

Adoption : 1 décembre 2023
Publication : 17 avril 2024

Public
GrecoRC5(2023)9-P3

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)
et des services répressifs

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

RÉPUBLIQUE SLOVAQUE



Adopté par le GRECO
à sa 95^e réunion plénière (Strasbourg, 27 novembre – 1 décembre 2023)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.
2. Ce Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités slovaques pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur la République slovaque, adopté par le GRECO lors de sa 83^e réunion plénière (17-21 juin 2019) et rendu public le 22 août 2019 avec l'autorisation de la République slovaque. Le Rapport de Conformité correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 88^e réunion plénière (22 septembre 2021) et rendu public le 19 janvier 2022.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités slovaques ont remis un Rapport de Situation décrivant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 14 avril 2023, et les informations fournies par la suite ont servi de base à l'élaboration de ce Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Albanie (en ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif au sein du gouvernement central) et la Pologne (en ce qui concerne les services répressifs) de nommer des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignées Mme Adea Pirdeni au titre de l'Albanie et Mme Katarzyna Naszczyńska au titre de la Pologne. Elles ont été assistées par le Secrétariat du GRECO pour l'élaboration du Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé 21 recommandations à la République slovaque dans son Rapport d'Évaluation. Dans le Rapport de Conformité, il a conclu que les recommandations xi et xiii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations xiv, xv et xxi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i à x, xii, et xvi à xx n'ont pas été mises en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)

Recommandations i et ii

6. *Le GRECO avait recommandé :*
 - *que les secrétaires d'État soient soumis à un processus de contrôle de leur intégrité au stade de leur recrutement (recommandation i) ; et*

¹La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation se déroule conformément au Règlement intérieur du GRECO dans sa version modifiée (article 31 révisé bis et article 32 révisé).

- *que le statut des conseillers politiques soit clarifié : i) les conseillers, y compris ceux des comités consultatifs qui peuvent influencer le processus décisionnel politique, doivent faire l'objet d'une procédure de sélection fondée sur des critères d'intégrité dans le cadre du processus de recrutement ; et ii) les noms de tous les conseillers, leurs fonctions et leur rémunération liée aux tâches gouvernementales doivent être publiés sur les sites internet gouvernementaux (recommandation ii).*
- 7. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que ces recommandations n'avaient pas été mises en œuvre. Les autorités avaient indiqué que le Programme national de lutte contre la corruption (PNLCC), établi par le gouvernement, qui se réfère expressément aux recommandations du GRECO, était en cours d'actualisation.
- 8. Les autorités slovaques ne font état d'aucun progrès intervenu dans la mise en œuvre de ces recommandations.
- 9. En l'absence de progrès, le GRECO conclut que les recommandations i et ii n'ont toujours pas été mises en œuvre.

Recommandation iii

- 10. *Le GRECO avait recommandé qu'un plan d'action opérationnel de prévention de la corruption soit adopté pour couvrir le gouvernement, sur la base d'une évaluation des risques ciblant spécifiquement les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif, et comporte des mesures particulières pour atténuer les risques identifiés à leur égard.*
- 11. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
- 12. Les autorités slovaques font savoir que le Service de prévention de la corruption (SPC), mis en place par le gouvernement, prévoit d'élaborer un nouveau document de stratégie ayant trait à la prévention de la corruption et à la promotion de l'intégrité, avec la participation active de coordinateurs² de la lutte contre la corruption. Par ailleurs, le SPC est en train d'élaborer un statut du Conseil des coordinateurs de la lutte contre la corruption et mettra au point une méthodologie de gestion des risques de corruption, qui servira de modèle aux autorités centrales. L'actualisation du PNLCC n'a pas encore été soumise au processus d'approbation du gouvernement.
- 13. Le GRECO prend note des initiatives proposées par le SPC, qui en sont encore à leurs débuts. En attendant leur mise en œuvre effective et l'adoption future d'un plan d'action opérationnel de prévention de la corruption couvrant les personnes occupant

² Des coordinateurs de la lutte contre la corruption ont été désignés dans chaque ministère et dans d'autres autorités centrales, conformément à la politique anticorruption qui a été approuvée par la résolution gouvernementale n° 585/2018. Ils sont responsables, entre autres, de la gestion des risques de corruption. Un Conseil des coordinateurs de la lutte contre la corruption a été créé en tant que plateforme d'échange de connaissances, de savoir-faire, d'éducation, de communication et de préparation de documents stratégiques au niveau des experts. Son rôle est d'assurer la cohérence de la mise en œuvre de la politique de lutte contre la corruption.

des hautes fonctions de l'exécutif, le GRECO ne peut considérer que cette recommandation a été mise en œuvre, même partiellement.

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

Recommandations iv et v

15. *Le GRECO avait recommandé :*

- *d'une part, i) l'adoption et la publication d'un code de conduite pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (ministres, secrétaires d'État, conseillers politiques et hauts fonctionnaires étroitement associés à la prise de décision) afin de fournir des directives claires concernant les conflits d'intérêts et autres questions d'intégrité (tels que les cadeaux, contacts avec des tiers, activités extérieures, traitement des informations confidentielles et restrictions à la cessation des fonctions), et ii) que le contrôle et l'application adéquats de ce code soient assurés (recommandation iv) ; et*
- *d'autre part, i) que des séances d'information et de formation sur les questions d'intégrité soient systématiquement organisées et mises en œuvre à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif dès leur prise de fonctions et régulièrement par la suite, et ii) que des conseils confidentiels sur les questions éthiques soient en permanence à leur disposition (recommandation v).*

16. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que ces recommandations n'avaient pas été mises en œuvre. Certaines mesures préliminaires avaient été prises pour élaborer un code de conduite à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif (PHFE).

