



Strasbourg, 26 mars 2010

**Public**  
**Greco RC-III (2010) 3F**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

### **Rapport de Conformité sur la République Slovaque**

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

\*\*\*

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

Adopté par le GRECO  
lors de sa 46<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 22-26 mars 2010)

## I. INTRODUCTION

1. Le présent Rapport de Conformité procède à l'évaluation des mesures prises par les autorités de la République slovaque en vue de mettre en œuvre les 16 recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la République slovaque (voir le paragraphe 2), consacré à deux thèmes distincts, à savoir :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption, articles 1-6 de son Protocole additionnel (STE 191) et principe directeur n° 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et, plus généralement, le principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle lors de sa 36e réunion plénière (15 février 2008). Ce rapport a été rendu public le 14 mars 2008, suite à l'autorisation de la République slovaque (Greco Eval III Rep (2007) 4F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de la République slovaque ont soumis, le 31 août 2009, leur Rapport de Situation (Rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Elles ont transmis des informations complémentaires le 21 janvier et le 16 février 2010. Le présent Rapport de Conformité repose sur ces éléments.
4. Le GRECO a chargé l'Autriche et la Lettonie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Christian Manquet, au titre de l'Autriche, et M. Alvis Vilks, au titre de la Lettonie. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs pour rédiger le rapport de conformité (Rapport RC).
5. Le Rapport de Conformité vise à évaluer la mise en œuvre de chaque recommandation formulée dans le rapport d'évaluation et procède à une appréciation globale du degré de conformité de l'État membre avec ces recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation qui n'a pas encore été suivie d'effet (c'est-à-dire qui a été partiellement mise en œuvre ou qui n'a pas été mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un rapport de situation qui devrait être remis par les autorités dans un délai donné, après adoption du présent Rapport de Conformité (voir paragraphe 72).

## II. ANALYSE

### Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé six recommandations à la République slovaque au titre du Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

## Recommandation i.

7. *Le GRECO a recommandé d'introduire la notion d' « offre » (d'un avantage indu) à l'article 332 du Code Pénal.*
8. *Les autorités slovaques ont indiqué que le projet de loi avait été déposé par le gouvernement fin mars 2008. L'examen du texte, interrompu en attendant le résultat de la procédure pendante devant la Cour constitutionnelle (ci-après « la Cour »)<sup>1</sup>, a ensuite repris jusqu'à l'adoption du projet par le Parlement sous la forme de la loi n° 576/2009, entrée en vigueur le 1er janvier 2010. Le nouveau libellé de l'article 332, alinéa 1 (qui incrimine la corruption active assortie d'un manquement aux devoirs de la fonction), et de l'article 336, alinéa 2 (qui incrimine le trafic d'influence actif), du Code pénal comporte désormais les termes « le fait de promettre », « proposer » et « donner »<sup>2</sup>.*
9. *Le GRECO prend note, avec satisfaction, que l'incrimination de la corruption active et du trafic d'influence actif en Slovaquie comporte désormais expressément comme élément le fait de proposer (un avantage indu ou un pot-de-vin).*
10. *Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.*

## Recommandation ii.

11. *Le GRECO a recommandé de i) revoir les articles 328 et 332, ainsi que les articles 329 et 333 du Code pénal pour faire en sorte que la corruption dans le secteur public fasse l'objet d'une incrimination y compris dans les cas qui n'impliquent pas une violation des devoirs ou « l'acquisition d'un objet d'intérêt général », conformément à la Convention Pénale sur la Corruption (STE 173), et ii) envisager, dans un souci de clarté, d'incriminer la corruption dans les secteurs public et privé dans des dispositions distinctes, en vertu de la Convention.*
12. *Les autorités slovaques ont signalé qu'un expert réalisait en ce moment une étude sur les notions de « manquement aux devoirs » et d'« acquisition d'un objet d'intérêt général », qui figurent dans les articles pertinents du Code pénal (CP). Les résultats de cette étude transparaîtront dans la*

---

<sup>1</sup> Cette procédure concernait la constitutionnalité de la loi portant création du tribunal spécial et du Bureau des poursuites spéciales (loi n° 458/2003 Coll., telle que modifiée). Le 20 mai 2009, la Cour constitutionnelle a conclu que l'article 1(1)1 de la loi précitée, ainsi que les dispositions pertinentes du Code de procédure pénale et de la loi relative aux juges et aux magistrats non professionnels, étaient contraires aux articles 1(1), 141(1), 141a(4)(b), 144(1), combinés avec les articles 12(1) et 148(1)(2) de la Constitution, ainsi qu'à l'article 11(1) de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Le tribunal spécial a été supprimé le 16 juillet 2009 et remplacé le 17 juillet 2009 par le (nouveau) tribunal pénal spécialisé, conformément à la loi n° 291/2009 relative au tribunal pénal spécialisé. Ce dernier a à connaître, notamment, des affaires de corruption et de blanchiment d'argent.

