

Adoption : 6 juin 2025
Public : 28 août 2025

Public
Greco-AdHocRep (2025)1

Rapport ad hoc sur
la République slovaque
(article 34)

Adopté par le GRECO
à sa 100^e Réunion plénière (Strasbourg,
3-6 juin 2025)

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	3
II.	Contexte et informations générales	4
1.	Cadre juridique et institutionnel	4
2.	Modification du cadre juridique et institutionnel	7
A.	Modifications de la législation	7
B.	Modifications institutionnelles	13
III.	Analyse du GRECO.....	19
1.	Observations d'ordre général.....	19
2.	Évaluation des questions spécifiques	21
A.	Procédure législative accélérée	21
B.	Réduction des délais de prescription et allègement des peines.....	24
C.	Réformes institutionnelles.....	32
D.	Infraction de « détournement de la loi »	39
E.	Autres questions pertinentes.....	44
IV.	Conclusions	47
V.	Annexe	49

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport *ad hoc*, établi en application de l'article 34 du Règlement intérieur du GRECO, évalue la conformité des récents amendements au droit pénal slovaque et des réformes institutionnelles avec les normes anticorruption du Conseil de l'Europe et la pratique suivie par le Groupe. Il retrace le contexte procédural qui a conduit à l'ouverture de la procédure *ad hoc*, puis présente un aperçu du cadre législatif et institutionnel et de ses évolutions, y compris les recours en constitutionnalité. Le rapport se conclut par une analyse de la conformité des réformes aux normes anticorruption, recense les lacunes observées, formule, le cas échéant, des recommandations et met en évidence d'autres questions pertinentes.

2. Au début de l'année 2024, le GRECO s'est intéressé aux amendements au droit pénal adoptés en République slovaque, ainsi qu'aux réformes institutionnelles envisagées. Lors de sa [96^e Réunion plénière](#) (18-22 mars 2024), et à la demande du Bureau, le chef de la délégation slovaque a été invité à transmettre au GRECO des informations sur ces évolutions. À cette époque, compte tenu des procédures judiciaires en cours (voir paragraphe 26 et suivants), le GRECO avait décidé de maintenir la situation sous observation et avait prié le chef de la délégation slovaque de le tenir informé sans délai de tout développement pertinent.

3. Conformément à cette demande, le chef de la délégation slovaque a fourni des mises à jour lors de la [97^e Réunion plénière](#) (17-21 juin 2024) et a transmis des informations écrites complémentaires le 2 septembre 2024. À l'occasion de sa 106^e Réunion, le 7 octobre 2024, le Bureau du GRECO a décidé de soumettre à la plénière une proposition révisée visant à engager une procédure *ad hoc* contre la République slovaque.

4. Lors de sa [98^e Réunion plénière](#) (18-22 novembre 2024), après examen des informations communiquées par la délégation slovaque et du rapport du Bureau, le GRECO a décidé, conformément à l'article 34, d'engager une procédure *ad hoc* à l'encontre de la République slovaque. L'article 34 prévoit l'ouverture d'une telle procédure dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque le GRECO reçoit des informations fiables indiquant qu'une réforme institutionnelle, une initiative législative ou une modification de procédure pourrait entraîner une violation grave des normes anticorruption du Conseil de l'Europe.

5. Le GRECO a en outre chargé le Secrétariat de désigner deux rapporteur·e·s pour la procédure susmentionnée et de préparer un rapport *ad hoc* qui lui sera soumis pour examen à sa 100^e Réunion plénière. Par la suite, M^{me} Anca Jurma, ancienne conseillère du procureur en chef, Direction nationale de lutte contre la corruption, Bureau du Procureur près la Haute Cour de cassation et de justice (Roumanie), et M. Alastair Brown, juriste, juge à la retraite, membre du barreau des avocats, (Écosse, Royaume-Uni), ont été nommés rapporteur·e·s.

6. Une visite sur place *ad hoc* en République slovaque a eu lieu du 18 au 19 février 2025. Les rapporteur·e·s ont été assisté·e·s par M. Ylli Peco, Conseiller juridique principal du Secrétariat du GRECO. Cette équipe d'évaluation *ad hoc* du GRECO (« l'EEG ») a rencontré des représentants du Conseil national (Parlement), du ministère de la Justice, de la Cour

constitutionnelle, de la Cour administrative suprême, du Tribunal pénal spécialisé, du Conseil de la magistrature, du ministère public, du Défenseur public des droits, de l'Office slovaque de protection des lanceurs d'alerte, et des forces de police. Des réunions ont également été tenues avec des organisations de la société civile, des journalistes, des universitaires et des associations de juges et de procureurs. L'EEG remercie les autorités slovaques pour l'excellente organisation des réunions sur place, ainsi que pour la transmission rapide des informations complémentaires demandées à la suite de la visite.

II. CONTEXTE ET INFORMATIONS GÉNÉRALES

7. Le présent chapitre décrit le cadre juridique et institutionnel actuellement en vigueur en matière de lutte contre la corruption en République slovaque, les réformes législatives engagées, y compris les recours juridictionnels contestant leur constitutionnalité, ainsi que les évolutions institutionnelles en cours d'examen.

1. Cadre juridique et institutionnel

8. Les principaux instruments juridiques sont la Constitution et d'autres textes de loi pertinents. La Constitution représente la norme suprême de la République slovaque. L'article 1 affirme le respect des traités internationaux et d'autres obligations contractées par le pays. L'article 50 (6) prévoit l'application rétroactive de la loi pénale la plus favorable. Les principaux organes constitutionnels sont : le *Conseil national* (Parlement), qui est le seul organe législatif ; le *Président* qui peut saisir la Cour constitutionnelle pour qu'elle examine la conformité d'une loi avec la Constitution ; le *gouvernement*, qui peut préparer et soumettre des projets de loi pour promulgation ; la *Cour constitutionnelle*, autorité judiciaire indépendante qui décide de la conformité des lois avec la Constitution ; le *Conseil de la magistrature* ainsi que les *tribunaux* et le *ministère public*.

9. Les projets de loi peuvent être soumis au Conseil national par une commission, un parlementaire ou le gouvernement. Conformément à l'article 7 de la Loi sur l'élaboration de la législation (loi n° 400/2015 Coll.), telle que modifiée, ces projets sont accompagnés d'un exposé des motifs et d'une analyse d'impact. Les projets de loi font l'objet de trois lectures au Conseil national. L'article 27 de ladite loi et l'article 89 du Règlement de procédure du Conseil national encadrent le recours à la procédure législative accélérée¹ dans des circonstances exceptionnelles, notamment en cas de menace pesant sur les droits et libertés fondamentaux, la sécurité nationale, en présence d'un risque de dommages économiques majeurs ou encore dans le cadre d'un état d'urgence ou de mesures exceptionnelles dûment déclarés.

10. Une proposition de recours à la procédure législative accélérée ne peut être soumise que par le gouvernement, que le projet de loi ait été présenté par celui-ci, par des parlementaires ou par une commission parlementaire. Lorsque cette procédure est déclenchée au sein du Conseil national, certaines exigences légales concernant les délais ne

¹ La procédure accélérée est également appelée procédure législative abrégée, expéditive, d'urgence ou accélérée.

s'appliquent pas². Il est également possible de raccourcir les débats parlementaires afin d'éviter les pratiques d'obstruction, telles que l'obstructionnisme, c'est-à-dire une forme de blocage visant à retarder l'adoption de la législation.

11. Les faits de corruption sont principalement érigés en infractions dans le Code pénal (loi n° 300/2005 Coll. du 1^{er} janvier 2006, telle que modifiée) aux articles 328-336b. Ces dispositions ont fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre du Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO. L'article 2 (1), du Code pénal énonce le principe de la *lex mitior*, selon lequel la loi pénale la plus favorable s'applique rétroactivement. Ainsi, l'incrimination et la peine encourue doivent être appréciées au regard de la législation en vigueur au moment des faits. Toutefois, si la législation a évolué entre la commission de l'infraction et le jugement, la loi la plus favorable à l'auteur doit être appliquée. Les circonstances atténuantes et aggravantes sont énoncées aux articles 36 et 37, tandis que les délais de prescription sont régis par les articles 87 et 88. Le Code prévoit également, aux articles 49 à 57, la possibilité de surseoir à l'exécution des peines privatives de liberté et de recourir à des peines alternatives. Par ailleurs, les différentes catégories de préjudice (mineur, grave, important et majeur) sont définies aux articles 124 et 125. Enfin, l'article 326a du Code pénal érige en infraction le « détournement de la loi » commis par un juge (voir paragraphe 114 et suivants pour plus de détails).

12. Ces dispositions pénales sont appliquées par des organismes d'enquête spécialisés, notamment au sein des forces de police. La détection et l'enquête des infractions de corruption sont traitées par les forces de police, qui interviennent par l'intermédiaire des départements régionaux de police et des bureaux de police de district. Créée en 2012 à la suite de la fusion de l'Office de lutte contre la corruption et de l'Office de lutte contre la criminalité organisée, l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NAKA) a été, jusqu'à sa réorganisation en septembre 2024, la seule autorité d'enquête chargée de ce type d'affaires, quelle qu'en soit la complexité ou l'ampleur. Elle avait pour objectif d'améliorer l'efficacité de la lutte contre la criminalité, notamment dans ses formes les plus graves, en unifiant les anciens bureaux afin d'éviter les doubles emplois dans les enquêtes et les procédures pénales.

13. L'action pénale est exercée par le ministère public, qui constitue un système distinct, indépendant, hiérarchisé et unifié, placé sous l'autorité du procureur général. Conformément à la Loi sur le ministère public (loi n° 153/2001 Coll.), le système de poursuites se compose du parquet général, des parquets régionaux et de district. Un parquet spécialisé a existé de 2004 à 2024 ; il était chargé de poursuivre les auteurs d'infractions de corruption et de crimes

² Les délais de procédure non applicables sont mentionnés à l'article 89, paragraphe 3, du règlement intérieur du Conseil national, qui renvoie à d'autres dispositions fixant ces délais : le délai de 24 heures pour la remise des documents avant le début des sessions parlementaires (article 25) ; le délai de 15 jours pour la publication du projet de loi avant la première lecture (article 72, paragraphe 1) ; le délai de 30 jours pour l'examen du projet de loi par les commissions parlementaires après son renvoi en deuxième lecture (article 74, paragraphe 2) ; le délai de 48 heures pour l'examen du projet de loi en deuxième lecture après le dépôt du rapport des commissions parlementaires (article 81, paragraphe 2) ; le délai de 48 heures pour le vote des amendements après leur présentation proposés en deuxième lecture (article 83, paragraphe 4) ; le délai d'un jour pour la tenue de la troisième lecture lorsque des amendements ont été adoptés en deuxième lecture (article 84, paragraphe 2) ; et la règle exigeant le report du vote en troisième lecture jusqu'à ce que les amendements adoptés aient été distribués par écrit à tous les membres du Parlement (article 86).

économiques graves relevant de la compétence du Tribunal pénal spécialisé, et de superviser les enquêtes menées par la NAKA³.

14. Le procureur général dirige et contrôle les activités du ministère public à tous les niveaux, en émettant des ordonnances exécutoires, des instructions ou d'autres règlements de service contraignants pour l'exécution des missions. Conformément à la législation en vigueur, un procureur de rang supérieur a le droit de donner des instructions à un subordonné concernant la conduite des procédures et l'accomplissement de ses tâches. Les procureurs subordonnés sont tenus de se conformer aux instructions de leurs supérieurs, sauf exceptions prévues par la loi. En conséquence, le parquet général exerce une fonction de supervision sur l'ensemble des parquets subordonnés afin d'assurer le respect de la légalité. Le parquet régional constitue l'instance supérieure des parquets de district.

15. Les affaires pénales sont jugées par des tribunaux indépendants et impartiaux. Le système judiciaire pénal se compose de tribunaux de district, qui agissent en tant que tribunaux de première instance, de tribunaux régionaux/départementaux qui traitent les appels et de la Cour suprême qui sert de cour d'appel et de révision. Conformément à l'article 14 du Code de procédure pénale, le Tribunal pénal spécialisé, qui fonctionne comme un tribunal régional, agit en tant que juridiction de première instance pour les infractions graves, notamment la corruption (articles 328 à 336 du Code pénal), la criminalité organisée, les infractions commises par des hauts responsables (députés, juges, procureurs et directeurs d'organismes publics), ainsi que l'infraction de « détournement de la loi ».

16. L'article 144 de la Constitution dispose que les juges doivent agir de manière indépendante et qu'ils sont liés par la Constitution, les lois constitutionnelles, les traités internationaux ratifiés par la République slovaque et le droit commun. Le Conseil de la magistrature garantit l'indépendance, le professionnalisme et l'obligation de rendre des comptes du pouvoir judiciaire. Il s'agit d'un organe autonome qui gère les affaires judiciaires indépendamment des pouvoirs exécutif et législatif. Ses membres comprennent : neuf juges élus par leurs pairs ; trois membres, chacun nommé et révoqué par le Conseil national, le Président et le gouvernement. L'article 141a (3) prévoit que seule une personne qui n'est pas juge peut être nommée membre du Conseil de la magistrature par le Conseil national, le Président et le gouvernement. Conformément aux articles 4 (l) et 27hi de la loi sur le Conseil de la magistrature, celui-ci peut décider de s'opposer à la poursuite d'un juge inculpé pour détournement de la loi, au sens de l'article 326a du Code pénal (voir paragraphe 11 ci-dessus). La décision doit être motivée, prise à *huis clos* dans un délai de 30 jours à compter de la réception de la demande du juge, et seulement après avoir entendu les parties concernées.

17. En République slovaque, les juges sont nommés jusqu'à l'âge obligatoire de la retraite, fixé à 67 ans⁴, et peuvent faire l'objet de procédures disciplinaires. La Cour administrative suprême est la plus haute instance judiciaire en matière de justice administrative : elle juge, conformément à la loi, les affaires disciplinaires qui visent des juges, des procureurs publics et d'autres personnes.

³ Le plus récent rapport annuel 2022 du parquet spécialisé accessible au public précise que celui-ci était composé d'une unité de lutte contre la criminalité économique comprenant 11 procureurs, une unité de lutte contre la criminalité générale comptant 14 procureurs, ainsi que du chef du parquet spécialisé et de son adjoint.

⁴ Voir l'article 146, paragraphe 2 de la Constitution.

18. Aux fins du présent rapport, deux autres institutions jouent un rôle important dans le signalement des cas de mauvaise administration des autorités publiques, la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité : l'Office de protection des lanceurs d'alerte et le Défenseur public des droits (Médiateur). L'Office de protection des lanceurs d'alerte, qui a été créé par la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, fonctionne de manière indépendante en tant que canal externe de signalement. Il est chargé d'accorder le statut de lanceur d'alerte protégé et de superviser la mise en œuvre des mesures de protection. Pour sa part, le Médiateur examine le traitement réservé par l'administration aux plaintes déposées par un particulier. Il peut proposer des mesures correctrices, saisir une autorité hiérarchiquement supérieure, ou introduire un recours constitutionnel visant à contester la conformité d'une loi à la Constitution.

2. Modification du cadre juridique et institutionnel

19. Le cadre de lutte contre la corruption décrit ci-dessus a fait l'objet de modifications législatives et institutionnelles, qui sont résumées ci-après, ainsi que des procédures judiciaires examinant leur constitutionnalité.

A. Modifications de la législation

Modifications initiales de la législation par la loi n° 40/2024

20. En octobre 2023, à la suite des résultats des élections législatives, un nouveau gouvernement est entré en fonction en République slovaque. Le programme du gouvernement pour la période 2023-2027 prévoit une modernisation de la politique pénale slovaque, avec pour objectifs principaux : l'harmonisation avec les normes européennes, en mettant l'accent sur la proportionnalité dans la détermination des peines et l'adoption des principes de la justice réparatrice ; l'humanisation des peines, en privilégiant les peines alternatives (telles que les amendes ou l'assignation à résidence) à l'emprisonnement ferme, notamment pour les infractions non violentes et de nature économique ; la promotion de la resocialisation et de la réinsertion par le biais de programmes de réhabilitation, la réduction du taux de récidive et le recours accru aux peines alternatives ; la lutte contre la surpopulation carcérale en renforçant le recours à des peines non privatives de liberté ; le renforcement du principe de proportionnalité, en veillant à ce que les sanctions soient adaptées à la gravité des infractions et à l'élimination des peines excessives ; l'ajustement des seuils légaux de préjudice dans les infractions financières pour mieux refléter l'évolution de l'inflation et de la situation économique ; et enfin, la réforme du parquet spécialisé afin de répondre aux préoccupations relatives à l'indépendance du ministère public et à d'éventuelles influences politiques. Ce programme a servi de fondement à un projet de loi décrit ci-après.