17. Les autorités slovaques indiquent que, par la résolution n° 49 du 31 janvier 2023, le gouvernement a adopté les « Principes d'intégrité dans l'administration publique ». En outre, des consultations publiques³ sur un ensemble de mesures introduites par le ministère de la justice pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO sont en cours. L'approbation éventuelle de cet ensemble par le gouvernement entraînera l'adoption d'un code d'éthique pour les PHFE, qui s'appliquera également aux conseillers politiques, et la création d'une commission d'éthique, qui contrôlera la conformité et l'application du code d'éthique, fournira des conseils confidentiels, émettra des lignes directrices générales sur les normes éthiques, fournira du matériel éducatif sur l'éthique et donnera des avis sur les déclarations de conflits d'intérêts déposées par les candidats PHFE avant d'entrer en fonction. Des formations seront organisées sur la base du futur code d'éthique à approuver.

18. Le GRECO prend note des avancées accomplies à ce jour, y compris les consultations publiques en cours sur un ensemble de mesures visant à adopter un code d'éthique pour les PHFE et à mettre en place une commission d'éthique qui fournira, entre autres, des

³ <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2023-583>

conseils confidentiels aux PHFE. Ces mesures vont dans la bonne direction. Cependant, dans l'attente de l'adoption d'un tel ensemble par le gouvernement, de l'examen ultérieur du contenu du code d'éthique adopté, de la mise en place attendue et du fonctionnement de la commission d'éthique, le GRECO ne peut pas considérer que ces recommandations ont été respectées, même partiellement.

19. Le GRECO conclut que les recommandations iv et v n'ont toujours pas été mises en œuvre.

Recommandations vi et vii

20. *Le GRECO avait recommandé :*

- *que des règles soient établies pour régir i) les contacts entre les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes/tiers qui cherchent à influencer le processus décisionnel public et ii) la divulgation de ces contacts et les sujets abordés (recommandation vi) ; et*
- *qu'une exigence de déclaration ad hoc soit introduite à l'égard des ministres, secrétaires d'État et tous les conseillers, sans distinction de statut, dans les situations de conflit entre intérêts privés et fonctions officielles, le cas échéant (recommandation vii).*

21. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que ces recommandations n'avaient pas été mises en œuvre. La préparation d'un projet de loi relative au lobbying avait été confiée au Vice-Premier ministre.

22. Les autorités slovaques indiquent qu'en novembre 2021, le Vice-Premier ministre a rendu publiques des informations préliminaires sur le projet de loi relative au lobbying en instance, mais qu'il n'y a pas eu de progrès depuis lors. En outre, les autorités affirment que le futur code d'éthique pour les PHFE contribuera à la mise en œuvre des deux recommandations.

23. En attendant l'adoption du code d'éthique par le gouvernement, dont le contenu définitif doit encore être examiné, le GRECO conclut que les recommandations vi et vii n'ont toujours pas été mises en œuvre.

Recommandation viii et ix

24. *Le GRECO avait recommandé :*

- *d'établir des règles plus strictes en matière de cadeaux et autres avantages pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, sous la forme de directives pratiques pertinentes, de l'obligation de déclaration des cadeaux et autres avantages et d'information du public (recommandation viii) ; et*

- *i) que les restrictions applicables après la cessation des fonctions soient élargies en ce qui concerne les ministres et les secrétaires d'État et soient édictées pour les conseillers et les hauts fonctionnaires impliqués dans de hautes fonctions de l'exécutif, et ii) que les règles concernant les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif empêchent expressément toute activité de lobbying auprès du gouvernement pendant un certain temps après leur départ du gouvernement (recommandation ix).*
25. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que ces recommandations n'avaient pas été mises en œuvre. En ce qui concerne la recommandation viii, le cabinet du Premier ministre avait mis en place une norme internationale, qui a été publiée en ligne. Quatre ministères avaient adopté des règles en matière de cadeaux. Toutefois, les progrès n'avaient pas été uniformes entre les différents secteurs gouvernementaux.
 26. Les autorités slovaques indiquent que le futur code d'éthique pour les PHFE contribuera à la mise en œuvre des deux recommandations.
 27. En attendant l'adoption du code d'éthique par le gouvernement, dont le contenu définitif doit encore être examiné, le GRECO conclut que les recommandations viii et ix n'ont toujours pas été mises en œuvre.

Recommandation x

28. *Le GRECO avait recommandé de renforcer le système de déclaration de patrimoine des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif : i) en abaissant les seuils au-delà desquels les actifs doivent être déclarés et en rendant publiques davantage d'informations contenues dans les déclarations de patrimoine ; ii) en garantissant que des vérifications adéquates soient effectuées, y compris par des ressources adéquates et des moyens d'audit renforcés de l'organe de contrôle, et des sanctions appliquées.*
29. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités avaient entamé un processus de réflexion sur l'élaboration de principes pour la réglementation et le contrôle des déclarations de patrimoine et sur la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant.
30. Les autorités slovaques signalent que le Service de prévention de la corruption (SPC) a procédé à une analyse du régime de déclaration de patrimoine en vigueur, qui a achevé la procédure d'examen interministérielle. Toutefois, cette analyse doit encore être approuvée par le gouvernement.
31. Le GRECO prend note des initiatives prises par les autorités et les encourage à poursuivre leurs efforts résolument. Toutefois, en l'absence de progrès tangibles, le GRECO conclut que la recommandation x n'a toujours pas été mise en œuvre.

