalités indépendantes (15 sièges), Most-Híd, qui représente les intérêts de la minorité hongroise (13 sièges), Union démocrate et chrétienne slovaque – parti démocrate (11 sièges), et Liberté et Solidarité (6 sièges). Seuls 24 de ces élus sont des femmes (3 sont des vice-présidentes mais aucune ne préside de commission).

Transparence du processus législatif

21. Le processus législatif est régi par le Règlement intérieur et par les résolutions du Conseil national⁹. Le droit d'initiative législative est conféré à un député, à une commission et au Gouvernement. Les projets de loi présentés par le Gouvernement – qui représentent près de 80 % de l'ensemble des lois adoptées – sont soumis à des examens interinstitutionnels et à une consultation publique. Les examens en question sont réalisés avec les instances et organes concernés par le projet de loi ou auxquels le projet de loi confie des missions spécifiques¹⁰. Les consultations publiques sont menées par une autorité qui prend l'initiative et publie le projet de loi sur le portail des lois et réglementations, géré par le ministère de la Justice. Les projets de loi déposés par un

⁷ Article 77(2) de la Constitution et article 5(8) de la Loi constitutionnelle sur la protection de l'intérêt général dans l'exercice de fonctions publiques n° 357/2004, telle que modifiée par la Loi constitutionnelle n° 545/2005.

⁸ Loi du Conseil national n° 350/1996 relative au Règlement intérieur tel que modifiée.

⁹ À savoir la Résolution n° 19/1997 Coll. L sur « Les règles législatives de la formation du droit. »

¹⁰ En vertu de la section 13(3) des Règles législatives du Gouvernement de la République slovaque.

député ou une commission font l'objet d'une consultation telle que décrite ci-dessus après avoir été soumis pour avis au Gouvernement. L'ensemble des projets de loi discutés au Parlement ainsi que les textes déjà approuvés en troisième lecture (autrement dit avant publication au Journal officiel) sont publiés sur son site internet dans un délai de trois jours suivant leur présentation¹¹. Les remarques du public peuvent par conséquent être directement adressées à la commission concernée ou à l'un des parlementaires personnellement. La publication en ligne des projets de loi et des documents d'accompagnement a été facilitée par l'introduction, en novembre 2008, d'une règle en vertu de laquelle seuls des documents électroniques peuvent être soumis au Parlement.

22. Les sessions du Conseil national sont en général publiques, la possibilité d'y assister n'étant limitée que par le nombre de sièges réservés aux visiteurs. Les débats sur le budget national et en matière fiscale sont toujours publics. Une session ou partie de session ne peut se dérouler à huis clos que si un Etat¹², une personnalité publique ou un secret commercial est en cause ou à la demande de trois cinquièmes des membres du Conseil (possibilité à laquelle il n'a jamais été recouru à ce jour). Les votes peuvent se faire au scrutin public ou secret,¹³ et les résolutions sont adoptées, en principe, à la majorité des membres présents (76). Un compte rendu intégral, indiquant notamment le nom des orateurs et les résultats des votes, est préparé pour chaque session et publié rapidement sur le site internet du Parlement. Chaque session est en outre enregistrée sur un support audio et retransmise sur le web. De plus, chaque jour de séance fait l'objet d'un résumé.

23. Les réunions des commissions sont ouvertes au public sur la même base. Aux termes du Règlement intérieur, les réunions de la Commission des mandats et des immunités et des commissions de contrôle spéciales doivent toujours se dérouler à huis clos, alors que pour éviter d'éventuels conflits d'intérêts et préserver l'intérêt général, celles de la Commission chargée de l'examen des incompatibilités de fonctions doivent être publiques. Les commissions sont libres d'inviter des spécialistes et d'autres personnes. Par contre, la participation de ces invités à des réunions à huis clos est soumise à l'accord de la commission concernée. Les votes se font à scrutin public et, hormis dans les cas visés dans la Constitution, les résolutions sont adoptées à la majorité des membres présents. Les débats des commissions sont consignés dans les procès-verbaux.

24. La transparence du processus législatif en République slovaque est censée être garantie par des dispositions légales et des règlements de l'Etat qui prévoient le déroulement public des sessions parlementaires et des réunions des commissions, la tenue de consultations publiques et l'accès aux informations publiques. L'EEG a noté que la phase initiale du processus comprend une période digne de ce nom pour formuler des observations sur le texte de loi proposé, période pendant laquelle l'avant-projet et les observations sont mis à la disposition du grand public et soumis à son examen. De même, lorsqu'un texte de loi est proposé pour la première fois, les députés doivent faire part de tout conflit d'intérêt potentiel. Ceci étant, la décision de s'abstenir ou pas de voter du fait d'un conflit d'intérêts ou pour une autre raison appartient au député concerné.

25. En revanche, après cette première phase, la transparence du processus législatif diminue et des conditions propices à la corruption apparaissent, essentiellement du fait d'un manque d'attention porté au contrôle exercé sur les activités de lobbying. Des

¹¹ En vertu de la loi sur la liberté d'information n° 211/2000 Recueil des lois.

¹² Par ex., en application de la Loi relative au Service de renseignement de la Défense n° 198/1994 Coll. ou de la Loi sur la protection du secret n° 215/2004 Coll.

¹³ Aux termes de la section 39(8) du Règlement intérieur, les votes doivent se dérouler au scrutin secret dans les cas visés dans la Constitution (à savoir, élection du Président, des vice-présidents et des présidents des commissions) ou dans la loi ou lorsque le Conseil le décide sans débat.

inquiétudes ont été exprimées sur place concernant la pratique consistant à proposer, peu de temps avant l'examen en deuxième lecture, des modifications ou des amendements qui changent l'orientation générale et l'objet des textes de loi. Ces propositions de modifications sont typiquement présentées dans un laps de temps tel qu'aucun mécanisme formel n'est en place pour favoriser la transparence des développements législatifs et qu'il n'est pas possible de recueillir les observations utiles du public concernant certains aspects, comme par exemple l'impact sur une zone géographique ou un secteur économique particulier. C'est notamment après la phase initiale, transparente, pendant laquelle le public peut formuler des observations que les contacts entre les députés et des tiers sont les plus susceptibles de se produire. Ces contacts ne sont pas soumis à des règles en matière de divulgation et de source. Cette situation est aggravée par l'absence de normes définissant la conduite à tenir par les parlementaires, le manque de clarté du concept de lobbying (qui a été évoqué à plusieurs reprises lors des discussions avec l'EEG), le niveau de précision insuffisant des formulaires de déclaration de patrimoine pour pouvoir identifier d'éventuelles influences liées à des activités de lobbying et l'absence de déclarations *ad hoc* des conflits d'intérêts. Par contraste avec la phase initiale transparente et participative, la vulnérabilité à la corruption et aux activités de lobbying abusives pendant la phase de prise de décision, informelle et fermée, est évidente et souligne l'importance de limiter les possibilités d'influence indue. L'absence de mesures pour répondre aux risques présentés par le lobbying et les autres formes d'influence exercées par des tiers favorise non seulement des processus décisionnels inappropriés de plus en plus difficile à éradiquer mais nuit aussi à la confiance de l'opinion publique dans la transparence du processus législatif. Le GRECO prend note du projet de loi sur le lobbying actuellement en première lecture devant le parlement. Il est indiqué que, non seulement ce texte encadrerait les devoirs des lobbyistes et poserait les conditions à respecter pour exercer une activité de lobbying, mais que ce projet de loi réglemente aussi la conduite des parlementaires à l'égard de tiers. Cette évolution vient à point nommé et il convient de s'en réjouir, toutefois il reste encore à voir si les buts déclarés du projet de loi seront conservés dans le texte adopté. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande d'améliorer encore la transparence du processus législatif en introduisant des normes adaptées et en conseillant les parlementaires sur la conduite à tenir avec les lobbyistes et les tiers dont le but est d'influer sur la politique publique pour défendre des intérêts sectoriels.** Outre la loi attendue sur les activités de lobbying, ces normes pourraient, par exemple, prendre la forme d'un Code de conduite, dont l'adoption est recommandée au paragraphe 32 ci-dessous, et être reprises en termes explicites dans les règles relatives aux conflits d'intérêts et aux déclarations de patrimoine.

Rémunération et avantages matériels

26. Les parlementaires sont réputés exercer leurs fonctions à plein temps et perçoivent un traitement équivalent à trois fois le traitement nominal mensuel moyen national de l'année précédente, réduit d'un facteur variant de 0,05 à 0,15 (en fonction du ratio entre le déficit budgétaire de l'administration publique et le PIB) qui est annoncé par la Commission européenne (Eurostat) en avril de l'année pour laquelle le traitement est calculé¹⁴. En décembre 2012, le traitement nominal mensuel brut moyen national était de 786,00 EUR. Ces deux dernières années, le traitement des parlementaires a été gelé au niveau 2011.

27. Les députés qui exercent des fonctions particulières touchent des indemnités mensuelles : Président du Parlement – 497,91 EUR, Vice-président – 331,94 EUR, président de commission – 165,97 EUR, et vice-président de commission – 82,99 EUR. En outre, des indemnités de subsistance et complémentaires sont prévues pour couvrir

¹⁴ Article 2(1-2) de la Loi du Conseil national de la République slovaque n°120/1993 Coll. sur les conditions de rémunération de certains fonctionnaires constitutionnels, telle que modifiée.

les coûts d'exercice du mandat (« indemnité forfaitaire »). Elles s'élèvent à 1,8 fois le traitement nominal mensuel moyen national de l'année précédente pour les députés qui résident en permanence dans la région de Bratislava et à 2,1 fois pour les autres. Les députés dont la résidence permanente se trouve en dehors de la région de Bratislava sont logés dans une résidence appartenant à la Chancellerie du Parlement ou leurs frais d'hébergement dans un lieu recommandé par la Chancellerie leur sont remboursés. Lorsqu'ils se déplacent dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires, leurs frais d'hébergement leur sont remboursés sur présentation d'un justificatif. Le niveau de remboursement des déplacements à l'étranger est fixé dans des résolutions du Conseil. L'utilisation du réseau ferroviaire national est gratuite.

28. Chaque parlementaire dispose en outre d'un bureau et peut embaucher un/des assistants, à condition que les dépenses annuelles correspondantes ne dépassent pas 2,7 % du traitement nominal mensuel moyen national de l'année précédente. Un PC et une imprimante sont aussi mis à sa disposition. Les parlementaires doivent déclarer leurs frais de fonctionnement tels que les frais de chauffage, de nettoyage, de téléphone/d'internet. Par ailleurs, en dehors du contrat de travail qu'il a signé avec son/ses assistants, chaque député doit produire des factures mensuelles attestant des services fournis par ces assistants suivant des instructions signées par ses soins. Si les frais de fonctionnement et les travaux des assistants ne sont pas déclarés convenablement et dans les délais impartis, le droit à remboursement tombe. Comme un financement privé est interdit, les frais de fonctionnement peuvent seulement être couverts par des fonds publics.

29. Les informations relatives au traitement et aux autres droits des députés sont publiées sur le site internet du Conseil national. L'utilisation effective de ressources officielles (par la Chancellerie du Conseil) est vérifiée par le ministère des Finances en vertu de la Loi de 2001 sur le contrôle financier et l'audit interne ; d'autres règles s'appliquent – bien qu'indirectement – : les dispositions parlementaires internes¹⁵ qui fixent les conditions de remboursement des frais de déplacement des membres du bureau des parlementaires. Au cours de la visite, aucune préoccupation à ce sujet n'a été exprimée à l'EEG, du fait de l'ampleur probablement réduite des phénomènes de manipulation et/ou d'utilisation abusive.

Principes éthiques et règles déontologiques

30. Plusieurs lois définissent les principes éthiques et règles de conduite applicables aux parlementaires : la Constitution (indépendance, immunité, liberté d'expression, incompatibilité avec d'autres fonctions publiques), le Code pénal (interdiction de la corruption, du trafic d'influence, des abus de fonction, de la divulgation d'informations classifiées), la Loi constitutionnelle relative à la protection de l'intérêt général dans l'exercice de fonctions publiques (règlements sur les conflits d'intérêts, les emplois accessoires, les déclarations de patrimoine, les cadeaux) et le Règlement intérieur du Parlement (maintien de l'ordre dans la Chambre). En revanche, aucun document ne décrit en détail ces règles de conduite et couvre les différentes dimensions des fonctions parlementaires.

31. Les discussions sur place ont révélé un manque de reconnaissance de l'importance de normes publiques, bien formulées – sous forme de code – pour définir le comportement attendu de la part d'un parlementaire. Cette situation s'explique par le fait que l'éthique est perçue comme une question d'intégrité personnelle (en d'autres termes, les parlementaires doivent se laisser guider par leurs « critères moraux » personnels) et que la nature non contraignante d'un code atténue largement son impact. Lors des différents entretiens, les députés n'ont pas volontiers accepté la distinction faite par l'EEG entre l'éthique personnelle – en termes moraux – et l'éthique organisationnelle. En outre,

¹⁵ Résolution n° 1222 du 15.12.2000 telle que modifiée.

ils se sont opposés à l'idée qu'un objectif central de la promulgation et de la mise en œuvre de normes rassemblées dans un code est d'encourager la confiance de l'opinion publique dans l'exécution des fonctions parlementaires et dans le Parlement en tant que tel. De même, ils ne voient pas vraiment l'utilité de se former en matière d'éthique. Ils ont indiqué à l'EEG qu'il n'y avait pas de personnel disponible pour dispenser ce type de formation et qu'une formation adaptée était difficile à mettre en place compte tenu du caractère particulièrement informel du système.

32. Même si, comme l'a indiqué le Vice-premier ministre, la corruption des parlementaires n'est pas perçue comme un véritable problème et que la mise en œuvre de réformes pour prendre en compte la dimension éthique inhérente à cette fonction n'est pas particulièrement sollicitée, adopter une approche « autorégulée » de l'éthique et se fier uniquement à la notion d'intégrité personnelle ne peuvent pas constituer une mesure digne de ce nom pour prévenir des conditions propices à la corruption. Pour lutter efficacement contre les risques de corruption, il serait utile de définir des règles de conduite spécifiques, exprimées clairement dans un code de conduite élaboré par le Parlement lui-même. Ancré dans les actes législatifs existants, le Code donnerait des indications sur ce qu'est un comportement éthique et serait réexaminé en tenant compte de l'évolution des exigences éthiques. Une bonne connaissance du Code et sa mise en œuvre systématique nécessitent l'adoption d'un mécanisme d'application (instance de surveillance et sanctions) et la mise en place d'une formation initiale et continue ainsi que de services de consultation et de conseil individuels (notamment de nature confidentielle). En plus d'établir des attentes claires en matière de comportement, la définition de règles éthiques par les parlementaires eux-mêmes encouragerait un plus grand sens des responsabilités et du devoir et serait une manière de prendre acte du fait que dans une société démocratique, il est important que le processus législatif et de prise de décision au Parlement soit perçu comme ouvert et impartial par l'opinion publique. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande qu'un (i) code de conduite soit adopté pour les membres du Conseil national (donnant notamment des indications sur la prévention des conflits d'intérêts, l'acceptation des cadeaux et autres avantages, l'abus de fonction et les déclarations de patrimoine) et qu'il soit rendu public ; et que (ii) l'application de ce code soit dûment assurée (par le biais d'un mécanisme de surveillance et de sanctions) et appuyée par une formation et des services de consultation et de conseil spécialisés.**

Conflit d'intérêts

33. La Loi constitutionnelle sur la protection de l'intérêt général dans l'exercice de fonctions publiques (PIG), applicable aux parlementaires, régit (i) les conflits d'intérêts ; (ii) les incompatibilités et activités accessoires ; (iii) les cadeaux et les (iv) déclarations de fonctions, d'activités, professionnelles ou non, et de patrimoine. Les conflits d'intérêts désignent des situations où, dans l'exercice de ses fonctions, un agent public, notamment un parlementaire, « privilégie son intérêt personnel au détriment de l'intérêt général »¹⁶. La loi de PIG impose aux parlementaires de viser et de protéger l'intérêt général et de ne pas user de leur fonction ni des prérogatives correspondantes ou d'informations recueillies dans ce cadre dans leur intérêt personnel, celui de proches¹⁷ ou celui d'autres personnes physiques ou morales. Lorsqu'une question est débattue, si les intérêts particuliers d'un parlementaire entrent en jeu, ce dernier doit le signaler avant de faire une déclaration,¹⁸ y compris dans les cas où, à sa connaissance, des avantages concrets pourraient en découler pour un parti ou mouvement politique dont il est membre. Les conflits d'intérêts sont consignés dans le procès-verbal ou les actes par l'autorité ayant

¹⁶ Article 3(4) de la Loi de PIG. « L'intérêt personnel » est défini comme conférant un avantage matériel ou autre à un agent public ou à certains de ses proches, tandis que « l'intérêt général » désigne un intérêt commun à l'ensemble des citoyens ou à un grand nombre d'entre eux.

¹⁷ Le terme « proches » d'un agent public englobe le conjoint de l'agent et les mineurs vivant dans le même foyer (voir article 7(1)(e) Loi de PIG).

¹⁸ Article 6 de la Loi de PIG.

convoqué la session. Les autorités soulignent que cette procédure s'applique aux séances de l'assemblée plénière du Conseil national et aux réunions des commissions. Le contrôle du respect de la Loi de PIG est confié à la Commission du Conseil national chargée de l'examen des incompatibilités de fonction.

34. Si des relations professionnelles et personnelles bien établies peuvent constituer une base solide pour renforcer l'esprit de coopération et relever efficacement les défis en matière de gouvernance, elles font aussi apparaître la nécessité de prendre des mesures préventives renforcées et de reconnaître sincèrement que les conflits d'intérêts – et les conditions perçues comme propices à ces conflits – peuvent nuire à une bonne gouvernance. Même si la Loi de PIG donne une définition de « conflits d'intérêts » et impose aux parlementaires de déclarer, en début de débat, d'éventuels intérêts personnels, à ce jour, cette obligation n'a eu aucun effet sur les droits de vote des députés, étant donné que la décision de s'abstenir ou pas de voter en raison d'un conflit d'intérêts leur revient. En outre, la non-déclaration d'intérêts personnels liés à une question particulière n'a jamais été sanctionnée pour l'instant,¹⁹ ce qui n'incite pas activement les députés à remplir cette obligation. Le GRECO note avec satisfaction que ces deux lacunes seront prochainement comblées par une série d'amendements à la Loi de PIG. Cependant, outre un cadre législatif solide, des stratégies efficaces d'atténuation des risques liés aux conflits d'intérêts et d'amélioration de la confiance de l'opinion publique doivent comprendre des mesures visant à renforcer la sensibilisation, en particulier en expliquant comment appliquer les règles à partir d'exemples concrets de conflits d'intérêts ainsi qu'en créant un cadre adapté à la formation, aux consultations et conseils ainsi qu'aux mécanismes d'application. Comme la plupart de ces points sont déjà évoqués dans la recommandation formulée au paragraphe 32 ci-dessus, le GRECO a décidé de ne pas émettre de recommandation à part pour cet aspect. Elle invite la Commission chargée de l'examen des incompatibilités de fonctions à prendre toutes les mesures nécessaires pour faire appliquer rigoureusement les nouvelles dispositions législatives une fois qu'elles seront entrées en vigueur.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions

35. L'incompatibilité de certains emplois, fonctions ou activités avec le mandat parlementaire est régie avant tout par la Constitution, qui dispose que les fonctions de parlementaire sont incompatibles avec celles de juge, de procureur, de défenseur public des droits et de membre des forces armées, des corps armés et du Parlement européen²⁰. En outre, aux termes de l'article 5 de la Loi de PIG, en leur qualité d'agents publics, les parlementaires ne peuvent pas composer l'organe réglementaire ni être membres de l'organe réglementaire, de direction, de contrôle ou de surveillance d'une personne morale créée pour mener des activités à but lucratif (exception faite de l'assemblée générale ou des membres). Cette disposition ne s'applique pas (a) à la qualité de membre d'un organe d'une personne morale prévue par la loi ou de droit public ; (b) à la représentation de l'Etat ou du Fonds de la propriété nationale au sein d'une personne morale/de son instance, s'il y a participation au capital de cette personne ; (c) à la représentation d'une commune ou d'une unité territoriale de niveau supérieur dans les organes d'une personne morale dans les mêmes conditions que ci-dessus ; et (d) aux situations où des personnes morales exercent des activités à but lucratif mais où aucune rémunération n'est versée à leurs membres. Par ailleurs, il est interdit de mener des activités lucratives, hormis dans le cas de professions qui ne

¹⁹ Des sanctions prenant la forme d'une amende équivalente à douze traitements mensuels ou à une révocation ne peuvent être prises qu'en cas de non-protection de « l'intérêt général » tel que défini dans la Loi de PIG et le non-respect des restrictions relatives à l'acceptation de cadeaux, à la négociation de contacts commerciaux avec l'Etat ou à l'acquisition de biens appartenant à ce dernier – article 9 (10) (e) PIG.