21. Le 6 décembre 2023, le gouvernement a proposé un projet de loi visant à introduire une série d'amendements législatifs au Code pénal, au Code de procédure pénale, à la loi sur le ministère public, à la loi sur la responsabilité pénale des personnes morales et à d'autres lois connexes, dans le cadre de la procédure accélérée. La proposition a été inscrite à l'ordre du jour de la session du Conseil national du même jour. Selon les autorités, le projet de loi était de moderniser et de rationaliser les procédures relatives à la criminalité économique dans son ensemble, y compris les infractions de corruption. Les principaux objectifs des

amendements étaient les suivants : mettre en conformité la législation nationale avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁵ et d'autres normes internationales, notamment pour le statut de l'accusé collaborateur de justice⁶ ; renforcer les garanties procédurales ; humaniser le droit pénal et assurer une meilleure proportionnalité des sanctions pénales en introduisant un recours accru aux peines alternatives et à des éléments de justice réparatrice ; assurer une transposition correcte du droit de l'Union européenne (UE) ; améliorer les conditions de détention, conformément aux recommandations du Comité européen pour la prévention de la torture (« CPT ») ; garantir la proportionnalité des mesures de confiscation des avoirs ; et remédier aux problèmes structurels de manque d'impartialité et d'indépendance du parquet spécialisé.

22. Le Parlement a entamé les délibérations le 22 décembre 2023, et le débat sur le projet de loi est poursuivi jusqu'au 25 janvier 2024. Il a adopté le projet de loi, par le biais d'une procédure législative accélérée, en troisième lecture, le 8 février 2024 ([Loi n° 40/2024 Coll.](#)). Le Président a promulgué les amendements le 16 février 2024. Les modifications majeures introduites par cette loi portent notamment sur : la réduction des délais de prescription et des peines applicables aux infractions économiques et patrimoniales, y compris celles liées à la corruption ; l'ajustement des seuils légaux de préjudice pour les infractions économiques ; l'élargissement des possibilités de prononcer des peines privatives de liberté assorties d'un sursis ; et la suppression du parquet spécialisé. Un tableau récapitulatif présentant les délais de prescription révisés, les peines modifiées et les nouveaux seuils de préjudice applicables aux infractions liées à la corruption figure en annexe du présent rapport *ad hoc*.

23. S'agissant des modifications apportées par la loi n° 40/2024, les autorités ont indiqué qu'elles n'affectaient ni la définition des infractions ni leurs éléments constitutifs. Les ajustements apportés aux seuils de préjudice ont été justifiés par la nécessité de tenir compte de l'inflation et de l'évolution économique. Il a été souligné que ces seuils n'avaient pas été révisés depuis 2005, année au cours de laquelle le montant correspondant aux « préjudices mineurs » avait été fixé à 266 EUR. Par ailleurs, la suppression du parquet spécialisé a été prévue dans le cadre des amendements à la loi sur le ministère public et est entrée en vigueur le 20 mars 2024 (voir également paragraphe 29 ci-dessous).

24. Le Tribunal pénal spécialisé, qui reste en place, sera compétent pour connaître des affaires de délits patrimoniaux ou économiques lorsque le préjudice est de 7 millions EUR (ce

⁵ [Adamčo c. Slovaquie](#) (no 45084/14, 19 novembre 2019) concernait la condamnation du requérant pour meurtre dans le cadre d'une organisation criminelle, fondée dans une large mesure sur les déclarations d'un complice résultant d'un accord de plaidoyer, sans contrôle judiciaire adéquat ; [Mucha c. Slovaquie](#) (no. 63703/19, 25 novembre 2021), portait sur les doutes objectivement justifiés du requérant quant à l'impartialité du tribunal qui l'avait condamné pour diverses activités relevant du crime organisé, sur la base des témoignages de complices qui avaient accepté de témoigner contre lui dans le cadre d'un accord de négociation de peine ; [Vasaráb et Paulus c. Slovaquie](#) (nos 28081/19 et 29664/19, 15 décembre 2022) concernait le refus des juridictions internes d'entendre des témoins qui auraient été en mesure de réfuter des éléments de preuve essentiels ayant conduit à la condamnation des requérants pour meurtre ; et [Erik Adamčo c. Slovaquie](#) (no. 19990/20, 1 septembre 2023) a examiné la condamnation du requérant pour deux chefs de complicité de meurtre, commis dans le cadre d'une organisation criminelle, fondée dans une large mesure sur des preuves à charge fournies par des complices qui avaient coopéré avec le ministère public en échange de l'immunité ou d'autres avantages.

⁶ En République slovaque, un accusé collaborateur de justice est un coauteur ou complice d'une infraction qui accepte de coopérer avec les autorités de poursuite en échange d'une immunité ou d'autres avantages.

qui représente une augmentation par rapport au seuil précédent de 6 650 000 EUR). Le seuil ne s'appliquera pas aux affaires liées à la protection des intérêts financiers de l'UE et à toutes les infractions de corruption. Ce tribunal poursuivra l'examen de toutes les affaires en cours qui lui sont soumises, indépendamment du nouveau seuil.

25. La loi n° 40/2024 a également introduit plusieurs amendements au Code de procédure pénale (loi n° 301/2005 Coll.). En vertu de la législation en vigueur, un juge ne peut faire l'objet de poursuites pénales pour avoir détourné à la loi, au sens de l'article 326a du Code pénal, que si le Conseil de la magistrature de la République slovaque ne s'y oppose pas. Le Conseil de la magistrature peut prendre cette décision à la suite de l'inculpation ou de la requalification d'une infraction différente dont le juge était initialement accusé en infraction pénale pour avoir détourné à la loi en vertu de l'article 326a du Code pénal. Dans ce cas, le juge dispose d'un délai de 60 jours à compter de la notification de la décision du procureur de mettre en accusation ou de la notification de la requalification juridique fondée sur l'article 326a pour saisir le Conseil de la magistrature. Le Conseil est tenu de notifier sa décision au juge concerné dans un délai de 30 jours à compter de la réception de la demande (voir paragraphe 16 ci-dessus).

Procédures de recours en inconstitutionnalité des modifications de la législation

26. Les 19 et 20 février 2024, l'ancienne Présidente de la République slovaque et les membres du Parlement (ci-après dénommés « les requérants ») ont saisi la Cour constitutionnelle pour contester la constitutionnalité de la loi n° 40/2024 Rec. Ils ont en outre sollicité le sursis à son exécution. Les arguments des requérants peuvent être regroupés pour des raisons de procédure et de fond. Au sujet de la procédure, les requérants ont soutenu que le recours à une procédure législative abrégée (accélérée) n'était pas justifié, car aucune menace réelle, directe et imminente ne légitimait une dérogation au processus parlementaire ordinaire. Ils ont également relevé qu'aucune information préalable n'avait été préparée ni publiée par le gouvernement concernant les projets d'amendements. Par ailleurs, ils ont fait valoir que leurs droits à participer de manière effective au débat et à l'examen du texte avaient été bafoués lors des trois lectures de la loi.

27. Sur le fond, les requérants soutenaient que la loi réduisait de manière significative les peines applicables aux infractions financières, économiques et de corruption, relevait les seuils légaux de préjudice sans fournir aucune justification, raccourcissait les délais de prescription, requalifiait certaines infractions en délits et élargissait le champ d'application des peines avec sursis. La combinaison de ces amendements risquait d'affaiblir la lutte contre la corruption (en raison de l'absence de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives et d'institutions spécialisées), de donner lieu à une amnistie *de facto* à grande échelle dans les affaires qui font l'objet d'enquêtes et de poursuites, en favorisant les personnes soupçonnées, inculpées ou poursuivies proches de la coalition au pouvoir, de porter atteinte au principe de sécurité juridique, à l'interdiction de l'arbitraire, aux droits procéduraux, notamment au droit à une enquête équitable et à la sanction des auteurs d'infractions, ainsi que de compromettre la protection équitable des droits des victimes dans le cadre de la procédure pénale. Ils ont en outre fait valoir que la suppression du parquet spécialisé, sans mise en place de mesures de remplacement adéquates, sans délai suffisant pour organiser le transfert de plus de 1 000

procédures pendantes vers le parquet général et les parquets régionaux, et sans justification démontrant la nécessité d'une telle mesure, constituait une violation des engagements internationaux du pays au titre des traités anticorruption et du droit de l'Union européenne, et ne satisfaisait pas au principe de proportionnalité.

28. Le 28 février 2024, la Cour Constitutionnelle a rendu une décision provisoire qui suspendait l'entrée en vigueur de certaines parties de la loi contestée dans l'attente d'un arrêt définitif. La Cour constitutionnelle a noté que les modifications apportées au Code pénal étaient importantes et introduisaient des changements substantiels dans plusieurs institutions juridiques. Celles-ci comprenaient : une réduction significative des délais de prescription, qui aurait des répercussions sur les poursuites pénales en cours ; une modification substantielle de la classification des infractions, due à la révision des seuils de dommages causés, de l'étendue de l'acte ou du bénéfice obtenu, entraînant le reclassement de certaines infractions pénales de crimes (infractions graves) en délits (infractions mineures) et de crimes particulièrement graves en crimes ordinaires ou moins graves ; et des modifications importantes des règles de détermination de la peine en faveur de sanctions non privatives de liberté. Dans leur ensemble, ces réformes se traduisaient par un assouplissement des sanctions à l'égard des délinquants et constituaient des modifications fondamentales du système de responsabilité pénale et de détermination de la peine. La Cour constitutionnelle a donc estimé que l'application immédiate de la loi pourrait avoir des conséquences irréversibles et rendre impossible l'élimination de tous les effets de la législation inconstitutionnelle, notamment en raison de l'application rétroactive d'une loi pénal plus clémente (conformément au principe de la *lex mitior*), si la loi était par la suite déclarée inconstitutionnelle dans la décision finale sur le fond.

29. La Cour constitutionnelle n'a pas suspendu l'entrée en vigueur des amendements sur la suppression du parquet spécialisé (voir aussi le paragraphe 23 ci-dessus).

30. Le 3 juillet 2024, la Cour constitutionnelle a rendu sa décision sur le fond, qui a été publiée le 6 août 2024. Les parties pertinentes de la décision sont résumées ci-dessous, sur la base exclusive des motifs invoqués par la Cour constitutionnelle.

31. S'agissant du processus législatif, outre le fait que la loi n° 40/2024 Coll. n'avait pas fait l'objet d'une procédure de consultation interministérielle ni été publiée en raison de l'application de la procédure abrégée (voir également la note de bas de page n° 2 ci-dessus), la Cour constitutionnelle a reconnu que les conditions légales pour l'application de cette procédure législative n'étaient pas remplies. Cependant, cette lacune n'a pas été qualifiée d'inconstitutionnelle dans la mesure où elle ne présentait pas une gravité suffisante pour remettre en cause les principes constitutionnels fondamentaux. Le processus législatif accéléré n'avait pas complètement empêché le débat parlementaire, puisque les députés de l'opposition avaient pu exprimer leurs points de vue, déposer des amendements et participer aux débats. Aucune disposition constitutionnelle n'imposait à la coalition au pouvoir d'engager un dialogue avec l'opposition au-delà du cadre formel de la procédure parlementaire. Le débat parlementaire a eu lieu lors de la première et deuxième lecture du projet de loi. La clôture du débat en troisième lecture (après l'intervention de seulement deux députés), autorisée par le règlement parlementaire dans certains cas, ne constituait pas une violation de la Constitution.

32. S'agissant du contenu de la loi n° 40/2024, la Cour constitutionnelle s'est abstenue d'intervenir, considérant que les modifications relatives aux peines, aux délais de prescription et à l'organisation du ministère public relevaient du champ de compétence et du pouvoir d'appréciation du législateur. Elle a estimé que ce dernier disposait d'une marge de manœuvre suffisante pour définir la politique pénale, même en présence de choix contestés. La Cour constitutionnelle a considéré que la détermination des sanctions pénales, y compris leur réduction, relevait de la compétence du législateur élu, qui était guidé par des considérations pénologiques et politiques. Elle n'a relevé aucun caractère arbitraire dans l'action du Conseil national (Parlement), ni d'excès manifeste dans les amendements adoptés. Le respect du pouvoir discrétionnaire du législateur était d'autant plus justifié que la législation examinée n'abolissait pas l'incrimination des infractions, mais permettait simplement une plus grande différenciation et une gradation des peines, afin de favoriser l'individualisation des décisions judiciaires. Le simple fait que les peines pénales aient été réduites ne constituait pas en soi une violation des principes constitutionnels. Les amendements étaient conformes aux pratiques juridiques en vigueur dans d'autres pays ainsi qu'au droit de l'Union européenne, et demeuraient dans les limites juridiquement acceptables.

33. En ce qui concerne les délais de prescription, la Cour constitutionnelle a déclaré que leur raccourcissement constituait une tentative du gouvernement de réduire l'incrimination des infractions sans en abolir aucune, étant donné que la législation recodifiée en 2005 (c'est-à-dire le Code pénal) avait entraîné une augmentation significative de la criminalité. La Cour a rejeté les allégations selon lesquelles les amendements auraient été conçus pour cibler ou avantager des individus en particulier, réaffirmant que les lois doivent être appréciées de manière objective et générale, indépendamment de leurs effets concrets sur des personnes déterminées. Elle n'a trouvé aucun critère déterminant, distinctif ou excluant qui, contrairement au principe d'application générale de la loi, viserait des individus particuliers. Si tout auteur d'infraction a le droit de bénéficier de l'application rétroactive de la loi pénale la plus favorable, la victime ne saurait, pour sa part, revendiquer l'application de la loi en vigueur au moment des faits au motif qu'elle serait moins favorable à l'égard du prévenu. La Cour a jugé que la réduction des délais de prescription était conforme aux exigences de l'UE, car les dispositions modifiées ne garantissaient pas une protection moins favorable des intérêts financiers de l'UE que des intérêts nationaux. Les modifications ne compromettaient pas l'efficacité des poursuites pénales. En conséquence, aucune violation de la Constitution n'a été constatée sur ce point.

34. S'agissant du seuil de préjudice, la Cour constitutionnelle a estimé que la fixation du montant requis pour la qualification pénale d'un acte relevait de la compétence du législateur. Le fait de maintenir, sur le long terme, un seuil de préjudice inchangé exposait l'État de droit à un risque, dans la mesure où l'évolution de paramètres économiques, notamment la dévaluation de la monnaie (inflation), entraînait une extension *de facto* du champ de la responsabilité pénale. La détermination du montant exact du préjudice relevait de l'appréciation du législateur.

35. Au sujet des peines d'emprisonnement avec sursis, la Cour constitutionnelle a souligné que les amendements n'entraînaient pas l'imposition automatique de telles peines, celles-ci

demeurant subordonnées aux circonstances propres à chaque affaire. Elle a toutefois précisé que l'interdiction totale des peines avec sursis aboutirait à un système pénal plus répressif et disproportionné. La décision d'un tribunal d'accorder une peine avec sursis reste en tout état de cause susceptible de révision en appel. Si une augmentation du nombre de peines avec sursis devait être constatée, celle-ci relèverait de la politique pénale de l'État, qui incombe exclusivement au législateur. La Cour constitutionnelle a en outre jugé que les peines avec sursis étaient exclues pour les récidivistes qui commettaient un délit intentionnel pendant leur probation.