À l'égard des services répressifs

Recommandation xii

32. *Le GRECO avait recommandé que : i) le Code d'éthique soit mis à jour et couvre en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, le traitement des informations confidentielles), complété par un manuel illustrant toutes les notions et les risques par des exemples pratiques ; ii) toute sensibilisation et formation des policiers soit basée sur ce Code d'éthique révisé et son manuel et iii) que le Code d'éthique soit communiqué au public.*
33. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Un groupe de travail avait été mis en place pour réviser le Code d'éthique en vigueur.
34. Les autorités slovaques déclarent qu'un nouveau Code d'éthique a été adopté le 1^{er} mars 2022 et qu'il a été publié sur le site internet du ministère de l'Intérieur⁴. Le nouveau code contient un ensemble de principes moraux, valeurs, exigences et normes d'intégrité, et définit des normes essentielles de conduite éthique et de responsabilité professionnelle que les fonctionnaires de police doivent respecter dans l'exercice de leurs activités officielles. Il a été porté à l'attention des policiers par l'intermédiaire de leurs responsables et au moyen d'un système interne de partage d'informations, à savoir Fabasoft. En outre, le Centre d'éducation et de psychologie de la section du personnel et des activités sociales du ministère de l'intérieur et l'Académie des forces de police préparent actuellement un matériel pédagogique contenant des exemples pratiques des principes de conduite éthique et de responsabilité professionnelle, qui pourrait être finalisé d'ici la fin de l'année 2023.
35. Le GRECO prend note de l'adoption d'un nouveau Code d'éthique, qui contient quelques dispositions succinctes régissant l'utilisation (abusives) d'informations officielles (articles 4 et 6), les conflits d'intérêts, les cadeaux et les contacts avec des tiers (article 7). Il représente un pas dans la bonne direction. Cela étant dit, le GRECO estime que les questions d'intégrité susmentionnées sont couvertes de manière superficielle (et non en détail comme l'exige le premier volet de la recommandation ; voir également les paragraphes 207 et 211 du Rapport d'Évaluation) ; qu'il n'existe aucune disposition régissant les restrictions imposées après cessation des fonctions (voir également les recommandations xvii et xviii ci-après) ; et que l'élaboration de directives assorties d'exemples pratiques est toujours en cours (voir également le paragraphe 215 du Rapport d'Évaluation). Le premier volet de la recommandation a donc été partiellement mis en œuvre. En outre, compte tenu de la mise en œuvre de certaines activités de formation, de sensibilisation et de sessions d'information pour les fonctionnaires de police sur la base du nouveau Code d'éthique, le GRECO considère que le deuxième volet de la recommandation a été partiellement mis en œuvre et appelle les autorités à organiser des modules de formation, comme l'exige cette partie de la recommandation. Enfin, la publication en ligne du nouveau Code d'éthique répond aux exigences du troisième volet de cette recommandation.

⁴https://www.minv.sk/?PZ_SR-eticky-kodex&subor=446017

36. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv

37. *Le GRECO avait recommandé que : i) la formation des policiers aux questions d'intégrité applicables à la police soit renforcée et mieux liée à leur évolution de carrière ; ii) la formation spécialisée des enquêteurs chargés des affaires de corruption soit renforcée ; iii) un système de personnes de confiance formées soit créé afin de fournir à tous les policiers des conseils confidentiels en matière d'éthique et d'intégrité.*
38. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il existait certes des activités d'éducation et de formation pertinentes, mais la mise en œuvre complète du premier volet de la recommandation dépendait de l'adoption d'un Code d'éthique approprié, assorti de directives pratiques, lesquels faisaient encore défaut. Concernant le deuxième volet de la recommandation, une formation continue plus régulière sur la détection et les enquêtes faisait également défaut, de même que l'obligation qu'elle soit suivie par tous les enquêteurs de l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NAKA), une branche des forces de police. S'agissant enfin du troisième volet de la recommandation, certains fonctionnaires de police avaient reçu une formation sur les questions d'intégrité afin de pouvoir conseiller leurs collègues sur les dilemmes éthiques. Cependant, aucun cadre n'avait été mis en place pour rendre ces fonctionnaires de police-conseillers officiels facilement identifiables par tous leurs collègues ayant besoin de conseils et pour garantir la confidentialité des conseils en question.
39. Les autorités slovaques déclarent, concernant le premier volet, qu'un certain nombre de formations ont été dispensées à des fonctionnaires de police, comme suit : i) les écoles professionnelles secondaires des forces de police mettent en œuvre un programme de formation policière de base pour les cadets, qui dure 10 à 12 mois. En outre, un nouveau programme post-diplôme pour les policiers nouvellement recrutés a été mis en œuvre depuis février 2023 et dure huit mois. Dans les deux programmes, un cours sur le droit, comprenant deux classes sur certains délits de corruption, et un autre cours sur l'éthique et la psychologie du travail de policier, comprenant deux classes sur le code de déontologie, sont enseignés. En 2022, 603 cadets ont achevé la formation de base de la police, et en 2023, 311 cadets. (ii) À l'Académie des forces de police, un cours sur la protection juridique pénale de la lutte contre la corruption est enseigné au département de droit pénal, qui est facultatif.
40. Pour ce qui est du deuxième volet de la recommandation, les autorités font savoir que : i) en octobre 2021, 16 enquêteurs de l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NAKA) ont pris part à une réunion de travail sur la détection, l'enquête et l'établissement de preuves en matière d'infractions de corruption graves ou de corruption comportant un élément d'extranéité et sur les questions actuelles ayant trait à la responsabilité pénale des personnes morales, laquelle réunion a été organisée par le Bureau des poursuites spéciales au sein du Bureau du Procureur général de la République slovaque ; ii) en novembre 2021, un atelier consacré au thème de la corruption et de l'identification de nouvelles infractions de corruption a été organisé à