²⁰ Article 77 de la Constitution.

peuvent être exercées que par des personnes physiques dans les conditions prévues par la loi. Dans un délai de 30 jours suivant leur entrée en fonction, les parlementaires doivent quitter tout poste, profession ou activité de ce type ou prendre les dispositions juridiques nécessaires à cette fin, comme prescrit dans la loi. Les amendements prévus à la Loi de PIG contribueront en outre à uniformiser le régime de restrictions en supprimant les rétributions financières pour l'exercice de fonctions dans une personne morale à vocation commerciale. Dans leurs déclarations annuelles, les parlementaires communiquent au public des informations sur les activités annexes qu'ils exercent en vertu de la loi.

36. Concernant les restrictions applicables après la cessation des fonctions, les parlementaires sont expressément exclus du champ d'application de l'article 8 de la Loi de PIG, qui impose une période de latence d'un an après la cessation de fonctions publiques. Même si aucune préoccupation particulière n'a été exprimée sur place au sujet des pratiques de pantouflage (passage de députés dans le secteur privé), le GRECO encourage les autorités à évaluer, spécifiquement pour les parlementaires, les vulnérabilités découlant de l'absence de restrictions après la cessation des fonctions afin d'introduire éventuellement de telles restrictions sur la même base que pour les autres agents publics.

Cadeaux

37. En sa qualité d'agent public, un parlementaire ne peut pas demander, accepter ou inciter une personne à lui offrir un cadeau ni recevoir d'autres avantages dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, hormis les cadeaux dits d'usage²¹. Les autorités reconnaissent qu'à ce jour, la définition de « cadeau », les montants autorisés par cadeau/donateur/année et la procédure relative à l'acceptation ou la restitution de cadeaux inacceptables n'ont pas été clairement établis. Certaines de ces lacunes devraient être comblées par les amendements qui seront apportés à la Loi de PIG. En particulier, une définition juridique du terme de « cadeau » sera donnée, le montant maximum des cadeaux acceptables sera fixé à un montant équivalent à 50 EUR et la déclaration annuelle des cadeaux reçus par les députés à titre privé et des objets loués ou prêtés qu'ils utilisent, d'un montant supérieur à 4 000 EUR, sera obligatoire.

38. Par ailleurs, les articles 329(2) et 333(2) du Code pénal (corruption passive et active aggravée en rapport avec l'acquisition d'un objet d'intérêt général²²) interdisent aux parlementaires d'accepter des pots-de-vin. Ces dispositions érigent en infraction pénale – dans le contexte de l'acquisition d'un objet d'intérêt général – le fait pour un agent public de recevoir, de demander ou d'accepter la promesse d'un pot-de-vin et pour toute autre personne de donner, proposer ou promettre un pot-de-vin à un agent public pour lui-même ou pour un tiers, que ce soit directement ou par le biais d'un intermédiaire. Ce type d'infractions est passible d'une condamnation pouvant aller jusqu'à douze ans pour un agent public et jusqu'à cinq ans pour un particulier. Les autorités ont indiqué qu'aucun cas de corruption active ou passive mettant en cause des parlementaires n'avait été déclaré ces vingt dernières années.

39. Le GRECO se félicite de la réforme législative en cours, dont l'un des objectifs est de combler les lacunes avérées liées à l'acceptation de cadeaux par les parlementaires. Elle apprécie qu'il soit prévu de donner une définition juridique de la notion de « cadeau » et de fixer un montant raisonnable pour les cadeaux de courtoisie pouvant être acceptés. En outre, les cadeaux dépassant un certain montant reçus par les députés à titre privé et les biens que ces derniers utilisent sans en être propriétaires, tels que les

²¹ Article 4(2)(b) de la Loi PIG.

²² L'article 131 du Code pénal définit un « objet d'intérêt général » comme « un objet qui dépasse le cadre des droits et des intérêts individuels et qui est important pour la société ». Une vue d'ensemble de la jurisprudence confirme que ce concept est large et susceptible d'englober toutes les infractions de corruption, qu'il y ait ou non manquement aux devoirs.

logements et les véhicules, seront publiés dans les déclarations annuelles de patrimoine. Ceci étant, la mise en œuvre efficace et cohérente du nouveau cadre législatif dépendra dans une large mesure de la « contextualisation » des dispositions pertinentes, applicables à une large catégorie d'agents publics, en les plaçant dans le contexte opérationnel spécifique du Conseil national. Pour ce faire, il conviendrait en particulier de décrire clairement la conduite attendue des parlementaires, de définir des procédures internes pour l'estimation, la déclaration et la restitution des cadeaux inacceptables et de désigner une instance de contrôle compétente. Qui plus est, une bonne compréhension et mise en œuvre des obligations en lien avec l'acceptation de cadeaux nécessitent la mise en place, au niveau institutionnel et individuel, de services de formation, de conseil et de consultation de qualité. C'est pourquoi, en vue d'établir des normes claires pour la conduite attendue des parlementaires, **le GRECO recommande que des règles spécifiques au Conseil national soient élaborées concernant l'acceptation de cadeaux, de marques d'hospitalité et d'autres avantages par les parlementaires et que des procédures internes soient définies pour l'estimation, la déclaration et la restitution des cadeaux inacceptables.** La mise en place de services de formation, de conseil et de consultation spécialisés a déjà fait l'objet d'une recommandation au paragraphe 32 du présent rapport.

Contrats conclus avec les pouvoirs publics et intérêts financiers

40. Plusieurs restrictions énoncées dans la Loi de PIG ont trait aux relations des députés avec les pouvoirs publics. Premièrement, aux termes de l'article 4 de la Loi de PIG, il est interdit aux parlementaires et à leurs proches d'acquérir des biens de l'Etat ou du Fonds des biens nationaux autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public ou d'une vente aux enchères. Cette disposition s'applique, entre autres, aux produits du marché financier, comme les actions et les parts. Deuxièmement, les députés ne sont pas autorisés à intervenir en qualité de médiateur pour leur propre compte, pour des proches ou pour d'autres personnes physiques ou morales, à moins que la médiation entre dans leurs fonctions officielles, dans le cadre de relations d'affaires avec : (1) l'Etat ; (2) une commune ; (3) une unité territoriale de niveau supérieur ; (4) une entreprise publique, un fonds d'Etat, le Fonds des biens nationaux ou une autre personne morale de droit public ; (5) une organisation financée par le budget ou des contributions, créée par une commune, une unité territoriale de niveau supérieure ou d'autres personnes morales avec une prise de participation au capital par l'Etat, le Fonds des biens nationaux, une commune ou une unité territoriale de niveau supérieur. Troisièmement, comme cela a déjà été expliqué ci-dessus, l'exercice d'activités lucratives est interdit à quelques exceptions près.

41. Hormis la règle ci-dessus concernant la possibilité d'acquérir des biens appartenant à l'Etat ou au Fonds des biens nationaux uniquement dans le cadre d'un appel d'offres public ou d'une vente aux enchères, la détention d'intérêts financiers par des parlementaires n'est pas soumise à restriction. En revanche, ces intérêts doivent être divulgués dans la déclaration annuelle de patrimoine dès lors qu'ils atteignent un certain montant (actuellement fixé à 35 fois le salaire minimum, soit l'équivalent de 25 000 EUR).

Utilisation abusive d'informations confidentielles

42. L'utilisation abusive d'informations confidentielles est régie avant tout par l'article 79 de la Constitution, qui dispose qu'un parlementaire peut refuser, même après avoir quitté ses fonctions, de témoigner et de divulguer des informations dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Ensuite, aux termes de l'article 74 de la Loi sur la protection du secret, les membres des commissions de contrôle spéciales du Conseil national doivent, y compris après avoir quitté leurs fonctions, garantir la confidentialité des faits qui ont été portés à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Enfin, compromettre la sécurité d'informations classifiées, confidentielles et à

diffusion restreinte est passible de poursuites pénales en vertu des articles 319-320 et 353 du Code pénal. Par ailleurs, la Loi relative à la liberté d'information fixe les règles applicables aux informations librement accessibles ainsi qu'aux informations à diffusion restreinte, et énonce les dispositions relatives à leur protection.

Utilisation abusive des ressources publiques

43. En dehors des dispositions de droit pénal relatives à l'abus de fonction (article 326 du Code pénal), qui prévoient une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans, il n'existe pas de règles concernant l'utilisation abusive de ressources publiques par les parlementaires. Même si les possibilités pour un député d'utiliser directement des fonds publics à des fins abusives, dans son propre intérêt, sont relativement faibles (les frais d'hébergement et de déplacement liés à l'exercice du mandat parlementaire et les frais de fonction sont remboursés sur présentation de notes, de factures, de reçus et de contrats de travail), l'introduction de mesures ciblées visant spécifiquement à prévenir les risques d'utilisation abusive mériterait d'être envisagée par les autorités.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

44. Les parlementaires doivent remplir une déclaration de fonction, d'emploi, d'activité et de situation financière dans les 30 jours suivant leur entrée en fonction. Ils doivent en outre déclarer chaque année : (a) le respect des dispositions mentionnées ci-avant concernant les incompatibilités avec l'exercice d'une fonction publique ; (b) la profession et les activités publiques et professionnelles exercées parallèlement au mandat de député ; (c) les fonctions remplies et revenus/avantages perçus dans d'autres organismes publics, collectivités territoriales ou organes de personnes morales, en particulier celles exerçant des activités à but lucratif ; (d) leur revenu total de l'année précédente ; et (e) leur « situation financière », y compris celle de leur conjoint et des enfants (mineurs) vivant dans le même foyer. Le terme de « situation financière » désigne : (1) la détention de biens immobiliers, dont des appartements et des biens non résidentiels ; (2) la détention de biens mobiliers, dont le prix courant dépasse 35 fois le salaire minimum (à savoir l'équivalent de 25 000 EUR) ; (3) la détention de droits de propriété ou d'autres titres de propriété dont le montant nominal dépasse 35 fois le salaire minimum ; et (4) les dettes financières du même montant nominal que ci-dessus.²³ Une copie de la déclaration annuelle de revenu doit être jointe à la déclaration. Le non-respect des obligations ci-dessus est passible d'amendes d'un montant progressif et, au final, d'une perte du mandat. Les déclarations doivent être transmises à la Commission chargée de l'examen des incompatibilités de fonction et publiées sur le site internet du Parlement sans certaines données personnelles et informations concernant la situation financière du déclarant.

45. Les amendements qu'il est prévu d'apporter à la Loi de PIG sont censés modifier en profondeur le régime de déclaration en place. Des modèles de formulaire de déclaration et des notes explicatives seront joints à la loi afin d'améliorer le niveau de sécurité juridique et de limiter la marge d'interprétation, ce qui aura pour effet d'empêcher les parlementaires d'avancer l'excuse d'un manque de compréhension de leurs obligations. Le champ d'application de l'obligation de déclaration sera élargi : cette obligation s'appliquera désormais à tous les revenus de plus de 100 EUR par an soumis à la Loi relative à l'impôt sur le revenu ; le seuil de déclaration sera abaissé à 10 000 EUR et des informations plus détaillées sur chaque type de biens (type de véhicule, nom de la banque, etc.) devront être fournies. Le périmètre de la déclaration de patrimoine sera élargi et englobera les objets prêtés ou loués utilisés par les députés et les cadeaux de plus de 4 000 EUR que ces derniers reçoivent à titre privé. La notion « d'augmentation du patrimoine » sera définie, sachant que la non-déclaration de son origine sera passible de

²³ Article 7 de la Loi de PIG.

la peine la plus grave (perte du mandat). Enfin, la durée des procédures sera portée de 60 à 120 jours, après quoi elles prendront automatiquement fin.

46. Les discussions sur place ont révélé qu'il est communément admis par les autorités slovaques que l'actuel régime de déclaration présente plusieurs lacunes. L'utilisation par les parlementaires de biens appartenant à des tiers nécessite notamment une attention particulière. L'EEG a été informée que les députés peuvent utiliser et utilisent couramment les biens de tiers, en particulier des véhicules et des lieux de résidence, mais qu'ils ne sont pas tenus de les déclarer en vertu des règles relatives aux déclarations annuelles et aux cadeaux. Les obstacles à une déclaration de patrimoine digne de ce nom tiennent au fait que les cadeaux reçus à titre privé n'entrent pas dans la catégorie des « cadeaux » au sens de la Loi de PIG et que le terme « utiliser » plutôt qu'accepter des objets de grande valeur n'impose pas de déclaration obligatoire. Même si les prochaines modifications législatives permettront de combler un certain nombre de lacunes, ce qui est à saluer, il est important que la réforme englobe dûment tous les aspects de la déclaration de patrimoine. Par exemple, l'actuel formulaire de déclaration ne permet pas de déceler efficacement d'éventuels intérêts de groupes de pression ni de révéler les relations extérieures et intérêts financiers n'entrant pas au sens strict du terme dans le contexte du « lobbying ». De même, ce formulaire n'inclut pas la déclaration d'autres relations extérieures et intérêts financiers susceptibles de créer des conflits d'intérêts. L'EEG a trouvé particulièrement préoccupant que les députés ne soient pas tenus de déclarer l'utilisation de biens dont ils ont seulement la propriété nominale. Les exemples cités à l'EEG portaient notamment sur l'utilisation de véhicules appartenant à des entreprises au sein desquelles les parlementaires détiennent une participation (1 %). Il convient de combler cette lacune. C'est pourquoi, pour être digne de ce nom, il serait utile que le système de déclaration de patrimoine prévoit la déclaration régulière des relations extérieures, des prises de participations, des partenariats et autres arrangements à but lucratif conclus avec le secteur privé ainsi que des déplacements dans le pays ou à l'étranger payés par des tiers et des avantages, marques d'hospitalité et parrainages dépassant un certain montant accordés par des entités du pays ou étrangères. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de continuer à développer et perfectionner les règles de déclaration du patrimoine applicables aux parlementaires afin qu'elles englobent la déclaration régulière des intérêts financiers, des partenariats et autres accords conclus à des fins lucratives, des déplacements dans le pays ou à l'étranger payés par des tiers et des avantages, marques d'hospitalité et parrainages dépassant un certain montant consentis par des entités du pays ou étrangères.** Il pourrait en outre être prudent d'envisager la déclaration de certains biens et accords financiers impliquant des proches des députés.

Contrôle et mise en œuvre

Contrôle des emplois annexes et des déclarations de fonction, d'emploi, d'activité et de situation financière

47. Comme mentionné auparavant, c'est la Commission chargée de l'examen des incompatibilités de fonction qui est chargée de vérifier que les parlementaires respectent les règles relatives aux emplois annexes et aux déclarations de fonction, d'emploi, d'activité et de situation financière. Cette commission réunit 15 membres, qui sont élus suivant le principe de la représentation proportionnelle des partis et mouvements politiques au Conseil national. Ses réunions sont publiques et ses décisions sont adoptées à la majorité des trois cinquièmes des membres présents. Le quorum est atteint dès lors qu'au moins la moitié des membres de la Commission sont présents. Une procédure peut être entamée d'office (sur la base de ses propres constats) ou en réponse à une demande dûment justifiée et signée en bonne et due forme²⁴. Lorsqu'une demande entraîne l'ouverture d'une procédure, la Commission doit en informer l'émetteur. La

²⁴ Article 9(2) de la Loi de PIG.

Commission répond aux questions du public sous la forme et selon les modalités prévues dans la Loi relative à la liberté d'information.

48. La Commission est autorisée à comparer le contenu de la déclaration transmise avec celui des déclarations des précédentes années et avec les copies des déclarations d'impôts jointes en annexe. Elle vérifie que la déclaration est complète et exacte. Dans ce cadre, elle peut demander des explications au député concerné et lorsque celles-ci sont jugées insuffisantes, demander l'ouverture d'une procédure en vertu d'un règlement spécial (aucune procédure de ce type n'a été conduite entre 2009 et 2013). Comme la Loi de PIG n'impose pas de tenir un registre des déclarations, seul un registre auxiliaire est conservé²⁵. Lorsque l'exercice d'une fonction, d'un emploi ou d'une activité est jugé incompatible avec le statut de député, la décision de la Commission doit imposer une démission ou la cessation de l'activité en cause sans tarder. Le parlementaire dispose d'un délai de 30 jours pour exécuter la décision finale de la Commission et en informer cette dernière. La Commission dispose de 60 jours pour rendre sa décision. Lorsqu'elle conclut à une infraction, sa décision doit en expliquer la raison et décrire la mesure corrective prescrite, dont une sanction. La décision de la Commission entre en vigueur après 30 jours et le délai de sa mise en œuvre est fixé à trois ans.

49. Les infractions sont passibles d'une amende et peuvent entraîner la perte du mandat. Les amendes pouvant être infligées sont les suivantes : (a) amende équivalente à un mois de traitement – pour non soumission d'une déclaration dans les délais impartis ; (b) amende équivalente à trois mois de traitement - pour la communication d'informations incomplètes ou erronées sur la situation financière d'un député ou de son conjoint et/ou de ses enfants (mineurs) vivant au sein du même foyer ; ; et (c) amende équivalente à six mois de traitement – pour l'exercice d'une fonction, d'un emploi ou d'une activité incompatible avec le mandat. Un mandat peut prendre fin si une décision finale rendue dans une procédure antérieure conclut au non-respect d'une obligation ou d'une restriction, à la transmission d'une déclaration incomplète ou inexacte, ou au non-respect de l'obligation d'expliquer l'origine d'une augmentation du patrimoine. Dans ce cas, la décision de la Commission doit aussi être approuvée à une majorité des trois cinquièmes des membres du Conseil national. Toutes les décisions imposant une sanction peuvent être contestées devant la Cour constitutionnelle et sont publiées sur le site internet du Parlement après leur entrée en vigueur.

50. Entre 2009 et 2011, 121 procédures ont été engagées par la Commission pour retard de présentation ou non-présentation de déclaration par des parlementaires. Sur ce nombre, 22 procédures ont été arrêtées, 12 sont pendantes et 5 sont en instance devant la Cour constitutionnelle. Des sanctions – principalement des amendes – ont été imposées dans 67 cas. En 2012, 66 procédures ont été introduites, dont 49 ont été tranchées, 14 ont été clôturées et 3 sont pendantes. Jusqu'ici, en 2013, 65 procédures ont été entamées, avec dans 58 affaires le prononcé d'une amende, 8 de ces affaires étant à l'examen devant la Cour constitutionnelle, une étant pendante et 6 ayant été closes.

51. Le nombre élevé de procédures intentées pour retard de présentation ou non-présentation de déclaration est révélatrice de deux défaillances concomitantes : le manque de volonté des députés de se conformer à la Loi de PIG et une mauvaise connaissance ainsi qu'un manque de sensibilisation aux règles applicables. Ces deux points font déjà l'objet d'une recommandation énoncée au paragraphe 32 ci-dessus, qui préconise l'élaboration d'un code de conduite pour renforcer le sens des responsabilités des parlementaires et la mise en place de formations et de services de consultation et de conseil spécialisés sur certains aspects fondamentaux de l'exercice des fonctions parlementaires. S'agissant de la qualité du contrôle des déclarations de patrimoine

²⁵ Y sont consignés le type de fonction publique exercé, le prénom, le nom et la date à laquelle l'obligation de déclaration a été remplie.

exercé par la Commission parlementaire chargée de l'examen des incompatibilités de fonction, celui-ci peut être qualifié de purement formel et limité à des contrôles comparatifs des données déclarées sur différents exercices. Cette absence de vérification s'explique à la fois par le manque de ressources humaines et matérielles de la Commission et par son mandat relativement limité. Pour remédier à ces défaillances et, plus important, aux difficultés inhérentes à un régime de déclaration du patrimoine modifié en profondeur en vertu de la Loi de PIG qui sera prochainement révisée, il conviendrait de renforcer considérablement les compétences et capacités de la Commission. Ces deux aspects sont examinés plus en détail au paragraphe ci-après. Concernant les sanctions prévues pour les infractions aux règles relatives aux emplois accessoires et aux déclarations de patrimoine, leur niveau peut être considéré comme globalement adapté. Le GRECO se félicite en outre qu'il soit prévu d'introduire prochainement une amende équivalente à trois mois de traitement pour la présentation d'une fausse déclaration et de permettre l'imposition répétée de certaines amendes.