36. Quant à la suppression du parquet spécialisé, la Cour constitutionnelle a déclaré que cette entité avait été créée et fonctionnait comme une composante du parquet général. Il ne s'agissait pas d'un organe distinct au sein du système de poursuites, ni d'un parquet indépendant du parquet général. L'organisation du ministère public et l'exercice de ses attributions relevaient de dispositions légales et non de principes constitutionnels, ce qui laisse au législateur une large marge d'appréciation pour en définir la structure et le fonctionnement. La réorganisation du système de poursuite pénale relevait ainsi du pouvoir discrétionnaire des autorités slovaques. La suppression du parquet spécialisé n'a pas interféré d'une manière inconstitutionnelle avec l'autorité du procureur général, ni avec l'indépendance judiciaire ou la protection judiciaire effective des droits des personnes découlant du droit de l'UE. La nécessité de disposer d'organes de poursuite spécialisés dans la lutte contre la corruption, telle qu'elle émane du droit international, pourrait également être satisfaite par une spécialisation interne au sein du parquet général, par exemple en créant une unité organisationnelle spécialisée distincte ou en spécialisant des personnes spécifiques au sein de l'organisme public concerné. La loi prévoyait en outre des dispositions transitoires visant à encadrer le transfert des affaires et du personnel vers les parquets régionaux, sous la supervision du parquet général, afin de gérer la transition. Si celle-ci est susceptible de provoquer des retards ponctuels, la Cour a estimé qu'il ne s'agissait pas d'une atteinte systémique aux garanties d'un procès équitable, mais d'un cas ponctuel. En conclusion, elle a jugé que la suppression du parquet spécialisé n'était pas contraire aux principes constitutionnels.

37. Enfin, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelles : les dispositions autorisant la recevabilité et l'utilisation, au bénéfice de l'accusé, de preuves obtenues de manière illégale dans le cadre de procédures pénales ; les dispositions permettant la réouverture rétroactive d'accords de plaider coupable ayant acquis un caractère définitif avant le 15 mars 2024 ; ainsi que les dispositions transitoires sur les décisions définitives de confiscation de biens prononcées en vertu de la législation antérieure, mais dont l'exécution n'était pas encore achevée au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Modifications de la législation postérieures à l'adoption de la loi n° 40/2024

38. Alors que la procédure constitutionnelle était en cours, le Code pénal a fait l'objet de modifications successives les 28 février et 16 juillet 2024, puis, après sa conclusion, le 28 novembre 2024 (lois n° 47/2024 Coll., n° 214/2024 Coll. et n° 353/2024 Coll., respectivement).

39. La loi n° 47/2024 a ajouté le paragraphe 6 à l'article 87 du Code pénal tout en conservant l'« ancienne » réglementation relative à l'extinction de l'action pénale en raison

de la prescription pour les infractions contre la vie et la santé, les infractions contre la liberté et la dignité humaine, les infractions contre la famille et la jeunesse, et les infractions contre d'autres droits et libertés.

40. En réponse aux préoccupations exprimées par l'Union européenne, la loi n° 214/2024 a introduit une définition du terme « intérêts financiers de l'Union européenne (UE) » dans le nouvel article 137a. Elle a également ajouté le paragraphe 7 à l'article 87, qui précise que les délais de prescription modifiés ne s'appliquent pas, notamment, à la commission de certaines infractions de corruption qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'UE. En conséquence, les délais de prescription antérieurs ont été rétablis.

41. En outre, l'article 34(6) relatif aux principes de détermination des peines a été modifié afin de permettre aux juridictions de tenir compte de la nécessité de sanctions assurant la protection des intérêts financiers de l'UE. Pendant ce temps, la Cour suprême de la République slovaque a fourni un avis interprétatif unificateur (n° TPJ 129/2024 du 28 novembre 2024) sur l'article 2(1) du Code pénal, lu conjointement avec l'article 50(6) de la Constitution (voir aussi les paragraphes 8 et 11 et ci-dessus), en soulignant que les lois pénales les plus favorables doivent s'appliquer rétroactivement, sauf dans les cas d'atteinte aux intérêts financiers de l'UE, conformément à l'article 87 (7), du Code pénal⁷.

42. La loi n° 353/2024 a modifié la loi sur le ministère public en instituant une unité organisationnelle spécialisée dans la lutte contre la grande criminalité. Elle a également introduit des modifications au Code pénal, précisant qu'en matière de sanction, il convient de veiller à ce que toute peine prononcée inclue la confiscation des produits du crime. Par ailleurs, cette loi comporte plusieurs amendements destinés à renforcer la protection des intérêts financiers de l'Union européenne.

B. Modifications institutionnelles

43. Les conséquences de la suppression du parquet spécialisé, telle qu'introduite par la loi n° 40/2024 et confirmée par la Cour constitutionnelle (voir paragraphes 22, 29 et 36 ci-dessus), sont exposées ci-après, de même que les réformes institutionnelles de l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NAKA).

Suppression du parquet spécialisé

44. Les autorités slovaques considèrent que la suppression du parquet spécialisé était justifiée au motif qu'il s'autosurveillait, qu'il avait créé une politique pénale autonome, qu'il ne respectait pas le procureur général en tant que chef de la structure monocratique du ministère public, qu'il ne se conformait pas aux décisions rendues en vertu de l'article 363 du Code de procédure pénale⁸, et qu'il donnait des interprétations fondamentalement différentes des normes juridiques. À la suite de la visite, elles font valoir que, d'après des

⁷ <https://www.pravnelisty.sk/clanky/a1505-stanovisko-najvyssieho-sudu-sr-ohladne-premlcania-trestneho-stihania-a-dalsia-novela-trestneho-zakona-ohladne-premlcania>

⁸ L'article 363 du Code de procédure pénale habilite le procureur général, à titre de recours extraordinaire, à annuler une décision définitive rendue par un procureur de rang inférieur ou un officier de police au stade préliminaire de la procédure pénale, si celle-ci est jugée contraire à la loi. La décision du procureur général n'est pas susceptible de recours.

articles de presse⁹, le nombre de personnes poursuivies fluctuait considérablement d'une année à l'autre, souvent dans des affaires de corruption mineure qui auraient pu être traitées par les parquets régionaux, un aspect que l'EEG n'a pas eu l'occasion d'approfondir avec ses interlocuteurs lors de la visite. Selon elles, étant donné que le principal défi dans les affaires de corruption réside dans la détection et les enquêtes, les efforts spécialisés devraient relever principalement de la compétence de la police, qui est chargée d'enquêter sur les activités criminelles. Sa suppression n'a pas modifié le statut des procureurs, des procureurs adjoints, des fonctionnaires et des autres employés, qui ont été affectés aux unités organisationnelles du parquet général. Jusqu'à sa suppression le 20 mars 2024, le parquet spécialisé employait 28 procureurs.

45. Les mesures opérationnelles suivantes ont été prises dans l'ordre chronologique :

i) En décembre 2023, un groupe de travail a été créé afin de préparer le ministère public à cette réorganisation institutionnelle. En conséquence, l'arrêté n° 10/2024 du procureur général a défini la procédure de transfert des dossiers du parquet spécialisé au parquet général et aux parquets régionaux et a inclus des modèles de documents à utiliser pour ces transferts. Il a établi des obligations procédurales pour les procureurs chargés du transfert et ceux chargés de la réception, telles que la notification aux parties à la procédure et le respect des délais applicables.

ii) En outre, conformément à l'article 14 de l'Ordonnance n° 11/2024 du parquet général relative à l'organisation, à la gestion et au contrôle du travail au sein du ministère public (le Code organisationnel), l'Unité de lutte contre la grande criminalité a été créée et rattachée au parquet général. Comme mentionné au paragraphe 42 ci-dessus, cette unité est devenue de plein droit partie intégrante du parquet général en application de la loi. Elle est notamment chargée de la gestion, de la direction et du contrôle des activités des parquets régionaux subordonnés dans le cadre de la surveillance du respect de la légalité avant l'ouverture de poursuites pénales et au cours de la phase préliminaire des procédures relevant de la compétence du Tribunal pénal spécialisé. Dans ces affaires, elle gère, dirige et contrôle également les procédures menées par les parquets régionaux devant le Tribunal pénal spécialisé et la Cour suprême, et exerce d'autres pouvoirs de surveillance dans un périmètre limité. Elle ne peut engager des poursuites dans les affaires relevant de la compétence du Tribunal pénal spécialisée que si une décision *ad hoc* du procureur général le prévoit, conformément à l'article 51 de la loi sur le ministère public¹⁰.

iii) À compter du 20 mars 2024, les 28 procureurs du parquet spécialisé ont été transférés vers d'autres unités organisationnelles du parquet général, comme suit : huit procureurs à l'unité de lutte contre la grande criminalité, deux aux parquets régionaux, et seize aux départements pénal, international, non-pénal ainsi qu'au département de la législation, de la stratégie et du droit constitutionnel du parquet général. Deux procureurs ont démissionné.

⁹ Voir <https://www.pravnelisty.sk/clanky/a1325-pozornost-dar-alebo-korupcia>, <https://www.pravnelisty.sk/clanky/a1328-zrusenie-uradu-specialnej-prokuratury-alebo-vela-kriku-pre-nic>, and <https://plus7dni.pluska.sk/domov/lovenie-dokazov-zdlhave-rozhodovanie-pri-ruseni-usp-spominaju-desiatky-poruseni-prav>

¹⁰ L'article 51 de La loi sur le ministère public habilite le procureur général à prévoir des exceptions à la poursuite des affaires relevant de la compétence de tribunaux spécifiques.

iv) À la même date, 963 affaires à différents stades de la procédure préalable au procès ont été transférées du parquet spécialisé aux parquets régionaux, conformément à l'article 46(3) de la loi sur le ministère public. Au cas où un acte d'accusation avait déjà été déposé par un ancien procureur spécialisé auprès de la Cour pénale spécialisée, le procureur général a décidé, au cas par cas conformément à l'article 51 de la Loi sur le ministère public, que les anciens procureurs du parquet spécialisé continueraient à traiter les affaires, indépendamment de leur nouvelle fonction.

v) Les affaires terminées et les autres documents consignés dans les registres ont été transférés aux différentes unités organisationnelles du parquet général, conformément au Code organisationnel.

vi) L'article 14 de l'ordonnance du procureur général n° 43/2024 du 17 décembre 2024 décrit plus en détail les attributions de l'Unité de lutte contre la grande criminalité. L'annexe 2 de l'ordonnance énumère les infractions spécifiques pour lesquelles cette unité exerce les pouvoirs du ministère public. Les compétences de son responsable ont été définies dans l'article 7 de l'Ordonnance n° 35/2024.

46. Le procureur général a ordonné à l'ensemble des procureurs régionaux, chargés des poursuites en matière de corruption, d'élaborer et/ou de mettre à jour tous les six mois, en coopération avec l'Unité de lutte contre la grande criminalité, la liste des mesures de coordination entre les enquêteurs et les procureurs en charge des affaires de corruption. Il a également édicté plusieurs actes d'organisation interne visant à assurer une application cohérente du nouveau cadre juridique, ainsi que l'efficacité et la continuité de l'action pénale.

47. À l'issue de sa visite, l'EEG a été informée du fait que l'Unité de lutte contre la grande criminalité se composait désormais de dix procureurs, dont huit faisaient partie de l'ancien parquet spécialisé. Ni les dix procureurs de l'unité spécialisée, ni 69 des 89 procureurs affectés aux parquets régionaux ne travaillent exclusivement sur des affaires de corruption, car ils gèrent également d'autres types de dossiers qui étaient auparavant traités par le parquet spécialisé.

48. Plusieurs activités de formation ont été organisées en 2024 aux fins de renforcement des capacités, notamment les suivantes :

Date	Nombre de participants	Activité de formation
18 avril 2024	24 procureurs	Responsabilité des organismes statutaires du point de vue du droit pénal
6-7 mai 2024	20 procureurs	Méthodologie de détection des délits de corruption et de collecte de preuves, et pratique décisionnelle des tribunaux
30 mai 2024	7 procureurs	Jurisprudence actuelle de la Cour européenne des droits de l'homme en droit pénal et administratif
19-20 septembre 2024	31 procureurs	Enquête financière VII - aspects et expériences : exemples choisis

11-12 novembre 2024	25 procureurs	Infractions pénales de corruption, procédure préliminaire - connaissances des procureurs américains et slovaques
---------------------	---------------	--

49. En 2025, les autorités ont indiqué qu'elles prévoyaient d'organiser quatre activités de formation : trois ateliers sur la détection des délits de corruption, la collecte de preuves et la résolution des problèmes d'application dans le cadre des dernières modifications du Code pénal et du Code de procédure pénale (prévus pour avril, mai et juin à l'intention de 110 procureurs). Un autre atelier a été organisé sur la supervision du procureur dans les affaires relevant de la compétence du Tribunal pénal spécialisé (prévu pour octobre à l'intention de 20 procureurs).

50. En outre, les autorités ont fourni les données statistiques ci-après sur le traitement des poursuites.

Indicateur / année		2022	2023	2024 avant/après le 20/03/2024	2025 (jusqu'au 1/3/2025)
Nombre de poursuites engagées pour des infractions de corruption		151	105	11/39	20
Nombre de poursuites engagées/traitées par les procureurs de l'Unité de lutte contre la grande criminalité relevant du parquet général		0	0	5/6	0
Nombre d'affaires de corruption instruites et renvoyées devant le Tribunal pénal spécialisé		78	46	27/30	8
Dont	Actes d'accusation	51	43	25/22	8
	Propositions d'accords de plaider coupable	27	23	2/8	0
Nombre d'affaires de corruption instruites qui ont abouti à une condamnation		85	79	43	7
Nombre d'affaires instruites, notamment des affaires de corruption, qui ont été abandonnées en raison de la réforme du droit pénal		-	-	7 auteurs connus 1 auteur inconnu	0

Réorganisation de l'Agence nationale de lutte contre la criminalité

51. Outre les changements opérés au sein du ministère public, des réformes institutionnelles ont également été menées au sein des forces de police. L'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NAKA), qui était une unité spécialisée au sein du Présidium des forces de police, qui relève du ministère de l'Intérieur, a été réorganisée le 1^{er} septembre 2024. Alors qu'elle était auparavant chargée d'enquêter sur les infractions de corruption, ses fonctions ont été réparties en trois domaines distincts : le trafic de stupéfiants, la lutte contre

le terrorisme, ainsi que la corruption et la criminalité organisée. Les enquêtes sur les infractions de corruption relèvent désormais de la compétence des directions régionales de la police. Conformément à l'article 24 du règlement n° 87 du 13 septembre 2024 relatif au règlement d'organisation de la direction de la police, l'Office de lutte contre la criminalité organisée du Présidium de la police (UBOK) est chargé de la détection et de l'enquête sur les infractions de corruption sur la base d'une compétence sélective déterminée conformément à un règlement interne.

52. L'UBOK est une unité centralisée, à vocation exécutive, analytique et de coordination, rattachée au Présidium des forces de police. Placée sous l'autorité d'un directeur, elle relève directement du vice-président des forces de police chargé du service de la police criminelle et des migrations. Spécialisée dans la lutte contre les formes les plus graves de criminalité, elle est notamment compétente pour détecter et instruire les infractions de corruption, conformément aux attributions définies par la réglementation interne. Elle est également chargée de réaliser des tâches statistiques et techniques en lien avec ces infractions, de mener des enquêtes financières, ainsi que de détecter et instruire les affaires de blanchiment de capitaux, y compris lorsque celui-ci constitue l'infraction principale.

53. L'UBOK se compose de cinq unités : le Département de soutien à la direction, chargé d'assurer les services de soutien administratif et organisationnel ; l'Unité de lutte contre la criminalité, compétente pour traiter les infractions les plus graves liées à la criminalité organisée ; l'Unité anticorruption (ACU), au sein de laquelle est intégré le Centre d'analyse de la corruption ; l'Unité de police financière, responsable des enquêtes sur les infractions économiques et patrimoniales les plus graves ; l'Unité d'enquête et d'analyse financière, spécialisée dans les investigations financières et les activités d'analyse.