<sup>2</sup> **Article 332** (corruption active assortie d'un manquement aux devoirs de la fonction)

« (1) Toute personne qui, directement ou par l'entremise d'un intermédiaire, promet ou verse un pot-de-vin à quelqu'un d'autre en vue de l'induire à accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte, en violation des devoirs découlant de son emploi, de sa profession, de sa situation ou de ses fonctions ; ou qui, directement ou par l'entremise d'un intermédiaire, promet ou verse un pot-de-vin à un tiers pour la même raison, est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans.

(...)

**Article 336 CP**

(...)

(2) Toute personne qui, directement ou par l'entremise d'un intermédiaire, promet ou verse un pot-de-vin à quelqu'un d'autre pour qu'il use ou pour avoir usé de son influence sur les personnes visées dans les articles 332 et 333 dans l'exercice de leurs fonctions et, ou qui promet, offre ou verse un pot-de-vin à un tiers pour la même raison, est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans.

version mise à jour du Programme national de lutte contre la corruption, qui est en cours d'élaboration. Le projet de Programme traite également de la deuxième partie de la recommandation ii<sup>3</sup>. Dans l'immédiat, les autorités rappellent la définition de la notion d'« acquisition d'un objet d'intérêt général » présente à l'article 131, alinéa 1, du CP et déjà citée dans le Rapport d'Évaluation (« on entend par objet d'intérêt général un objet dont l'intérêt transcende le cadre des droits individuels et des intérêts particuliers, et qui est important pour la société »). D'après les observations formulées par la Cour suprême au sujet de l'article 131 du CP, cette notion se définit comme « a) un intérêt qui transcende le cadre des droits individuels et qui, b) parallèlement, présente un grand intérêt pour la société. Il ne se limite pas au domaine de la puissance publique. Cet intérêt peut avoir un rapport avec les sphères d'intérêt de la vie sociale, par exemple l'économie, le système éducatif, la culture, les services de santé, le logement, la prestation de services, pour n'en citer que quelques-uns. L'intérêt général équivaut à un bon fonctionnement de la société dans ces domaines, dans le respect de la législation en vigueur ». Les observations formulées au sujet de l'article 329 du CP précisent que « ce délit vise à protéger le droit de faire l'acquisition juste, impartiale et licite d'objets d'intérêt général [...]. L'acquisition d'un objet d'intérêt général est une activité liée à l'exercice de fonctions en rapport avec des objets d'intérêt général, c'est-à-dire non seulement le processus décisionnel des instances des pouvoirs publics, mais encore les autres activités qui satisfont aux intérêts des citoyens et des personnes morales dans le domaine des besoins matériels, sociaux, culturels et autres. Elles englobent toutes les fonctions dont la société ou un groupe social particulier souhaite l'exercice impartial et satisfaisant. Il ne s'agit pas d'une simple activité exercée par les citoyens et qui se réduirait à une manifestation de leurs droits individuels ».

13. Les autorités slovaques ont donné dans leurs observations complémentaires une vue d'ensemble de la jurisprudence, qui révèle que la formule « acquisition d'un objet intérêt général » englobe, par exemple, l'élaboration des documents de travail nécessaires à la prise d'une décision ou à la signature d'un contrat dans le secteur public ou privé (décision R 1/1978), la prise de décisions relatives à un traitement médical (R 13/1990), la décision prise par un employé de banque d'accélérer l'approbation d'un prêt (affaire n° 2T/123/2001), une décision relative à l'adoption d'un enfant (affaire n° 5T 94/2002), les décisions d'un arbitre de football (diverses affaires, dont l'affaire n° BB – 4T 34/2009), les actes des inspecteurs des impôts et des experts fiscaux, y compris la divulgation de documents (affaire n° 1T 45/02), les actes des inspecteurs du travail et des services du logement, lorsqu'ils font une fausse déclaration ou une déclaration incomplète (affaire n° 1T 121/2003) et l'exercice (l'absence d'exercice), par un fonctionnaire de police, de ses fonctions (affaire n° 29T205/2005). Les autorités slovaques en ont tiré la conclusion que cette notion était interprétée de manière extrêmement large et prenait en compte tous les actes envisageables.
14. Le GRECO prend note des informations données ci-dessus, qui témoignent de l'intérêt porté à la mise en œuvre de cette recommandation. Il rappelle que les dispositions du droit pénal slovaque incriminent séparément a) la corruption passive et active – quelle que soit la catégorie de personnes concernée – en cas de manquement de l'intéressé aux devoirs de sa fonction au titre des articles 332 et 328 du CP ; b) la corruption active et passive – quelle que soit la catégorie de personnes concernée, mais avec des circonstances aggravantes lorsque le bénéficiaire du pot-de-vin est un agent public – en rapport avec l'acquisition d'un objet d'intérêt général, au titre des

---

<sup>3</sup> L'élément pertinent du projet de Programme se fonde sur le libellé de la recommandation ii. : « revoir les articles 328 et 332, ainsi que les articles 329 et 333 du Code pénal pour faire en sorte que la corruption dans le secteur public fasse l'objet d'une incrimination y compris dans les cas qui n'impliquent pas une violation des devoirs ou « l'acquisition d'un objet d'intérêt général », conformément à la Convention Pénale sur la Corruption (STE 173), et ii) envisager, dans un souci de clarté, d'incriminer la corruption dans les secteurs public et privé dans des dispositions distinctes, en vertu de la Convention ».