Contrôle des conflits d'intérêts et autres obligations et restrictions imposées par la Loi de PIG

52. Le contrôle du respect des règles relatives aux conflits d'intérêts et des autres obligations et restrictions découlant de la Loi de PIG a aussi été confié à la Commission chargée de l'examen des incompatibilités de fonction. Par contre, par comparaison avec la vérification des déclarations de patrimoine et des emplois accessoires, le contrôle de ces aspects particuliers est exercé avec encore moins de fermeté. Par exemple, aucune information n'a été communiquée au sujet des procédures engagées pour infractions aux règles relatives aux conflits d'intérêts ou aux autres restrictions imposées par la Loi de PIG²⁶ ni concernant d'autres mesures prises par la Commission pour déterminer et prévenir les risques liés aux conflits d'intérêts existants ou potentiels auxquels les parlementaires sont confrontés²⁷. Même si le GRECO a déjà attiré l'attention sur les réformes essentielles actuellement menées pour améliorer le respect des règles régissant les conflits d'intérêts (à savoir, le fait de s'abstenir de voter en cas de conflits d'intérêts et l'introduction d'une amende équivalent à un mois de traitement d'un député pour non-déclaration d'un intérêt personnel), il reste intimement convaincu qu'une mise en œuvre efficace des règles en place et à venir ne peut être durable que si l'autorité de surveillance compétente exerce son mandat de façon proactive et est dotée de ressources et de moyens suffisants. Au vu de l'analyse figurant aux paragraphes 51 et 52, **le GRECO recommande que le contrôle et les mesures visant à assurer le respect des règles relatives aux conflits d'intérêts, aux déclarations de patrimoine et aux autres obligations et restrictions applicables aux parlementaires en vertu de la Loi constitutionnelle sur la protection de l'intérêt général dans l'exercice de fonctions publiques soient renforcés, en particulier en réexaminant le mandat de la Commission du Conseil national chargée de l'examen des incompatibilités de fonctions et en lui attribuant des ressources humaines et matérielles supplémentaires.**

Autres obligations

53. Chaque parlementaire est en outre soumis aux compétences disciplinaires du Conseil national en cas de trahison du serment²⁸. Les sanctions disciplinaires peuvent prendre la forme d'excuses, d'un blâme, d'une amende ou d'une demande de démission. Elles sont imposées par la Commission des mandats et immunités dans un délai d'un an

²⁶ Malgré l'existence de sanctions (amendes et perte de mandat) prévues pour le non-respect de l'obligation de protéger « l'intérêt général » et d'observer les restrictions en matière d'acceptation de cadeaux, de négociation de contacts à but lucratif avec l'Etat et d'acquisition de biens appartenant à l'Etat – voir note de bas de page n° 17 ci-dessus.

²⁷ C'est seulement au cours des dernières étapes de la rédaction du rapport que l'EEG a été informée de deux procédures engagées pour violation des règles de conflits d'intérêt en 2013.

²⁸ Sections 135-139 du Règlement intérieur.

suivant la commission de l'infraction. Les principes de fonctionnement de la Commission des mandats et immunités sont les mêmes que ceux de la Commission chargée de l'examen des incompatibilités de fonctions, si ce n'est que ses réunions doivent systématiquement se dérouler à huis clos. Pendant sa mission sur place, l'EEG n'a eu connaissance d'aucune procédure disciplinaire qui aurait été engagée à l'encontre de parlementaires pour des manquements entrant dans le périmètre du présent cycle d'évaluation.

54. Les députés encourent par ailleurs des sanctions pénales en cas d'infractions telles que la corruption, l'abus de fonction, le trafic d'influence ou la divulgation d'informations classifiées. Un député ayant commis une infraction de corruption ou un abus de fonction aggravé au sens des articles 326 et 328-336 du Code pénal²⁹ doit être jugé par la Cour pénale spécialisée. Ces actes sont passibles d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 20 ans. Les autorités indiquent qu'aucune procédure pénale de ce type n'a été conduite contre un parlementaire ces dernières années.

55. Les parlementaires jouissent d'une immunité de fonction, à savoir qu'ils ne peuvent pas être poursuivis pour des déclarations faites ou des votes émis au Conseil national ou au sein de ses organes. Cette immunité est maintenue après la fin du mandat parlementaire³⁰. L'immunité personnelle des députés contre les procédures pénales ou les procédures pour infractions mineures (« actes délictueux ») a été supprimée à compter de 2012³¹ et est saluée par le GRECO.

Conseils, formation et sensibilisation

56. Au début d'une nouvelle législature, l'Institut parlementaire³², qui fait partie de la Chancellerie du Conseil national et comprend neuf membres, fournit des informations générales et dispense des formations de base, essentiellement sur les règles de procédure, aux députés nouvellement élus. En outre, tous les députés sont censés se familiariser avec les règles régissant l'exercice de leur mandat en consultant les lois et textes pertinents qui sont tous du domaine public. Il en va de même pour le grand public, qui a librement accès aux lois et aux déclarations de patrimoine des députés sur le site internet du Parlement.

57. Dans ses précédentes observations concernant les principes éthiques et règles de conduite, l'EEG avait déjà souligné le fait que les parlementaires n'ont pas suffisamment conscience des nombreuses difficultés qui se présenteront à eux dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires mais aussi de leurs activités privées. En conséquence, le GRECO avait recommandé d'établir des normes de conduite professionnelle claires, formelles, contraignantes et connues du public sous forme de code de conduite. Il avait aussi préconisé de donner un degré de priorité élevé à la formation initiale et continue ainsi qu'à des services de conseil et de consultation en complément essentiel du code et de la mise en œuvre des obligations et restrictions applicables aux parlementaires. Le GRECO renouvelle son invitation aux autorités de suivre rapidement cette recommandation, qui a pour principal objectif de renforcer l'éthique organisationnelle parmi les parlementaires et de veiller à ce que les règles formelles régissant l'exercice d'une fonction publique prévalent toujours sur les relations personnelles informelles et les intérêts catégoriels.

²⁹ Infractions pénales de corruption passive (articles 328-331), de corruption active (articles 332-335) et de trafic d'influence (article 336).

³⁰ Article 78(1-2) de la Constitution.

³¹ En application de la Loi n° 79/2012 Coll. et de la Loi constitutionnelle n° 232/2012.

³² En vertu de la section 144 du Règlement intérieur.

IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu de l'appareil judiciaire

58. L'appareil judiciaire de la République slovaque regroupe la Cour constitutionnelle et des tribunaux (généraux) ordinaires. Ses fondements sont établis dans la Constitution, dont l'article 141 dispose que l'administration de la justice est confiée à des tribunaux indépendants et impartiaux, en toute indépendance vis-à-vis d'autres instances de l'Etat.

59. La Cour constitutionnelle est un organe judiciaire indépendant composé de 13 juges, qui statue, entre autres, sur la compatibilité des lois, des ordonnances du gouvernement et des dispositions juridiques contraignantes avec la Constitution, les lois constitutionnelles et les traités internationaux auxquels la République est partie. Ses décisions finales ont force exécutoire.

60. Les tribunaux ordinaires sont régis par la Constitution et la Loi relative aux tribunaux (LT).³³ Ils regroupent 54 tribunaux de district, 8 tribunaux régionaux, la Cour pénale spécialisée (qui a le statut de tribunal régional et est compétente pour les actes de violence criminelle graves, les affaires de corruption et les affaires impliquant des hauts fonctionnaires, dont les parlementaires et les membres du gouvernement, les juges, les procureurs et les directeurs d'organismes publics) et la Cour suprême. Les tribunaux de district et la Cour pénale spécialisée sont des tribunaux de première instance. Les tribunaux régionaux statuent sur les appels et interviennent à titre exceptionnel comme des tribunaux de première instance en matière administrative. La Cour suprême, qui est constituée de 84 juges, est une juridiction d'appel et d'examen en appel. A titre exceptionnel, elle peut aussi servir de tribunal de première instance en matière administrative. Les affaires sont jugées par un seul juge ou par un collège de juges qui, dans les affaires pénales, peut comprendre des juges non professionnels.

61. En République slovaque, les juges composent un corps judiciaire unique. En mars 2013, le pays comptait environ 1347 juges (499 hommes et 848 femmes). En outre, quelque 12 juges étaient temporairement rattachés à d'autres institutions.

62. Les principes fondamentaux de l'indépendance judiciaire sont établis dans la Constitution et dans la Loi relative aux juges et juges non professionnels (LJNP).³⁴ La Constitution dispose que les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils ne sont liés que par la Constitution, les lois constitutionnelles et les traités internationaux pertinents³⁵. Il existe plusieurs garde-fous constitutionnels : nomination à vie, interdiction pour un juge d'adhérer à un parti ou mouvement politique et d'exercer une activité incompatible avec ses fonctions, interdiction de révoquer ou muter un juge contre sa volonté, immunité judiciaire. La LJNP précise en outre que les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles et qu'ils interprètent les textes de loi au meilleur de leur connaissance et de leur conscience. Ils doivent prendre leur décision avec impartialité, avec équité, sans retard inutile et seulement en se fondant sur les faits découverts conformément à la loi. Les juges doivent refuser toute forme d'ingérence, de contrainte, d'influence ou de requête, en particulier de la part de partis ou mouvements politiques, de l'opinion publique et des médias. Ils sont protégés par la loi contre toute ingérence non autorisée dans leurs actions. Dans certains cas, les juges sont liés par une décision d'une juridiction supérieure.

63. En mai 2011, des amendements à la LJNP sont entrés en vigueur, ce qui a eu pour effet, entre autres, de renforcer certaines compétences des pouvoirs exécutif et législatif. Ainsi, le ministre de la Justice est désormais habilité à démettre de ses fonctions un président de tribunal sans fournir la moindre explication et sans que ce dernier puisse

³³ N° 757/2004 Coll. du 9 décembre 2004.

³⁴ N° 385/2000 Coll. du 5 octobre 2000.

³⁵ Article 144(1) de la Constitution.

demander l'examen de la légalité de cette décision par une juridiction générale. Les amendements apportés ont aussi instauré une nouvelle composition des commissions de sélection (voir ci-après), introduit des modifications aux procédures disciplinaires et supprimé le système de stages dans les tribunaux. Le GRECO note que la destitution des présidents des tribunaux peut être effectuée par le ministre de la Justice, sans consulter les organes autonomes judiciaires (voir ci-dessous) ou le président d'un tribunal de plus grande instance. Par ailleurs, la législation actuelle ne prévoit pas qu'une telle décision doit être motivée et fondée sur les suites d'une procédure de destitution appropriée. Ceci soulève des préoccupations à l'égard de l'indépendance judiciaire. Par conséquent, **le GRECO recommande que les décisions concernant la destitution des présidents de tribunaux soient justifiées et soumises à une procédure de destitution appropriée ainsi qu'à un contrôle judiciaire.**

64. Face au faible niveau de confiance de l'opinion publique envers l'appareil judiciaire (29 % en 2011) et au haut niveau de corruption perçu au sein des tribunaux, dans son Manifeste de juin 2012, le Gouvernement a annoncé l'élaboration d'une nouvelle stratégie en faveur de la stabilisation et de la modernisation de l'appareil judiciaire pour servir de base à l'adoption d'une nouvelle loi. Le Manifeste a notamment pour objectifs de : rétablir la confiance envers l'appareil judiciaire et communiquer au public des informations sur les résultats obtenus par les tribunaux, stabiliser l'appareil judiciaire en matière institutionnelle et de personnel, et veiller au bon fonctionnement de l'appareil judiciaire. Concernant l'indépendance des juges dans la prise de décision, celle-ci doit être améliorée, que ce soit à l'égard des autres branches du pouvoir, de l'administration judiciaire ou des administrations publiques, conformément aux recommandations formulées par des institutions internationales telles que la Commission de Venise et l'Association internationale des magistrats. Il conviendrait donc de réexaminer les modifications législatives introduites par la réforme de 2010-2011.

65. Dans ses déclarations relatives à d'autres pays, le GRECO a déjà souligné que l'indépendance de l'appareil judiciaire et l'impartialité des juges sont des principes fondamentaux dans un Etat de droit. Ces principes profitent aux citoyens et à la société dans son ensemble en protégeant le processus de prise de décision judiciaire de toute influence indue et en garantissant au bout du compte le droit à un procès équitable. Il faut aussi rappeler que dans son Premier Rapport d'Evaluation sur la République slovaque, adopté en 2000, le GRECO avait déjà attiré l'attention sur le bilan insatisfaisant de l'appareil judiciaire. A l'époque, l'adoption d'un large éventail de mesures avait été recommandée, principalement pour faire en sorte que l'appareil judiciaire ne soit plus l'une des institutions nationales les plus corrompues.³⁶ Malheureusement, malgré les réformes menées à bien depuis 2001, la situation semble avoir peu évolué dans ce domaine. Le GRECO est pleinement favorable à la stratégie du Gouvernement visant à renforcer l'indépendance de l'appareil judiciaire, à la fois dans la loi et dans la pratique et exhorte à poursuivre l'action de réforme de l'appareil judiciaire afin de rétablir un haut niveau de confiance de l'opinion publique envers les processus judiciaires et les juges.

Organes judiciaires autonomes et autres organes

66. Les organes judiciaires autonomes et autres organes regroupent le Conseil de la magistrature, qui est l'autorité constitutionnelle de la justice et dont le statut et les fonctions sont prescrits par la Constitution, des commissions judiciaires mises en place par toutes les catégories de tribunaux ordinaires, des commissions disciplinaires et la Commission de sélection (voir plus loin dans le présent rapport). Le Conseil de la magistrature (CM) est présidé par le Président de la Cour suprême (membre *ex constitutione*) et comprend 17 autres membres, dont 8 juges élus par le corps judiciaire, 3 membres élus par le Parlement et 3 membres nommés respectivement par le Président

³⁶ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2000\)2_Slovakia_EN.pdfpages](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2000)2_Slovakia_EN.pdfpages), pages 13-14.

et le Gouvernement. Le mandat au sein du CM est de 5 ans, renouvelable une fois. Les décisions sont adoptées à la majorité, au scrutin public. Le Conseil administre la majeure partie des affaires judiciaires : il est chargé, entre autres, de proposer des candidats au poste de juge, de décider de l'affectation et de la mutation des juges, de proposer des candidats aux fonctions de Président et Vice-président de la Cour suprême, d'élire et de dissoudre les commissions disciplinaires et de formuler des observations sur le projet de budget des tribunaux.

67. Les commissions judiciaires sont élues, au scrutin secret, par les assemblées plénières des tribunaux parmi leurs membres pour un mandat de cinq ans. Les fonctions de président et de vice-président d'un tribunal sont incompatibles avec un mandat au sein des commissions. Chaque commission judiciaire est notamment chargée de formuler des observations sur le projet de budget du tribunal, d'examiner le rapport du président relatif à l'utilisation des ressources financières, d'élire les membres de la Commission de sélection, d'engager des procédures disciplinaires et de trancher certaines questions en rapport avec la rémunération des juges. Le scrutin est public et les résolutions sont adoptées à la majorité qualifiée des membres présents.

68. Les commissions disciplinaires engagent une procédure disciplinaire à deux niveaux d'instance (cette règle ne vaut pas pour le Président et le Vice-président de la Cour suprême, qui relèvent de la compétence de la Cour constitutionnelle³⁷). La commission de première instance est un collège de trois membres composé d'un représentant d'une autorité judiciaire, d'un représentant d'une autorité législative et d'un représentant d'une autorité exécutive. Son président et un de ses membres doivent être juges ; le dernier membre doit être une autre personne qu'un juge. La commission de deuxième instance est un collège de cinq membres, qui regroupe un représentant d'une autorité judiciaire et deux représentants, respectivement d'une autorité législative et d'une autorité exécutive. Son président et deux de ses membres doivent être juges, tandis que les deux derniers membres doivent être d'autres personnes que des juges. Les candidats sont sélectionnés au hasard dans les bases de données créées par les commissions judiciaires des tribunaux, le ministère de la Justice et le Parlement. Les candidats sont nommés et révoqués par le Conseil de la magistrature. Les commissions examinent les dossiers lors d'audiences publiques. Les décisions sont adoptées à la majorité et publiées sur le site internet de la Cour suprême dans un délai de trois jours ouvrables.

69. Octroyer à un Conseil de la magistrature indépendant et à d'autres organes judiciaires autonomes une influence décisive sur les décisions en rapport avec la nomination et l'évolution de carrière des juges est un bon moyen de garantir l'indépendance de l'appareil judiciaire et, à ce titre, va dans le sens des normes internationales. Pour autant, les représentants des médias et des ONG que l'EEG a rencontrés sur place ont exprimé de graves inquiétudes quant à l'influence politique induite exercée par le pouvoir exécutif sur le Conseil de la magistrature (ainsi que sur les commissions disciplinaires et la Commission de sélection) – en y siégeant.³⁸ Il est rappelé que, conformément à la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, des juges élus par leurs pairs devraient constituer au moins la moitié des membres des conseils de la magistrature. Même s'il arrive, dans la pratique, comme l'EEG l'a appris, que certains des membres élus par le Parlement ou nommés par le président ou le gouvernement soient souvent des juges, les dispositions légales mentionnées ci-dessus ne répondent pas à cette exigence. En outre, afin que les

³⁷ Article 136(3) de la Constitution.

³⁸ Cette représentation aurait pesé directement sur la nomination de juges à tous les niveaux, sur leur affectation et mutation dans les tribunaux et sur l'issue de procédures disciplinaires. L'EEG a par exemple été informée que le Conseil de la magistrature avait sélectionné des candidats qui avaient sollicité un poste de juge après des élections législatives mais qu'il n'avait pas pris en considération la candidature de ceux qui avaient postulé avant les élections. Par ailleurs, nombreuses sont les allégations selon lesquelles les procédures disciplinaires seraient utilisées pour intimider arbitrairement des juges publiquement critiques à l'égard de l'état actuel du système judiciaire. Se reporter, par ex., à Transparency International, Evaluation du système national d'intégrité. République slovaque 2012.

tribunaux jouent leur rôle crucial dans la lutte contre la corruption, les juges et le système judiciaire dans son ensemble ne doivent pas seulement être indépendants, mais aussi être perçus comme tels, y compris lorsqu'ils traitent de l'inconduite d'un membre du pouvoir judiciaire. L'EEG est consciente que la composition et les procédures des commissions disciplinaires ont été contestées devant la Cour constitutionnelle qui les a jugées conformes à la Constitution, garantissant l'indépendance de la Justice et le droit fondamental à la protection juridique. Néanmoins, les informations recueillies sur place laissent penser que la perception d'une influence indue est significative et qu'il convient d'y apporter une réponse adéquate. Il suffirait pour cela de promouvoir une plus grande transparence du fonctionnement des organes judiciaires autonomes et autres, en particulier, en communiquant régulièrement des informations plus détaillées au public sur les procédures liées à la nomination des juges (y compris à des hautes fonctions), sur la conduite et l'issue des procédures disciplinaires et sur toute décision de justice concernant des faits de corruption. En conséquence, **le GRECO recommande (i) afin de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire de toute influence politique indue, de garantir par la voie légale qu'au moins la moitié des membres du Conseil de la magistrature soit élue par leurs pairs ; et (ii) que la transparence du fonctionnement du Conseil de la magistrature et des organes judiciaires autonomes (notamment les commissions disciplinaires et la Commission de sélection) soit encore améliorée.**

Recrutement, carrière et conditions de service

Juges professionnels

70. Les critères de recrutement sont énoncés dans la Constitution et la LJJP. Aux termes de la Constitution, tout citoyen éligible au Parlement,³⁹ âgé d'au moins 30 ans et ayant suivi des études de droit peut être nommé juge.⁴⁰ En outre, les candidats doivent jouir de la pleine capacité juridique et être en suffisamment bonne santé pour exercer les fonctions de juge, posséder les qualités morales requises, avoir leur résidence permanente en République slovaque, avoir réussi un examen judiciaire et la procédure de sélection, et avoir consenti par écrit à leur affectation en tant que juge dans un tribunal particulier.⁴¹

71. En règle générale, les postes vacants sont pourvus par voie de concours général, annoncé par le président du tribunal concerné. Le concours comprend un test écrit, une étude de cas, la rédaction de décisions de justice, une traduction à partir d'une langue étrangère, un test psychologique et un entretien oral. Les évaluations sont réalisées par une Commission de sélection composée de cinq membres, choisis par le président du tribunal dans les bases de données mises en place par le ministère de la Justice, le Parlement, le Conseil de la magistrature et la commission judiciaire du tribunal où le poste à pourvoir est annoncé. Deux membres doivent représenter le ministre de la Justice et un membre doit représenter, respectivement, le Parlement, le Conseil de la magistrature et la commission judiciaire⁴². Le quorum de la Commission est atteint lorsqu'au moins quatre de ses membres sont présents ; les décisions sont prises par un vote à la majorité. La date et le lieu du concours ainsi que le nom des membres de la Commission sont publiés sur le site internet du ministère de la Justice. Le concours est public (hormis pour le vote) et administré par le président du tribunal, qui est tenu de permettre la participation du public⁴³. Le procès-verbal du concours doit être publié, dans

³⁹ Aux termes de l'article 74(2) de la Constitution, un citoyen ayant le droit de vote, âgé d'au moins 21 ans et ayant sa résidence permanente sur le territoire de la République slovaque est éligible au Parlement.