l'intention de 12 agents du Bureau du service d'inspection ; iii) en novembre 2021, 70 personnes ont participé à un atelier d'experts sur le thème « *Enquêtes financières – mise en œuvre et pratiques* », aux fins des enquêtes financières sur les infractions relevant de la compétence de la NAKA, y compris toutes les infractions de corruption et les infractions liées au blanchiment de capitaux ; et iv) en juin 2022, la NAKA a organisé un atelier professionnel sur les enquêtes financières à l'intention des services d'enquête financière nouvellement créés, y compris des responsables de ces services.

41. Les autorités font par ailleurs état de la mise en œuvre d'un projet conjoint de la NAKA et de l'OCDE sur la formation des forces de police à la lutte contre la corruption, qui a pour objectif de former des fonctionnaires de police à administrer des cours et d'établir un réseau de coordinateurs en matière d'intégrité. Une formation organisée en septembre 2022 a été suivie par 53 délégués des directions régionales de la police, des organes du Présidium de la police, du cabinet du Premier ministre, de l'École de police et du Bureau du service d'inspection.
42. En ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, des efforts sont en cours pour mettre en place un système d'agents d'intégrité (jusqu'à dix) parmi les agents de police qui fourniront des conseils confidentiels en matière d'éthique et d'intégrité.
43. Le GRECO prend note des formations organisées à ce jour et de celles prévues en 2023. Il rappelle que, pour que le premier volet de la recommandation soit pleinement mis en œuvre, les activités de formation doivent être axées sur le nouveau Code d'éthique et ses directives connexes, point sur lequel le GRECO a émis des réserves au paragraphe 35 ci-dessus. Ce volet de la recommandation demeure donc partiellement mis en œuvre. Pour ce qui est du deuxième volet de la recommandation, le GRECO salue les efforts déployés par les autorités, en particulier la NAKA, pour dispenser une formation spécialisée aux enquêteurs traitant des affaires de corruption en 2021 et 2022, et considère que ce volet a été respecté. En ce qui concerne le troisième volet de la recommandation, le GRECO prend note de l'intention de former un réseau des coordinateurs de l'intégrité appelés à prodiguer des conseils confidentiels. En attendant de progrès tangibles dans la mise en place d'un tel dispositif de personnes désignées pour donner des conseils confidentiels, ce volet de la recommandation n'a pas été respecté, même partiellement.
44. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv

45. *Le GRECO avait recommandé que des mesures soient prises pour accroître la représentation des femmes dans les forces de police, y compris aux postes les plus élevés.*
46. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Suite à une augmentation du nombre de recrues féminines au cours de la dernière décennie, les femmes représentaient environ 20 % du nombre total de fonctionnaires de police et 14 % des postes de direction. Pour la première fois, une femme avait été nommée vice-présidente des forces de police. Des efforts continus

avaient été jugés nécessaires pour augmenter activement le nombre de femmes recrutées et de celles occupant des postes de direction.

47. Les autorités slovaques indiquent que le pourcentage de candidates à l'entrée dans la police affiche une tendance à la hausse : 37 % en 2021 et 36 % en 2022. La proportion globale de femmes dans la police était de 20,4 % en 2021 et 21,3 % en 2022, tandis que les femmes occupaient 14,7 % des postes de direction en 2021 et 14,8 % en 2022. Le Département de police criminelle du Présidium de la police a préparé un questionnaire pour solliciter des avis, des commentaires et des réactions sur les moyens de soutenir, d'apprécier, d'encourager et de valoriser les femmes au sein des forces de police. En septembre 2023, une formation a été organisée sur les mesures visant à accroître la proportion de femmes occupant des postes de direction, à laquelle 30 participants ont assisté et au cours de laquelle le questionnaire a été discuté. Le Présidium de la police a l'intention d'organiser une telle activité chaque année.
48. Le GRECO note, au vu des chiffres communiqués par les autorités, que la représentation des femmes dans la police, y compris aux postes de direction, a été stable au cours des dernières années. En outre, il se félicite de l'initiative prise par le Département de la police criminelle du Présidium de la police pour soutenir et promouvoir l'équilibre entre les sexes et accroître la proportion de femmes dans la police. Le GRECO considère que la pleine mise en œuvre de cette recommandation requiert des résultats plus tangibles et substantiels, qui démontrent une représentation accrue des femmes dans la police, y compris, aux postes les plus élevés.
49. Le GRECO conclut que la recommandation xv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi

50. *Le GRECO avait recommandé que le système de contrôle de sécurité soit renforcé, notamment en veillant à ce que des contrôles de l'intégrité soient mis en place à intervalles réguliers dans la carrière des policiers, en fonction de leur exposition aux risques de corruption et des niveaux de sécurité requis.*
51. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Des orientations fondamentales et des mesures concrètes étaient nécessaires au plan de la législation et de la pratique. En particulier, il était nécessaire de mettre en place un contrôle proactif régulier de la situation personnelle des policiers, indépendamment de l'obligation de déclarer les changements de leur situation personnelle ; il était également nécessaire d'élargir les contrôles de sécurité afin de détecter les raisons pour lesquelles un policier devient plus vulnérable à la corruption en raison du secteur dans lequel il travaille ; et, il était enfin nécessaire de confier ces contrôles à un personnel formé à cet effet ne relevant pas de la hiérarchie directe du policier objet du contrôle.
52. Les autorités slovaques font savoir qu'en mai 2022, le ministre de l'Intérieur a soumis au gouvernement un projet d'amendements à la loi sur la fonction publique de la police (CPA) visant à obliger les fonctionnaires de police à informer leurs supérieurs

hiérarchiques de l'exercice d'une activité extérieure autorisée, à les obliger à déclarer les revenus tirés de ces activités extérieures dans la déclaration de patrimoine révisée, en plus des autres actifs, dettes et engagements, à les obliger à se soumettre à un examen psychophysiologique de contrôle de sincérité et à leur interdire de se présenter à des élections, et visant enfin à mettre en place un mécanisme de contrôle du respect de ces obligations. En 2023, le ministère de l'Intérieur a soumis d'autres amendements à la loi en question afin d'introduire un mécanisme de contrôle du respect du régime disciplinaire de la profession, qui contribuera à prévenir la commission de fautes par les fonctionnaires de police. Toutefois, le processus législatif n'a pas encore commencé, car le programme législatif du gouvernement pour 2023 n'a pas encore été approuvé.

53. Le GRECO constate que les amendements législatifs proposés à la loi sur la fonction publique de la police n'ont pas progressé en vue de réaliser des progrès concrets dans la mise en œuvre de cette recommandation, et conclut que la recommandation xvi n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation xvii

54. *Le GRECO avait recommandé que des orientations soient développées concernant les normes applicables aux policiers en matière d'activités supplémentaires et qu'une procédure effective soit mise en place pour contrôler toute activité supplémentaire.*
55. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Des modifications législatives visant à mettre en place un cadre pour la déclaration et le contrôle des activités extérieures des fonctionnaires de police étaient en cours.
56. Les autorités slovaques déclarent que malgré l'absence d'amendements à la CPA (voir paragraphe 52 ci-dessus), le 15 mai 2023, un guide méthodologique sur l'exercice d'activités supplémentaires/externes par les policiers a été publié sur la page intranet de la section du personnel et des activités sociales du ministère de l'intérieur. Ce guide consiste en un résumé des exigences et des règles qui doivent être respectées lors de l'exercice d'une autre activité rémunérée. Ainsi, un fonctionnaire de police peut exercer une autre activité rémunérée à condition (i) qu'elle n'interfère pas avec le bon exercice de ses fonctions et qu'elle ne soit exercée que pendant son temps libre, (ii) que le fonctionnaire de police soit tenu de s'abstenir de toute action susceptible d'entraîner un conflit d'intérêts, et (iii) que le fonctionnaire de police se conforme aux obligations découlant du code de déontologie ainsi qu'à toute autre obligation statutaire liée à l'exercice de ces activités supplémentaires.
57. Selon le guide, les fonctionnaires de police, les directeurs ou d'autres personnes concernées (par exemple, les organes de contrôle en cas de doute sur la légalité de l'exercice de l'activité) doivent demander, par écrit, un avis sur une activité lucrative particulière au service du personnel de la section du personnel et des activités sociales du ministère de l'Intérieur. Le service du personnel émet alors un avis juridique individuel, contenant des conclusions sur la compatibilité de ces activités avec les

dispositions statutaires, et le transmet au supérieur hiérarchique du fonctionnaire de police concerné. Le supérieur hiérarchique informe le fonctionnaire de police du contenu de l'avis et des conclusions de sa décision finale. Le supérieur hiérarchique est alors habilité à vérifier, dès le début et pendant toute la durée de l'exercice de l'activité complémentaire, l'impact éventuel de l'exercice de l'activité extérieure sur l'exécution des tâches par le fonctionnaire de police, sur la dignité de la police et sur la confiance qu'elle inspire. Le supérieur hiérarchique tient un registre de ces vérifications. Le guide contient des exemples d'activités les plus couramment exercées par les fonctionnaires de police.

58. Le GRECO se félicite de la publication d'un guide sur l'exercice d'activités supplémentaires/externes par les fonctionnaires de police, qui a défini la procédure d'obtention de l'autorisation préalable à l'exercice d'activités supplémentaires, ainsi que les contrôles qui doivent être effectués par les supérieurs hiérarchiques pendant toute la durée de l'exercice de ces activités. Dans ces circonstances, le GRECO considère que cette recommandation a été respectée et il encourage les autorités à mettre en œuvre les orientations avec vigueur et à renforcer les contrôles sur l'exercice des activités complémentaires.
59. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été mise en œuvre d'une façon satisfaisante.