articles 333 et 329. Le Rapport d'Évaluation ne précisait pas si cette approche était suffisamment cohérente pour que certains délits de corruption n'échappent pas à l'une ou l'autre de ces incriminations. À cet égard, le GRECO se félicite que les autorités slovaques lui aient transmis cet aperçu général de la jurisprudence évoqué ci-dessus et dont il ne disposait pas au moment de la visite sur place. Il semblerait que la notion d'« acquisition d'un objet d'intérêt général », présente dans les articles 329 333 du CP, soit effectivement très étendue et que ces deux articles puissent par conséquent englober l'ensemble des délits de corruption, que le bénéficiaire du pot-de-vin soit ou non un agent public et indépendamment de l'existence ou non d'un manquement aux devoirs de la fonction, comme le laissent supposer les affaires n° 1T 121/2003 et n° 29T205/2005. Il semblerait par conséquent que les inquiétudes initiales exprimées par le GRECO à propos d'éventuelles lacunes n'aient plus lieu d'être.

15. Toutefois, si l'on admet les explications susmentionnées et l'application universelle des articles 329 et 333 du CP, la question de la cohérence des dispositions demeure et le GRECO serait heureux d'obtenir des éclaircissements supplémentaires sur les critères légaux retenus pour déterminer les dispositions applicables dans une affaire donnée ; en outre, les actes de corruption assortis d'un manquement de l'intéressé aux devoirs de sa fonction prévus aux articles 328 et 332 du CP sont passibles de diverses peines, dont des peines spécifiques lorsque la corruption concerne un agent public. Le GRECO juge dès lors tout à fait indispensable d'attendre les résultats définitifs de l'étude annoncée par les autorités slovaques et de voir quels seront ses implications pour la version mise à jour du Programme national de lutte contre la corruption.

16. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iii.**

17. *Le GRECO a recommandé de i) faire en sorte que le trafic d'influence soit incriminé dans le cas de toutes les catégories d'agents publics nationaux et étrangers sur lesquels l'influence est exercée, indépendamment du contexte de l'infraction, et ii) veiller à ce que les situations dans lesquelles l'influence est présumée et celles où l'influence n'a pas été exercée soient couvertes par le droit national.*

18. Les autorités slovaques n'ont communiqué aucune information au sujet de la mise en œuvre de la partie i) de la recommandation. Pour ce qui est de la partie ii), elles renvoient dans leurs observations complémentaires à trois affaires et décisions de justice, dont elles résumant les attendus : a) l'arrêt R 16/1981 a admis que le délit était consommé dès que l'intéressé sollicitait ou acceptait un pot-de-vin pour, en contrepartie, influencer sur l'exercice par un agent public de ses fonctions. Il importe peu que l'intéressé ait effectivement intercédé auprès de l'agent public. Le fait que ce dernier (dont l'autorité est l'objet du délit) ne soit pas informé de l'existence d'un pot-de-vin n'a aucune incidence sur la culpabilité de l'auteur du délit. Si celui-ci influe réellement sur l'exercice de la puissance publique, cela constitue une circonstance aggravante, du fait de la menace accrue qu'elle représente pour la société; b) dans l'arrêt R 32/1987 (combiné avec l'arrêt R 16/1981 ci-dessus), la juridiction compétente a souligné que si l'auteur du délit, qui sollicite ou accepte un pot-de-vin, se contente de prétendre pouvoir influencer sur l'exercice de la puissance publique sans avoir réellement l'intention de le faire, il ne commet pas un délit de trafic d'influence au titre de l'article 162, alinéa 1, du CP [actuel article 336, alinéa 1, du CP], mais d'escroquerie au titre de l'article 250 du CP [actuellement article 221 du CP] ou une tentative d'escroquerie ; c) plus récemment, dans l'affaire n° 2To/39/2007, le tribunal de grande instance de Nitra a reconnu un avocat coupable du délit de trafic d'influence pour avoir demandé à plusieurs reprises un pot-

de-vin à son client détenu, et en avoir finalement accepté un du père de celui-ci, en échange de l'obtention de la libération de son client par des juges non identifiés.