⁴⁰ Article 145(2) de la Constitution.

⁴¹ Article 5(1) de la LJJP.

⁴² Les bases de données sont disponibles sur les sites internet des institutions correspondantes.

⁴³ S'il est prévu que cela attirera un public nombreux, le président doit organiser le concours dans une salle adaptée au nombre de personnes escompté – article 38(5) LJJP.

un délai de 24 heures, par le président de la Commission sur le site internet du ministère de la Justice. Les noms des lauréats sont ensuite transmis au Conseil de la magistrature.

72. Les candidats au poste de juge suscitent une grande attention de la part du public. Avant l'organisation d'un concours, les documents ci-après sont publiés sur le site internet du ministère de la Justice : candidature, curriculum vitae et lettre de motivation. En outre, chaque candidat doit produire une attestation écrite sur l'honneur indiquant toutes les personnes de son entourage qui sont juges, travaillent pour un tribunal ou le ministère de la Justice ou sont membres de la Commission de sélection. Dans les 20 jours suivant la publication de cette attestation, quiconque le souhaite peut soulever des objections motivées à l'encontre d'une candidature auprès de la Commission de sélection⁴⁴.

73. En application de la Constitution et de la LJJNP, les juges sont nommés pour une durée indéterminée par le Président de la République, sur la recommandation formulée par le CM en fonction des résultats de la procédure de sélection. Un juge prend ses fonctions après avoir prêté serment et confirmé cet engagement solennel par une signature. A l'issue d'un concours, un juge peut être affecté à un tribunal régional, à la Cour pénale spécialisée ou à la Cour suprême, à condition de posséder une expérience de 10 ou 15 ans selon le tribunal. Les présidents de tribunaux sont sélectionnés sur concours, comme décrit ci-dessus, et nommés par le ministre de la Justice pour un mandat de trois ans renouvelable une fois⁴⁵. Le Président de la Cour suprême et son Vice-président sont choisis parmi les juges de la Cour et nommés par le Président, sur recommandation du CM, pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois⁴⁶.

74. Les juges sont soumis à plusieurs types d'évaluation : (1) évaluation générale des performances tous les cinq ans ; (2) évaluation suite à la participation à un concours ; et (3) évaluation lorsque l'ouverture d'une procédure disciplinaire est demandée. Les évaluations sont basées, entre autres, sur une analyse de la dignité avec laquelle le juge conduit les audiences et prennent en compte l'avis de la Commission judiciaire concernant le degré de respect des principes de déontologie judiciaire. Le juge évalué et, dans certaines circonstances, la Commission judiciaire peuvent formuler des observations sur les conclusions de l'évaluation, lesquelles ne sont pas soumises à un contrôle juridictionnel. Par ailleurs, un rapport statistique concernant chaque juge est établi chaque année par le président du tribunal et publié sur le site internet du ministère de la Justice.

Conditions de service

75. Les traitements des juges de tribunaux de district ou régionaux sont classés en deux groupes de traitement et sept échelons⁴⁷. Le traitement de base d'un juge découle du traitement moyen d'un juge, qui correspond au traitement d'un parlementaire ou au premier groupe de traitement, troisième échelon. Ce traitement de base tient compte de l'ancienneté, ce qui explique qu'au premier échelon, il peut varier de 2 122,20 EUR à 3 065,40 EUR⁴⁸. Son montant n'est pas lié à l'exercice d'autres fonctions au sein du tribunal. Le tableau ci-après indique les traitements de base actuellement en vigueur pour les juges de tribunaux de district ou régionaux (au 1^{er} janvier 2012) :

⁴⁴ Article 28(6-7) de la LJJNP.

⁴⁵ Article 36 de la LT.

⁴⁶ Article 145(3) de la Constitution.

⁴⁷ Article 66(2) de la LJJNP.

⁴⁸ Tous les chiffres concernent l'année 2012.

| Echelon de traitement | Années d'expérience | Groupe de traitement | | | |
|-----------------------|---|---------------------------------|------------|--------------------------------|------------|
| | | Premier / tribunaux de district | | Deuxième / tribunaux régionaux | |
| 1 ^{er} | Jusqu' à la fin de la troisième année de pratique | 90% | 2 122,20 € | 95% | 2 240,10 € |
| 2 ^e | A partir du début de la quatrième année de pratique | 95% | 2 240,10 € | 100% | 2 358,00 € |
| 3 ^e | A partir du début de la huitième année de pratique | 100% | 2 358,00 € | 105% | 2 475,90 € |
| 4 ^e | A partir du début de la douzième année de pratique | 105% | 2 475,90 € | 110% | 2 593,80 € |
| 5 ^e | A partir du début de la seizième année de pratique | 110% | 2 593,80 € | 115% | 2 711,70 € |
| 6 ^e | A partir du début de la vingtième année de pratique | 115% | 2 711,70 € | 120% | 2 829,60 € |
| 7 ^e | A partir du début de la vingt-quatrième année de pratique | 120% | 2 829,60 € | 125% | 2 947,50 € |

76. Le traitement de base des juges de la Cour suprême et de la Cour pénale spécialisée correspond à 1,3 fois le traitement d'un parlementaire, soit 3 065,40 EUR.

77. Les juges ont en outre droit à (a) des primes, (b) une rémunération pour l'exercice de leurs fonctions en-dehors des heures de travail, (c) une rémunération supplémentaire (13^e et 14^e mois, par ex.), et (d) des relèvements du traitement. Des primes sont versées dans les cas suivants : (1) exercice de responsabilités d'encadrement ; (2) exercice de fonctions juridictionnelles de niveau supérieur (président de tribunal ou d'un collège de juges, par ex.) ; (3) exercice de certaines fonctions (au sein de la Cour pénale spécialisée ou en qualité de juge de la Cour suprême chargé de statuer sur des appels dans des affaires où la Cour pénale spécialisée est compétente en tant que juridiction de première instance, par ex.) ; (4) accomplissement de missions temporaires et service de réserve ; (5) autres types de missions ainsi que pour les frais de santé et les indemnités de maladie et de maternité. Si un juge est blessé, atteint d'une maladie professionnelle ou décède, les membres de sa famille peuvent demander un dédommagement ou une somme forfaitaire. L'utilisation légitime des avantages est vérifiée par les différents tribunaux et par le ministère de la Justice dans le cadre des audits de tribunaux. L'EEG n'a pas eu connaissance de problèmes en lien avec une utilisation abusive ou frauduleuse d'autres droits des juges.

Juges non professionnels

78. Les critères à remplir pour exercer les fonctions de juge non professionnel sont les suivants : avoir la nationalité slovaque, avoir au moins 30 ans à la date du scrutin, jouir de la pleine capacité juridique, être en suffisamment bonne santé pour pouvoir exercer les fonctions de juge non professionnel, être d'une moralité suffisante pour garantir la bonne exécution des fonctions, avoir son lieu de résidence permanent en République

slovaque et accepter d'être affecté à un tribunal particulier⁴⁹. Les juges non professionnels sont élus par un conseil municipal à l'intérieur d'une circonscription judiciaire parmi les habitants permanents de la circonscription. Les candidatures sont proposées par les maires des villes et villages. Le président du tribunal concerné doit aussi émettre un avis. Le mandat de juge non professionnel est de quatre ans mais peut être prolongé jusqu'à ce qu'un jugement soit définitif⁵⁰. Les présidents des tribunaux de district et régionaux sont chargés de définir le nombre de juges non professionnels nécessaire dans chaque tribunal et de leur assurer la formation requise. Le ministère de la Justice assure la coordination générale et gère la formation en question⁵¹.

79. Les juges non professionnels ont les mêmes droits et devoirs que les autres juges, mis à part le droit de présider un collège. Ils ont droit à une rémunération pour l'exercice de leurs fonctions et à un remboursement de leurs frais. Aux yeux de la loi, suivre une formation fait partie intégrante de l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, les autorités reconnaissent qu'aucune formation n'est organisée. En principe, après avoir prêté serment, les juges non professionnels sont informés par les responsables des tribunaux de leurs droits et devoirs.

Gestion des affaires et procédure

80. Selon le type de procédure et pour prévenir toute influence indue, les affaires sont confiées de manière aléatoire à un collège de juges ou à un juge unique par l'intermédiaire d'un registre électronique⁵². Les conditions de la sélection aléatoire sont réunies dès lors qu'une affaire est attribuée à un d'au moins deux collèges ou juges uniques. S'il n'est pas possible de remplir cette condition et que l'affaire doit être attribuée sans attendre, cette attribution se fait selon le plan de travail et de sorte à exclure toute influence indue. Un plan de travail est élaboré chaque année par le président du tribunal suivant le principe de la répartition équilibrée de la charge de travail. Il est examiné avec les juges et la commission judiciaire puis présenté au CM. Le plan final, accompagné des observations correspondantes, est ensuite mis à la disposition du public (des extraits et exemplaires peuvent en être produits)⁵³. Il incombe aux présidents de tribunaux⁵⁴ de veiller à ce que la condition légale de l'attribution aléatoire des affaires soit respectée. Le non-respect de l'obligation de soumettre un projet de plan de travail au CM constitue une faute disciplinaire grave.

81. Un reçu confirmant l'attribution d'une affaire est donné aux parties à la procédure. L'enregistrement de l'attribution des affaires doit permettre à quiconque peut justifier d'un intérêt légal de consulter le fichier pour vérifier les éléments concernant l'attribution à un juge légal. Une affaire peut être retirée à un juge en cas d'absence prolongée (supérieure à six semaines), d'un changement de compétence du tribunal, d'une nette différence de charge de travail entre les juges ou de la révocation ou récusation du juge.

82. Le droit de tous à un procès dans un délai raisonnable est consacré dans la Constitution et dans la LJNP⁵⁵. Après l'attribution des affaires, les juges doivent réagir sans tarder et prévenir le Président du tribunal s'ils ont un nombre excessivement élevé d'affaires à traiter et qu'ils risquent, selon toute probabilité, de ne pas réussir à les gérer dans un délai raisonnable. Les présidents de tribunaux doivent vérifier et évaluer les performances des juges, examiner avec eux les déficiences identifiées et imposer des mesures correctives relevant de leurs compétences⁵⁶. Les tribunaux et les juges sont en outre soumis à des audits internes réguliers portant, entre autres, sur l'état

⁴⁹ Article 139 de la LJNP.

⁵⁰ Articles 140-142 de la LJNP.

⁵¹ Article 71 (a.5) de la LT.

⁵² Article 51 LT.

⁵³ Articles 50(4) et 52 de la LT.

⁵⁴ Article 74(1.i) de la LT.

⁵⁵ Article 48 (2) de la Constitution et Article 30(4) de la LJNP.

⁵⁶ Article 53 de la LT.

d'avancement des affaires en instance de longue date, les retards de procédure et les raisons de ces défaillances. Ces dix dernières années, quelque 30 arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ont conclu à une violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme par la République slovaque au motif de la durée excessive de la procédure judiciaire⁵⁷. Dans la grande majorité des cas, il s'agissait de procédures civiles. Les autorités concèdent qu'il y a eu, en 2010, une forte augmentation du nombre de procédures civiles engagées, dont beaucoup sont toujours en instance. La vaste révision en cours du Code de procédure civile, qui doit remédier à cette défaillance, en particulier en simplifiant et en accélérant les procédures mais aussi en limitant les tactiques obstructionnistes des parties au procès, est vivement saluée par l'EEG.

83. L'article 48(2) de la Constitution établit le droit de tous à un procès public. Les exceptions sont énumérées dans le Code de procédure pénale et le Code de procédure civile. Dans les procédures pénales, la présence du public aux audiences ou à une partie d'entre elles peut être refusée uniquement si elle est dangereuse pour des informations sensibles ou confidentielles protégées par la loi, pour l'ordre public, pour la moralité ou la sécurité, ou si le huis clos s'impose compte tenu d'autres intérêts essentiels ou dans l'intérêt de l'accusé, de la victime, de leurs proches ou de témoins.⁵⁸ Dans les procédures civiles, l'audience se tient à huis clos lorsqu'il s'agit de protéger des intérêts commerciaux, des informations classifiées, les intérêts essentiels des parties ou la moralité. Le tribunal peut aussi refuser l'accès aux mineurs et à des personnes susceptibles d'entraver le déroulement digne des débats⁵⁹. Les verdicts sont toujours prononcés en public⁶⁰. Dans le passé, les décisions de justice étaient communiquées sur demande en application de la Loi sur la liberté d'information. Depuis 2011, une nouvelle loi impose leur publication en ligne (<http://www.rozhodnutia.sk/>). Cette mesure, largement saluée, devrait permettre d'améliorer la qualité des décisions et leur comparabilité.

Principes éthiques et règles déontologiques

84. Les juges prêtent serment et confirment cet engagement solennel par une signature au début de leur carrière. Les principes déontologiques fondamentaux de l'appareil judiciaire sont consacrés dans la LJNP et dans les « Principes de déontologie judiciaire » de 2001, qui ont été adoptés conjointement par le ministère de la Justice et le CM et qui, depuis, n'ont pas été réactualisés⁶¹. L'article 30 de la LJNP, intitulé « Obligations fondamentales d'un juge », prescrit la conduite suivante pour un juge : s'abstenir de tout ce qui pourrait nuire à l'autorité et la dignité de la fonction juridictionnelle ou qui pourrait ébranler la confiance envers la prise de décision indépendante, impartiale et équitable des tribunaux ou envers l'impartialité des juges, que ce soit dans la vie civile, dans la vie professionnelle ou au-delà ; mettre en œuvre et défendre le principe d'indépendance de l'appareil judiciaire et sa bonne réputation ; observer les principes de déontologie judiciaire. Tout manquement aux obligations statutaires constitue une faute disciplinaire passible de sanctions. Les « Principes de déontologie judiciaire » sont énoncés dans un court document, qui comprend un préambule et des prescriptions concernant les obligations à remplir par les juges dans le cadre de la vie civile et dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que les obligations imposées à la profession. Les « Principes » sont publiés sur le site internet de

⁵⁷ Voir, par ex., *Komanický c. Slovaquie* (n° 6) du 12 juin 2012 (requête n° 40437/07) ; *Bubláková c. Slovaquie* du 15 février 2011 (requête n° 17763/07) ; *Keszeli c. Slovaquie* du 21 décembre 2010 (requête n° 34200/06) ; *Sirotnák c. Slovaquie* (requête n° 30633/06) et *Urík c. Slovaquie* (requête n° 7408/05), toutes les deux du 21 décembre 2010 ; *Berková c. Slovaquie* du 24 mars 2009 (requête n° 67149/01) ; *Pavlík c. Slovaquie* du 20 janvier 2007 (requête n° 74827/01).

⁵⁸ Article 249 du Code de procédure pénale.

⁵⁹ Article 116 du Code de procédure civile.

⁶⁰ Article 142(3) de la Constitution.

⁶¹ Elaborés à partir de la Loi relative au Conseil de la magistrature n° 185/2002 Coll., qui impose au CM d'établir, conjointement avec le ministre de la Justice, les principes de déontologie judiciaire.

L'Association des magistrats, qui compte quelque 450 membres et qui a aussi rédigé son propre code de déontologie et instauré un comité d'éthique pour discuter de dilemmes liés à l'éthique. Les deux codes ne sont pas contraignants et ne peuvent pas servir de base à l'évaluation de la conduite d'un juge ni à une procédure disciplinaire. Les questions d'éthique sont traitées au cours de la formation initiale et – parfois – dans le cadre de formations spécialisées proposées aux juges par l'École de la magistrature (voir ci-après).

85. L'appareil judiciaire a bien conscience qu'il est perçu par l'opinion publique comme un domaine où les manquements à l'éthique sont nombreux. Les représentants rencontrés et, en particulier, les juges eux mêmes ont laissé entendre à l'EEG que cette perception n'est rien d'autre que le résultat prévisible d'un système fondé sur le principe du contradictoire, où il y a, d'un côté, les gagnants et, de l'autre, les perdants. Ils ont également souligné que le manque de ressources en République slovaque se traduit par des retards judiciaires, qui suscitent du mécontentement à l'égard des processus judiciaires, nuisent à la confiance du public et contribuent à ce que le système soit perçu comme corrompu. Dans l'ensemble, les juges n'ont pas admis que les préoccupations causées par l'éthique judiciaire étaient légitimes et ont estimé qu'ils savaient quelle conduite adopter. Même si la plupart des juges rencontrés par l'EEG ne pensent pas qu'il soit nécessaire qu'un code déontologique énumère les valeurs fondamentales de l'appareil judiciaire (essentiellement parce qu'un tel texte est perçu comme se limitant à énoncer un idéal), élaborer un tel code, notamment en adaptant et en révisant les « Principes de déontologie judiciaire » en place, qui s'appliquent à l'ensemble de la sphère judiciaire, serait essentiel, en particulier compte tenu du degré de méfiance de l'opinion publique. Un vaste débat, auquel participerait la majorité des juges et qui aboutirait à un nouveau code écrit irait dans le sens du Manifeste du Gouvernement, dont l'un des objectifs est de rétablir la confiance envers l'appareil judiciaire et la primauté du droit. Une telle initiative contribuerait non seulement à atteindre cet objectif de manière proactive, mais enverrait aussi un message visible et pertinent sur la détermination des juges à préserver l'intégrité de leur fonction et à améliorer la confiance du public. Il serait aussi important de veiller à la bonne mise en œuvre du code une fois que celui-ci aura été adopté. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) de revoir et perfectionner les « principes de déontologie judiciaire » de sorte à ce qu'ils donnent des indications plus précises à l'ensemble des juges sur la conduite à adopter, l'intégrité de l'appareil judiciaire et la prévention de la corruption, et (ii) de veiller à la bonne application des « Principes » (par l'intermédiaire d'un mécanisme de surveillance et de sanctions) et de l'appuyer par des formations et des services de conseil et de consultation spécialisés.**

Conflits d'intérêts

86. Deux systèmes régissent les conflits d'intérêts dans l'appareil judiciaire. Le premier a été instauré en vertu de la Loi constitutionnelle sur la protection de l'intérêt général dans l'exercice de fonctions publiques (PIG), déjà mentionnée. Il s'applique aux juges de la Cour constitutionnelle, au Président de la Cour suprême et à son Vice-président ainsi qu'aux huit juges membres du Conseil de la magistrature (soit vingt-trois juges au total). La Loi de PIG définit les conflits d'intérêts et établit des mécanismes en faveur de leur prévention et de leur résolution⁶². Le reste de l'appareil judiciaire est soumis à la Constitution et à la LJNP, qui imposent un certain nombre d'obligations aux juges : 1) exercer leurs fonctions en toute impartialité ; 2) respecter les restrictions relatives aux emplois accessoires, notamment en produisant des attestations annuelles écrites sur l'honneur ; 3) déclarer régulièrement leur patrimoine ; et 4) révéler l'identité de leurs proches dont les activités professionnelles pourraient engendrer des conflits d'intérêts. Lorsqu'il existe des raisons suffisantes de douter de l'impartialité d'un juge, ce dernier doit se récuser en application de l'article 31 du Code de procédure pénale et des articles

⁶² Articles 3-8 de la Loi de PIG, voir section ci-dessus « Prévention de la corruption des parlementaires ».

14-17 du Code de procédure civile. Les « Principes de déontologie judiciaire » ne traitent pas spécifiquement la question des conflits d'intérêts.