Recommandation xviii

60. *Le GRECO avait recommandé que des règles soient adoptées pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêts lorsque des policiers quittent la police pour travailler dans d'autres secteurs.*
61. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Un processus de réflexion sur la possibilité de conflits d'intérêts lorsqu'un policier quitte les forces de police pour travailler dans d'autres secteurs avait été lancé.
62. Les autorités slovaques font savoir que le travail d'harmonisation des règles relatives aux conflits d'intérêts à l'échelle de l'administration de l'État s'est poursuivi. Un groupe de travail, composé de représentants de plusieurs organes de l'État, a été mis en place et a tenu, en février 2023, sa première réunion.
63. Le GRECO prend note du stade peu avancé du lancement d'un groupe de travail sur l'harmonisation des règles en matière de conflits d'intérêts, dont les conclusions et les réalisations sont encore attendus, et conclut que la recommandation xviii n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation xix

64. *Le GRECO avait recommandé que le système de contrôle des déclarations de patrimoine des policiers soit renforcé, notamment en veillant à ce que le contrôle soit effectué en*

dehors de la chaîne de commandement et que des statistiques sur les sanctions soient tenues.

65. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Un processus de réflexion sur le renforcement du régime de déclaration de patrimoine avait été engagé, en tenant compte des observations formulées au paragraphe 223 du Rapport d'Évaluation.
66. Les autorités slovaques indiquent qu'outre l'intention de mettre en place un système uniforme de déclaration de patrimoine pour tous les agents de l'administration de l'État, une proposition a été faite pour modifier et compléter le contenu de la déclaration de patrimoine des policiers en leur imposant d'inclure les revenus provenant d'activités extérieures, les biens qu'ils utilisent sans en être propriétaires (par exemple, un appartement ou une voiture), les emprunts, les autres dettes et les autres engagements financiers. Un groupe de travail a été mis sur pied pour évaluer le régime de déclaration de patrimoine en vigueur. Il a tenu une réunion en mai 2022 et ses travaux s'emploieront à répondre aux exigences de cette recommandation.
67. Le GRECO relève que, hormis la mise en place d'un groupe de travail chargé d'évaluer le régime actuel de déclaration de patrimoine, aucun progrès n'a été réalisé en vue de la mise en œuvre de cette recommandation, et conclut que la recommandation xix n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation xx

68. *Le GRECO avait recommandé de renforcer davantage les garanties du mécanisme de plaintes afin de garantir que les enquêtes sur les plaintes pour conduite policière répréhensible soient impartiales et perçues comme telles en offrant un niveau suffisant de transparence au public.*
69. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le mécanisme de traitement des plaintes, administré par le Bureau du service d'inspection (BSI) – appelé Office du service d'inspection (OIS) dans le Rapport d'Évaluation – n'avait pas évolué par rapport à l'époque du Rapport d'Évaluation. Des discussions étaient en cours sur l'implication du Défenseur public des droits (Médiateur) dans la procédure de traitement des plaintes pour conduite répréhensible alléguée de policiers.
70. Les autorités slovaques indiquent que l'indépendance du BSI est inscrite dans sa loi constitutive. Il traite les plaintes pour conduite répréhensible alléguée de policiers dans les domaines de l'inspection interne, de l'inspection financière, de la protection des données à caractère personnel et du traitement des plaintes par les fonctionnaires responsables au sein de la police. Sur ordre de leurs supérieurs hiérarchiques, les enquêteurs du BIS examinent les plaintes de manière impartiale, approfondie et efficace. Il n'y a pas eu de suivi de l'implication du Médiateur dans la procédure de traitement des plaintes. En ce qui concerne les enquêtes pénales visant des infractions qui auraient été commises par des policiers, le contrôle de la légalité de l'enquête

préliminaire est effectué par un procureur compétent, et chaque décision rendue par un enquêteur du BSI est examinée par le bureau du procureur compétent. Enfin, le BSI établit un rapport annuel et le publie en ligne⁵.

71. Le GRECO observe que la situation est restée inchangée, les autorités n'ayant pas fait état de garanties dont serait assorti le mécanisme de traitement des plaintes administré par le Bureau du service d'inspection pour accroître la confiance du public à l'égard de la police.
72. Le GRECO conclut que la recommandation xx n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation xxi

73. *Le GRECO avait recommandé : i) que l'efficacité de la protection des lanceurs d'alerte soit améliorée en ce qui concerne la gestion de ces signalements, en particulier en ce qui concerne l'indépendance et l'autonomie de l'autorité chargée du traitement et ii) que les membres de la police soient formés et informés régulièrement des mesures de protection en cas de dénonciation.*
74. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. S'agissant du premier volet, alors que le BSI, qui n'est pas un organe indépendant, avait certes été chargé de traiter les rapports des lanceurs d'alerte au sein de la police, le GRECO aurait trouvé avantageux de confier ce rôle à un organe indépendant externe, par exemple au Bureau de protection des lanceurs d'alerte (BPLA) de façon à encourager le signalement des comportements répréhensibles au sein de la police. Des statistiques s'avéraient nécessaires pour montrer que le changement structurel avait été suffisant pour susciter des signalements. Des efforts supplémentaires restaient nécessaires pour renforcer la protection des lanceurs d'alerte et leur anonymat au sein de la police. Concernant le deuxième volet, seuls 80 fonctionnaires de police avaient suivi des formations sur la protection des lanceurs d'alerte, lesquelles formations méritaient d'être rendues obligatoires.
75. Les autorités slovaques font savoir, en ce qui concerne le premier volet, le BSI (Bureau du service d'inspection) fait office de canal de signalement interne pour les forces de police et le ministère de l'intérieur, dont les effectifs s'élèvent à plus de 50 000 personnes. L'enregistrement et le traitement des signalements sont effectués conformément au droit national (par exemple, par courrier électronique, par courrier à l'adresse du BIS, etc.). L'indépendance du BSI est garantie notamment par la procédure de sélection de son directeur par le Conseil national (Parlement) ; ce directeur est responsable devant le gouvernement. En 2022, le BSI a reçu 13 signalements, tandis que quatre signalements ont été reportés de l'année précédente. En revanche, 12 saisines n'ont pas été retenues en tant que signalements, car elles n'étaient pas conformes aux exigences légales ; elles ont été traitées conformément au droit national en vigueur. Quatre signalements ont été examinés conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, comme suit : un signalement a été transmis à l'inspection du ministère de l'Éducation ; un signalement a été traité par l'unité d'inspection du BSI et, ensuite,