19. Au vu de la jurisprudence précitée, les autorités slovaques ont estimé que le droit national prenait en compte les affaires dans lesquelles l'influence était réputée exercée ou non exercée, comme l'exigeait la recommandation.
20. Le GRECO prend note des informations fournies ; il se félicite des informations qui lui ont été communiquées sur la jurisprudence, informations qui n'étaient pas disponibles au moment de l'évaluation. En vertu de décisions de justice en date de 1981 et 2007, il apparaîtrait que le trafic d'influence constituerait bien un délit même lorsque cette influence n'est pas exercée (si l'on fait abstraction de situations qui constitueraient davantage des cas d'escroquerie lorsque le délinquant n'a pas d'intention ou de capacité réelle d'exercer une influence). En outre, lorsque l'influence a été exercée et qu'elle a eu des conséquences négatives sur la prise de décision de l'agent public qui en était la cible, elle constitue une circonstance aggravante en vertu des dispositions générales du CP (article 37 paragraphe e) ; cet élément indique à l'évidence, a contrario, que le délit englobe également les situations dans lesquelles l'influence est exercée mais n'aboutit pas au résultat escompté. Au vu de ces considérations, il apparaît que la seconde partie la recommandation ne soit plus pertinente. Cela étant dit, rien n'a été entrepris pour donner suite à la première partie de celle-ci.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

22. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures afin que l'infraction pénale de corruption d'agents publics étrangers, telle que régie par la législation slovaque, soit pleinement conforme aux exigences de l'article 5 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
23. Il semblerait que rien n'ait été entrepris pour donner suite à cette recommandation.
24. Le GRECO se voit contraint de conclure que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

25. *Le GRECO a recommandé i) d'incriminer la corruption d'arbitres et de jurés nationaux afin de prendre pleinement en compte la nature de leurs fonctions et d'assurer que la situation soit en conformité avec le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) ; ii) d'élargir les dispositions relatives à la corruption d'arbitres et de jurés étrangers au delà des situations associées aux transactions commerciales internationales ou à un emploi dans une institution judiciaire internationale.*
26. Il n'est pas fait état de la prise de mesures spécifiques pour donner suite à cette recommandation. Toutefois, en ce qui concerne sa première partie, les autorités slovaques soulignent que, comme indiqué au titre des développements et nouvelles informations concernant la mise en œuvre de la recommandation ii (voir paragraphes 12 et suivants), les dispositions sur la corruption active et passive des articles 328, 329, 332 et 333 du CP couvrent les actes de corruption en relation avec toute catégorie de personnes y compris – et pas seulement – les agents publics et les employés du secteur privé. Les autorités slovaques précisent que a) la notion de « manquement aux devoirs de la fonction » utilisée aux articles 328

et 332 du CP n'est pas limitée au cadre des relations employeur-employé mais qu'elle recouvre également les obligations d'origine contractuelle et plus générales qui s'imposent à une personne en vertu d'une fonction en matière civile, commerciale ou autre ; b) l'expression « acquisition d'un objet d'intérêt général » présente dans le libellé des articles 329 et 333 du CP doit être interprétée de la manière la plus large. Par exemple dans une décision no. 4T 34/2007, le Tribunal de Zvolen a condamné pour corruption active une personne qui avait tenté de corrompre une personne témoin de son accident de la route en échange d'un témoignage en sa faveur. Même si à ce jour il n'y a jamais eu de condamnation pour corruption d'arbitres ou de juré (la Slovaquie ne connaît pas le système de jury populaire), les autorités du pays soutiennent que le champ d'application des dispositions ci-dessus est assez large et prend en compte la nature des fonctions d'arbitres et jurés nationaux.

27. Le GRECO accepte les explications fournies par les autorités slovaques, qui sont dans une certaine mesure corroborée par la jurisprudence. En ce qui concerne la corruption d'arbitres et jurés étrangers (seconde partie de la recommandation), la question reste en suspens et appelle des mesures de part du pays.
28. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

29. *Le GRECO a recommandé d'étudier la nécessité d'élargir plus explicitement la notion de membres d'assemblées étrangères conformément à l'article 6 de la Convention Pénale sur la Corruption (STE 173) ou, au moins, produire des éléments interprétatifs/d'orientation appropriés en la matière.*
30. Il semblerait que rien n'ait été entrepris pour donner suite à cette recommandation.
31. Le GRECO se voit contraint de conclure que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

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

32. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO a adressé 10 recommandations à la République slovaque au titre du Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

#### **Recommandations i et ix.**

33. *Le GRECO a recommandé d'exiger des candidats aux élections au Conseil national qu'ils déclarent tous les dons qu'ils reçoivent en relation avec leurs activités politiques - y compris leur source (au moins au-dessus d'un certain seuil), leur nature et leur valeur - et fournissent un état détaillé des dépenses occasionnées. (recommandation i)*
34. *Le GRECO a recommandé d'introduire la responsabilité des candidats aux élections en cas de violation des règles du financement politique, conformément aux règles s'appliquant aux partis politiques. (recommandation ix)*
35. Les autorités slovaques ont indiqué que, comme les candidats ne pouvaient se présenter à titre individuel à l'élection du Conseil national de la République slovaque, ils devaient être désignés par un parti et figurer sur sa liste. Aussi le rapport intérimaire et le rapport final de campagne d'un

parti doivent-ils indiquer les dépenses occasionnées par tout candidat. Les autorités slovaques ont par ailleurs signalé que l'article 21 de la loi relative aux partis politiques et aux mouvements politiques (loi 85/2005) imposait aux partis politiques de remettre un rapport intérimaire sur les dépenses de campagne engagées depuis le jour de l'annonce des élections jusqu'au 30e jour avant la tenue du scrutin. Ces rapports doivent être remis au ministère des Finances 21 jours au plus tard avant le jour du scrutin. Le rapport final (consacré à l'ensemble de la période, jusqu'aux élections) doit être présenté dans un délai de 30 jours après les élections. Le ministère des Finances publie les deux rapports sur son site Web : le rapport intérimaire doit y être publié dans un délai de sept jours à compter de sa réception, jusqu'à la publication du rapport final. Ce dernier doit demeurer sur le site Web pendant six mois.

36. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités slovaques, qui figuraient déjà dans le Rapport d'Évaluation. Le GRECO rappelle les préoccupations dont il avait fait part dans le rapport et la situation concrète des candidats à l'élection du Conseil national<sup>4</sup> ; il déplore que rien n'ait apparemment été fait pour imposer à ces candidats de déclarer l'ensemble des dons reçus dans le cadre de leurs activités politiques et pour l'engagement de la responsabilité des candidats aux élections en cas d'infraction aux dispositions relatives aux financements politiques.
37. Le GRECO conclut que les recommandations i et ix n'ont pas été mises en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

38. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures pour renforcer la transparence des recettes et des dépenses des partis et des candidats au niveau local et régional (en particulier en relation avec l'élection des maires).*
39. Les autorités slovaques ont indiqué une nouvelle fois que, au regard de l'article 6, alinéa 5 g), de la loi n° 85/2005, les sections locales et régionales des partis sont dépourvues de personnalité juridique. Aussi leurs dépenses et recettes doivent-elles apparaître dans les comptes centraux du parti et dans ses rapports annuels. Elles ont par ailleurs signalé que l'actuelle définition du statut des sections d'un parti avait été intégrée à la loi, afin de limiter l'indépendance de leur gestion financière et de favoriser la transparence du financement des partis. Enfin, les autorités slovaques ont souligné que, lorsqu'un parti politique soutient des candidats à l'échelon local et régional (le maire est élu au suffrage direct), ce soutien est considéré comme une forme de dépense publicitaire à caractère politique, qui doit être déclarée dans les comptes d'un parti et figurer dans ses rapports annuels.
40. Le GRECO prend note des informations fournies. Le GRECO avait déjà fait remarquer dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle (paragraphe 87) que, dans la pratique, les sections

---

<sup>4</sup> Comme le précisait le paragraphe 86 (à l'égard de la recommandation i.) : « Premièrement, ni la Loi n° 85/2005 ni aucune réglementation ne traite du financement individuel des candidats aux élections. En effet, bien qu'ils doivent tous être portés sur la liste d'un parti, les candidats à un siège au sein du Conseil national peuvent mener une campagne électorale indépendamment du parti sur la liste duquel ils figurent. La possibilité de verser des dons directement à un candidat individuel ou à un membre du parlement sans que cela soit déclaré constitue une lacune importante du système actuel. Il ressort clairement des entretiens menés par l'EEG que les partis politiques considèrent que les dons aux candidats et les dépenses individuelles des candidats ne sont pas liées aux finances du parti et ne relèvent donc pas des dispositions de la Loi n° 85/2005 sur la transparence du financement des partis politiques. L'EEG a appris qu'après les élections législatives de 2006, deux partis ont déclaré n'avoir pas fait de dépenses électorales en arguant de ce que leurs candidats avaient dépensé leur propre argent ».

Le paragraphe 98 ajoutait que « dans le système actuel, les candidats autres que les candidats à la présidence ne peuvent être tenus pour responsables des infractions à la réglementation sur le financement des partis politiques ».



locales et régionales d'un parti utilisaient et géraient leurs propres fonds en toute indépendance, que toutes les informations sur les recettes et dépenses dans le cadre, notamment, d'élections locales n'étaient pas divulguées par les partis et que diverses irrégularités avaient été observées dans les pratiques de financement au niveau local et régional, en particulier lors de l'élection des maires. Le GRECO souhaite souligner que, à ce jour, aucune mesure concrète n'a été prise pour renforcer encore, en pratique, la transparence du financement politique (par exemple en fournissant des instructions supplémentaires aux partis et en apportant des éclaircissements sur le degré de précision de la déclaration du financement local et régional).

41. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

**Recommandation iii.**

42. *Le GRECO a recommandé de mettre en place des règles proportionnées de divulgation des dépenses encourues par les entités extérieures à l'organisation d'un parti - mais liées directement ou indirectement à lui - en relation avec les campagnes électorales.*

43. Les autorités slovaques ont indiqué que la législation slovaque comportait des dispositions rigoureuses sur la déclaration des dépenses liées aux activités des partis politiques. Les textes de lois pertinents (Loi N° 213/1997 Coll. sur les organisations non gouvernementales – organisations fournissant un service d'intérêt général; Loi N° 34/2002 Coll. Sur les fondations, et Loi N° 147/1997 Coll. sur les fonds autres que les fonds d'investissement) prévoient expressément que ces organisations n'ont pas le droit de financer des partis, mouvements et candidats politiques. En outre, l'article 24 de la loi 85/2005 interdit aux partis politiques de recevoir tout don pécuniaire ou en nature de la part d'associations de citoyens, de fondations, d'organisations à but non lucratif (ONG) chargées d'une mission de service public, de fonds d'investissement, d'associations de personnes morales, d'associations de communes et d'organisations à caractère international.