87. Les situations de conflit d'intérêts dans l'appareil judiciaire slovaque sont perçues comme nombreuses. Les médias et représentants d'ONG rencontrés sur place par l'EEG ont avancé que les relations professionnelles et personnelles des juges seraient souvent là l'origine de conflits d'intérêt réels ou potentiels. À ce sujet, il est à noter que des données sur la fréquence des récusations chez les juges et les répercussions sur l'attribution et le transfert des affaires ne sont pas recueillies ni systématiquement analysées (voir aussi paragraphe 90 ci-après). S'il est vrai que la Loi de PIG établit dans une certaine mesure un cadre adapté à la prise en compte et la résolution des conflits d'intérêts, il n'en reste pas moins que la manière spécifique dont elle est mise en œuvre au sein du contexte judiciaire n'a pas été décrite suffisamment clairement. Qui plus est, il convient d'attirer l'attention sur le fait qu'elle ne s'applique qu'à une partie des juges. Pour l'essentiel du corps judiciaire, il n'existe pas de politique délibérée en faveur de la prévention et résolution des conflits d'intérêts ainsi que de l'atténuation des autres risques de corruption. Les juges interrogés par l'EEG ne semblaient pas bien connaître les différentes situations, en particulier les choix et décisions prises en-dehors du tribunal, susceptibles d'engendrer un conflit d'intérêts. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande qu'une politique ciblée de prévention et de résolution des conflits d'intérêts et des risques de corruption dans l'appareil judiciaire soit élaborée et dûment mise en application.** Cette politique pourrait notamment prévoir la révision de la législation en vigueur dans l'optique d'introduire une définition légale des situations constituant des conflits d'intérêts. En outre, il conviendrait de compléter toute nouvelle législation par des explications et des exemples concrets de situations de conflits d'intérêts potentiels ou réels, par exemple sous forme de lignes directrices, et de tester la validité de cette législation dans le cadre de programmes de formation spécialisés.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions

88. Aux termes de la Constitution, le droit d'un juge à exercer des activités d'entrepreneur et autres activités professionnelles peut être limité par la loi⁶³. Cette disposition est mise en œuvre en vertu de l'article 23 de la LJNP, qui dispose que les fonctions de juge sont incompatibles avec un emploi dans une autre organisme public ou dans la fonction publique, un contrat de travail, des relations de travail similaires, des activités d'entrepreneur, les fonctions de membre du comité de direction ou du conseil de surveillance d'une personne morale exerçant des activités commerciales ou toute autre activité économique ou lucrative, hormis la gestion de biens propres, des activités scientifiques, pédagogiques ou artistiques et les fonctions de membres du CM. En cas de doute, le CM doit se prononcer sur la révocation du juge ou la cessation de l'activité en cause. Dans les 30 jours suivant leur entrée en fonction, puis une fois par an, les juges doivent remettre une déclaration écrite sur l'honneur au CM indiquant : (1) le respect de l'article 23 ci-dessus mentionné ; (2) les avantages tirés d'activités/de fonctions autorisées ; (3) les proches⁶⁴ exerçant les fonctions de juge ou travaillant dans un tribunal ou pour le ministère de la Justice, y compris dans une organisation relevant de la compétence du ministère ; (4) tout changement de situation⁶⁵. Ces déclarations sont publiées (sans certaines informations personnelles ou données relatives à des biens immobiliers) avec les déclarations de patrimoine sur le site internet du CM (<http://www.sudnarada.gov.sk/majetkove-priznania-sudcov-slovenskej-republiky/>).

⁶³ Article 54 de la Constitution.

⁶⁴ Aux termes de l'article 116 du Code civil, un proche désigne un parent en ligne directe, un frère ou une sœur, le conjoint et les autres membres de la famille ou personnes similaires considérées proches les unes des autres, si les dommages subis par l'une d'entre elles sont raisonnablement considérés comme leur propre dommage.

⁶⁵ Article 31 de la LJNP.

89. Les juges qui entrent dans la catégorie des agents publics⁶⁶, à l'exception du Président et du Vice-président de la Cour suprême, ne sont pas soumis à l'article 8 de la Loi de PIG, qui impose une « période de latence » d'un an après la cessation de fonctions publiques. Dans le cas des autres catégories de juges professionnels, il n'existe pas de restrictions à l'exercice de certains emplois ou de certaines activités, rémunérées ou non, dans le secteur privé à la fin de l'exercice de fonctions judiciaires. L'EEG a estimé que cette spécificité n'était pas particulièrement préoccupante en République slovaque, dans la mesure où il n'arrive apparemment que très rarement que des juges quittent leurs fonctions pour exercer celles d'avocat, par exemple. Cet aspect doit toutefois continuer à être surveillé, compte tenu du risque de conflit d'intérêts.

Récusation ou retrait

90. Aux termes de l'article 31 du Code de procédure pénale, les juges et juges non professionnels doivent être récusés dans une affaire pénale dès lors qu'il existe des raisons suffisantes de douter de leur impartialité à l'égard de l'affaire ou de personnes physiques/morales directement impliquées dans la procédure, d'un avocat, de représentants légaux, de fondés de pouvoir ou de tout autre organe concerné par la même procédure. Un juge ou juge non professionnel qui a exercé les fonctions de procureur, d'enquêteur, de fonctionnaire de police, de représentant d'une association civile, d'avocat ou de fondé de pouvoir pour l'une des parties à l'affaire ou qui a tranché l'affaire à un niveau de juridiction inférieur ou supérieur doit aussi être soumis à récusation. Un juge peut se récuser lui-même ou être dessaisi sur demande d'une partie. Des règles similaires s'appliquent aux affaires de droit civil⁶⁷. Des informations ne sont pas recueillies ni analysées sur la fréquence des récusations et les répercussions sur l'attribution et le transfert des affaires.

Cadeaux

91. Les juges ayant le statut d'agents publics (à savoir, les juges de la Cour constitutionnelle, le Président de la Cour suprême et son Vice-président ainsi que les huit juges membres du CM) sont soumis aux règles relatives aux cadeaux énoncées dans la Loi de PIG. A ce titre, ils ne sont pas autorisés à demander, accepter ou inciter d'autres personnes à leur offrir des cadeaux ni à obtenir d'autres avantages liés à l'exercice de leur fonctions, à l'exception des cadeaux d'usage⁶⁸. En application de l'article 30(1) de la LJNP, des limitations identiques sont appliquées aux autres juges. L'interdiction d'accepter des pots-de-vin et d'abuser de sa fonction, prévue aux articles 326 et 328-336 du Code pénal, s'applique aussi. L'EEG a cru comprendre que recevoir des cadeaux n'est pas une pratique acceptable pour les juges.

Contacts avec les tiers et informations confidentielles

92. Un juge est tenu de garantir la confidentialité des informations dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions et au-delà, sauf dispositions contraires de la loi. Un président de tribunal, notamment d'une juridiction supérieure, peut libérer un juge de cette obligation, hormis en matière de vote. Cependant, même après avoir été dégagé de son devoir de confidentialité, un juge doit protéger les intérêts légitimes des parties. Dans l'exercice de ses fonctions, un juge n'est pas autorisé à communiquer ou recevoir unilatéralement des informations des parties ou de leur avocat ni à discuter avec eux du fond d'une affaire ou de certains aspects de la procédure, hormis dans les cas prescrits par la loi. Il doit aussi s'abstenir de faire des déclarations publiques sur des affaires qui n'ont pas été définitivement tranchées⁶⁹. Il n'existe pas de sanctions spécifiques pour les violations du devoir de confidentialité par des juges. Par contre,

⁶⁶ A savoir, les juges de la Cour constitutionnelle, le Président de la Cour suprême et son Vice-président ainsi que les huit juges membres du Conseil de la magistrature.

⁶⁷ Articles 14-17 du Code de procédure civile.

⁶⁸ Article 4(2)(b) de la Loi de PIG.

⁶⁹ Article 30 de la LJNP.

selon l'acte commis, les infractions aux devoirs prescrits par la LJNP sont passibles de sanctions disciplinaires ou pénales. Des sanctions pénales peuvent être prises, par exemple, pour des infractions d'abus de fonction, de corruption ou d'ingérence dans l'indépendance d'un tribunal. Par ailleurs, compromettre la sécurité d'informations classifiées, confidentielles ou à diffusion restreinte est passible de poursuites pénales en vertu des articles 319-320 et 353 du Code pénal.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

93. En dehors des vingt-trois juges qui en leur qualité d'agents publics déclarent leur patrimoine au Parlement en application de la Loi de PIG dans les mêmes conditions que les parlementaires (voir paragraphes 44-45 ci-dessus), le reste de l'appareil judiciaire est soumis aux règles prescrites par l'article 32 de la LJNP. Pendant leur mandat, ces juges doivent produire une déclaration, d'abord dans un délai de 30 jours suivant leur entrée en fonctions puis une fois par an. Dans cette déclaration, ils doivent donner des informations détaillées sur : (a) leurs biens immobiliers, y compris les titres de propriété, la date de l'acquisition et le prix d'acquisition, en cas d'acquisition sans frais en vertu de la Loi sur les prix⁷⁰; (b) leurs biens mobiliers d'une valeur supérieure à 6 600 EUR, y compris les titres de propriété, la date d'acquisition et le prix d'acquisition, en cas d'acquisition sans payer le prix courant ; (c) leurs participations et autres avoirs de plus de 6 600 EUR, y compris les titres de propriété, la date d'acquisition et le prix suivant les mêmes règles que ci-dessus ; (d) leurs biens mobiliers, droits de propriété et autres biens de moins de 6 600 EUR si leur valeur courante globale dépasse 16 600 EUR ; (e) tout revenu perçu pendant l'année calendaire précédente. Les déclarations précisent aussi la situation financière du conjoint et des enfants (mineurs) vivant dans le même foyer.⁷¹ Elles sont remplies par voie électronique, chaque juge possédant un nom d'utilisateur et un mot de passe. Chaque juge joint à sa déclaration une déclaration sur l'honneur certifiant qu'il n'a pas connaissance de revenus touchés par des personnes partageant son foyer qui pourraient être considérés comme des revenus ou produits d'origine malhonnête non déclarés. Toutes les données sont communiquées au Président du Conseil de la magistrature, qui veille à ce qu'elles soient vérifiées et publiées, chaque année, sur un site internet désigné (<http://www.sudnarada.gov.sk/majetkove-priznaniasudcov-slovenskej-republiky/>).

94. Le GRECO note que les seuils de déclaration des biens en vigueur pour les juges n'entrant pas dans la catégorie des agents publics sont beaucoup plus bas que ceux fixés pour les parlementaires et les membres sélectionnés de l'appareil judiciaire et qu'ils sont mieux adaptés aux conditions économiques et aux traitements en place dans l'appareil judiciaire en République slovaque. Par contre, l'absence d'obligation de déclarer les éléments de passif, en particulier les dettes, et les cadeaux dépassant une certaine valeur est à regretter. C'est pourquoi, dans le cadre de leurs tentatives déclarées de rétablir la confiance du public envers la primauté du droit et l'appareil judiciaire, **le GRECO recommande aux autorités d'imposer aux juges non couverts par la Loi constitutionnelle sur la protection de l'intérêt public dans l'exercice de leurs fonctions par des agents publics de déclarer les éléments de passif (par exemple, les dettes et les prêts) et cadeaux dépassant une certaine valeur.**

Contrôle et mise en œuvre

Contrôle de la déontologie judiciaire et conflits d'intérêts

95. Aux termes de l'article 53 de la LT, les présidents de tribunaux doivent vérifier le respect de la déontologie judiciaire par les juges ainsi que de la dignité et de l'intégrité de la procédure judiciaire. De même, plus globalement, ils doivent contrôler les résultats

⁷⁰ N° 18/1996 Coll.

⁷¹ En cas de contrat de mariage prévoyant une réduction/extension du périmètre légal des biens conjoints ou de leur administration, la situation financière du conjoint doit être déclarée séparément de celle du juge.

des juges et s'assurer que ces derniers mettent en œuvre les obligations dictées par la LT et les autres lois applicables, dont celles relatives à la récusation pour cause de conflit d'intérêts. En cas d'infraction, ils doivent examiner la question avec le juge concerné et, si nécessaire, lui imposer une mesure corrective. Les présidents de tribunaux peuvent aussi engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge ou faire en sorte qu'il soit soumis à des poursuites judiciaires par une autorité compétente⁷². En outre, s'agissant des juges entrant dans la catégorie des agents publics, le respect des règles relatives aux conflits d'intérêts énoncées dans la Loi de PIG est vérifié par la Commission du Conseil national chargée de l'examen des incompatibilités de fonctions. Compte tenu du fait que les hauts niveaux de manquements à l'éthique et de conflits d'intérêts au sein de l'appareil judiciaire perçus par l'opinion publique sont déjà décrits dans une autre section du présent rapport, le GRECO ne peut que renouveler son invitation aux autorités à élaborer une politique ciblée de prévention et de résolution des conflits d'intérêts et des autres risques de corruption existant dans l'appareil judiciaire et de réviser et adapter les « Principes de déontologie judiciaire » afin qu'ils répondent pleinement aux exigences accrues en matière de déontologie. Il convient d'accorder une attention prioritaire à la prise de sanctions appropriées pour les manquements à l'éthique et aux règles, en vigueur et prochainement à venir, relatives aux conflits d'intérêts par le biais de procédures pertinentes. De même, la bonne mise en œuvre de la recommandation concernant le renforcement des pouvoirs de surveillance de la Commission chargée de l'examen des incompatibilités de fonctions (voir paragraphe 52 ci-dessus) aurait un effet positif et permettrait d'améliorer le respect des règles sur les conflits d'intérêts par les juges appartenant à la catégorie des agents publics en vertu de la Loi de PIG.

Vérification des déclarations de patrimoines et des emplois accessoires

96. Les déclarations de fonctions, d'emplois, d'activités et de patrimoine des juges appartenant à la catégorie des agents publics sont vérifiées par la Commission du Conseil national chargée de l'examen des incompatibilités de fonctions comme celles des parlementaires⁷³. Le reste de l'appareil judiciaire est soumis aux pouvoirs de contrôle du CM. Si un juge omet de produire, dans le délai imparti, une attestation sur l'honneur concernant ses activités professionnelles accessoires ou une déclaration de patrimoine, le Président du CM doit lui rappeler ce devoir dans un délai de 30 jours. Comme mentionné précédemment, si le CM conclut qu'une fonction ou activité particulière est incompatible avec la fonction de juge, son Président doit décider s'il convient de mettre un terme à la fonction judiciaire exercée ou à la fonction/activité en cause. Dans le cadre de sa vérification visant à déterminer si les attestations sur l'honneur et déclarations de patrimoine produites sont dûment remplies, le CM peut demander à un juge de fournir des informations complémentaires dans un délai de 30 jours. Si, l'examen d'une déclaration de patrimoine révèle que la valeur déclarée dépasse le traitement du juge et ses autres revenus déclarés, le Président du CM doit demander au juge concerné de justifier l'origine de ses biens. Il peut aussi lui demander de produire, dans un délai de 60 jours, une copie de sa déclaration d'impôts ou des documents certifiant les revenus ou l'acquisition des biens (y compris leur montant). Lorsqu'un juge ne remplit pas les obligations ci-dessus ou fournit des informations insuffisantes, le CM peut adresser au ministre de la Justice une demande d'ouverture de procédure disciplinaire ou engager lui-même une telle procédure.

97. Lorsqu'elle constitue une violation du devoir ou un manquement au devoir, la non-production d'une attestation sur l'honneur ou d'une déclaration de patrimoine est considérée comme une faute disciplinaire.⁷⁴ Selon sa nature et sa gravité, l'acte commis par un juge peut entrer dans trois catégories qui donnent chacune lieu à d'autres sanctions disciplinaires :

⁷² Article 42(3) de la LT.

⁷³ Se reporter à la section ci-dessus « Prévention de la corruption des parlementaires ».

⁷⁴ La responsabilité disciplinaire est régie par les articles 115-138 de la LJNP.

- Faute disciplinaire légère, passible d'une ou de plusieurs des sanctions suivantes :
 - (a) rappel à l'ordre ;
 - (b) retenue de 30 % sur le traitement pendant une durée pouvant aller jusqu'à 6 mois ;
 - (c) destitution des fonctions de Président de tribunal ;
 - (d) adoption et publication d'une décision indiquant que le juge n'a pas prouvé, de la manière prescrite par la loi, l'origine de l'augmentation de ses revenus pour l'année de référence (en l'occurrence, une sanction spéciale n'est prescrite que pour la non-production d'une déclaration de patrimoine ou la production d'une fausse déclaration) ;

- Faute disciplinaire grave, pouvant donner lieu aux sanctions suivantes :
 - (a) mutation dans une juridiction inférieure ;
 - (b) retenue de 50 % à 70% sur le traitement pour une durée comprise entre 3 mois et 1 an ;
 - (c) adoption et publication d'une décision indiquant que le juge n'a pas prouvé, de la manière prescrite par la loi, l'origine de l'augmentation de ses revenus pour l'année de référence, ce qui a pour conséquence de porter atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction ou de menacer la confiance envers l'administration indépendante, impartiale et équitable de la justice (en l'occurrence, une sanction spéciale n'est prise qu'en cas de violation de la loi en rapport avec l'obligation de produire une déclaration de patrimoine) ;

- Faute disciplinaire lourde, incompatible avec les fonctions de juge et conduisant à une révocation.

98. Ces dernières années, une seule procédure a été engagée à l'encontre d'un juge pour une violation présumée des règles relatives aux déclarations de patrimoine,⁷⁵ ce qui pourrait être révélateur du nombre de défaillances inhérentes aux régimes de contrôle décrits précédemment. S'agissant de la surveillance exercée par le Conseil de la magistrature, les autorités reconnaissent elles-mêmes que la vérification des déclarations de patrimoine est purement formelle. Même si elles sont demandées, les informations relatives aux proches ne sont pas contrôlées et lorsqu'elles manquent dans une déclaration, aucune sanction n'est prise ; le juge concerné est simplement prié de remplir le formulaire. Il apparaît aussi clairement que les ressources humaines et matérielles à la disposition du CM sont insuffisantes pour permettre une vérification de bonne qualité des déclarations produites par plus de mille trois cents juges. Si l'on considère le faible niveau de confiance de l'opinion publique dans l'appareil judiciaire, évoqué plus haut, il est essentiel de renforcer, en particulier, le contrôle des déclarations de patrimoine pour garantir l'efficacité du système. C'est pourquoi, **le GRECO recommande de renforcer les mesures visant à assurer le respect des règles applicables aux déclarations de patrimoine visées dans la Loi relative aux juges et juges non professionnels, notamment en garantissant une vérification plus approfondie des déclarations, en dotant l'autorité de contrôle compétente de ressources humaines et matérielles suffisantes et en sanctionnant systématiquement les infractions identifiées.**

99. Concernant le contrôle exercé par la Commission parlementaire chargée de l'examen des incompatibilités de fonctions, le libellé actuel de la Loi de PIG est relativement restrictif et n'autorise pas la commission à engager une procédure d'office. C'est précisément l'argument qu'un juge de la Cour constitutionnelle a fait valoir pour contester la transmission de ses observations à la Commission (car, aux termes de la loi, ces observations ne doivent être produites qu'en cas de demande d'ouverture d'une

⁷⁵ En 2011, le président du tribunal du district de Poprad a demandé l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge soupçonné d'avoir commis une faute disciplinaire, à savoir la dissimulation, dans la déclaration de patrimoine de 2009, de l'acquisition de près de 5 000 m² de terres arables en propriété exclusive. La procédure disciplinaire en question est toujours en cours.

procédure). Le GRECO note avec satisfaction que la prochaine révision de la Loi de PIG permettra à la Commission d'engager des procédures même en l'absence de demande. S'agissant des autres défaillances relevées au niveau du fonctionnement de la Commission, une mise en œuvre satisfaisante de la recommandation formulée au paragraphe 52 ci-dessus devrait permettre d'améliorer, entre autres, le contrôle des activités professionnelles accessoires et des déclarations de patrimoine des vingt-trois juges entrant dans la catégorie des agents publics.

Autres obligations

100. Concernant les violations d'autres obligations, en 2008, 36 procédures disciplinaires ont été engagées à l'encontre de juges. Malheureusement, il n'existe pas de données disponibles sur le nombre de sanctions prises dans ces affaires.⁷⁶ En 2010, 18 procédures disciplinaires ont été ouvertes, dont l'une pour insuffisance professionnelle. Dans huit cas, des sanctions ont été prises, dont une rétrogradation, deux blâmes et quatre retenues sur le traitement temporaires. Cinq autres procédures sont toujours en cours, quatre ont été suspendues et une a été transférée au ministère public.⁷⁷ En 2011, 7 procédures disciplinaires ont été engagées et 6 autres étaient en suspens depuis 2010. En 2012, 3 procédures ont été engagées, 10 étaient en attente à partir de 2011 et une en 2010.