54. Le Centre d'analyse de la corruption de l'Unité anticorruption (ACU) évalue la gravité des affaires de corruption qui lui sont signalées. Conformément à des critères de compétence définis par la réglementation interne, il détermine si les cas les plus sérieux doivent être instruits par l'UBOK ou si les affaires moins graves doivent être transférées aux directions régionales de la police. Par ailleurs, l'ACU mène des enquêtes dans les affaires relevant de la compétence du Parquet européen¹¹.

55. Au 31 août 2024, les effectifs de la NAKA s'élevaient à 643 policiers. La troisième division de la NAKA, principalement chargée de la détection et de l'instruction des infractions de corruption, comptait 103 agents. À la suite de la réorganisation, 13 policiers ont démissionné et un total de 250 agents ont été réaffectés comme suit : 47 aux directions régionales de la police, 67 aux directions de district, 23 à la police antiterroriste, 80 à l'unité nationale antidrogue et 33 au département de la police criminelle.

56. Actuellement, l'UBOK emploie 302 policiers, dont 90 % viennent de la NAKA. L'ACU compte un total de 72 agents, dont des policiers et des enquêteurs. Cinq policiers sont

¹¹ Le Parquet européen est un parquet indépendant de l'UE chargé d'enquêter, de poursuivre et de traduire en justice les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE (voir <https://www.eppo.europa.eu/en/about/mission-and-tasks>).

affectés au Centre d'analyse de la corruption, tandis que le reste du personnel est muté aux pôles régionaux qui traitent l'est, l'ouest et le centre du pays.

57. S'agissant du nombre de policiers en charge des affaires de corruption, les autorités ont indiqué que, dans quatre des huit directions régionales de police, les dossiers de corruption sont répartis de manière équitable entre l'ensemble des enquêteurs des services d'enquête, qui traitent également des affaires sans lien avec la corruption. Dans les quatre autres directions régionales, entre deux et six enquêteurs sont affectés aux affaires de corruption, mais seuls quelques-uns d'entre eux semblent s'y consacrer de manière exclusive.

58. Outre les considérations relatives aux effectifs, les autorités ont communiqué les informations suivantes sur les activités de formation organisées pour les policiers.

Date	Nombre de participants	Activité de formation
Décembre 2024 – en cours	5 936 policiers	Formation en ligne sur la prévention de la corruption dans les conditions du ministère de l'Intérieur
Décembre 2024	Tous les services de la police	Mener une campagne de sensibilisation à la prévention de la corruption, accompagnée d'un questionnaire sur la perception de la corruption au sein de la police
29 novembre et 9 décembre 2024	90 policiers provenant de deux directions régionales de la police	Manuel pour la détection et l'instruction des infractions de corruption
7-8 octobre 2024	70 policiers, y compris 15 des directions régionales de la police	Pratique opérationnelle des enquêtes financières
1 septembre 2024 – 15 mars 2025	572 policiers	Formations en ligne et en présentiel dispensées à l'intention de diverses unités organisationnelles.
Septembre 2024	90 policiers	Atelier de formation en présentiel intitulé « Exploitez votre potentiel et devenez une leader », destiné aux femmes occupant des postes de direction au sein des forces de police.

59. En 2025, les autorités prévoient d'organiser plusieurs activités de formation axées sur la prévention de la corruption. Un atelier de formation est programmé du 19 au 21 mai 2025 sur le thème « Mesures contre la corruption : un avenir durable », avec la participation attendue de 50 policiers issus des directions régionales. Une autre session de formation devrait se tenir le 11 juin, portant sur le thème « Responsable de l'intégrité : mise en œuvre des principes du GRECO pour les forces de police ». Un atelier de formation similaire intitulé « Exploitez votre potentiel et devenez un leader » sera organisé en septembre 2025 à l'intention de 70 femmes occupant des postes de direction au sein des forces de police. Un atelier pédagogique et méthodologique intitulé « Détection et enquête sur les infractions de corruption » sera organisé entre octobre et décembre 2025, avec la participation prévue de 70 policiers. En outre, une campagne d'information en ligne sur la prévention de la corruption

sera lancée à l'intention de tous les services de la police à l'occasion de la Journée internationale contre la corruption.

60. En outre, les autorités ont fourni les données statistiques suivantes sur le nombre de rapports criminels et d'enquêtes.

Indicateur / année	2022-2023		2024 (les chiffres sont indiqués jusqu'au 20/03/2024 et ceux qui ont été enregistrés après cette date)	2025
Nombre de signalements ou de plaintes pénales enregistrés pour des infractions liées à la corruption	246	175	118/79	14
Nombre d'enquêtes ouvertes à la suite de signalements ou de plaintes pour des infractions liées à la corruption	86	41	26/17	1
Nombre d'enquêtes pour des infractions liées à la corruption transmises au ministère public en vue de poursuites	52	36	12/6	1
Nombre d'enquêtes pour des infractions liées à la corruption classées sans suite en raison de la réforme du droit pénal	0	2	5	2
Nombre de personnes qui ont bénéficié de l'arrêt des enquêtes à la suite de la réforme du droit pénal	0	0	0	0
Nombre d'affaires du parquet spécialisé réaffectées à d'autres enquêteurs de police — différents de ceux qui ont été initialement saisis — après le 31 août 2024	0	0	0	0

III. ANALYSE DU GRECO

1. Observations d'ordre général

61. Le GRECO a pour mission d'évaluer la conformité des réformes législatives et institutionnelles avec les normes du Conseil de l'Europe et d'en contrôler le respect¹².

À cet égard, les [Vingt Principes Directeurs pour la lutte contre la corruption](#) demandent aux

¹² Voir également l'Article 2 de l'[Accord instituant le GRECO](#).

États membres, entre autres, « d'assurer que ceux qui sont chargés de la prévention, de l'enquête, des poursuites et du jugement des infractions de corruption jouissent de l'indépendance et de l'autonomie appropriées à leurs fonctions, sont à l'abri de toute influence indue et disposent de moyens efficaces pour recueillir des preuves, protéger les personnes qui aident les autorités à combattre la corruption et préserver la confidentialité des enquêtes », « de limiter l'immunité contre l'enquête, la poursuite et le jugement des infractions de corruption dans la mesure nécessaire dans une société démocratique », « de promouvoir la spécialisation des personnes ou des organismes chargés de combattre la corruption et de leur fournir les moyens et la formation appropriés pour accomplir leurs tâches ».

62. En outre, la [Convention pénale sur la corruption](#) et son [Protocole additionnel](#) exigent des États membres qu'ils érigent en infraction pénale certaines infractions liées à la corruption. L'article 19 demande aux États membres d'établir des « sanctions et mesures effectives, proportionnées et dissuasives » et l'article 20 de « s'assurer que des personnes ou des entités sont spécialisées dans la lutte contre la corruption ».

63. Le GRECO note que les amendements législatifs ont été examinés par la Cour constitutionnelle, qui a majoritairement conclu à leur conformité avec la Constitution. Lors de sa rencontre avec l'EEG, les représentants de la Cour constitutionnelle ont précisé que son rôle se limitait à évaluer le respect de la Constitution et ne s'étendait pas à l'évaluation de l'impact des réformes sur les efforts de lutte contre la corruption. Dans ce contexte, le GRECO souligne que son évaluation portera sur la conformité des réformes législatives et institutionnelles avec les normes anti-corruption. Le cas échéant, il prendra en considération les conclusions de la Cour constitutionnelle, qui n'a toutefois pas expressément abordé les questions que le GRECO évaluera ci-dessous.

64. Pour étayer son évaluation, le GRECO se réfère à l'article 1^{er} de la Constitution de la République slovaque, selon lequel « la République slovaque reconnaît et respecte les règles généralement reconnues du droit international, les traités internationaux auxquels elle est liée, ainsi que ses autres obligations internationales » (voir paragraphe 8 ci-dessus). Il convient également de rappeler que la République slovaque, membre du GRECO depuis 1999, est liée par les normes anti-corruption du Conseil de l'Europe, notamment la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel, qui sont respectivement entrés en vigueur à son égard le 1^{er} juillet 2002 et le 1^{er} août 2005. En outre, la [Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités](#), à laquelle la République slovaque est partie, prévoit à l'article 26 que « [t]out traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi » (*pacta sunt servanda*), ce qui renforce ainsi le caractère contraignant des obligations conventionnelles du pays ». En outre, son article 27 stipule qu'« une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier la non-exécution d'un traité ».

65. Dans ce contexte général, le GRECO va maintenant procéder à l'évaluation des questions suivantes : l'utilisation de la procédure législative accélérée, la réduction des délais de prescription, l'allègement des peines applicables aux infractions de corruption, les réformes institutionnelles touchant le ministère public et la police, l'application de l'infraction de « détournement de la loi » ainsi que d'autres questions importantes liées à la transparence de l'information et à la protection des lanceurs d'alerte.

2. Évaluation des questions spécifiques

A. Procédure législative accélérée

66. L'EEG commencera par examiner le recours à la procédure législative accélérée et si des consultations publiques ont été menées dans ce contexte. Il note que la législation slovaque prévoit l'utilisation de ce type de procédure dans des circonstances exceptionnelles (voir le paragraphe 9 ci-dessus et la note de bas de page n° 2 ci-dessus). Les réformes du droit pénal ont été adoptées en recourant à cette procédure (voir paragraphe 22 ci-dessus). La Cour constitutionnelle a estimé qu'aucune des conditions légales requises pour son utilisation n'était remplie. Elle a néanmoins conclu que la procédure législative accélérée ne violait pas les principes constitutionnels fondamentaux et n'était donc pas anticonstitutionnelle, d'autant qu'un certain degré de débat parlementaire avait eu lieu, notamment avec la participation de membres de l'opposition (voir le paragraphe 31 ci-dessus).

67. L'EEG ne s'oppose pas, en principe, à l'utilisation de la procédure législative accélérée qui, dans le contexte de la République slovaque, trouve son fondement juridique dans la loi sur l'élaboration de la législation et dans les Règles de procédure du Conseil national. Cependant, l'EEG a été informée, lors de la visite sur place, que cette procédure était devenue de plus en plus courante au fil des ans, quel que soit le gouvernement au pouvoir. Les statistiques sur l'utilisation de la procédure accélérée, telles que fournies par les autorités, sont présentées ci-dessous :

Année	Nombre total de lois adoptées	Nombre de lois adoptées en recourant à la procédure accélérée
2020	124	59 (47,58%)
2021	168	27 (16,07%)
2022	175	20 (11,42%)
2023	119	12 (10,08 %)
2024	141	32 (22,69 %)

68. L'EEG relève que si le nombre élevé de lois adoptées selon la procédure législative accélérée en 2020 et 2021 s'explique par des raisons objectives liées aux restrictions urgentes imposées en raison de la pandémie de Covid-19, la tendance générale au recours à la procédure accélérée au cours des cinq dernières années demeure élevée, avec un taux annuel moyen de 21,57 %. Elle constate avec préoccupation que la législation adoptée par ce moyen échappe totalement à l'examen public, notamment lorsqu'elle introduit des réformes fondamentales du système de justice pénale. Tout recours à cette procédure prive l'exécutif et le législatif de l'apport éclairé des milieux universitaires, des praticiens et des citoyens, ainsi que de la possibilité de délibérer en pleine connaissance de cause. Elle augmente donc le risque de violation des normes du Conseil de l'Europe¹³, ne serait-ce que par inadvertance.

69. Par exemple, la Commission de Venise s'est montrée constamment « critique à l'égard des situations dans lesquelles des actes du Parlement régissant des aspects importants de l'ordre politique ou juridique sont adoptés dans le cadre d'une procédure accélérée. Cette

¹³ Voir, par exemple, le Conseil de l'Europe [Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise](#).

façon d'aborder le processus législatif n'offre pas les conditions requises pour tenir des consultations satisfaisantes avec l'opposition ou la société civile. En particulier lorsque les décisions portent sur des questions d'une importance majeure pour la société, comme la justice pénale et la lutte contre la corruption, des consultations larges et approfondies sont des conditions clés pour l'adoption d'un cadre juridique opérationnel et acceptable par les personnes actives dans le domaine concerné¹⁴ ». Un débat parlementaire limité, même avec la participation des membres de l'opposition, ne peut se substituer à une consultation publique plus large et significative¹⁵.

70. Ces préoccupations générales sont particulièrement pertinentes dans le cas de la loi n° 40/2024 Coll., qui a été adoptée dans le cadre d'une procédure accélérée, sans consultation publique significative. Comme l'a indiqué la Cour constitutionnelle, la loi n° 40/2024 Coll. n'a pas fait l'objet d'une procédure de consultation interministérielle ni n'a été publiée en raison de l'application de la procédure accélérée (voir paragraphe 31 ci-dessus). L'EEG prend note des observations des autorités selon lesquelles la philosophie qui sous-tend la loi n° 40/2024 Coll. s'inspire de modifications du Code pénal proposées précédemment, qui avaient fait l'objet de consultations publiques approfondies et avaient été soumises à une deuxième lecture, mais qui n'avaient finalement pas été adoptées¹⁶, ainsi que du manifeste du gouvernement, qui a reçu le soutien du Parlement lors de la nomination du nouveau gouvernement, d'un document conceptuel sur la stratégie de développement du système pénitentiaire pour 2022-2030 et de travaux de recherche universitaires.

71. Sans préjudice du contenu et de la valeur des documents mentionnés, il n'en reste pas moins que la loi n° 40/2024 Coll., qui, selon les décisions de la Cour constitutionnelle, a introduit des modifications substantielles à plusieurs institutions juridiques prévues par le Code pénal, a été adoptée sans consultation publique spécifique ni évaluation *ex ante* de son impact. Le fait que les autorités se soient appuyées sur des consultations publiques menées dans le cadre de propositions législatives antérieures qui n'ont pas été adoptées ne saurait justifier l'absence d'un processus de consultation publique spécifique à la loi n° 40/2024 Coll., étant donné que l'EEG a appris lors de sa visite que le contenu et la portée des modifications, en particulier en ce qui concerne les délais de prescription et les peines pour les infractions de corruption, n'avaient pas été proposés dans les projets précédents (voir également la note de bas de page 16 ci-dessous). Compte tenu de la réaction forte et divisée de l'opinion

¹⁴ Voir [CDL-AD\(2018\)21](#) Avis de la Commission de Venise sur les amendements au code pénal et au code de procédure pénale de la Roumanie, paragraphe 39.

¹⁵ Voir [CDL-AD\(2011\)001](#) Avis de la Commission de Venise sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle Constitution hongroise, paragraphes 14-19.

¹⁶ Voir le communiqué de presse du ministère de la Justice à l'adresse <https://www.justice.gov.sk/tlacovespravu/tlacova-sprava-3780/> et l'état d'avancement du processus législatif pour l'adoption du projet de modification à l'adresse <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=9230>. Le communiqué de presse indiquait que l'objectif du projet de modification était de promouvoir la justice réparatrice et les peines alternatives non privatives de liberté, grâce à des mesures telles que l'introduction de sanctions pour conduite en état d'ivresse, l'extension du champ d'application des services de probation et de médiation, la distinction entre les trafiquants et les victimes dans les infractions liées à la drogue, l'ajustement de la fourchette des peines pour les infractions liées à la drogue et les infractions économiques, et l'augmentation des seuils de dommages afin de tenir compte de l'inflation. Aucune des modifications proposées n'avait d'incidence sur les délais de prescription ou le régime de détermination de la peine applicable aux infractions de corruption, qui restaient inchangés.

publique à la réforme du droit pénal, une fois celle-ci inscrite à l'ordre du jour du Conseil national, il existait, selon l'EEG, des indications claires de la nécessité d'un processus de consultation publique ciblé, large et significatif, dépassant le cadre du débat parlementaire.

72. Compte tenu de ces préoccupations, l'EEG considère que, par principe, les projets de loi importants, en particulier lorsqu'ils sont adoptés au moyen de la procédure accélérée, devraient faire l'objet d'un certain degré d'examen public adéquat, dans le cadre duquel les citoyens, la société civile et les parties prenantes intéressées (par exemple, les praticiens du droit, les juges et les procureurs) devraient avoir accès au projet de loi publié et avoir la possibilité de formuler des observations. Cette exigence revêt une importance particulière lorsqu'il s'agit d'adopter ou de modifier des textes législatifs majeurs en matière de justice pénale et de lutte contre la corruption, domaines pour lesquels la consultation publique est une garantie de mise en œuvre effective. Les contributions des parties prenantes pourraient s'avérer utiles pour fournir au législateur des informations pertinentes sur les réformes proposées et les choix de politique publique. En outre, de telles réformes législatives devraient être accompagnées d'une évaluation *ex ante* de leur impact, en particulier au regard des conséquences négatives potentielles sur le système juridique. En revanche, des délais plus courts et des procédures simplifiées peuvent être envisagés pour l'adoption de textes mineurs ou non controversés¹⁷.