44. Le GRECO prend note des informations fournies. Il rappelle que, d'après le Rapport d'Évaluation (paragraphe 88), les partis politiques ne sont pas tenus de fournir des informations financières sur les entités avec lesquels ils entretiennent des rapports directs ou indirects ou qui sont placés d'une quelconque autre manière sous leur autorité, dès lors que ces entités ont une personnalité juridique distincte de celle du parti (à l'exception des entreprises commerciales). La participation des O.N.G. et des organisations politiques de jeunesse aux campagnes présidentielles ont été citées comme autant d'exemples problématiques en pratique. Il semble toutefois que les autorités slovaques n'aient adopté aucune mesure pour mettre en œuvre cette recommandation.

45. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

**Recommandation iv.**

46. *Le GRECO a recommandé de 1) faire en sorte que les rapports annuels des partis politiques soient facilement accessibles au public et 2) définir un format standardisé (accompagné le cas échéant d'instructions appropriées) pour les rapports annuels et les rapports sur le financement des campagnes électorales que doivent soumettre les partis politiques.*

47. Les autorités slovaques ont rappelé que les rapports consacrés aux campagnes électorales étaient publiés sur le site Web du ministère des Finances sous la rubrique « Vol'by 2006 správy politických strán » (dernières élections). Le traitement des rapports annuels est réglé par la loi

n° 85/2005, telle que modifiée, et par la loi n° 431/2002 relatives aux comptes, telle que modifiée. Le 3 décembre 2008, la loi n° 85/2005 a été modifiée par la loi n° 568/2008, qui impose d'importantes restrictions aux partis politiques et aux donateurs (un parti politique peut recevoir un don dans la limite de 5000 EUR par an et par donateur). La liste des donateurs doit être publiée tous les trimestres sur le site Web du parti.

48. Le GRECO prend note des informations fournies. S'agissant de la première partie de la recommandation, le Rapport d'Évaluation faisait observer que les rapports annuels et les rapports consacrés au financement des campagnes électorales publiés sur le site Web du Conseil national étaient extrêmement difficiles à trouver, dans la mesure où ils étaient classés selon leur immatriculation et non en fonction de leur intitulé. En outre, les autorités slovaques ont elles-mêmes confirmé que les rapports portant sur le financement des campagnes n'étaient plus disponibles en ligne après un délai de six mois (voir plus haut le paragraphe 35). Aucune initiative susceptible d'améliorer la situation n'a été signalée, tout au moins pour ce qui est des rapports annuels des partis, qui font l'objet de cette recommandation. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, il semblerait qu'un format standardisé n'ait pas davantage été adopté pour les rapports de campagne et les rapports annuels des partis politiques.
49. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

50. *Le GRECO a recommandé de doter une entité unique du mandat et des ressources nécessaires pour contrôler, notamment par des moyens d'enquête, le financement des partis politiques (à partir de sources tant publiques que privées) et des campagnes électorales – y compris le financement individuel des candidats aux élections – et veiller à ce que cette entité puisse exercer ses fonctions de façon impartiale et indépendante.*
51. Les autorités slovaques ont souligné que le contrôle financier des partis politiques, y compris pour les dépenses de campagnes électorales, était effectué par le ministère des Finances. Des autorités de contrôle compétentes, qui exercent un contrôle impartial et indépendant, peuvent être contactées en cas de besoin (en cas de soupçon).
52. Le GRECO prend note des informations fournies et rappelle que le Rapport d'Évaluation (paragraphe 92) dressait un autre bilan des dispositions prises en matière de contrôle ; de multiples institutions y prennent part, mais aucune d'entre elles n'exerce en pratique un véritable contrôle. De fait, la commission des finances, du budget et de la monnaie du Conseil national semble être l'entité principale chargée de cette mission de contrôle. Toutefois, le contrôle qu'elle exerce est, de son propre aveu, assez formel puisqu'il repose sur les déclarations des auditeurs (sans qu'elle ait accès au rapport d'audit complet initial) et se limite à vérifier qu'aucun des dons déclarés par les partis politiques dans le rapport annuel n'émane d'une source clairement interdite (c'est-à-dire d'un organisme public ou d'une entité étrangère). Le ministère des Finances est chargé de veiller à ce que les partis respectent bien l'obligation de remettre un rapport intérimaire et un rapport final sur le financement de leur campagne électorale. Ce contrôle présente lui aussi un caractère purement formel : le ministère des Finances se contente de vérifier que les partis ont bien mentionné dans leurs rapports la totalité de l'information exigée par la loi. Les autorités slovaques n'ont fait état d'aucune initiative susceptible de porter remède à cette situation et de contribuer à la mise en œuvre de la recommandation v.
53. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