⁵<https://www.minv.sk/?urad-inspekcej-sluzby>

transmis à la direction régionale de la police de Presov ; un autre signalement a donné lieu à une inspection menée par le BSI au département de la police criminelle de la direction régionale de la police de Trnava (le parquet régional de Bratislava a rejeté la demande de l'auteur du signalement de se voir accorder le statut de lanceur d'alerte protégé) ; un signalement a été transmis au Service du personnel et des activités sociales du ministère de l'Intérieur. Un signalement donne actuellement lieu à des vérifications.

76. Dans le cadre d'une procédure pénale, le ministère public peut conférer à une personne ayant signalé une activité criminelle le statut de lanceur d'alerte protégé. Dans le cadre d'une procédure administrative, un organe administratif compétent (par exemple, l'inspection nationale du travail, l'inspection de l'environnement, l'office de contrôle des soins de santé, etc.) peut conférer le même statut à une personne qui signale une infraction administrative grave. Le statut de lanceur d'alerte protégé est notifié par écrit au BPLA. Lorsque le statut de lanceur d'alerte protégé est conféré, l'employeur n'est pas habilité à renvoyer le lanceur d'alerte ou à lui imposer une mesure disciplinaire (ou une mesure d'ordre professionnel) sans autorisation préalable du BPLA. Au cours de l'année 2023, 20 membres du personnel du ministère de l'Intérieur se sont vu conférés le statut de lanceur d'alerte protégé par le procureur, qui a informé le BIS (qui, à son tour, a informé les supérieurs hiérarchiques concernés) par conséquence.
77. Le droit national prévoit plusieurs solutions légales pour la protection des lanceurs d'alerte. Premièrement, le BPLA peut surseoir à l'exécution d'une mesure disciplinaire (ou une mesure d'ordre professionnel) à l'encontre d'un employé si l'employeur ne parvient pas à établir l'absence de lien de cause à effet entre la mesure imposée et le signalement effectué par le lanceur d'alerte. De même, le BPLA peut imposer une sanction financière aux personnes ou aux employeurs qui prennent des mesures de rétorsion à l'encontre d'un lanceur d'alerte ou qui empêchent un lanceur d'alerte d'effectuer un signalement. Enfin, il peut notifier à des représentants d'organes de l'administration publique le traitement lacunaire du signalement émis par un lanceur d'alerte et demander que des mesures correctives soient prises. Le BPLA fait office de canal de signalement externe. Il est habilité à enquêter sur les allégations de représailles, mais pas sur des actes répréhensibles signalés, qui sont renvoyés à l'autorité compétente pour mener une enquête. En 2023, le BPLA a reçu quatre rapports de dénonciation de la part d'officiers de police et trois officiers de police se sont vu accorder le statut de dénonciateur protégé. Deuxièmement, le lanceur d'alerte peut aussi engager une procédure judiciaire pour contester la mesure disciplinaire et demander une mesure de référé. Si le tribunal accorde le référé, le lanceur d'alerte est maintenu à son poste en attendant le dénouement de la procédure. En dernier lieu, les modifications apportées à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte ont entraîné des changements substantiels en ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte, les obligations des employeurs, les obligations relatives aux canaux de signalement internes, les amendes et les taux imposés. En conséquence, la BSI a préparé des projets d'amendements au règlement relatif au système interne de traitement des rapports sur les activités antisociales (rapports de lanceur d'alerte), qui font l'objet d'une procédure de consultation interne