73. Tout au long de ses Quatrième et Cinquième Cycles d'Évaluation, le GRECO a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'améliorer la transparence du processus législatif en publiant les projets de loi sur des sites internet, en organisant systématiquement des consultations publiques appropriées et significatives dans des délais raisonnables et en n'utilisant la procédure législative accélérée que dans des circonstances dûment justifiées. Par exemple, dans le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Azerbaïdjan](#), le GRECO a recommandé l'organisation systématique de consultations publiques sur les projets de loi, notamment ceux qui font l'objet d'une procédure d'adoption accélérée au sein du parlement. Une recommandation similaire a été formulée dans le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la République de Moldova](#), qui a en outre préconisé l'utilisation de la procédure d'urgence uniquement dans des circonstances exceptionnelles et dûment justifiées. Des recommandations comparables figurent dans le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Ukraine](#) et le [Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur la Roumanie](#). En outre, le [Rapport ad hoc sur la Roumanie \(Article 34\)](#) a recommandé que la transparence du processus législatif soit améliorée, notamment en prenant des mesures appropriées afin que la procédure d'urgence soit appliquée à titre exceptionnel dans un nombre limité de circonstances.

74. Le fait que les autorités ne semblent pas avoir anticipé les conséquences de la modification des délais de prescription sur la conformité de la République slovaque dans le cadre du Premier Cycle d'évaluation illustre précisément le type de problème qui aurait pu être identifié dans le cadre d'un processus de consultation publique adéquat (voir le paragraphe 88 ci-dessous pour plus d'informations). Le Conseil national (Parlement) n'a pas reçu d'estimation du nombre d'affaires pénales qui seraient abandonnées en raison de la réduction des délais de prescription. Au moment de la visite, les autorités ne disposaient pas

¹⁷ Voir [CDL-AD\(2019\)015](#) Paramètres de la Commission de Venise des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 75.

de ces chiffres (voir également le paragraphe 84 ci-dessous). L'opposition n'a pas été associée à la rédaction des amendements proposés et, comme l'a relevé la Cour constitutionnelle, les membres de l'opposition n'ont pu contribuer au débat parlementaire que dans une mesure limitée (voir le paragraphe 31 ci-dessus).

75. Alors que la Cour constitutionnelle a examiné l'aspect procédural du débat sous l'angle constitutionnel, l'EEG applique les normes de transparence et de responsabilité dans le processus législatif, en particulier en ce qui concerne la conduite de la consultation publique, telles qu'elles ont été développées tout au long des Quatrième et Cinquième Cycles d'Evaluation. Il n'appartient donc pas à l'EEG de se substituer à la Cour constitutionnelle ou de procéder à une nouvelle évaluation de la conduite et de l'étendue du débat parlementaire. Toutefois, une participation parlementaire limitée ne peut compenser l'absence d'une consultation plus large des parties prenantes. Compte tenu de l'impact cumulé de ces lacunes, telles que le recours fréquent à la procédure accélérée pour adopter des lois, l'absence de consultation publique pour les lois adoptées dans le cadre de cette procédure et la suppression des délais de procédure, le GRECO recommande i) de procéder à un examen complet des dispositions qui régissent le recours à la procédure législative accélérée, et, sur la base des conclusions qui devraient être rendues publiques, de réviser ces dispositions afin d'en restreindre davantage l'application aux seuls cas strictement exceptionnels, clairement définis et dûment justifiés ; et ii) de soumettre tout projet de loi adopté selon cette procédure à une consultation publique aussi large que possible, comprenant la publication en temps utile aux textes et une réelle possibilité des parties prenantes de participer et de donner leur avis avant l'adoption.

B. Réduction des délais de prescription et allègement des peines

76. L'EEG se penche à présent sur les modifications de fond introduites par les réformes. Elle relève, comme l'indique l'annexe, que les amendements législatifs ont conduit à une réduction des délais de prescription et à un allègement des peines applicables aux infractions de corruption. Les autorités ont avancé plusieurs justifications à ces changements, notamment la mise en œuvre d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, le respect des recommandations formulées par le CPT, ainsi que l'harmonisation avec les normes européennes (voir également le paragraphe 21 ci-dessus). Ils ont en outre fait valoir que l'adoption de la réforme pénale contestée, y compris les modifications apportées aux délais de prescription, constituait une réponse inévitable aux violations graves et persistantes des instruments pénaux. Ces violations avaient entraîné des atteintes répétées aux droits fondamentaux des personnes accusées, notamment à la présomption d'innocence, au droit à un procès équitable et à la protection contre les poursuites arbitraires. L'ampleur et le caractère systémique de ces violations, en particulier de la part des institutions impliquées dans les procédures pénales, n'avaient laissé au gouvernement d'autre choix que d'agir de manière décisive. La réforme constituait donc une mesure nécessaire pour rétablir la légalité, la proportionnalité et la légitimité dans l'application du droit pénal.

77. Si l'EEG ne remet pas en cause les motivations et l'objectif avancés par les autorités visant à lutter contre les abus du droit pénal et à protéger les droits fondamentaux de l'individu, elle a néanmoins examiné le fondement juridique et factuel de certaines d'entre elles. Pour commencer, les quatre arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

invoqués par les autorités concernant des questions liées au droit à un procès équitable, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (voir la note de bas de page 5 ci-dessus). Les arrêts ont suscité un certain nombre de préoccupations, notamment au sujet des condamnations fondées sur des déclarations de coaccusés faites dans le cadre d'une procédure de plaider coupable, sans contrôle suffisant (dans les affaires *Adamčo c. Slovaquie*, *Mucha c. Slovaquie* et *Erik Adamčo c. Slovaquie*), ainsi que sur le refus des juridictions nationales d'entendre des témoins susceptibles de contester des éléments de preuve essentiels (dans l'affaire *Vasaráb et Paulus c. Slovaquie*).

78. L'EEG se félicite du fait que, comme l'ont affirmé certains interlocuteurs, ces arrêts aient introduit l'obligation de conserver, dans le cadre du dossier de l'affaire, un document relatif à un accusé qui coopère avec la justice. Toutefois, les questions soulevées dans ces affaires, indépendamment d'un éventuel lien avec d'autres amendements introduits dans le cadre de la réforme du droit pénal, n'ont aucun rapport ni aucune incidence sur les modifications actuellement examinées dans le cadre de la procédure prévue à l'article 34, tels que la réduction des délais de prescription ou des allègements de peine. Ces affaires portaient exclusivement sur une violation grave et fondamentale du droit à un procès équitable.

79. S'agissant du respect des recommandations du CPT visant à améliorer les conditions de détention, l'EEG se réfère au [dernier rapport du Comité](#), qui a été publié dans le prolongement de sa visite périodique en République slovaque, du 28 novembre au 8 décembre 2023. Ce rapport, qui a été rendu public le 10 avril 2025, salue les évolutions intervenues dans le cadre juridique applicable à l'emprisonnement. Celui-ci garantit désormais un espace de vie plus important pour les hommes adultes en détention provisoire, par rapport au droit antérieur. Le rapport a relevé une diminution de la population carcérale globale, désormais inférieure à la capacité officielle des établissements. Toutefois, le taux de détention (186,5 détenus pour 100 000 habitants en 2022) demeure l'un des plus élevés d'Europe et reste largement au-dessus de la moyenne (108,2) des États membres du Conseil de l'Europe. Le CPT a invité les autorités slovaques à poursuivre les mesures engagées pour remédier à ce taux élevé d'incarcération, tout en tenant dûment compte des recommandations pertinentes du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

80. L'EEG encourage la mise en œuvre d'une stratégie cohérente visant à lutter contre le surpeuplement carcéral. Conformément à la [Recommandation No. R \(99\) 22 du Comité des Ministres concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale](#), celle-ci devrait reposer sur une analyse détaillée des principaux facteurs déterminants (tels que les types d'infractions assorties de longues peines d'emprisonnement, les priorités en matière de contrôle de la criminalité, les attitudes du public et les pratiques existantes en matière de condamnation), être intégrée dans une politique cohérente et rationnelle de lutte axée sur la prévention de la criminalité et des comportements criminels, et nécessiter le soutien des juges, des procureurs et du public en général. Cependant, l'EEG n'a trouvé aucune recommandation du CPT qui laisse penser que la question de la population carcérale élevée devrait être traitée au détriment des normes anticorruption¹⁸, par exemple en réduisant les délais de prescription et les peines, ce qui a, en pratique, conduit à la libération de détenus.

¹⁸ Voir aussi le [Rapport du CPT relatif à sa visite périodique en République slovaque effectuée du 28 novembre au 8 décembre 2023 et du 19 mars au 28 mars 2018](#), publié le 19 juin 2019. (en slovaque)

81. L'EEG a appris au cours de la visite qu'un tableau avait été établi pour comparer les peines et les délais de prescription dans environ six pays voisins. Ce tableau, qui a été préparé par des parlementaires et utilisé par le ministère de la Justice, ne lui a pas été communiqué. Si le désir de cohérence avec les pays voisins est bien compréhensible, il est excessif d'affirmer que ces pratiques constituent des « normes européennes » qui ont une force normative dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe.

82. L'EEG souligne que les régimes de prescription varient considérablement entre les États membres du GRECO. Dans certains pays, les délais de prescription relèvent du droit matériel, ce qui signifie que le comportement concerné peut cesser d'être qualifié d'infraction une fois le délai expiré. Dans d'autres, elles relèvent du droit procédural, ce qui empêche les poursuites une fois le délai écoulé, sans pour autant remettre en cause la nature pénale du comportement. Le point de départ du délai de prescription, les règles relatives à son interruption, ainsi que les démarches ou actes procéduraux requis (tels que la mise en accusation d'une personne, l'engagement de poursuites judiciaires ou la clôture du procès) varient également d'un système juridique à l'autre. Dans ce contexte, un simple tableau comparatif constitue un outil insuffisant et ne saurait remplacer une analyse comparative rigoureuse et circonstanciée.

83. L'EEG n'a pas été convaincue par les arguments des autorités en faveur de la modification du droit pénal, mais tous ses interlocuteurs l'ont informée que les réformes étaient le résultat d'une « décision politique ». À cet égard, l'EEG reconnaît et respecte le droit des gouvernements de prendre des décisions et d'engager des réformes fondées sur des considérations politiques. Toutefois, en l'espèce, la décision prise par la République slovaque semble avoir été arrêtée sans qu'aucune évaluation appropriée de ses conséquences juridiques n'ait été menée, en particulier au regard des obligations internes découlant des normes du Conseil de l'Europe, telles qu'énoncées aux paragraphes 61-64 ci-dessus.

84. L'EEG rappelle également ses conclusions énoncées au paragraphe 71 ci-dessus et note que les amendements législatifs n'étaient pas étayés par une évaluation d'impact *ex ante* ou une consultation publique. Aucune estimation n'a été fournie au Conseil national (Parlement) quant au nombre d'affaires qui seraient classées si les délais de prescription étaient raccourcis ou au nombre de prisonniers qui seraient libérés en raison de l'allègement des peines. L'EEG prend note de l'argument des autorités selon lequel le raccourcissement des délais de prescription était justifié par la détérioration des preuves au fil du temps et l'inefficacité qui en résultait pour la poursuite des poursuites et des procédures pénales.

85. Si l'EEG reconnaît qu'il serait erroné de poursuivre des poursuites lorsqu'il n'existe plus de perspective réaliste de condamnation, il estime toutefois que la décision quant à savoir si ce stade a été atteint doit être prise au cas par cas, et non pas simplement sur la base du fait qu'un délai arbitraire s'est écoulé. Le rythme de détérioration de la mémoire est très variable et les preuves documentaires, telles que les relevés bancaires, qui sont courantes dans les affaires de corruption, ne se détériorent pas du tout. En outre, cette justification ne répond pas à l'absence d'une évaluation *ex ante* de l'impact ou d'estimations à l'appui, compte tenu notamment des effets considérables de la réforme du droit pénal sur les poursuites en cours

et les condamnations existantes, y compris celles concernant des personnes purgeant actuellement des peines de prison.

86. À cet égard, une étude réalisée par une organisation non gouvernementale a indiqué que les amendements légaux accordaient l'immunité à plus de 1 300 personnes¹⁹. L'instruction d'au moins 79 affaires a été abandonnée. Même si les autorités ont mis en doute la fiabilité des données présentées par l'organisation non gouvernementale, soulignant qu'elles ne provenaient pas de sources officielles, à la suite de la visite, elles ont indiqué que : i) 376 poursuites pénales avaient été abandonnées en raison de la modification des délais de prescription ; et que ii) l'ajustement du seuil de préjudice nécessaire à l'engagement de la responsabilité pénale avait conduit à l'abandon de 784 poursuites supplémentaires, tandis que 1 938 affaires avaient été transférées à une autre autorité compétente pour être traitées en tant que délits ou autres infractions de nature administrative. Au regard de ces chiffres, dont l'EEG n'a pas été en mesure de vérifier l'exactitude et les infractions correspondantes, l'EEG trouve particulièrement préoccupant l'abandon manifeste d'un nombre important de procédures, parmi lesquelles figuraient certaines affaires d'importance notable - et non de simples infractions mineures, ce qui risque d'affaiblir la confiance du public dans le système²⁰.

87. L'EEG exprime de sérieuses préoccupations quant à la manière dont les sanctions et mesures prévues dans un système de justice pénale peuvent être considérées comme effectives, proportionnées et dissuasives, conformément aux exigences de l'article 19 de la Convention pénale sur la corruption, lorsqu'elles aboutissent à des classements sans suite d'une telle ampleur. Cette situation souligne l'importance de fonder toute réforme, y compris d'ordre politique, sur une évaluation rigoureuse de ses effets concrets et prévisibles en pratique. La poursuite des réformes du droit pénal, telles que la réduction des délais de prescription et des peines pénales, ne devrait pas se faire au détriment de l'efficacité et de l'effet dissuasif de la législation anticorruption.

88. Un problème plus fondamental, qui semble avoir échappé à l'attention des autorités slovaques jusqu'à ce qu'il soit soulevé par l'EEG, concernait une recommandation formulée dans le [Rapport d'Évaluation du Premier Cycle du GRECO](#). Cette recommandation appelait à la prolongation des délais de prescription applicables aux infractions de corruption, afin de permettre aux enquêteurs de disposer de davantage de temps pour traiter des affaires complexes. Le [Rapport de Conformité](#) correspondant avait conclu que la recommandation avait été mise en œuvre de manière satisfaisante. En effet, les peines applicables aux

¹⁹<https://zastavmekorupciu.sk/kauzy/mal-podplacat-exministra-pred-sud-nepojde-novela-uz-vysekala-najmenej-1324-osob/>.

²⁰ L'étude rapporte que les poursuites contre un ancien parlementaire et ex-ministre ont été abandonnées en raison de l'expiration du délai de prescription modifié. Les poursuites pénales contre un homme d'affaires accusé d'avoir corrompu un procureur spécialisé ont également été abandonnées (<https://dennikn.sk/minuta/4143924/>). Les poursuites engagées contre un ancien ministre des Finances et des Transports pour manquement à ses obligations dans la gestion d'un bien immobilier ont été abandonnées en raison de la prescription de l'action publique (<https://domov.sme.sk/c/23438601/jan-pociatek-kauza-tipos-lemikon.html>). Une autre affaire, qui visait un avocat qui aurait corrompu un ancien parlementaire et un ex-ministre, a également été abandonnée (https://www.genpro.gov.sk/download/uznesenie/2024/11/gp_1000_2929_10_2024_a_5e8d60ae8.pdf).