101. En application de l'article 29a de la LJJNP, les juges et juges non professionnels jouissent d'une immunité de fonction. A ce titre, ils ne peuvent pas être poursuivis pour leurs décisions, y compris après avoir quitté leurs fonctions. La réforme législative de 2012 a conduit à la suppression de l'immunité de juridiction pour les infractions mineures (« actes délictueux ») dans le cas de l'ensemble des catégories de juges et de l'immunité pénale dans le cas des juges de la Cour constitutionnelle. C'est à la Cour constitutionnelle qu'il incombe d'autoriser l'exercice de poursuites pénales à l'encontre de juges de tribunaux ordinaires et leur mise en détention⁷⁸. Si, dans l'exercice de ses fonctions, un juge commet un abus de fonction aggravé ou une infraction de corruption, il est soumis à la compétence de la Cour pénale spécialisée. Les juges non professionnels, eux, ne peuvent être poursuivis et mis en détention pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires qu'avec l'autorisation du CM. Entre le 1^{er} janvier 2003 et le 31 août 2013, cinq juges ont été poursuivis pour avoir accepté un pot-de-vin (Section 329 du Code pénal) et pour des activités criminelles connexes.

Conseils, formation et sensibilisation

102. L'article 30(7) de la LJJNP impose aux juges d'améliorer leurs connaissances professionnelles et de profiter des possibilités de se former qui leur sont offertes. Les juges doivent aussi contribuer à la formation des moins expérimentés d'entre eux, sauf si l'exercice de leurs fonctions judiciaires les en empêche. Les autorités ont indiqué que le fait pour un juge de participer à des séminaires et des missions d'études ou de contribuer à des publications professionnelles et à des conférences est une condition préalable essentielle à sa promotion professionnelle. Ceci étant, seule la formation initiale de juge reste obligatoire.

103. La formation initiale et continue est dispensée par l'Ecole de la magistrature. Cette dernière, qui est une personne morale indépendante et une organisation budgétaire à but non lucratif rattachée au ministère de la Justice, fonctionne depuis 2004. Les plans de formation annuels sont élaborés par le Conseil de l'Ecole, à partir des contributions à la

⁷⁶ Systèmes judiciaires européens, édition 2010 (données 2008) : Efficacité et qualité de la justice, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

⁷⁷ Quatrième rapport d'évaluation sur les systèmes judiciaires européens, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), 20 septembre 2012.

⁷⁸ Article 136(1-4) de la Constitution.

fois du CM et du ministère de la Justice⁷⁹. Les présidents de tribunaux sont tenus de coopérer avec l'Ecole⁸⁰ et de lui soumettre chaque année des propositions de programme. L'Ecole emploie 32 personnes, dont 14 travaillent à Pezinok et 18 dans le centre pédagogique détaché d'Omšenie. Les activités de formation sont mises en œuvre à Omšenie, à l'institut de l'éducation du ministère de la Justice. Ce dernier dispose apparemment de locaux relativement petits, ce qui nécessite de répéter un grand nombre des actions de formation. L'absentéisme est un autre problème, qui est géré en imposant le remboursement des frais de formation à ceux qui ratent une action de formation sans raison valable et sans avoir annulé leur inscription au préalable.⁸¹ Concernant la déontologie judiciaire, des programmes de formation sont régulièrement proposés par l'Ecole de la magistrature sur des questions telles que « La sensibilisation à l'intégrité », « La responsabilité disciplinaire des juges », ou « La responsabilité des dommages causés dans l'exercice d'une fonction publique ».

104. Le GRECO note qu'en 2011, le système de stages à différents postes des tribunaux, sous l'encadrement d'un tuteur, a été supprimé. Selon un grand nombre d'interlocuteurs, cette décision aurait eu des répercussions négatives sur la qualité des candidats au poste de juge. La réintroduction de ce système est actuellement envisagée comme un moyen de redynamiser la formation préparatoire et de permettre une forme de « contrôle d'intégrité » auprès des futurs juges potentiels. Le GRECO est certes pleinement favorable à cette initiative, mais considère toutefois qu'il importe tout autant d'accorder une attention particulière à la formation continue ainsi qu'aux services de consultation et de conseil assurés aux juges en fonction sur les questions de l'intégrité, des conflits d'intérêts et de la prévention de la corruption. Comme mentionné dans la recommandation formulée au paragraphe 85 ci-dessus, l'un des principaux objectifs de cette formation et de ces services de consultation et de conseil serait de promouvoir les « principes de déontologie judiciaire », qui sont à réviser, et leur mise en œuvre systématique.

105. Il n'existe pas de canaux particuliers pour diffuser au public des informations sur la conduite attendue de la part des juges. La seule obligation en la matière impose aux tribunaux de publier l'ensemble de leurs décisions définitives sur leur site internet dans un délai de 15 jours ouvrables. Les décisions finales des commissions disciplinaires doivent, elles, être publiées sur le site internet de la Cour suprême.

106. Le grand public a la possibilité de signaler des actes de corruption au sein de l'appareil judiciaire par le biais d'une ligne téléphonique spéciale, mise en place en janvier 2013 par le ministère de la Justice. Les informations communiquées doivent inclure la date ainsi que des données spécifiques et vérifiables concernant l'acte présumé de corruption, de trafic d'influence ou d'abus de fonction tel que défini par le Code pénal. Selon les autorités, les appels reçus à ce jour ont porté essentiellement sur le processus décisionnel des tribunaux et des juges (allégations de parti pris dans les procédures), processus dans lequel le ministère de la Justice n'est pas autorisé à s'ingérer. Depuis avril 2013, 33 appels ont été enregistrés, dont aucun n'a conduit à la conclusion qu'il y avait raisonnablement lieu de soupçonner un juge d'avoir commis des actes de corruption.

⁷⁹ Article III (2) du Statut de l'Ecole de la magistrature de la République slovaque.

⁸⁰ Article 74(1.d) de la LT.

⁸¹ http://wwwold.justice.sk/a/wfn.aspx?pg=ld&htm=ld/ja_bi.htm.

V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

107. Aux termes de la Constitution, le ministère public de la République slovaque protège les droits et intérêts légitimes des personnes physiques, des personnes morales et de l'Etat. Il est dirigé par le Procureur général, qui est nommé et révoqué par le Président, sur proposition du Conseil national⁸². La Loi relative au ministère public (LMP)⁸³ régit le statut, les compétences, l'organisation et l'administration du ministère ainsi que le statut et les compétences du Procureur général et des autres procureurs. Elle définit le ministère public comme un système uniforme, hiérarchiquement organisé, autonome d'organismes publics, dirigé par le Procureur général, dans lequel les procureurs « agissent selon des liens de subordination et de supériorité ». Le ministère public est chargé de conduire les poursuites pénales et de contrôler la légalité des procédures pénales, d'exercer les pouvoirs du ministère public dans des procédures judiciaires devant les tribunaux, de représenter l'État dans les procédures pénales, de vérifier la légalité des actes des autorités publiques, de participer à la prévention et la répression de la criminalité ainsi qu'à l'élaboration des textes législatifs et de remplir d'autres missions/obligations prescrites par d'autres lois ou des traités internationaux. Il n'est pas rattaché à une branche particulière du pouvoir, la garantie de son autonomie étant renforcée par une interdiction d'adhérer à un parti politique⁸⁴ et par l'approbation directe de son budget par le Conseil national auquel le Procureur général doit rendre compte. Il convient de noter que certaines dispositions essentielles de la LMP⁸⁵ ont été contestées devant la Cour constitutionnelle par le Procureur général et le Président de la République (du fait de possibles interférences avec le statut autonome du Service et l'impartialité des décisions des procureurs) et suspendues à compter de 2011. L'analyse ci-après concerne donc seulement les dispositions légales actuellement en vigueur.

108. La structure interne du ministère public correspond au système des tribunaux et comprend trois niveaux. La première instance est représentée par 54 bureaux du procureur de district, dirigés par des procureurs de district, et la deuxième, par 8 bureaux du procureur régionaux, dirigés par des procureurs régionaux. Le niveau le plus élevé est celui du bureau du Procureur général, qui gère les activités du ministère public soit directement, soit par le biais de procureurs en chef, de procureurs désignés ou d'autres agents. Le bureau des poursuites spéciales est une composante autonome du bureau du Procureur général qui est compétente, entre autres, pour les infractions de corruption commises par des parlementaires, des juges ou des procureurs. En avril 2013, la République slovaque comptait un total de 899 procureurs (491 hommes et 408 femmes).

109. Le statut, les droits, les obligations et la responsabilité des procureurs sont régis par la Loi relative aux procureurs et aux procureurs stagiaires (LPPS). Les procureurs doivent remplir leurs fonctions dans le respect de la loi et avec les moyens prévus par cette dernière, protéger l'intérêt général, respecter les droits de l'homme, la dignité humaine, les libertés et droits fondamentaux et agir avec équité et impartialité⁸⁶. En règle générale, les instructions du Procureur général ont un caractère contraignant pour

⁸² Articles 149-151 de la Constitution.

⁸³ Loi n° 153/2001 Coll.

⁸⁴ Article 54 de la Constitution, article 8(3d) de la LMP et article 26 de la Loi relative aux procureurs et aux procureurs stagiaires, n° 154/2001 Coll.

⁸⁵ A l'origine, la LMP avait prévu des changements dans les procédures concernant la délivrance d'avis par le Procureur général et la procédure de sélection pour les procureurs et procureurs en chef, la composition des commissions disciplinaires et l'ensemble de personnes habilitées à déposer une demande d'ouverture de ces processus. La LMP devait introduire le concept de l'incompatibilité de la fonction de procureur en chef avec la participation au Conseil des procureurs. Certaines des fonctions du procureur en chef devaient être supprimées et les procureurs stagiaires devaient acquérir le statut de fonctionnaire exerçant les fonctions d'assistant d'un procureur.

⁸⁶ Articles 26 de la LPPS et articles 3-5 de la LMP.

ses subordonnés. Les liens hiérarchiques sont décrits en détail à l'article 6 de la LMP ; ils confèrent aux procureurs en chef le pouvoir de donner des instructions écrites à leurs subordonnés. Nulle autre personne ou institution ne peut donner d'instructions à un procureur quant à la manière d'agir ou à la décision à prendre dans une affaire donnée. Il est également interdit aux procureurs en chef de donner des instructions dites « négatives » à leurs subordonnés.

110. Le ministère public jouit d'une autonomie suffisante pour pouvoir remplir sa mission. La nature et le périmètre de ses compétences sont clairement établis par la loi. Il rend périodiquement et publiquement compte de ses activités en soumettant chaque année un rapport au Parlement. Ceci étant, des préoccupations quant à la partialité des décisions prises dans certaines affaires mettant en cause des hauts responsables politiques accusés d'avoir commis des actes délictueux dans l'exercice de leurs fonctions ou dans des affaires liées au financement de partis politiques où des poursuites n'ont pas été conduites ou l'ont été mais pas dans un délai opportun sont considérées par la société civile et les médias comme une menace à l'indépendance des procureurs⁸⁷. De même, le fonctionnement du ministère public a largement pâti de l'absence, pendant plus de deux ans, d'un Procureur général légitime à la suite du refus du Président de nommer un candidat proposé par le Parlement⁸⁸. L'intérim a été assuré par le Procureur général par intérim (premier adjoint). Compte tenu de l'importance du mandat du ministère public et des fonctions confiées au Procureur général, le GRECO invite vivement les autorités à prendre des mesures d'urgence pour éviter qu'à l'avenir, on évite des périodes de vacance aussi longues.

Services de poursuite autonomes et collégiaux

111. Des services de poursuite autonomes et collégiaux ont été mis en place au niveau du bureau du Procureur général et des bureaux du procureur régionaux. Ils comprennent des assemblées de procureurs et des conseils de procureurs. Les membres de ces derniers sont élus au sein des différentes assemblées, au scrutin secret, pour un mandat de trois ans. Les conseils de procureurs sont chargés, entre autres, d'émettre des avis sur le projet de budget des différents bureaux de procureurs et des plans d'activité annuels et de formuler des avis sur les plaintes déposées contre des procureurs. Le Conseil général des procureurs est l'organe de coordination des conseils des procureurs ; il réunit leurs présidents. Il émet des avis sur le projet de budget et les plans annuels d'activité du ministère public et rédige des textes de loi relatifs à son mandat et à ses pouvoirs. De plus, il émet des avis sur la mutation de procureurs à d'autres fonctions, la nomination au poste de procureur en chef et la démission d'office, approuve ou refuse la nomination ou la démission d'un procureur au/du Bureau de poursuites spéciales, approuve les principes régissant la promotion des procureurs. D'autres organes collégiaux existent, tels que la commission de sélection et la commission disciplinaire (voir ci-après), dont les membres sont nommés par le Procureur général, sur proposition du Conseil général des procureurs.

112. Le haut niveau d'auto-gouvernance du ministère public est à saluer et d'une grande importance pour que le ministère reste autonome et hermétique à toute influence extérieure susceptible de conduire à des pratiques de corruption. Pour autant, le fait que le système de subordination hiérarchique n'interdise pas aux responsables des bureaux d'être élus au sein des conseils des procureurs et d'autres organes risque de nuire à l'essence même de ces organes et d'estomper la limite entre ces derniers et les hiérarchies officielles. En outre, l'impression de partialité dans les processus décisionnels de ces organes pourrait être amplifiée du fait de la possibilité qui existe de nommer des responsables de bureaux du procureur sans organiser de concours (voir paragraphe 116 ci-après). Même si la mise en place et le fonctionnement des services de poursuite ne

⁸⁷ Transparency International, Evaluation du système national d'intégrité. République slovaque 2012.

⁸⁸ Le nouveau Procureur général a été finalement nommé par le Président de la République le 17 juillet 2013.

sont régis par aucune norme internationale, il pourrait être prudent pour les autorités d'envisager d'instaurer une interdiction pour les responsables des bureaux du procureur (ou au moins pour le Procureur général et son premier adjoint) d'être élus au sein des services de poursuite autonomes et collégiaux et, plus particulièrement, à la commission de sélection et la commission disciplinaire.

Recrutement, carrière et conditions de service

113. Les critères de recrutement pour les procureurs et assistants du procureur sont énoncés dans la LPPS. Pour pouvoir être nommés procureur, les candidats doivent être de nationalité slovaque et avoir leur résidence permanente en République slovaque, être âgés d'au moins 25 ans, être titulaires d'un diplôme universitaire en droit, jouir de la pleine capacité juridique, être d'une réputation, d'une intégrité et d'une moralité irréprochables pour garantir la bonne exécution des fonctions de procureur, parler couramment la langue officielle, ne pas être membre d'un parti ou d'un mouvement politique, avoir réussi un examen judiciaire professionnel et avoir consenti par écrit à leur affectation à un bureau de procureur particulier⁸⁹. Une personne ne peut être considérée intègre dès lors qu'elle a été condamnée pour une infraction commise délibérément (telle qu'un abus de fonction par un agent public ou une infraction de corruption). Pour prouver leur intégrité, les candidats doivent produire un extrait de casier judiciaire datant de trois mois au maximum.

114. Les candidats au poste d'assistant du procureur doivent être titulaires d'un master en droit délivré par une université slovaque ou étrangère et jouir d'une réputation irréprochable. Les assistants du procureur sont des agents publics⁹⁰. Après trois ans de service continu, au cours desquels ils sont soumis à une évaluation permanente, les candidats peuvent passer un examen de qualification.

115. La grande majorité des procureurs sont d'abord recrutés comme stagiaires, lesquels sont soumis aux mêmes critères que les assistants du procureur. Les postes vacants sont pourvus par concours, organisés en fonction des besoins d'un bureau du procureur de district ou régional. Les concours sont annoncés par le Procureur général, habituellement sur le site internet de son bureau. Ils sont coordonnés par une commission de sélection composée de cinq membres choisis parmi des procureurs en chef par le Procureur général, sur proposition du Collège des procureurs. Le concours comporte des épreuves écrites et orales. Les dossiers sont conservés et le protocole est signé par chaque membre de la commission. Lors de l'épreuve écrite, les candidats doivent répondre à des questions et traduire un texte dans une langue étrangère. Des points leur sont attribués pour chaque partie de l'épreuve. Un entretien avec la commission vise à vérifier les connaissances professionnelles du candidat et son expérience pratique dans les domaines pénal et non pénal du droit, ses compétences de communication à l'oral, ses aptitudes linguistiques et rhétoriques ainsi que sa maîtrise de la terminologie juridique (emploi précis et juste). Le candidat doit aussi expliquer ses motivations pour exercer les fonctions de procureur stagiaire. La commission examine les résultats de la procédure de sélection, fixe l'ordre des candidats retenus et soumet la liste correspondante à la décision du Procureur général. Des réclamations et demandes de réexamen de la procédure suivie par la commission de sélection peuvent être adressées au Procureur général.

116. La promotion des procureurs se fait sur concours par le Procureur général. Un règlement spécial a été élaboré pour la sélection des procureurs en chef. Il vise à vérifier les connaissances, les compétences spécialisées, les compétences linguistiques, la santé, l'équilibre mental des candidats et d'autres éléments nécessaires ou indiqués compte tenu du périmètre des fonctions à remplir⁹¹. Si aucun des candidats ne possède les

⁸⁹ Article 6 de la LPPS.

⁹⁰ Statut régi par la Loi n° 400/2009 Coll. sur le service civil, telle que modifiée.

⁹¹ Article 20 de la LPPS.

compétences requises ou en l'absence de candidats, le Procureur général peut, après consultation du Collège des procureurs, procéder à une nomination sans qu'un concours ne soit organisé.

117. Les procureurs sont nommés par le Procureur général pour un mandat illimité.⁹² Comme mentionné précédemment, le Procureur général est nommé par le Président de la République, sur proposition du Parlement, pour un mandat de sept ans non renouvelable.

118. Une évaluation des procureurs est obligatoire en cas de concours ou de procédure disciplinaire⁹³ mais n'est pas effectuée régulièrement. Elle est aussi demandée par un procureur à la fin de son mandat. Les procureurs sont évalués par les responsables de bureau en fonction de différents critères : professionnalisme dans la prise de décision, rapidité des procédures, connaissance des règlements généralement contraignants, autodiscipline et normes et compétences professionnelles. Un procureur peut contester une évaluation auprès du responsable du bureau. Si elle est rejetée, sa réclamation sera examinée par le conseil de procureurs compétent.

119. Le traitement d'un procureur comprend un traitement de base et une rémunération supplémentaire liée à l'exercice de la fonction⁹⁴. Le traitement de base d'un procureur employé au bureau du Procureur général correspond à celui d'un juge de la Cour suprême, à savoir 1,3 fois le traitement d'un membre du Conseil national (3 065,40 EUR). Celui des procureurs des bureaux du procureur de district ou régionaux est calculé en fonction d'une moyenne établie par la législation en vigueur⁹⁵. Aux termes de l'article 95(3) de la LPPS, le traitement moyen d'un procureur correspond au traitement du premier groupe, quatrième échelon (équivalent au traitement moyen d'un juge, établi suivant une autre loi). Le tableau ci-après indique les traitements de base des procureurs au 1^{er} janvier 2012 :

| Echelon de traitement | Années d'expérience | Groupe de traitement | | | |
|-----------------------|---|----------------------|------------|------|------------|
| | | I. | | II. | |
| 1 ^{er} | Jusqu'à la fin de la troisième année de pratique | 85% | 2 004,30 € | 90% | 2 122,20 € |
| 2 ^e | A partir du début de la quatrième année de pratique | 90% | 2 122,20 € | 95% | 2 240,10 € |
| 3 ^e | A partir du début de la septième année de pratique | 95% | 2 240,10 € | 100% | 2 358,00 € |
| 4 ^e | A partir du début de la dixième année de pratique | 100% | 2 358,00 € | 105% | 2 475,90 € |
| 5 ^e | A partir du début de la treizième année de pratique | 105% | 2 475,90 € | 110% | 2 593,80 € |

⁹² Article 8 de la LPPS.

⁹³ Article 31 de la LPPS.

⁹⁴ Article 94 de la LPPS.

⁹⁵ Loi n° 120/1993 Coll. sur les conditions de rémunération de certains fonctionnaires constitutionnels de la République slovaque.

| | | | | | |
|----------------|--|-------|-----------------|-------|-----------------|
| 6 ^e | A partir du début de la seizième année de pratique | 110 % | 2 593,80 EUR | 115 % | 2 711,70 EUR |
| 7 ^e | A partir du début de la dix-neuvième année de pratique | 115 % | 2 711,70 EUR | 120 % | 2 829,60 EUR |
| 8 ^e | A partir du début de la vingt-deuxième année de pratique | 120 % | 2 829,60 EUR | 125 % | 2 947,50 EUR |

120. Une rémunération supplémentaire est versée pour les tâches de gestion et fixée par bureau. Les procureurs ont aussi droit à une somme forfaitaire mensuelle pour l'exercice des fonctions de poursuites, équivalente à 1/12^e de la moitié d'un traitement de base, ainsi qu'à un 13^e et 14^e mois. Par contre, ils n'ont pas droit à des avantages, hormis les véhicules de service mis à la disposition du Procureur général et de ses adjoints, qui sont financés par le budget du bureau du Procureur général. Les dépenses sont vérifiées chaque année par la Cour des comptes. Le traitement annuel brut moyen d'un procureur du 1^{er} échelon est de 24 051,60 EUR et celui du Procureur général de 56 282,28 EUR. Ces deux dernières années, les traitements ont été gelés au niveau de 2011.