78. Pour ce qui concerne le deuxième volet, le BPLA dispense des formations depuis septembre 2021. Trois activités de formation ont été menées en 2021 au profit de 91 futurs policiers de l'École de police. D'octobre à décembre 2021, 102 superviseurs au niveau de bureaux de district, 8 coordinateurs régionaux de la prévention de la criminalité et 24 agents de bureaux d'information pour les victimes d'infractions pénales ont été formés sur le thème du signalement de la corruption et de la protection des lanceurs d'alerte dans le cadre d'une campagne intitulée les « Dix principes de la lutte contre la corruption » (*Desať princípov v boji proti korupcii*). En décembre 2021, le Service de prévention de la criminalité du ministère de l'Intérieur a mis au point un kit pédagogique sur la lutte contre la corruption (*Vzdelávací protikorupčný balíček*), qui est disponible en ligne⁶. L'objectif de cet outil est de former l'ensemble des agents du ministère dans les domaines de la prévention de la corruption, du système interne de traitement des signalements effectués par les lanceurs d'alerte et de la protection de ces derniers. En avril 2022, le directeur du Service des ressources humaines du ministère de l'Intérieur a imposé l'obligation d'inclure le kit pédagogique sur la lutte contre la corruption au cours d'initiation destiné aux nouveaux agents. Tout au long de l'année 2022, 341 officiers de police ont bénéficié de cours de formation qui ont eu lieu en juillet et en décembre. En 2023, 496 agents des forces de police ont reçu une formation sur la dénonciation de la corruption et la protection des lanceurs d'alerte, l'intention étant de former 120 agents de police supplémentaires.
79. Le GRECO note que le premier volet de la recommandation appelle à une indépendance et une autonomie accrue de l'autorité chargée du traitement des rapports des lanceurs d'alerte afin d'améliorer l'efficacité de la protection des lanceurs d'alerte. Comme l'ont reconnu les autorités, le principal défi est que le Bureau du service d'inspection (BSI), qui est l'autorité de traitement, est perçu comme un organe d'enquête criminelle. Le fait qu'en 2023, au moins 20 employés du ministère de l'intérieur aient bénéficié du statut de lanceur d'alerte protégé par une décision du procureur compétent peut être considéré comme une preuve du manque d'autonomie de la BSI. Le GRECO s'attend à ce que les projets d'amendements proposés par le BSI au Règlement sur le système interne de traitement des rapports de lanceurs d'alerte répondent aux préoccupations sous-jacentes à ce volet de la recommandation (en tenant également compte des exigences énoncées à l'article 10 de la Loi sur la protection des lanceurs d'alerte pour le système interne d'enquête sur les rapports de lanceurs d'alerte). Cela dit, le GRECO prend note du fait que quatre rapports ont été traités conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, ce qui constitue un pas dans la bonne direction. C'est pour cette seule raison que cette partie de la recommandation peut être considérée comme partiellement respectée. Concernant le deuxième volet de la recommandation, le GRECO note l'évolution positive de la formation d'un nombre accru d'agents de police en 2022 et 2023 par rapport à 2021 (80 en 2021, 341 en 2022 et 496 en 2023). Compte tenu du nombre total de membres des forces de police (22 000), des efforts de sensibilisation supplémentaires devraient être déployés pour atteindre le seuil satisfaisant permettant de considérer ce volet de la recommandation comme pleinement respecté.
80. Le GRECO conclut que la recommandation xxi demeure partiellement mise en œuvre.

⁶https://www.minv.sk/?protikorupcny_koordinator_zakladne_informacie

III. CONCLUSIONS

81. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la République slovaque a mis en œuvre de façon satisfaisante trois des vingt et une recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.** Sur les recommandations en suspens, quatre ont été partiellement mises en œuvre et quatorze n'ont pas été mises en œuvre. Plus précisément, les recommandations xi, xiii et xvii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations xii, xiv, xv et xxi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i à x, xvi et xviii à xx n'ont pas été mises en œuvre.
82. Pour ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif, la situation décrite dans le Rapport de Conformité n'a pas évolué, aucune des recommandations en suspens n'ayant été mise en œuvre, même partiellement. Cela dit, les autorités sont en train de mener des consultations publiques sur un ensemble de mesures qui, si elles sont adoptées par le gouvernement, aboutiront à l'approbation d'un code d'éthique pour les PHFE et à la création d'une commission d'éthique chargée d'examiner les questions relatives à l'éthique et à la déontologie. Par conséquent, le GRECO demande instamment aux autorités de procéder rapidement à l'adoption de cet ensemble, qui devrait répondre à la majorité de ses recommandations et aux préoccupations dont il a fait part dans le Rapport d'Évaluation.
83. S'agissant des services répressifs, les autorités ont accompli des progrès tangibles dans la mise en œuvre des recommandations qui s'y rapportent. Un nouveau Code d'éthique a été adopté et publié en ligne, un nouveau guide sur l'exercice d'activités supplémentaires/externes par les fonctionnaires de police a été développé, des activités de formation et de sensibilisation ont été organisées à l'intention des fonctionnaires de police, en particulier les enquêteurs de l'Agence nationale de lutte contre la criminalité traitant des affaires de corruption, la représentation des femmes dans la police est restée stable au cours des dernières années, et bon nombre de fonctionnaires de police ont été informés des mesures de protection des lanceurs d'alerte. Néanmoins, des mesures énergiques s'imposent dans plusieurs domaines : des contrôles d'intégrité doivent encore être effectués régulièrement, il importe de mettre en place des restrictions imposées aux activités exercées après cessation des fonctions, le système de contrôle des déclarations de patrimoine doit être renforcé, le mécanisme de traitement des plaintes pour conduite policière répréhensible doit encore être assorti de garanties renforcées et l'indépendance et l'autonomie du Bureau du Service d'Inspection dans le traitement des rapports de lanceurs d'alerte devraient être renforcés.
84. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que République slovaque ne se conforme pas suffisamment aux recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle au sens de l'article 31 révisé bis, paragraphe 10 de son Règlement intérieur. Il décide par conséquent d'appliquer l'article 32 révisé, paragraphe 2 (i), et invite le chef de la délégation de la République slovaque à fournir un

rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i à x, xii et xiv à xxi) au plus tard le 31 décembre 2024.

85. En outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii.b), de son Règlement intérieur, le GRECO invite le président du Comité statutaire à envoyer au Représentant Permanent de la République slovaque auprès du Conseil de l'Europe une lettre – avec copie au Chef de la délégation de la République slovaque - attirant l'attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures énergiques en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
86. De plus, conformément à l'article 32 révisé, paragraphe 2, alinéa (iii), le GRECO demande aux autorités slovaques de recevoir une mission de haut niveau afin de renforcer l'importance que revêt la mise en conformité avec les recommandations pertinentes.
87. 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.