Les autorités ont indiqué que, selon les données du Corps des gardes pénitentiaires et judiciaires, 448 personnes condamnées et 8 personnes accusées ont été libérées à la suite des modifications.

infractions de corruption avaient été durcies, ce qui avait eu pour effet d'allonger les délais de prescription. Or, les réformes récentes ont eu pour conséquence de réduire ces délais et d'alléger les peines, annulant ainsi, de manière directe et effective, la conformité antérieure de la République slovaque à une recommandation pourtant acceptée et précédemment mise en œuvre. Selon l'EEG, des mesures correctives s'imposent d'urgence, notamment de réinstaurer les délais de prescription antérieurs applicables aux infractions de corruption, afin de rétablir la conformité avec une recommandation antérieure pleinement mise en œuvre du rapport du Premier Cycle d'Évaluation, tout en garantissant un délai suffisant pour l'enquête et la poursuite des infractions de corruption.

89. L'EEG souligne que la corruption est une infraction dissimulée, qui nécessite généralement des enquêtes complexes et peut n'être découverte que des mois, voire des années après avoir été commise. C'est également ce qu'ont affirmé les interlocuteurs qu'elle a rencontrés. La réduction des délais de prescription, qui profite manifestement et de manière significative aux accusés, semble ne pas tenir compte de l'intérêt public, qui est tout aussi important. L'EEG estime que ce changement aurait dû faire l'objet d'un examen approfondi et minutieux et qu'une solution aurait pu être trouvée qui maintienne la conformité avec la recommandation antérieure du GRECO et sa mise en œuvre.

90. Enfin, l'EEG relève qu'à la suite de l'adoption de la loi n° 40/2024, et dans le droit fil des échanges avec la Commission européenne sur le respect des normes de l'Union européenne, le droit pénal a de nouveau été modifié par la loi n° 214/2024 en vue de renforcer la protection des intérêts financiers de l'UE²¹ (voir paragraphe 40 ci-dessus). Cette évolution semble constituer une reconnaissance implicite du fait que les modifications introduites par la loi n° 40/2024 n'étaient pas suffisamment efficaces ni dissuasives pour assurer une telle protection. Il en résulte un niveau de protection inférieur pour les ressources financières nationales par rapport aux fonds de l'UE. En d'autres termes, compte tenu du raccourcissement des délais de prescription et de l'allègement des peines, le régime juridique applicable aux intérêts financiers nationaux est incontestablement moins dissuasif que celui qui s'applique aux intérêts financiers de l'UE.

91. Les autorités ont ensuite fait valoir que la différenciation en matière de peines pénales et de délai de prescription était justifiée par la nécessité : de garantir le respect des obligations internationales ; de tenir compte de la gravité accrue des actes de corruption portant sur des fonds de l'UE, qui affectent les intérêts financiers de l'UE; de lutter contre la dimension transfrontalière plus fréquente de la corruption portant sur des fonds de l'UE par rapport aux fonds nationaux, qui augmente le temps et les ressources nécessaires à sa détection et à son poursuite ; d'assurer une protection plus forte et plus large dans les affaires de corruption portant sur des fonds de l'UE que dans les affaires purement nationales ; et de répondre à un arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire [M.A.S. et M.B. \(C-42/17, également connu sous le nom d'arrêt Taricco II\)](#), rendu à la suite d'une demande de décision préjudicielle présentée par une juridiction nationale²².

²¹ Conformément à la [directive de l'Union européenne sur la protection des intérêts financiers de l'Union](#), ces intérêts renvoient au budget de l'UE, lequel comprend notamment les contributions nationales fondées sur le revenu national brut, telles qu'établies dans une [décision du Conseil](#).

²² Dans l'arrêt Taricco II, la CJUE a décidé que le droit de l'UE impose aux juridictions nationales de ne pas appliquer les règles nationales en matière de prescription qui empêchent l'application de sanctions pénales

92. Tout en reconnaissant les arguments avancés par les autorités slovaques, l'EEG n'est pas d'accord avec leur affirmation selon laquelle les actes de corruption concernant des fonds de l'UE sont plus graves que ceux concernant des fonds slovaques. Tout d'abord, cela suppose, à tort, que la corruption est un délit économique. Elle est en réalité bien plus que cela. La gravité d'un délit ne se mesure pas uniquement à sa valeur financière. Pour évaluer la gravité de la corruption, il faudrait également tenir compte de la nature de l'incitation, de la fonction du décideur sur lequel on a cherché à influencer, de la nature du préjudice causé ou recherché, ainsi que de toutes les autres circonstances propres à l'acte de corruption en question. Il est tout à fait possible que, même en tenant compte de la nature particulière des ressources de l'UE mise en évidence par les autorités, certains actes de corruption liés à l'UE s'avèrent beaucoup moins graves que certains actes de corruption nationale

93. L'EEG ne partage pas non plus l'avis des autorités selon lequel la jurisprudence de la CJUE (dont le rôle est d'interpréter le droit de l'UE et non le droit national) implique nécessairement que les intérêts financiers de l'UE doivent bénéficier d'une protection plus grande que ceux de la République slovaque. L'article 325 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne impose aux États membres de l'UE, tels que la République slovaque, de « prendre les mêmes mesures pour lutter contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union que celles qu'ils prennent pour lutter contre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers ». Cet article n'implique pas que la protection des intérêts financiers de l'UE doit être supérieure à celle des intérêts nationaux, mais parle plutôt d'une protection équivalente (voir également les arrêts *Taricco I* et *Taricco II* de la CJUE).

94. À cet égard, l'EEG souhaite attirer l'attention sur le préambule de la Convention pénale sur la corruption, qui stipule que les Parties contractantes sont « convaincues de la nécessité de poursuivre, en tant que priorité, une politique pénale commune tendant à la protection de la société contre la corruption, y compris par l'adoption d'une législation appropriée et de mesures préventives adéquates ». La Convention pénale sur la corruption ne fait aucune distinction fondée sur le type de budget ou la source des fonds menacés. Une approche équivalente contribuerait à maintenir la confiance et la crédibilité du public dans les efforts de lutte contre la corruption déployés par l'État en matière de protection des intérêts financiers nationaux et de l'UE, dont le traitement différencié a suscité l'inquiétude et la désapprobation des interlocuteurs rencontrés lors de la visite. L'EEG reconnaît en outre que les affaires transfrontalières peuvent nécessiter plus de temps et de ressources, mais cela dépendrait plutôt de la complexité de l'affaire que de la source des fonds et pourrait être résolu par des moyens procéduraux spécifiques. Certaines affaires de corruption nationales, qui n'impliquent pas nécessairement des fonds de l'UE, peuvent être tout aussi complexes.

effectives et dissuasives dans les cas de fraude grave portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE ou qui fixent des délais de prescription plus courts pour ce type de fraude que pour des fraudes similaires commises à l'encontre des finances propres de l'État membre, à moins que cette non-application ne viole le principe de légalité, par exemple si la loi n'est pas suffisamment précise ou si son application rétroactive imposerait une responsabilité pénale plus stricte que celle qui existait au moment où l'infraction a été commise.

L'arrêt *Taricco II* fait suite à l'arrêt [Taricco I \(C-105/14\)](#), dans lequel la CJUE avait exigé des juridictions nationales qu'elles écartent les règles nationales en matière de prescription qui pourraient empêcher l'imposition de sanctions effectives et dissuasives dans les affaires de fraude à la TVA portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE ou qui fixent des délais de prescription plus longs pour les fraudes commises à l'encontre des finances des États membres que pour les fraudes commises à l'encontre des intérêts financiers de l'UE.

95. L'EEG considère donc qu'il existe manifestement un risque de déplacement des comportements criminels, qui pourraient prendre délibérément pour cibles les intérêts financiers nationaux. Pour la criminalité organisée, la question n'est pas de savoir s'il convient de recourir à la corruption ou de commettre des infractions économiques, mais plutôt de déterminer quelle cible privilégier afin de viser et d'exploiter les régimes les plus faibles. L'EEG estime que la protection juridique accordée aux intérêts financiers nationaux est plus faible et soumise à une application moins stricte que la protection et l'application accordées aux intérêts financiers de l'UE. L'effet cumulatif des différences entre les deux régimes juridiques affaiblit le caractère dissuasif du dispositif applicable aux intérêts financiers nationaux slovaques, et accroît le risque d'un transfert des comportements criminels vers des ressources financières nationales considérées comme moins exposées aux poursuites. Cette situation justifie dès lors le recours à la procédure prévue par l'article 34 et appelle l'adoption d'une recommandation.

96. Compte tenu de l'effet cumulatif des éléments examinés ci-dessus, tant sur le plan procédural que sur le fond, telles que l'absence d'une analyse *ex ante* de l'impact ou d'estimations à l'appui des effets de la réforme du droit pénal, le revirement par rapport au respect antérieur d'une recommandation du GRECO, la création de régimes disparates pour la protection des intérêts financiers nationaux et transnationaux, et l'affaiblissement de l'effet dissuasif global de la législation anticorruption le GRECO recommande de réviser la législation afin de prévoir un délai de prescription suffisamment long et un cadre de sanctions pour toutes les infractions de corruption, afin de permettre des enquêtes et des poursuites efficaces et d'assurer une protection équivalente de tous les intérêts financiers nationaux et transnationaux, quelle que soit l'origine des fonds. Cela doit s'appuyer sur les bonnes pratiques et sur des critères substantiels (et non simplement numériques) comparatifs (tels que la durée des peines, la durée des délais de prescription, le temps nécessaire pour détecter, enquêter et poursuivre les affaires de corruption grave (en particulier celles impliquant des personnes haut placées ou transnationales), et les données relatives à l'impact sur le nombre d'affaires classées sans suite ou de libérations anticipées) dans les pays comparables, en particulier ceux qui ont des systèmes juridiques similaires. Elle doit également refléter des obligations juridiquement contraignantes, telles que celles découlant de la Convention pénale sur la corruption, et être élaborée à la suite d'une consultation large et significative des parties prenantes.

97. Outre les modifications des délais de prescription, les réformes du droit pénal ont également révisé le régime des peines et élargi les possibilités d'application des peines avec sursis. Plusieurs interlocuteurs, notamment des juges et des procureurs, ont exprimé leur soutien au nouveau régime de détermination des peines applicable aux infractions de corruption, estimant que les pratiques antérieures en matière de sanctions étaient excessivement sévères. Les dispositions du droit pénal prévoient des peines minimales et maximales d'emprisonnement. Une telle approche met l'accent sur la répression et laisse aux juges une marge de manœuvre limitée pour adapter la sanction aux objectifs poursuivis, tels que la réinsertion ou la justice réparatrice. Ce système contraste avec les pratiques en vigueur dans d'autres États membres, où seule une peine maximale est prévue, ce qui permet une plus grande flexibilité judiciaire pour appliquer un éventail plus large de mesures correspondant aux objectifs de la peine.

98. Comme l'a relevé la Cour constitutionnelle (voir paragraphe 35 ci-dessus), les réformes du droit pénal prévoient désormais un recours élargi aux peines avec sursis et aux alternatives à l'emprisonnement, dont l'application est appelée à s'intensifier. À cet égard, la réforme slovaque s'aligne en principe sur la Convention pénale sur la corruption. En effet, son l'article 19 référence à des sanctions et mesures efficaces, proportionnées et dissuasives. Le [Rapport explicatif](#) précise à cet égard qu'une peine de prison ne doit pas être infligée de manière systématique en cas de condamnation pour corruption.

99. Pour autant, l'EEG constate avec préoccupation que, si les infractions de corruption relèvent désormais du champ d'application des peines avec sursis et aux mesures alternatives, ce qui n'était pas le cas auparavant, il existait, au moment de la visite, peu d'informations sur les ressources disponibles pour leur mise en œuvre ainsi que les modalités concrètes de leur application sont limitées. À la suite de la visite, les autorités ont indiqué que les agents de probation et de médiation, rattachés aux juridictions ordinaires, sont chargés du suivi des peines avec sursis, notamment par le biais de la surveillance électronique. Elles ont également reconnu que le manque de personnel qualifié nuit à la qualité de l'accompagnement individualisé et à la réinsertion, tant des auteurs d'infractions que des victimes. Dans les conditions actuelles, la situation est qualifiée d'« intenable » : les services sont assurés au minimum et demeurent insuffisamment dissuasifs.

100. Les autorités ont en outre indiqué qu'un premier concept de probation et de médiation avait été élaboré et était en cours d'approbation. Un projet national spécialisé en matière de justice réparatrice²³ (RAJ) a été créé, qui se traduira principalement par une augmentation du nombre d'agents de probation et de médiation, l'élaboration de programmes de justice réparatrice ciblés et la spécialisation des agents de probation et de médiation. La formation future d'agents de probation et de médiation qualifiés sera assurée par un programme d'études de longue date à la Faculté de théologie grecque catholique de l'Université de Prešov et par un nouveau programme d'études à la Faculté de droit de l'Université Comenius de Bratislava. Des consultations et des discussions d'experts ont eu lieu entre des représentants du ministère de la Justice, des tribunaux, des agents de probation et de médiation et des universitaires. Un arrêté du ministre de la Justice a été modifié afin d'étendre les pouvoirs des directeurs de prison pour présenter au tribunal une demande de conversion du reste d'une peine d'emprisonnement en assignation à résidence et de clarifier les critères applicables à cette conversion.

101. L'EEG salue les mesures prises par les autorités et celles qui sont en cours d'élaboration. Dans ce contexte, seuls des professionnels qualifiés, capables d'agir sur les comportements et les mentalités, peuvent assurer une mise en œuvre efficace des peines avec sursis et des alternatives à l'emprisonnement. Faute de ressources humaines et matérielles suffisantes, ces mesures risquent de rester inefficaces et de perdre leur caractère dissuasif. L'EEG relève que le ministère de la Justice prévoit de recruter 26 agents de probation et de médiation supplémentaires afin de renforcer les capacités existantes, dont 10 ont déjà été embauchés. Par ailleurs, la réalisation d'une étude comparative sur les peines avec sursis et les pratiques alternatives de sanction appliquées dans d'autres États, en

²³ https://eurofondy.gov.sk/wp-content/uploads/2025/03/Zamer_NP_RAJ_schvaleny.pdf

particulier dans les pays voisins, pourraient aider les autorités à réviser le cadre de détermination des peines afin d'améliorer la flexibilité judiciaire, de préserver la proportionnalité et l'efficacité des sanctions, et de veiller à la disponibilité de ressources suffisantes pour leur mise en œuvre. En conséquence, le GRECO recommande : i) de réaliser une étude comparative sur l'utilisation des peines avec sursis et des sanctions alternatives dans d'autres pays, en mettant l'accent sur la promotion de la flexibilité judiciaire, de la proportionnalité et de l'efficacité ; et ii) à la lumière de ses conclusions, de réviser le cadre applicable à la détermination des peines et de veiller à sa mise en œuvre, à sa supervision et à son évaluation effective, en lui allouant les ressources humaines et financières nécessaires.

C. Réformes institutionnelles

102. L'EEG examine à présent les réformes institutionnelles qui ont conduit à la suppression du parquet spécialisé (SPO) et à la réorganisation de l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NAKA). Il convient de noter que ces réformes n'ont pas porté sur le Tribunal pénal spécialisé, lequel demeure en place et continue de fonctionner pleinement (voir également le paragraphe 24 ci-dessus).

Suppression du parquet spécialisé

103. Comme mentionné au paragraphe 45 ci-dessus, la suppression du parquet spécialisé a entraîné la création de l'unité de lutte contre la grande criminalité (SCU). Cette unité, qui relève du parquet général, peut, sur une base *ad hoc* et sur décision du procureur général, instruire les affaires de corruption de haut niveau et fournir des conseils aux parquets régionaux qui examinent les autres affaires soulevées dans ce domaine. Lors de la visite, l'EEG a cherché à comprendre non seulement les raisons qui ont conduit à la suppression du parquet spécialisé, mais également les conséquences concrètes de cette réforme sur les capacités de poursuite, le degré de spécialisation et la continuité du traitement des infractions de corruption, sans préjuger des conclusions rendues par la Cour constitutionnelle (voir le paragraphe 36 ci-dessus).