Gestion des affaires et procédure

121. Les procureurs interviennent dans les affaires pénales, civiles et administratives. Aux termes du Code de procédure pénale, ils sont tenus d'engager des poursuites pour toutes les infractions pénales portées à leur connaissance, de superviser les enquêtes et de vérifier leur légalité et leur rapidité. L'organisation et la gestion du travail au sein du ministère public sont régies par des instructions du Procureur général⁹⁶. Les affaires sont attribuées au niveau des districts et des régions par les responsables des bureaux du procureur et, au niveau du bureau du Procureur général, par les responsables de service et chefs de division. Ces responsables décident également du retrait ou de la réattribution des affaires. La LMP dispose que les instructions des supérieurs doivent être communiquées sous forme écrite. Lors d'une procédure judiciaire, un procureur de rang inférieur n'est pas tenu de respecter les instructions données par son supérieur si les éléments de preuve évoluent. Dans les procédures pénales et civiles, seul un supérieur direct peut donner ce que l'on appelle des « instructions négatives »⁹⁷. La LMP fait obligation aux procureurs de rang inférieur de déroger aux instructions lorsque s'y conformer entraînerait la perpétration d'une infraction pénale, d'un délit ou de toute autre faute ou infraction disciplinaire, sous réserve de motiver en bonne et due forme cette décision par écrit. Un subordonné peut également refuser de se conformer à des instructions dans d'autres cas de figure prévus par la loi. Si un procureur subordonné estime qu'une instruction va à l'encontre de la loi ou de son avis juridique, il est fondé à soumettre une demande écrite argumentée de dessaisissement de l'affaire, son supérieur étant tenu de donner une suite positive à ladite demande. Un procureur de rang supérieur peut, à tout moment, sur décision écrite motivée, reprendre une affaire ou la confier à un autre subordonné. La pratique montre que les affaires sont attribuées en fonction de la spécialisation et de la charge de travail des personnels et que les dessaisissements sont liés à l'incapacité à travailler sur un dossier pendant une longue

⁹⁶ N° 6/2012 du 29 février 2012.

⁹⁷ Dans une procédure pénale, un supérieur ne peut donner à l'un de ses subordonnés l'instruction de ne pas engager de poursuites ou de les interrompre, de ne pas porter d'accusation, de ne pas déposer de demande de placement en détention provisoire d'un justiciable, de ne pas interjeter appel contre un justiciable, de ne pas intenter d'action ou renvoyer l'affaire devant une autre juridiction. Dans une procédure civile, un supérieur ne peut donner l'instruction de ne pas déposer une demande d'ouverture de procédure, de ne pas intervenir dans une procédure déjà engagée, de ne pas faire appel d'une décision judiciaire dans une procédure de cette nature, de ne pas introduire de recours ou rendre d'avis.

période, quelle qu'en soit la raison. La décision d'un procureur de ne pas engager de procédure pénale ou de mettre un terme aux poursuites peut faire l'objet d'un appel auprès de son supérieur dont la décision est définitive.

122. Les articles 5(d) de la LMP et 26(1)(c) de la LPPS disposent que les procureurs doivent être proactifs et agir sans délai⁹⁸. La rapidité des poursuites est notamment évaluée dans le cadre d'inspections effectuées par des bureaux du procureur de rang supérieur. Des retards de procédure liés à la lourdeur de la charge de travail sont tolérés. Lorsque des manquements sont constatés, les procureurs responsables doivent rendre des comptes.

123. Il ressort des entretiens menés sur place que, dans l'exercice des missions qui leur sont confiées par la loi, les procureurs bénéficient d'une autonomie suffisante et ne semblent pas être soumis à des influences indues. Les instructions doivent être données sous forme écrite afin que leur légalité puisse être contrôlée, si nécessaire. La LPPS énumère une série de garanties de non-ingérence, dont une liste détaillée d'instructions (négatives) abusives prohibées⁹⁹. Les règles en vigueur, claires et dépourvues d'ambiguïté, semblent satisfaire aux exigences d'impartialité et d'indépendance.

Principes éthiques et règles déontologiques

124. Des règles déontologiques fondamentales sont définies à l'article 26 de la LPPS, qui impose aux procureurs de respecter les règles déontologiques en matière de poursuites, de s'acquitter de leur mission de manière consciencieuse et objective, de préserver la solennité et l'autorité de la fonction, de ne pas léser ou favoriser une partie aux procédures, de résister à la pression de l'opinion publique et des médias, de refuser toute interférence, coercition ou demande, et de s'abstenir de toute conduite susceptible de porter préjudice à l'autorité du ministère public ou de nuire à la confiance en leur impartialité. Après la visite sur place, l'EEG a été informée qu'en septembre 2012, un Code de déontologie a été adopté par le Conseil général des procureurs mais qu'aucunes mesures n'ont jusqu'ici été prises pour son application contraignante dans la pratique.

125. Tout comme dans le cas des juges et parlementaires, les entretiens avec des représentants du ministère public ont fait ressortir un manque de sensibilisation aux notions et principes de la déontologie organisationnelle. L'EEG a ainsi entendu des exemples de postulats très généralisés relatifs au comportement attendu, à savoir qu'un procureur saurait « distinguer le bien du mal », par exemple « ne pas conduire en état d'ivresse ». Les représentants rencontrés n'étaient pas enclins à admettre que, dans le système de justice pénale, où les procureurs disposent de pouvoirs importants et peuvent influencer sur des libertés individuelles, leurs décisions discrétionnaires concernant, par exemple, les charges à retenir ou les conditions dans lesquelles il convient de faire preuve de clémence en échange d'un plaider coupable, doivent, outre l'application des dispositions en vigueur du Code de procédure pénale, être encadrées pour des raisons de déontologie professionnelle. Même si l'article 26 de la LPPS impose aux procureurs de respecter les règles déontologiques en matière de poursuites, cette disposition n'est pas suffisamment détaillée pour servir de guide en matière de déontologie et de comportement de la profession. Par ailleurs, exception faite de leurs supérieurs, les procureurs ne peuvent s'adresser à aucune instance pour obtenir des conseils ou une aide en cas de dilemme d'ordre éthique. Il n'existe pas non plus de formations régulières portant spécifiquement sur la dimension éthique des missions du ministère public. Pour ce qui concerne le Code de déontologie de 2012, aucun des procureurs rencontrés par l'EEG sur place ne semblait en connaître l'existence, ce qui ne fait que confirmer une fois

⁹⁸ En plus de la Constitution et du Code de procédure pénale qui garantissent le droit à un procès équitable.

⁹⁹ L'émission d'une instruction non légitime peut déclencher le démarrage d'une procédure disciplinaire et, si cette instruction avait pour but d'influer indûment sur des procédures, des poursuites peuvent également être entamées au pénal (en vertu des articles 340 et 341 du Code pénal qui établit la responsabilité pénale pour non signalement ou non interruption de la commission d'une infraction pénale).

encore l'intérêt d'un débat aussi large qu'inclusif au sein du ministère public sur les dimensions éthiques des devoirs des procureurs. Il est de plus regrettable que l'EEG n'ait pas eu l'occasion d'évaluer l'exhaustivité du Code et la potentielle efficacité de son mécanisme de mise en œuvre. Le GRECO est convaincu que, dans les systèmes où les procureurs jouissent d'une plus grande indépendance, ils assument également des responsabilités plus importantes et doivent respecter des principes stricts en matière de prise de décision et de déontologie professionnelle. Par conséquent, des règles de déontologie professionnelle claires, formelles, publiques et assorties de sanctions véritables, sous forme de Code, sont fondamentales pour sensibiliser les personnels du ministère public à ses valeurs et maintenir et améliorer le comportement déontologique jugé nécessaire à un exercice efficace et indépendant des fonctions de poursuites. Assurer un suivi régulier est une manière appropriée de veiller au respect de ce type de règles. Par ailleurs, permettre au public de consulter ce Code améliorerait l'image du ministère public et conforterait la confiance que le public place dans son mandat autonome. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que (i) le Code de déontologie de 2012 soit révisé pour établir s'il pose des normes d'éthiques/conduite professionnelle claires pour le ministère public, qu'il soit adapté au besoin et rendu public, et que (ii) la bonne application du Code soit garantie (par un mécanisme de surveillance et des sanctions) et encouragée au moyen de formations et de services de conseil et de consultation spécialisés.**

Conflits d'intérêts

126. S'agissant du Procureur général, du fait de son statut d'agent public, les conflits d'intérêts sont régis par la Loi constitutionnelle relative à la protection de l'intérêt général dans l'exercice de fonctions publiques (PIG)¹⁰⁰. Pour ce qui est de l'ensemble des autres procureurs, l'article 26 de la LPPS énonce un certain nombre d'obligations : protéger et servir l'intérêt général, ne pas se laisser influencer par des intérêts personnels ou catégoriels ou par ceux de partis ou mouvements politiques, et s'abstenir de proposer des services de conseil juridique ou de représenter des tiers dans des procédures se tenant devant des tribunaux ou des autorités publiques. Le non-respect de la LPPS déclenche l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Les procureurs sont par ailleurs tenus de se récuser en vertu de l'article 31 du Code de procédure pénale et de la Section 52 de la LPPS si leur impartialité peut légitimement être remise en question.

127. Il est largement admis que les conflits d'intérêts comptent parmi les problèmes déontologiques les plus répandus. Sachant cela, l'attention insuffisante accordée à leur prévention et à leur gestion au sein du ministère public est tout à fait déconcertante. Aucune définition ou typologie des conflits d'intérêts n'a été élaborée et les notions d'intérêts « personnels » et « catégoriels » figurant dans la LPPS restent à clarifier. Il semble également qu'il n'existe aucun mécanisme ni procédure en bonne et due forme visant à limiter les conflits d'intérêts potentiels et à remédier aux conflits réels au sein du ministère public. De même, les informations ayant trait à la fréquence des dessaisissements par les procureurs et à leurs conséquences sur l'attribution ou le transfert d'affaires au sein du ministère public ne sont ni collectées ni analysées régulièrement (voir paragraphe 132 ci-dessous). L'épineux problème des conflits d'intérêts réels et potentiels doit être formellement reconnu. Les conflits peuvent être liés aux relations des procureurs avec des parties prenantes à la procédure (actuellement ou anciennement), mais également à leurs activités financières ou autres. La situation est souvent aggravée par le manque d'alternatives lors de l'attribution d'une affaire particulière à un bureau du procureur ou à un procureur spécifique. Au vu des problèmes précités, **le GRECO recommande que des lignes directrices sur la prévention et la résolution des conflits d'intérêts, réels et potentiels, soient élaborées au sein du ministère public.** Ces lignes directrices pourraient, par exemple, être intégrées à la version révisée du Code de déontologie. Il est par ailleurs recommandé aux autorités de

¹⁰⁰ Articles 3 à 8 de la loi de PIG, voir ci-dessus au point « Prévention de la corruption des parlementaires ».

préciser la formulation des règles applicables afin de définir plus précisément les cas de figure constituant un conflit d'intérêts.

Interdictions ou limitations de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

128. Les limitations applicables à l'exercice d'activités accessoires sont définies dans la Constitution¹⁰¹ et la LPPS. S'agissant des fonctions publiques, la fonction de procureur est incompatible, entre autres, avec un poste au gouvernement, le statut de parlementaire, les postes de Président, secrétaire d'Etat, juge à la Cour constitutionnelle et juge au sein de quelque tribunal ordinaire que ce soit, les postes de président et de vice-président de la Cour des comptes, de directeur d'un organisme administratif public central, des postes au sein de l'Agence slovaque du renseignement, des forces de police ou d'autres corps armés, au sein d'une administration locale ou de l'organe directeur d'une personne morale remplissant des missions pour l'Etat¹⁰². Accepter d'occuper un poste de ce type implique de quitter sa fonction de procureur. Concernant le secteur privé, la fonction de procureur est incompatible avec d'autres postes salariés, d'autres activités professionnelles ou commerciales et le fait de tirer un revenu de quelque source que ce soit, exception faite des revenus découlant de la gestion de biens propres ou de biens de ses enfants (mineurs), ou encore des revenus tirés d'activités scientifiques, pédagogiques, littéraires, artistiques, de conférencier ou d'édition sous réserve que ces activités n'interfèrent pas avec l'exercice des fonctions de procureur ni avec la solennité et l'impartialité du ministère public¹⁰³. En cas de doute, le Procureur général pourra ordonner à un procureur de renoncer à son activité accessoire ou de la suspendre.

129. Après leur entrée en fonctions et par la suite, avant le 31 mars de chaque année, les procureurs doivent transmettre une déclaration écrite sur l'honneur au bureau du Procureur général confirmant les points suivants : (1) nationalité slovaque et résidence permanente en République slovaque ; (2) absence de poursuites pénales et de procédures entraînant une limitation ou une déchéance de la capacité juridique ; (3) non-appartenance à un parti ou mouvement politique et non-participation à des activités politiques ; (4) respect des limitations relatives à l'exercice d'activités accessoires comme détaillé ci-dessus ; et (5) non-exercice d'une autre fonction rémunérée ou d'un autre emploi incompatible avec la fonction de procureur¹⁰⁴. Cette déclaration doit mentionner les éventuelles activités scientifiques, littéraires, artistiques, d'enseignement, d'édition ou de conférencier et fournir des informations sur la personne physique/morale pour laquelle ces activités ont été réalisées, ainsi que les revenus et avantages correspondants pour l'année calendaire précédente. Elle doit en outre préciser si les données communiquées ne peuvent être confirmées ; toute modification de son contenu doit être notifiée sous trois jours. Ce type de déclaration est publié chaque année, le 30 juin, sur le site internet du bureau du Procureur général¹⁰⁵, conformément à la Loi sur la protection des données personnelles. En sa qualité d'agent public en vertu de la loi de PIG, le Procureur général doit, en lieu et place d'une déclaration écrite sur l'honneur, transmettre une déclaration recensant ses fonctions, ses emplois, ses activités et sa situation financière à la Commission du Conseil national chargée de l'examen des incompatibilités de fonctions (tout comme les parlementaires et certaines catégories de juges)¹⁰⁶.

130. Même si les déclarations écrites sur l'honneur de l'ensemble des procureurs sont publiées sur le site internet du bureau du Procureur général, une déclaration ne peut être

¹⁰¹ L'article 54 de la Constitution prévoit une restriction au droit d'exercer des activités entrepreneuriales ou commerciales.

¹⁰² Articles 11 et 12 de la LPPS.

¹⁰³ Article 11(2) de la LPPS. Comme pour les juges.

¹⁰⁴ Article 27 de la LPPS.

¹⁰⁵ <http://www.genpro.gov.sk/prokuratúra-sr/majetkove-priznanie-30a3.htm>.

¹⁰⁶ Article 7 de la loi de PIG, voir ci-dessus au point « Prévention de la corruption des parlementaires ».

consultée qu'en lançant une recherche sur les nom et prénom d'un procureur. Selon les informations recueillies sur place, les noms des procureurs ne figurent ni sur les sites internet des bureaux du procureur, ni sur le site internet du bureau du Procureur général. Il est en outre impossible d'obtenir ces noms sur demande en vertu de la Loi sur la liberté d'information, car ils sont protégés par la loi, hormis les noms des procureurs en chef responsables de divers bureaux qui sont publiés sur le site web du Bureau du Procureur général. La consultation des déclarations, qui sont censées être des documents publics, est par conséquent virtuellement impossible en pratique. Les autorités sont fortement favorables au régime actuel. De leur point de vue, la supervision des activités accessoires et patrimoniales des procureurs n'a pas à être soumise au contrôle public et, si ce contrôle était introduit, cela interférerait avec la vie privée et la sécurité des procureurs et de leurs proches. De l'avis du GRECO, cependant, étant donné que la mission des procureurs (comme celle des juges) est d'intérêt général, il n'y a donc aucune raison pour que les noms de ces derniers soient protégés par des règles de confidentialité. Du reste, le fait que les déclarations sont réputées être des documents publics mais ne sont pas facilement accessibles au public emporte une contradiction qui doit être éliminée. Il en va de même pour les déclarations de patrimoine des procureurs décrites aux paragraphes 136 et 137 ci-dessous. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que les données figurant dans les déclarations écrites sur l'honneur et dans les déclarations de patrimoine des procureurs soient effectivement publiquement accessibles et que tous les obstacles à leur accès soient levés, en tenant compte de la vie privée et de la sécurité des procureurs et de leurs proches qui sont soumis à l'obligation de déclaration.**

Récusation et retrait

131. Les motifs, précédemment cités, de dessaisissement d'une affaire applicables aux juges, tels que visés à l'article 31 du Code de procédure pénale, s'appliquent également aux procureurs¹⁰⁷ et sont reflétés par la section 52 de la LPPS, qui fixe aussi la procédure de récusation d'un procureur à l'égard d'une procédure judiciaire ou d'une prise de décision. Ces derniers peuvent se récuser ou être dessaisis à la demande d'une des parties. Il est par ailleurs interdit aux procureurs d'intervenir dans une affaire dans laquelle ils ont un intérêt personnel¹⁰⁸. Le non-respect de cette interdiction justifie le retrait immédiat de l'affaire et son attribution à un autre procureur. Comme dans le cas des juges, les informations relatives à la fréquence des dessaisissements et à leur impact sur l'attribution ou le transfert d'affaires ne font l'objet d'aucune collecte ni analyse spécifique.

Cadeaux

132. A l'exception du Procureur général qui, en sa qualité d'agent public en vertu de la loi de PIG, ne peut accepter de cadeaux, hormis les cadeaux d'usage, il n'est pas interdit aux procureurs d'accepter des cadeaux. Ceci étant, si l'acceptation d'un cadeau contrevient aux obligations des procureurs définies aux articles 5 de la LMP et 26 de la LPPS, des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'à la révocation peuvent être prises. Par ailleurs, commettre une infraction pénale de corruption ou d'abus de fonction (articles 326 et 328 à 336 du Code pénal) est passible de poursuites pénales et de sanctions pénales.

133. Les représentants du ministère public rencontrés par l'EEG lors de sa mission sur place ont insisté sur le fait qu'il leur était interdit d'accepter des cadeaux dans l'exercice de leurs fonctions officielles, même si ladite interdiction ne peut être directement déduite des dispositions précitées, qui proscrivent un certain nombre d'actes pouvant ou non conduire un procureur à accepter un cadeau. Dans la mesure où les cadeaux font déjà

¹⁰⁷ Voir ci-dessus « Prévention de la corruption des juges ».

¹⁰⁸ Article 26 de la LPPS.

l'objet d'un règlement pour le Procureur général en sa qualité d'agent public, ainsi que pour les agents de la fonction publique et fonctionnaires¹⁰⁹ (à savoir, procureurs adjoints), rien ne justifie de ne pas édicter de règles en la matière pour les autres catégories de procureurs. Même si l'EEG a eu le sentiment que les procureurs considèrent qu'il leur est interdit d'accepter des cadeaux, elle est convaincue qu'encadrer de façon stricte et claire cette question contribuerait à asseoir des règles de conduite professionnelle au sein du ministère public. **En conséquence, le GRECO recommande de réglementer, pour l'ensemble des procureurs, l'acceptation, la déclaration et la gestion des cadeaux reçus dans l'exercice de fonctions officielles.**

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

134. Exception faite du Procureur général, qui est soumis à un « délai de carence » d'un an prévu à l'article 8 de la loi de PIG, rien n'interdit aux procureurs d'occuper certains postes ou fonctions ou de se lancer dans d'autres activités rémunérées ou non après avoir quitté leurs fonctions. Même si pendant sa mission sur place, l'EEG n'a pas eu connaissance d'inquiétudes particulières suscitées par une pratique des procureurs consistant à tirer un avantage indu de leurs fonctions pour obtenir un emploi, comme dans le cas des juges, les autorités gagneraient à envisager l'instauration de règles visant à prévenir les situations de recrutement d'anciens procureurs dans le secteur privé susceptibles de donner lieu à des conflits d'intérêts.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

135. La communication entre les procureurs et les tiers est soumise à un certain nombre d'interdictions figurant à l'article 26 de la LPPS, à savoir : interdiction de fournir des services d'assistance juridique, de communiquer des informations figurant dans un dossier, d'informer une tierce partie des circonstances d'une affaire, de réaliser des actions entraînant des conflits d'intérêts – en particulier ceux découlant de l'usage abusif d'informations recueillies dans l'exercice des fonctions de procureur pour son bénéficiaire personnel ou celui d'un tiers. Concernant les informations obtenues dans l'exercice de leurs fonctions officielles, les procureurs sont tenus à la confidentialité y compris après avoir quitté leurs fonctions, sauf s'ils sont dégagés de cette obligation en bonne et due forme. Le non-respect des interdictions ci-dessus est passible de poursuites disciplinaires. De plus, l'abus de fonction et la mise en péril de la sécurité d'informations classifiées, confidentielles ou à diffusion restreinte sont passibles de poursuites pénales, conformément aux articles 326, 319-320 et 353 du Code pénal.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

136. Il n'est pas interdit aux procureurs de détenir des intérêts financiers, mais ils doivent les déclarer et se récuser en cas de conflit d'intérêts. Les procureurs sont de surcroît tenus de communiquer leur situation financière au Procureur général dans les 30 jours suivant leur entrée en fonctions, puis une fois par an et dans le délai fixé par le Procureur général (en cas de doute concernant l'exhaustivité ou l'exactitude de la déclaration fournie)¹¹⁰. Des règles quasiment identiques à celles applicables aux juges présentées plus haut s'appliquent¹¹¹. La déclaration de la situation financière du Procureur général est soumise aux règles figurant dans la loi de PIG, décrites ci-dessus.¹¹² Toutes les déclarations doivent être publiées sur le site internet du bureau du Procureur général au plus tard le 30 juin de chaque année, conformément à la Loi sur la protection des données personnelles.