54. *Le GRECO a recommandé de réexaminer les sanctions existantes en cas de violation de la réglementation sur le financement des partis politiques et assurer que ces sanctions soient à la fois proportionnées et dissuasives.*
55. Les autorités slovaques ont rappelé que, conformément à la loi n° 85/2005, le ministère des Finances peut d'ores et déjà infliger des sanctions aux partis politiques (des amendes d'un montant maximal de 3 319 € ou équivalent au double de la valeur d'un cadeau ou d'un service rendu gratuitement à un parti). Des amendements à la loi n° 85/2005 ont néanmoins été élaborés dans le but de se conformer à cette recommandation.
56. Le GRECO est heureux d'apprendre qu'il est envisagé d'introduire des amendements législatifs pour mettre en œuvre cette recommandation. Toutefois, en l'absence d'informations plus précises sur l'objectif, le contenu et l'état d'avancement de ces amendements, le GRECO n'est pas en mesure de conclure que des changements significatifs aient eu lieu en rapport avec la présente recommandation.
57. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

58. *Le GRECO a recommandé d'assurer l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité pratique du système de sanction en cas de violation des règles du financement politique.*
59. Les autorités slovaques ont estimé que l'indépendance et l'impartialité du mécanisme de sanction étaient garanties par le fait que, d'une part, le site Web du Conseil national de la République slovaque donne des informations sur tous les partis politiques ayant enfreint la réglementation et, d'autre part, le ministère des Finances peut infliger une amende administrative à un parti.
60. Le GRECO prend note des informations fournies et déplore l'absence de toute évolution sur les points qui ont motivé la formulation de cette recommandation. Comme le précisait le Rapport d'Évaluation (paragraphe 96), aucune sanction n'a jamais été infligée à un parti pour infraction à la réglementation en matière de financement, si ce n'est pour l'absence de remise des rapports financiers ; lors de la visite sur place, il avait été admis que le degré de conformité avec l'ancienne législation et la loi n° 85/2005 permettaient de douter du caractère effectif du mécanisme de sanction. Il avait également été constaté que ce défaut d'application de la législation pouvait être lié à l'inefficacité du contrôle et à l'incapacité des services chargés de ce contrôle à ouvrir des enquêtes. Enfin, le rapport se demandait si l'indépendance du ministère des Finances était suffisante pour lui permettre d'infliger les sanctions mises à sa disposition par la loi. Le GRECO se voit dans l'obligation d'en tirer la conclusion qu'aucune mesure particulière n'a été prise pour analyser l'efficacité du mécanisme de sanction en vigueur et pour veiller à son indépendance, son impartialité et son efficacité dans la pratique, comme le demandait cette recommandation.
61. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

### **Recommandation viii.**

62. *Le GRECO a recommandé de fournir formation et conseils aux partis politiques et aux candidats aux élections sur la réglementation applicable en matière de financement politique.*
63. Les autorités slovaques ont indiqué que, conformément à la loi n° 211/2000 relative au libre accès à l'information, toute personne était habilitée à demander au ministère des Finances, et à obtenir de lui, des informations sur le financement des partis.
64. Le GRECO déplore que les autorités n'aient pas entrepris la moindre action supplémentaire pour dispenser des conseils et une formation aux partis et aux candidats, alors que, comme le démontre l'exemple d'autres pays, ces mesures peuvent s'avérer utiles pour faciliter la compréhension des dispositions en vigueur et, en définitive, pour renforcer leur respect.
65. Le GRECO se voit contraint de conclure que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

### **Recommandation x.**

66. *Le GRECO a recommandé d'évaluer la nécessité d'amender les dispositions de la Loi n° 46/1999 sur la méthode d'élection du Président, en vue d'améliorer la transparence du financement des candidats à la présidence (et assurer que ces dispositions amendées, si tel est le cas, soient conformes aux exigences requises par la Loi n° 85/2005 sur les partis politiques et les mouvements politiques).*
67. Les autorités slovaques ont rappelé les dispositions légales pertinentes qui régissent l'élection du Président de la République slovaque (par exemple les articles 16, 19 et 20 de la loi n° 46/1999 relative aux modalités de l'élection du Président de la République slovaque)<sup>5</sup>. Elles ont également souligné que, dans la mesure où les dernières élections présidentielles de 2008 n'ont fait naître aucun soupçon de malversations dans le financement des candidats qui s'y présentaient, il ne leur semblait pas particulièrement indispensable de modifier d'urgence la loi précitée.
68. Le GRECO prend note de la position des autorités slovaques. Il rappelle que le Rapport d'Évaluation (paragraphe 99) constatait que les dispositions sur la transparence du financement

---

<sup>5</sup> Le Président de la République slovaque est élu au suffrage direct, c'est-à-dire par les citoyens slovaques présents sur le territoire et âgés de 18 ans au jour du scrutin.

Conformément à l'article 16 de la loi n° 46/1999 relative aux modalités de l'élection du Président de la République slovaque, les dépenses publicitaires d'un candidat à la présidence sont plafonnées à hauteur de 132 775 € au total durant la campagne électorale. Ce montant englobe les sommes versées à des tiers, ainsi que les services fournis gratuitement, dont la valeur est estimée selon un barème.