104. Il convient de souligner d'emblée que l'EEG n'évalue pas la légitimité de la décision d'abolir le parquet spécialisé. Il doit toutefois examiner les motifs invoqués pour justifier cette décision. L'EEG prend note de la position des autorités selon laquelle le parquet spécialisé menait une politique pénale autonome, n'était soumis à aucun contrôle et ne se souciait guère de l'autorité du procureur général (voir paragraphe 44 ci-dessus). Toutefois, une telle autonomie fonctionnelle n'est pas rare pour les organes de poursuite spécialisés, qui ont souvent besoin d'un degré élevé d'indépendance opérationnelle pour enquêter efficacement sur des affaires de corruption complexes et sensibles. Comme déjà indiqué, aucune consultation publique, que ce soit au sein du pouvoir judiciaire, du corps des procureurs ou du monde universitaire, n'a eu lieu avant les changements institutionnels afin de faire le point sur les performances du parquet spécialisé ou de débattre d'autres propositions.

105. Dans le même temps, l'EEG a été informée de certaines allégations selon lesquelles des procureurs du parquet spécialisé auraient abusé de leurs fonctions, ce qui aurait entraîné des irrégularités procédurales dans des affaires sensibles ou de haut niveau ainsi qu'une remise en cause de l'impartialité de ce parquet. Il n'incombe pas à l'EEG de se

prononcer sur la véracité de ces allégations. En supposant qu'un dossier crédible ait été constitué concernant un abus de pouvoir, des procédures disciplinaires auraient dû être engagées à l'encontre des procureurs concernés. Or, après la visite, l'EEG n'a été informée que d'une seule affaire disciplinaire visant un procureur du parquet spécialisé, en raison d'un retard dans le dépôt d'un acte d'accusation. Le procureur a été sanctionné par une réduction d'un mois de son traitement de base.

106. Il est clairement apparu à l'EEG que la suppression du parquet spécialisé constituait une décision soudaine, à propos de laquelle l'ensemble des interlocuteurs rencontrés ont exprimé des avis fermes, mais profondément divergents. Il est également ressorti que cette réforme avait été mise en œuvre sans avertissement préalable ni consultation des parties concernées. L'EEG a noté que de nombreux interlocuteurs qualifiaient cette suppression de « décision politique ». Elle a par ailleurs relevé, à partir de sources publiques, que cette mesure avait été justifiée par la volonté « d'éliminer les incohérences au sein du ministère public », « d'accroître son efficacité globale [et] de protéger l'indépendance de l'instruction contre toute influence politique »²⁴.

107. Il est incontestable que l'organisation interne d'un ministère public peut varier d'un pays à l'autre et qu'aucun modèle unique ne peut s'appliquer universellement. C'est pourquoi l'EEG souligne qu'il n'est ni nécessaire ni approprié que l'EEG évalue la décision relative à la suppression du parquet spécialisé. Elle se penchera plutôt sur le contexte et la rapidité avec laquelle elle a été appliquée, ainsi que sur les nouvelles dispositions mises en place dans les parquets régionaux pour traiter les dossiers. Ces aspects sont importants pour déterminer l'adéquation de ces dispositions, la spécialisation nécessaire et la capacité suffisante des procureurs régionaux à traiter les affaires de corruption.

108. L'EEG prend note des conclusions de la Cour constitutionnelle selon lesquelles la suppression du parquet spécialisé n'était pas contraire à la Constitution (voir paragraphe 36 ci-dessus). Sa mission reste néanmoins d'évaluer la conformité aux normes anticorruption du Conseil de l'Europe, telles qu'énoncées aux paragraphes 61 et 62 ci-dessus, lesquelles exigent l'existence d'entités, de structures ou de personnes spécialisées dans la lutte contre la corruption. Ces normes ont été examinées par le GRECO lors de ses précédentes sessions. Dans ce contexte, le [Rapport d'Évaluation du Premier Cycle](#) sur la République slovaque relevait qu'en 2000, une unité anticorruption avait été créée au sein du parquet général pour traiter les affaires de corruption importantes, sachant que les cas de « corruption mineure » étaient confiés aux procureurs locaux. Des procureurs spécialisés exerçaient leur fonction au niveau régional. En outre, le [Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la République slovaque](#) de 2008 soulignait que « l'existence d'un réseau d'institutions et de professionnels spécialisés au sein de la police, du ministère public et des tribunaux [à savoir l'Office de lutte contre la corruption au sein de la police, le parquet spécialisé et le Tribunal pénal spécialisé], a réduit fortement les « fuites » aux différents stades de la procédure pénale ».

109. L'EEG n'a donc pas été étonnée d'apprendre que, avant sa suppression, le parquet spécialisé fonctionnait de manière satisfaisante et affichait un taux de réussite de 93 à 95 % dans les affaires de corruption, ce qui était conforme aux conclusions du Troisième Cycle

²⁴ <https://newsnow.tasr.sk/government-proposes-scrapping-of-special-prosecutors-office/>

d'Évaluation. Les rapports annuels produits par ce parquet pour la période 2019-2022 corroboraient également ces résultats. L'expertise professionnelle acquise par les procureurs du parquet spécialisé au cours des 20 dernières années dans l'élaboration et l'application d'une méthodologie de lutte contre la corruption, ainsi que leurs bonnes relations professionnelles avec les services répressifs compétents, représentaient un atout indéniable qui aurait mérité d'être conservé.

110. En conséquence, sur la base des informations dont dispose l'EEG, le parquet spécialisé, qui a exercé jusqu'en 2024 et traité des affaires de corruption et d'autres infractions graves, a fonctionné de manière efficace et a atteint un taux de réussite élevé. En outre, les procureurs rencontrés sur place ont reconnu qu'il était plus efficace de coordonner le travail de collègues réunis dans un même bureau que de diriger des collègues répartis dans des unités régionales à travers le pays.

111. Dans ce contexte, l'EEG souhaite faire part de ses préoccupations à l'égard des deux points suivants. Premièrement, le parquet spécialisé a été démantelé le 20 mars 2024, soit un peu plus d'un mois après l'entrée en vigueur des modifications du Code pénal, le 16 février 2024 (voir le paragraphe 22 ci-dessus). Au cours de cette période, 963 dossiers ont été transférés aux parquets régionaux et dûment enregistrés. Lors de la visite, les procureurs régionaux ont affirmé que cette transition avait été bien gérée et que le transfert des dossiers s'était déroulé sans difficulté.

112. L'EEG a toutefois été informée qu'aucune évaluation d'impact préalable n'avait été conduite afin d'apprécier la capacité d'absorption des parquets régionaux et de garantir la continuité effective des poursuites dans les affaires en cours. Le procureur général a émis des instructions et directives internes pour atténuer les difficultés rencontrées (voir paragraphe 45 ci-dessus), bien que la procédure soit restée difficile.

113. À la suite de la visite et des préoccupations soulevées par l'EEG, le parquet général a indiqué qu'après la première réunion du groupe de travail, le 13 décembre 2023, des listes distinctes avaient été établies pour : les affaires en instance dans les registres individuels ; les affaires pour lesquelles un agent de police avait proposé une décision définitive ; les affaires en détention provisoire ; les affaires pendantes devant les tribunaux ; les affaires renvoyées aux parquets régionaux ; les affaires dans lesquelles la compétence du parquet a été déterminée par une mesure prise en vertu de l'article 51 du code de procédure pénale. Les autorités affirment qu'une fiche d'information distincte a été établie pour chaque dossier

114. Selon le parquet général, d'autres mesures de coordination et de suivi ont été prises, notamment les suivantes. Une réunion s'est tenue le 4 mars 2024 entre le parquet général et le parquet spécialisé afin d'évaluer la mise en œuvre des mesures provisoires. Parallèlement, le parquet général a donné instruction de mettre à jour la liste des affaires figurant dans les registres pertinents et d'indiquer la compétence du parquet régional compétent. En particulier, les affaires de détention provisoire devaient être identifiées avec indication de la durée de la détention, notamment dans les affaires groupées impliquant plusieurs prévenus. Le 5 mars 2024, des listes sommaires ont été établies pour les affaires pénales dont les dates d'audience étaient fixées entre le 20 mars et le 31 mars 2024, pour les affaires dont les dates d'audience étaient fixées à partir d'avril 2024 et pour les affaires sans date d'audience prévue.

Ces affaires ont été classées en fonction du lieu où l'infraction a été commise et attribuées au comté compétent au sein des subdivisions territoriales et juridiques. Les procureurs ont été régulièrement rappelés à leurs obligations en vertu de l'article 56ag, paragraphe 1, point b), de la loi sur le ministère public et de l'arrêté n° 10/2024 du procureur général. Par la suite, le 20 août 2024, une réunion extraordinaire a été convoquée entre le parquet spécialisé et les procureurs régionaux afin de faire rapport sur le processus de transfert. Les procureurs régionaux sont également tenus de faire rapport deux fois par an au chef du parquet spécialisé, le 10 janvier et le 10 juillet, et d'informer le parquet général de toute affaire relevant de la compétence de la Cour pénale spécialisée pour laquelle ils sont compétents.

115. L'EEG reconnaît les efforts considérables déployés par le ministère public pour gérer le transfert des affaires de l'ancien parquet spécialisé, notamment l'adoption des ordonnances du procureur général, la préparation de listes détaillées des affaires et la tenue de réunions de coordination. Ces mesures témoignent de la volonté des autorités d'assurer une transition en douceur et de maintenir la continuité des procédures. Toutefois, l'EEG n'est pas en mesure de vérifier le travail administratif préparatoire, la mise en œuvre pratique ou l'efficacité de ces mesures. Il a pris note des préoccupations selon lesquelles les affaires de corruption complexes et sensibles, dont certaines comportaient des dossiers volumineux, seraient difficiles à traiter pour les procureurs régionaux. En outre, la transition du parquet spécialisé vers les parquets régionaux et le transfert des affaires ont suscité un débat public. Les anciens procureurs du parquet spécialisé ont affirmé que le processus était confus et que les délais procéduraux n'avaient pas été respectés, tandis qu'une lettre signée par les procureurs régionaux indiquait que ces critiques étaient infondées et que le processus s'était déroulé sans heurts.²⁵

116. Compte tenu des effets produits par le transfert des dossiers et de l'évolution de la situation depuis lors, l'EEG encourage les autorités à procéder à une analyse a posteriori qui devrait évaluer l'état d'avancement des procédures dans toutes les affaires de corruption transférées aux parquets régionaux, évaluer l'efficacité des mesures déjà prises, identifier et mettre en œuvre les mesures correctives nécessaires pour garantir l'efficacité et la rapidité des procédures, et publier les conclusions de cette analyse.

117. Deuxièmement, l'EEG a été informée que la suppression du parquet spécialisé avait entraîné une dilution, voire une perte, de l'expertise spécialisée ainsi qu'une rupture importante dans la continuité de l'expérience acquise. Le parquet général lui-même a qualifié cette situation d'« interruption grave de l'expérience ». L'EEG note qu'un système qui confie la compétence en matière de poursuite des infractions de corruption à plusieurs procureurs qui exercent dans des parquets régionaux, sous la coordination d'une unité centrale rattachée au parquet général, n'est pas en soi incompatible avec les normes anticorruption. Ce dispositif a d'ailleurs été accueilli favorablement par les procureurs rencontrés lors de la visite, dans la mesure où il permettait d'harmoniser les pratiques et de renforcer la coordination du travail des procureurs à l'échelle nationale.

²⁵ Voir la déclaration commune des procureurs régionaux en réponse aux critiques publiques des anciens procureurs du parquet spécialisé concernant les procédures engagées à la suite de la dissolution du parquet spécialisé à l'adresse <https://www.genpro.gov.sk/informacie/spravy/detail/prokuratúra-sr-spolocne-vyhlasenie-krajských-prokurátorov-v-súvislosti-so-sposobom-verejnej-kritiky-procesov-po-zrušení-úsp-zo-strany-byvalých-prokurátorov-tohto-uradu/>

118. Pour autant, l'EEG n'est pas vraiment convaincue par le contexte spécifique et les modalités de mise en œuvre de ce nouveau dispositif, notamment parce que les procureurs régionaux, qui sont pour la plupart sans expérience préalable en matière de lutte contre la corruption, sont désormais chargés d'enquêter sur ces infractions. En principe, le fait de spécialiser des procureurs au sein de parquets à compétence générale n'est pas contraire aux normes anticorruption. Cependant, l'EEG a eu l'impression, confirmée par la suite, que les nouvelles dispositions adoptées au sein des parquets régionaux semblaient quelque peu improvisées car les procureurs concernés étaient également sollicités pour traiter d'autres types de dossiers que celles liées à la corruption, au détriment de leur spécialisation.

119. En réponse à ces préoccupations, les autorités ont souligné que la suppression du parquet spécialisé n'avait pas entraîné un affaiblissement de la spécialisation dans la poursuite des infractions graves, y compris les infractions de corruption. La spécialisation en tant qu'approche professionnelle de l'enquête et de la poursuite des affaires pénales complexes a été préservée et continue d'être systématiquement appliquée au niveau des parquets régionaux. Au sein des différents parquets régionaux, des équipes spécialisées ont été créées ou renforcées afin de se consacrer exclusivement à ce type d'affaires pénales, élargissant ainsi la spécialisation dans toutes les régions.

120. L'EEG prend acte des précisions fournies par les autorités après la visite, selon lesquelles la spécialisation a été maintenue ou renforcée dans tous les parquets régionaux. Il prend également note du rôle joué par le parquet spécialisé en matière de supervision, de coordination et de formation. Sans préjudice des actions de formation menées en 2024 et de celles prévues pour 2025, et compte tenu des données comparatives présentées au paragraphe 50 ci-dessus, l'EEG estime qu'en l'absence d'un cadre formel et structuré, la spécialisation des procureurs chargés des affaires de corruption devrait être institutionnalisée, parallèlement à un programme adéquat de formation et de perfectionnement professionnel continu. Cela serait conforme aux normes anticorruptions énoncées aux paragraphes 61 et 62 ci-dessus.

121. L'EEG prend également note de l'argument avancé par les autorités selon lequel, à ce jour, rien ne prouve que le dispositif actuel, qui ne prévoit pas de procureurs spécialisés à plein temps dans la lutte contre la corruption mais comprend une formation sur ce sujet, soit inadéquat. Toutefois, bien qu'il soit prématuré de tirer des conclusions définitives quant à l'adéquation à long terme du nouveau cadre, compte tenu du peu de temps écoulé depuis la dissolution du parquet spécialisé le 20 mars 2024, une comparaison entre le nombre d'affaires traitées et résolues par le nouveau dispositif anticorruption du ministère public et les résultats du parquet spécialisé ne plaident pas en faveur du modèle actuel. Cela pourrait indiquer que la spécialisation des procureurs nécessite plus de temps et un cadre plus structuré pour atteindre un niveau satisfaisant. En outre, un modèle fondé uniquement sur une formation spécialisée, sans structure institutionnelle formelle, pourrait s'avérer vulnérable à d'éventuels changements futurs de la politique du ministère public en matière de ressources humaines, avec le risque de perdre les ressources de formation déjà allouées et de compromettre la continuité. En conséquence, le GRECO recommande (i) de procéder à un examen complet du cadre actuel de spécialisation des procureurs dans les affaires de corruption, afin d'identifier les lacunes ou les faiblesses éventuelles et, sur la base des conclusions rendues

publiques, d'adopter des mesures supplémentaires, et (ii) d'élaborer un plan officiel de spécialisation et de formation continue des procureurs, afin de garantir le respect des normes en matière de lutte contre la corruption.