¹⁰⁹ Conformément à l'article 61(1)(b) de la loi n° 400/2009 sur la fonction publique du 16 septembre 2009 et à l'article 8(2)(c) de la loi n° 552/2003 sur l'exercice de fonctions dans l'intérêt général du 6 novembre 2003, ainsi qu'au Code de déontologie des fonctionnaires.

¹¹⁰ Article 28 de la LPPS.

¹¹¹ Se reporter ci-dessus au point « Prévention de la corruption des juges ».

¹¹² Se reporter ci-dessus au point « Prévention de la corruption des parlementaires ».

137. Dans ses observations relatives aux déclarations de patrimoine des juges, le GRECO a vivement encouragé les autorités à introduire une obligation de déclaration des éléments de passif et des cadeaux dépassant un certain montant. Dans un souci de transparence et de cohérence optimales des différentes obligations applicables, il semblerait logique d’instaurer une obligation similaire pour les procureurs. En conséquence, dans le cadre du système de déclaration de patrimoine, **le GRECO recommande d’introduire une obligation pour les procureurs de déclarer les éléments de passif (par exemple, les dettes et les prêts) et les cadeaux dépassant un certain montant.** S’agissant des limitations existantes qui empêchent dans la pratique l’accès aux déclarations de patrimoine des procureurs, le GRECO renvoie à la recommandation formulée au paragraphe 130, qui insiste sur la nécessité de rendre ces déclarations réellement accessibles au public, en tenant compte de la vie privée et la sécurité des procureurs et de leurs proches.

Contrôle et mise en œuvre

Contrôle des emplois accessoires et des déclarations de patrimoine

138. Comme indiqué précédemment, c’est au Procureur général qu’il incombe de vérifier que les procureurs se conforment aux règles encadrant les activités accessoires et les déclarations de patrimoine. La compatibilité d’une activité avec les fonctions de procureur est évaluée en fonction de l’ensemble des missions et activités confiées à un procureur. Il est également tenu compte de la bonne réputation, des compétences et des risques pour le ministère public, ainsi que des obligations à remplir par les procureurs en application de l’article 26(1) de la LPPS. En cas de doute concernant l’exhaustivité ou l’exactitude d’une déclaration écrite sur l’honneur, le Procureur général peut demander des informations complémentaires dans un délai maximum de 15 jours. De même, en cas de doute sur une déclaration de patrimoine, il peut demander que la légalité de l’acquisition des fonds soit justifiée sous 30 jours, au moyen, par exemple, d’une confirmation des sources de revenus, de relevés de comptes, etc. Un délai complémentaire ne pouvant excéder 30 jours pourra également être accordé. Cinq agents du bureau du Procureur général sont chargés du traitement et de la vérification des déclarations. Les procureurs ayant droit d’accéder à des informations classifiées sont soumis à des contrôles plus détaillés, notamment sur leurs biens, durant le processus de contrôle de sécurité mené par le Service de la sécurité nationale.

139. Le non-respect de l’obligation de déclaration du patrimoine, notamment la production d’une déclaration fautive ou incomplète, est passible de sanctions disciplinaires, dont la révocation. Les sanctions susceptibles d’être prises sont les suivantes : (a) blâme ; (b) blâme écrit ; (c) retenue de 15 % maximum sur le traitement de base pour une période pouvant atteindre trois mois (et, en cas de récidive, six mois) ; (d) destitution des fonctions de procureur en chef ; (e) mutation dans un autre bureau du procureur de rang équivalent ou inférieur (dans le cas du Bureau du procureur spécial, mutation au sein d’une autre unité organisationnelle du bureau du Procureur général ou d’un bureau de rang inférieur) ; et (f) révocation¹¹³. Les décisions définitives relatives à la non-production intentionnelle d’une déclaration de patrimoine, à la transmission délibérée d’une déclaration incomplète ou fautive et au refus délibéré de justifier l’origine des fonds utilisés pour l’achat de biens déclarés peuvent être publiées par le Procureur général sur le site internet officiel de son bureau, dans le Bulletin d’information du bureau, dans la presse ou sur tout autre support.

140. Le respect, par le Procureur général, des règles applicables aux emplois accessoires et aux déclarations de fonctions, d’emplois, d’activités et de patrimoine est contrôlé par la Commission du Conseil national chargée de l’examen des incompatibilités de fonctions

¹¹³ Article 189 de la LPPS.

de la manière et suivant les modalités également en place pour les parlementaires et certaines catégories de juges (voir paragraphes 47-48 et 96 ci-dessus).

141. Dans l'ensemble, le contrôle des emplois accessoires et des déclarations de patrimoine des procureurs (exception faite du Procureur général) semble adapté que ce soit en termes de rigueur du processus de vérification ou de ressources humaines et matérielles affectées à cette tâche au sein du bureau du Procureur général. L'EEG n'a pas constaté d'insuffisances au niveau de la législation en vigueur ou de sa mise en œuvre. S'agissant de la vérification des emplois accessoires et du patrimoine du Procureur général, la recommandation figurant au paragraphe 52 ci-dessus vise à remédier aux lacunes identifiées dans le fonctionnement de la Commission parlementaire chargée de l'examen des incompatibilités de fonctions et à renforcer la rigueur de cet important mécanisme de contrôle pour l'ensemble des agents publics auquel il s'applique, dont le Procureur général.

Autres obligations

142. Dans un système hiérarchique, les procureurs de rang supérieur sont chargés de superviser les procureurs subordonnés. Les sanctions disciplinaires sont par conséquent généralement engagées par le supérieur du procureur concerné. Les procureurs encourent des sanctions disciplinaires dans les cas suivants : (1) manquement à leurs obligations ou non-respect de celles-ci, (2) comportement suscitant des doutes légitimes quant à leur impartialité et au soin apporté aux prises de décisions et, (3) comportement public portant atteinte au respect dont jouit le ministère public¹¹⁴. Les affaires sont entendues par une Commission disciplinaire mise en place au sein du bureau du Procureur général et composée d'un président et de quatre membres. Les membres et leurs suppléants sont nommés pour un mandat de trois ans par le Procureur général, sur proposition du Collège des procureurs. Le quorum de la Commission est atteint dès lors que ses membres ou leurs suppléants sont présents ; les décisions sont prises à la majorité des votes exprimés à bulletin secret. En cas de doute quant à l'impartialité d'un membre de la Commission, ce dernier sera exclu de l'audition. Pour clarifier les faits, la Commission peut demander l'avis du procureur, se faire communiquer des documents, etc. Lorsque des éléments de preuve indiquent qu'une infraction a été commise, la Commission doit les communiquer aux services répressifs, auquel cas la procédure disciplinaire pourra être interrompue. L'audition et l'annonce de la décision sont publiques. Les décisions peuvent faire l'objet d'un appel devant un tribunal, à l'exception de celles prévoyant un blâme écrit à l'encontre d'un procureur pour des manquements mineurs. Ces dernières peuvent être contestées d'abord devant la Commission et seulement ensuite devant un tribunal. S'agissant du Procureur général, les procédures disciplinaires engagées à son encontre sont conduites par la Cour constitutionnelle¹¹⁵.

144. En 2008, 14 procédures disciplinaires ont été engagées contre des procureurs, dont 3 pour les retards pris dans la procédure, 1 pour manquement à la déontologie, 1 pour des retards et dysfonctionnement dans le traitement des travaux, 1 pour manquements aux obligations de la fonction. En 2009, sur les 23 procédures disciplinaires, 14 étaient des nouvelles affaires et 9 des affaires remontant à 2008. En 2010, sur les 22 procédures disciplinaires, 16 étaient nouvelles et 6 remontaient à 2009, dont 1 pour manquement à la déontologie et 6 pour manquement aux obligations de la fonction. Les sept sanctions prononcées ont pris la forme d'une rétrogradation, de deux blâmes et de trois retenues sur traitement temporaires¹¹⁶. En 2011, sur les 22 procédures disciplinaires engagées, 14 étaient des affaires nouvelles, 7 remontaient à 2010 et 1 à 2009. Des décisions définitives ont été prononcées dans 5 affaires, concluant à un manquement/non-respect des obligations de la fonction (dont 4 concernaient des procédures retardées). En 2012,

¹¹⁴ Article 188 de la LPPS.

¹¹⁵ Article 136 de la Constitution.

¹¹⁶ Quatrième rapport d'évaluation sur les systèmes judiciaires européens, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), 20 septembre 2012.

sur les 15 procédures disciplinaires engagées, 5 étaient nouvelles, 8 remontaient à 2011 et 2 à 2010. Douze affaires ont été closes et 3 déclarées sans suite. Une retenue sur salaire de 15% a été imposée dans 2 affaires, un blâme dans 5 autres, 1 affaire s'est conclue par un acquittement et, dans une affaire, une amende de 300 euros a été prononcée assortie de l'interdiction de conduire un véhicule pendant 24 mois. En 2013, jusqu'ici, sur les 19 procédures disciplinaires engagées, 10 étaient nouvelles, 4 remontaient à 2012, 4 autres à 2011 et 1 à 2010. Deux de ces affaires concernaient des retards de procédures, 3 des retards et l'inaction du procureur, 2 le non-respect d'une obligation, 1 un manquement aux obligations des procureurs et 1 un comportement inadéquat qui jetait le doute sur « la conscience et l'impartialité » d'un procureur. De plus, la police a saisi le ministère public d'une affaire de soupçons d'abus de pouvoir par un agent public. A la date du présent rapport, 4 procédures disciplinaires ont été closes, 3 ont été classées sans suite et une retenue sur salaire de base de 10% pendant deux mois a été imposée dans une affaire. Depuis janvier 2012, toutes les décisions définitives de la Commission disciplinaire doivent être publiées sur le site internet du bureau du Procureur général dans les trois jours suivant la date où elles sont devenues définitives.¹¹⁷ Les données personnelles figurant dans les décisions publiées sont rendues anonymes.

144. Il n'existe pas de procédure pénale spécifique applicable aux procureurs, exception faite du Procureur général qui ne peut être poursuivi et placé en détention que sur autorisation de la Cour constitutionnelle¹¹⁸. Les procureurs accusés d'abus de fonction aggravé ou d'actes de corruption répertoriés aux articles 326 et 328 à 336 du Code pénal doivent être jugés par la Cour pénale spécialisée. Les sanctions prévues pour ce type d'infraction incluent des peines d'emprisonnement et la révocation. Entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 août 2013, neuf procureurs ont été poursuivis pour avoir accepté des pots-de-vin (section 329 du Code pénal) et activités criminelles connexes. Les verdicts définitifs prononcés dans deux de ces affaires ont abouti à des condamnations et deux étaient pendantes devant les cours d'appel, un procureur a été acquitté, dans deux autres affaires d'acquittement, des procédures en appel sont en cours et dans deux autres affaires, des poursuites pénales sont engagées. Les rapports annuels d'activités du ministère public soumis par le Procureur général au Conseil national comportent des informations concernant certaines poursuites pénales engagées à l'encontre de procureurs en lien avec des faits de corruption. Les rapports sont publiés sur le site web du Bureau du Procureur général.

145. Le GRECO juge les règles applicables aux manquements des procureurs satisfaisantes dans une large mesure. Les procureurs ne bénéficient pas d'une immunité de poursuites pénales. Les procédures disciplinaires sont encadrées par des règles légales et semblent offrir une base solide non seulement pour les décisions relatives aux manquements mais aussi pour leur contrôle indépendant et impartial. La seule réserve exprimée par le GRECO concerne la composition de la Commission disciplinaire qui a déjà été abordée au paragraphe 112 du présent rapport.

Conseils, formation et sensibilisation

146. Les procureurs sont sensibilisés au comportement que l'on attend d'eux lors de leur stage et, ensuite, lorsqu'ils sont assistants du procureur. Ils sont en outre interrogés sur cette question lors de leur examen de qualification. Les procureurs plus expérimentés sont tenus de suivre des formations de perfectionnement professionnel¹¹⁹ qui, selon les autorités, comportent également un volet consacré à la déontologie et des cours spécialisés sur les infractions de corruption. La formation initiale et continue est assurée, et l'École de la magistrature mentionnée précédemment dispense des conseils¹²⁰. Il n'en

¹¹⁷ Article 55(m)(2) de la LPPS.

¹¹⁸ Article 136 de la Constitution.

¹¹⁹ Article 26(1)(g) de la LPPS.

¹²⁰ Se reporter ci-dessus au point « Prévention de la corruption des juges ».

reste pas moins que seule la formation initiale est obligatoire. Le GRECO fait remarquer que le système de stages à différents postes du ministère public sous l'encadrement d'un tuteur offre des garde-fous en matière d'intégrité et a permis le recrutement de candidats compétents. Toutefois, faute d'une attention spécifique et constante accordée aux questions d'intégrité, d'obligations déontologiques et de conflits d'intérêts, il serait opportun de déployer des efforts et des ressources supplémentaires pour mieux former, aider et conseiller les procureurs tout au long de leur carrière et, en parallèle, de promouvoir et renforcer le Code de conduite comme préconisé par la recommandation figurant au paragraphe 125 ci-dessus.

147. Le 1^{er} octobre 2012, des lignes téléphoniques et adresses mail spécialement consacrées à la lutte contre la corruption ont été ouvertes pour permettre de signaler tout soupçon de corruption impliquant des procureurs, des employés du Service de poursuite ainsi que tout autre agent public et employé de l'administration publique. Les informations concernant ces points de contact sont publiées sur le site web du Procureur général, mais les lignes téléphonique et adresses mail sont administrées par le Bureau spécial du procureur.

148. Le ministère public a, en outre, participé à un projet européen de formation de lutte contre la corruption (2011-2013) impliquant l'Autriche, la Slovénie et la République slovaque, avec un accent sur la prévention, l'identification et l'investigation de la corruption et de la coopération internationale.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

149. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations ci-dessous à la République slovaque :

Concernant les parlementaires

- i. améliorer encore la transparence du processus législatif en introduisant des normes adaptées et en conseillant les parlementaires sur la conduite à tenir avec les lobbyistes et les tiers dont le but est d'influer sur la politique publique pour défendre des intérêts sectoriels (paragraphe 25) ;**
- ii. qu'un (i) code de conduite soit adopté pour les membres du Conseil national (donnant notamment des indications sur la prévention des conflits d'intérêts, l'acceptation des cadeaux et autres avantages, l'abus de fonction et les déclarations de patrimoine) et qu'il soit rendu public ; et que (ii) l'application de ce code soit dûment assurée (par le biais d'un mécanisme de surveillance et de sanctions) et appuyée par une formation et des services de consultation et de conseil spécialisés (paragraphe 32) ;**
- iii. que des règles spécifiques au Conseil national soient élaborées concernant l'acceptation de cadeaux, de marques d'hospitalité et d'autres avantages par les parlementaires et que des procédures internes soient définies pour l'estimation, la déclaration et la restitution des cadeaux inacceptables (paragraphe 39) ;**
- iv. continuer à développer et perfectionner les règles de déclaration du patrimoine applicables aux parlementaires afin qu'elles englobent la déclaration régulière des intérêts financiers, des partenariats et autres accords conclus à des fins lucratives, des déplacements dans le pays ou à l'étranger payés par des tiers et des avantages, marques d'hospitalité et parrainages dépassant un certain montant consentis par des entités du pays ou étrangères (paragraphe 46) ;**
- v. que le contrôle et les mesures visant à assurer le respect des règles relatives aux conflits d'intérêts, aux déclarations de patrimoine et aux autres obligations et restrictions applicables aux parlementaires en vertu de la Loi constitutionnelle sur la protection de l'intérêt général dans l'exercice de fonctions publiques soient renforcés, en particulier en réexaminant le mandat de la Commission du Conseil national chargée de l'examen des incompatibilités de fonctions et en lui attribuant des ressources humaines et matérielles supplémentaires (paragraphe 52) ;**

Concernant les juges

- vi. que les décisions concernant la destitution des présidents de tribunaux soient justifiées et soumises à une procédure de destitution appropriée ainsi qu'à un contrôle judiciaire (paragraphe 63) ;**
- vii. (i) afin de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire de toute influence politique indue, garantir par la voie légale qu'au moins la moitié des membres du Conseil de la magistrature soit élue par leurs pairs ; et (ii) que la transparence du fonctionnement du Conseil de la magistrature et des organes judiciaires autonomes (notamment les commissions disciplinaires et la Commission de sélection) soit encore améliorée (paragraphe 69) ;**

- viii. **(i) revoir et perfectionner les « principes de déontologie judiciaire » de sorte à ce qu'ils donnent des indications plus précises à l'ensemble des juges sur la conduite à adopter, l'intégrité de l'appareil judiciaire et la prévention de la corruption, et (ii) veiller à la bonne application des « Principes » (par l'intermédiaire d'un mécanisme de surveillance et de sanctions) et de l'appuyer par des formations et des services de conseil et de consultation spécialisés (paragraphe 85) ;**
- ix. **qu'une politique ciblée de prévention et de résolution des conflits d'intérêts et des risques de corruption dans l'appareil judiciaire soit élaborée et dûment mise en application (paragraphe 87) ;**
- x. **imposer aux juges non couverts par la Loi constitutionnelle sur la protection de l'intérêt public dans l'exercice de leurs fonctions par des agents publics de déclarer les éléments de passif (par exemple, les dettes et les prêts) et cadeaux dépassant une certaine valeur (paragraphe 94) ;**
- xi. **renforcer les mesures visant à assurer le respect des règles applicables aux déclarations de patrimoine visées dans la Loi relative aux juges et juges non professionnels, notamment en garantissant une vérification plus approfondie des déclarations, en dotant l'autorité de contrôle compétente de ressources humaines et matérielles suffisantes et en sanctionnant systématiquement les infractions identifiées (paragraphe 98) ;**

Concernant les procureurs

- xii. **que (i) le Code de déontologie de 2012 soit révisé pour établir s'il pose des normes d'éthique/conduite professionnelle claires pour le ministère public, qu'il soit adapté au besoin et rendu public, et que (ii) la bonne application du Code soit garantie (par un mécanisme de surveillance et des sanctions) et encouragée au moyen de formations et de services de conseil et de consultation spécialisés (paragraphe 125) ;**
- xiii. **que des lignes directrices sur la prévention et la résolution des conflits d'intérêts, réels et potentiels, soient élaborées au sein du ministère public (paragraphe 127) ;**
- xiv. **que les données figurant dans les déclarations écrites sur l'honneur et dans les déclarations de patrimoine des procureurs soient effectivement publiquement accessibles et que tous les obstacles à leur accès soient levés, en tenant compte de la vie privée et de la sécurité des procureurs et de leurs proches qui sont soumis à l'obligation de déclaration (paragraphe 130) ;**
- xv. **réglementer, pour l'ensemble des procureurs, l'acceptation, la déclaration et la gestion des cadeaux reçus dans l'exercice de fonctions officielles (paragraphe 133) ;**
- xvi. **introduire une obligation pour les procureurs de déclarer les éléments de passif (par exemple, les dettes et les prêts) et les cadeaux dépassant un certain montant (paragraphe 137).**

150. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la République slovaque à soumettre d'ici le 30 avril 2015 un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de sa procédure de conformité spécifique.

151. Le GRECO invite les autorités de la République slovaque à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à le faire traduire dans sa langue nationale et à rendre la traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco/fr.