L'article 19 de la loi précitée impose aux candidats à l'élection présidentielle de consigner l'ensemble des dons et le nom des donateurs, puis de notifier par écrit au ministère des Finances le montant total des fonds recueillis pour leur campagne et le montant total des dépenses effectuées à cette occasion. Cette notification écrite doit indiquer, lorsque le donateur est une personne physique et que son don est supérieur à 331 €, les nom, prénom, adresse permanente et montant du don ou valeur de la prestation gratuite de ce donateur et, lorsque le donateur est une personne morale et que son don est supérieur à 3 319 €, les nom, siège et montant du don ou valeur de la prestation gratuite de ce donateur. Ces informations doivent être notifiées dans un délai de 30 jours à compter du scrutin.

S'il est établi qu'un candidat à l'élection présidentielle a dépassé le montant maximal autorisé, le ministère des Finances inflige à l'intéressé une amende d'un montant équivalent à 10 fois celui du dépassement. Le manquement à l'obligation de notification est passible, conformément à l'article 20 de la loi précitée, d'une amende maximale de 66 387 € infligée par le ministère des Finances.

politique de la loi n° 46/1999 relative aux modalités de l'élection du Président étaient assez sommaires par rapport à la loi n° 85/2005. L'obligation de déclaration s'appliquant en outre uniquement aux dépenses *publicitaires*, dont le plafond est fixé à 120.000 €, il semble assez facile pour les candidats à la présidence de contourner les normes de transparence édictées à leur intention. Les informations recueillies sur place par l'EEG laissent clairement penser que le plafond actuel pourrait inciter à ne pas déclarer complètement certaines recettes et certaines dépenses publicitaires. Compte tenu de ces éléments, il convient de garder à l'esprit que, comme le précise le rapport, le contrôle effectué dans le domaine du financement politique a été jusqu'ici essentiellement formel et inefficace, tandis que la surveillance exercée par la société civile et les autres organisations se trouve considérablement entravée par l'absence de tout mécanisme permettant de suivre les irrégularités constatées par les parties prenantes extérieures. En conséquence, le fait que les élections présidentielles de 2000 n'aient fait naître aucun soupçon de malversations ne constitue pas un argument suffisamment convaincant. Il est dès lors difficile de considérer que les autorités aient apprécié convenablement la nécessité ou non de prendre des dispositions supplémentaires pour le financement des campagnes lors des élections présidentielles, comme le demandait la recommandation x.

69. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

70. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la République Slovaque a mis en œuvre de façon satisfaisante une seule des seize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** Au titre du Thème I – Incriminations, la recommandation i. a été mise en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations ii, iii et v ont été partiellement mises en œuvre ; les recommandations iv et vi n'ont pas été mises en œuvre. Au titre du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i à ix n'ont pas été mises en œuvre.

71. S'agissant des incriminations, la République slovaque est parvenue à incriminer « le fait d'offrir » un avantage indu ou un pot-de-vin dans le cadre de la corruption active et du trafic d'influence actif ; il y a lieu de se féliciter de cette amélioration. Certains éclaircissements ont également été apportés sur la jurisprudence en matière de délits de corruption (qui fait en ce moment l'objet d'une étude réalisée par un expert) et de trafic d'influence. Toutefois, cette situation ne permet pas à l'heure actuelle de tirer des conclusions définitives. Le GRECO déplore que le pays n'ait que peu ou pas accordé d'attention à plusieurs des autres améliorations recommandées par le Rapport d'Évaluation, même s'il apparaît que l'incrimination de la corruption d'arbitres et de jurés soit assurée en partie par les dispositions existantes. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, le bilan général est encore plus décevant: aucune avancée perceptible n'a été réalisée dans la moindre recommandation. Les autorités ont souligné qu'un projet d'amendements à la loi n° 85/2005 était en cours d'élaboration, qui prévoit des sanctions plus efficaces, plus proportionnées et plus dissuasives en cas d'infraction à la réglementation applicable au financement des partis ; cependant, aucune information plus précise n'est disponible quant à ces changements. Il convient également de souligner qu'une bonne part des informations transmises par les autorités slovaques consiste en une reprise des éléments qui figuraient déjà dans le Rapport d'Évaluation. Les informations disponibles suggèrent que les préoccupations exprimées dans ledit rapport n'ont reçu aucune véritable attention.

72. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le très faible niveau actuel de conformité avec les recommandations est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3

du Règlement Intérieur du GRECO. Le GRECO décide, par conséquent, d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et demande au Chef de la délégation de la République slovaque de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations qui n'ont pas été suivies d'effet (c'est-à-dire les recommandations ii. à vi, au titre du Thème I, et les recommandations i. à x., au titre du Thème II) dès que possible mais au plus tard pour le 30 septembre 2010, en vertu du paragraphe 2(i) de cet article.

73. Enfin, le GRECO invite les autorités de la République slovaque à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.