122. Enfin, l'EEG note que la dissolution du parquet spécialisé soulève la question des critères utilisés pour l'attribution et le retrait des affaires. Les autorités ont déclaré que, sur la base des ordres du procureur général émis à la suite du démantèlement du parquet spécialisé, les procureurs qui avaient déjà engagé des poursuites devant la Cour pénale spécialisée continueraient à traiter ces affaires, indépendamment de tout changement ultérieur dans leur fonction officielle. Dans le même temps, l'EEG a été informée d'allégations selon lesquelles certaines affaires connexes, liées à celles portées devant la cour, auraient été réattribuées à d'autres procureurs, alors que l'intérêt de l'enquête pénale aurait exigé qu'elles soient traitées par le procureur initialement saisi, qui connaissait bien le dossier. L'EEG n'est toutefois pas en mesure de vérifier ces allégations. Il rappelle que le GRECO a déjà recommandé à plusieurs reprises que des critères clairs et objectifs pour l'attribution et le retrait des affaires aux procureurs soient établis par la loi, afin de garantir l'impartialité des décisions du ministère public et d'éviter l'application discrétionnaire des règles de procédure²⁶. Dans le cas de la République slovaque, le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle](#) sur la République slovaque avait déjà souligné qu'un « procureur de rang supérieur peut, à tout moment, sur décision écrite motivée, reprendre une affaire ou la confier à un autre subordonné », ce qui indique l'absence de critères objectifs encadrant la réattribution des affaires, que ce soit dans la législation ou la réglementation applicable. Par conséquent, il serait souhaitable que les autorités slovaques fixent dans la législation des critères objectifs et transparents pour la réattribution des dossiers, afin d'éviter que les citoyens ne mettent en doute les motivations de cette réorganisation et de la redistribution des affaires. La transparence et l'obligation de rendre des comptes dans une institution monocratique telle que le ministère public ne doivent pas seulement être garanties : elles doivent également être perçues comme telles.

Réorganisation de l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NAKA)

123. Parallèlement aux réformes touchant le ministère public, la NAKA a été réorganisée le 31 août 2024. Elle a été remplacée par trois entités distinctes, respectivement chargées de la lutte contre le trafic de stupéfiants, le terrorisme, ainsi que la corruption et la criminalité organisée. Cette dernière compétence relève désormais de l'Office de lutte contre la criminalité organisée (ÚBOK), auquel incombe notamment le traitement des affaires de corruption grave ou de haut niveau.

124. L'EEG fait référence aux conclusions du GRECO dans ses précédents rapports d'évaluation, concernant le rôle et le fonctionnement des institutions spécialisées dans la détection et la poursuite des auteurs d'infractions liées à la corruption (voir paragraphe 108 ci-dessus). Comme dans de nombreux autres pays, les enquêtes sur les infractions de corruption dans le système pénal slovaque sont menées par la police, sous la supervision du ministère public. Le succès, ou l'échec, des enquêtes sur ces affaires est largement attribué

²⁶ Voir, par exemple, le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Bulgarie](#), recommandation xvi; le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Grèce](#), recommandation xviii; et le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Géorgie](#), recommandation xii.

au travail des policiers. D'après les données statistiques communiquées par les autorités, ainsi que les observations formulées par la majorité des interlocuteurs rencontrés lors de la visite, le travail de longue date accompli par la NAKA en matière de détection et de poursuite des auteurs d'infractions de corruption, y compris celles qui visent des personnalités de haut niveau, a été jugé efficace.

125. Cela étant, l'EEG a appris que des controverses subsistaient à ce sujet, et que des actions en justice avaient été engagées par la suite. L'EEG tient à souligner qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur les controverses ou les procédures judiciaires évoquées. Elle insiste sur le fait que, même si certaines actions procédurales menées dans une affaire donnée s'avéraient erronées, cela ne saurait en soi justifier la suppression d'un service répressif dont l'efficacité avait été reconnue.

126. L'EEG a été informée que l'actuel ÚBOK dispose d'une unité chargée de la lutte contre la corruption. Il s'agit là d'un vrai progrès. En effet, le bureau central n'est plus chargé du traitement d'affaires de corruption mineures, qui sont désormais confiées aux services régionaux de la police. Cette évolution a été corroborée par les interlocuteurs au paragraphe 147 du [Cinquième Cycle d'Évaluation sur la République slovaque](#).

127. Par ailleurs, l'EEG rappelle qu'il n'existe pas de modèle organisationnel unique en matière de services répressifs qui garantirait à lui seul l'efficacité de la détection et des enquêtes sur les auteurs d'infraction de corruption. Il n'en demeure pas moins que, comme dans le cas de la suppression du parquet spécialisé, la restructuration soudaine de la NAKA a entraîné le transfert de ses compétences et de ses dossiers aux directions régionales. Les interlocuteurs, autres que les policiers rencontrés par l'EEG sur place, ont fait part de leurs préoccupations quant au fait que cette réorganisation avait compromis la continuité du traitement des affaires et porté atteinte, au moins à court terme, à l'efficacité de la lutte contre la corruption.

128. Un nombre significatif d'enquêteurs expérimentés ont quitté les rangs de la police avant ou peu après la réorganisation de la NAKA, y compris pour des raisons qui ne sont pas directement liées à la restructuration. Le rapport annuel le plus récent du parquet spécialisé (2022), accessible au public, exprimait déjà des inquiétudes quant à la rotation des enquêteurs et à la réattribution des dossiers qui en résultait, autant de facteurs qui sont considérés comme une menace pour le déroulement fluide et ininterrompu des enquêtes. À la suite de la réorganisation de la NAKA, certaines affaires très médiatisées sont restées entre les mains de l'UBOK, tandis que les autres dossiers ont été transférés à des policiers des services régionaux, dont la grande majorité n'aurait, selon certaines informations, que peu ou pas d'expérience préalable en matière d'enquêtes sur la corruption. En outre, des procureurs ont indiqué à l'EEG avoir rencontré des difficultés pour identifier les nouveaux enquêteurs chargés des affaires précédemment suivies par les policiers de la NAKA.

129. Cette situation met clairement en évidence la nécessité de disposer d'enquêteurs spécialisés et formés à la détection et à la poursuite des auteurs d'infractions de corruption. Ce besoin est manifestement urgent si l'on examine les données statistiques comparatives fournies par les autorités au paragraphe ci-dessus, qui font état d'un net recul du nombre de signalements et d'enquêtes enregistrés à partir de mars 2024 et tout au long de l'année 2025.

Le rapport annuel 2022 du parquet spécialisé a également mis en évidence l'absence, au sein des services de police, d'un dispositif opérationnel structuré réunissant des analystes et des agents spécialisés dans la détection de schémas de corruption complexes. À cet égard, la République slovaque s'est déjà vu adresser, dans le cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation, une recommandation visant à « renforcer la formation spécialisée des enquêteurs chargés des affaires de corruption ». Cette recommandation avait été considérée comme mise en œuvre à l'époque dans le [Deuxième Rapport de conformité](#), sur la base des formations dispensées aux enquêteurs de la NAKA en 2021 et 2022. Toutefois, l'EEG estime qu'au regard des circonstances nouvelles découlant de la restructuration de la NAKA, la formation, à elle seule, ne saurait désormais suffire. Celle-ci devrait être complétée par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de spécialisation des effectifs policiers, incluant non seulement les enquêteurs, mais également les analystes et les agents opérationnels. Par conséquent, le GRECO recommande d'élaborer, de publier et de mettre en œuvre un plan axé sur la spécialisation des policiers et incluant des descriptions de poste spécifiques ainsi que des objectifs précis, mesurables, atteignables, réalistes et assortis d'échéances.

130. Enfin, l'EEG estime souhaitable que les autorités slovaques procèdent, deux ans après la mise en œuvre de la restructuration des forces de police, à un examen indépendant de ses effets. Cet examen devrait permettre d'évaluer l'impact de cette réforme sur la conduite des enquêtes en matière de corruption, d'identifier d'éventuelles lacunes opérationnelles, et de déterminer les ajustements nécessaires afin de préserver la capacité d'enquête, la stabilité institutionnelle ainsi que l'efficacité des services concernés.

D. Infraction de « détournement de la loi »

131. L'EEG examine à présent une autre disposition — l'article 326a du Code pénal²⁷. Cet article, qui érige en infraction le détournement de la loi, a été introduit dans le Code pénal en 2020²⁸, avec effet au 1er janvier 2021, apparemment en réponse à un objectif fixé dans le plan de relance et de résilience de la Slovaquie. Cette infraction vise les juges, les juges non professionnels et les arbitres qui appliquent arbitrairement la loi dans leurs décisions, ce qui entraîne un préjudice ou un avantage indu pour l'une des parties à la procédure judiciaire. Avant la modification du Code de procédure pénale, un juge ne pouvait demander la protection du Conseil de la magistrature qu'après qu'une décision le mettant en cause était devenue définitive. Dans la pratique, cette décision définitive pouvait prendre plusieurs mois, voire un an, période pendant laquelle le juge n'avait aucune possibilité de demander une telle protection. La législation ne traitait pas non plus les situations dans lesquelles un juge était initialement accusé d'une autre infraction, qui ne relevait pas de la compétence du Conseil de la magistrature, et qui était ensuite requalifiée en infraction de détournement de la loi en vertu de l'article 326a du Code pénal.

²⁷ Article 326a - Détournement de la loi :

« 1) Quiconque, en qualité de juge, juge président ou arbitre d'un tribunal arbitral, applique la loi de manière arbitraire en prenant une décision et, ce faisant, nuit ou favorise autrui, sera puni d'un à cinq ans d'emprisonnement.

2) L'auteur de l'infraction est passible d'une peine de trois à huit ans d'emprisonnement s'il commet l'infraction pénale visée au paragraphe 1 du fait d'une faute plus grave ».

²⁸ Voir la loi n° 320/2020 à l'adresse <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/312/20241230>.

132. La pertinence de l'article 326a du Code pénal s'est accrue à la suite des récentes modifications introduites par la loi n° 40/2024 (voir paragraphe 25 ci-dessus). Selon les modifications²⁹, un juge peut désormais demander au Conseil de la magistrature de s'opposer aux poursuites dans un délai de 60 jours à compter de la décision du procureur de mettre en accusation ou de la notification de la requalification de l'infraction au titre de l'article 326a. Une telle opposition n'est possible que si le comportement du juge ne peut être légalement requalifié en une autre infraction pénale. Le Conseil de la magistrature est tenu de statuer sur la demande du juge dans un délai de 30 jours à compter de sa réception (voir paragraphe 16 ci-dessus) et d'en informer le juge. Il semble toutefois que, durant ce délai, le juge mis en cause puisse rester en détention. Malgré ces modifications, qui semblent offrir une protection plus solide que la législation précédente, l'EEG reste préoccupée par l'existence même de cette infraction et par l'insuffisance des garanties entourant son application, comme cela sera expliqué ci-dessous.

133. Tout d'abord, l'EEG considère que l'incrimination des décisions de justice arbitraires soulève des difficultés. L'article 326a du Code pénal est formulé en des termes vagues, ce qui accroît le risque d'interprétations excessivement larges et d'abus. Cette imprécision a un effet dissuasif sur la capacité des juges à statuer librement et en toute indépendance, sur la seule base des textes applicables, ce qui conduit à une forme d'autocensure et porte atteinte à l'indépendance judiciaire. L'objectif principal visé par l'article 326a semble être la sanction de décisions judiciaires manifestement erronées, rendues de manière désinvolte, sans aucun fondement dans le droit applicable, et entraînant un préjudice ou un avantage indu pour les parties à la procédure. La criminalisation des décisions judiciaires arbitraires est problématique en soi et décourage davantage les juges de prendre des décisions indépendantes.

134. En outre, l'EEG a appris, lors de sa visite sur place, que les dispositions larges et vagues de l'article 326a avaient contribué à une recrudescence des attaques personnelles et politiques visant les juges, émanant de justiciables mécontents, de responsables politiques ainsi que d'une partie de la presse. Le rapport annuel 2022 du parquet spécialisé, chargé de l'examen des plaintes pénales fondées sur l'article 326a, fait également état d'une « surcharge excessive des autorités répressives en raison d'un nombre important de signalements non fondés ». Ce constat remet en question l'introduction de l'infraction de « détournement de la loi » et conduit ce parquet à en recommander la suppression. De l'avis de l'EEG, afin de garantir la responsabilité des juges sans compromettre leur indépendance ni leur liberté d'interpréter le droit, d'apprécier les faits ou de pondérer les éléments de preuve dans des affaires individuelles, une approche plus appropriée et mieux ciblée consisterait à mettre en place : i) une procédure rapide de recours devant une juridiction d'appel habilitée à annuler une décision entachée d'erreur ; combinée à ii) une procédure disciplinaire

²⁹ L'article 207a, paragraphe 3, du [Code de procédure pénale](#) dispose ce qui suit : « (3) Un juge qui a été inculpé d'infraction pour avoir détourné de la loi en vertu de l'article 326a du Code pénal, ou dont la qualification juridique a été modifiée pour [cette infraction], a le droit, dans un délai de 60 jours à compter de la notification de la décision de mettre en accusation ou de la notification de la modification de la qualification juridique, de proposer au Conseil de la magistrature de la République slovaque de se déclarer en désaccord avec les poursuites pénales engagées pour cette infraction ; le juge doit en être informé ».

permettant, le cas échéant, la suspension immédiate d'un juge de ses fonctions juridictionnelles, et, dans les cas les plus graves et exceptionnels, sa révocation³⁰.

135. Cette approche repose sur les normes établies par le Conseil de l'Europe. Ainsi, [l'Avis n° 3 du Conseil consultatif de juges européens](#) (CCJE) sur « L'éthique et la responsabilité des juges » (CCJE (2002)3) affirme que, si la responsabilité pénale d'un juge ne peut être totalement exclue, celui-ci ne devrait pas exercer ses fonctions sous la menace d'une sanction financière, et *a fortiori* d'une peine privative de liberté, la simple existence d'une telle menace étant susceptible d'influencer, même inconsciemment, sa prise de décision³¹. De même, la [Recommandation du Comité des Ministres sur « Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités »](#) (CM/Rec(2010)12) souligne que l'interprétation du droit ou l'appréciation des faits par un juge ne saurait entraîner de responsabilité pénale, sauf en cas d'intention malveillante avérée. Il convient de privilégier, à cet égard, l'ouverture de procédures disciplinaires placées sous l'autorité d'un organe indépendant³². Dans le prolongement de cette approche, [l'Avis n° 21 du CCJE](#) (2018) sur la prévention de la corruption des juges souligne la nécessité de prévoir des sanctions appropriées, qu'elles soient pénales, administratives ou disciplinaires, en cas de comportement corrompu d'un magistrat, et non en réaction à des décisions de justice ou à l'appréciation des faits et du droit. Le même principe est réaffirmé dans [l'Avis n° 27 \(2024\)](#) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), relatif à la responsabilité disciplinaire des juges, qui affirme que « la décision d'un juge, y compris l'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves et/ou le fait de s'écarter de la jurisprudence constante, ne doit pas engager sa responsabilité disciplinaire, sauf en cas d'intention malveillante, d'omission volontaire ou d'inconduite grave ». La Commission de Venise a également réaffirmé que les juges ne devraient pas être tenus pour responsables des erreurs judiciaires commises de bonne foi, ni des divergences dans l'interprétation du droit. La responsabilité pénale ne devrait être envisagée qu'en cas d'intention malveillante, d'abus délibéré et, le cas échéant, de négligence grave ou

³⁰ Dans ce contexte, la Commission de Venise a rappelé que « les procédures disciplinaires devraient concerner des fautes professionnelles graves et inexcusables, mais ne devraient jamais s'étendre aux différences d'interprétation juridique de la loi ou aux erreurs judiciaires », lesquelles devraient être traitées par le biais du système de recours (voir, par exemple, [CDL-AD\(2015\)042](#) Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » §§ 42-44).

¹⁸ L'Avis n° 3 du CCJE (CCJE(2002)3) indique que même « si la pratique actuelle n'exclut pas entièrement la responsabilité pénale des juges pour des manquements non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) considère que l'introduction d'une telle responsabilité n'est ni généralement acceptable ni souhaitable. Le juge ne devrait pas avoir à travailler sous la menace d'une sanction financière, encore moins d'une peine de prison, menaces dont l'existence pourrait, même inconsciemment, influencer son jugement. (...) Le CCJE est d'avis que dans les pays où des personnes privées peuvent intenter des enquêtes ou des procédures pénales, un mécanisme devrait exister pour empêcher ou pour mettre un terme à de telles enquêtes ou procédures contre un juge touchant à l'exercice de ses fonctions lorsqu'il n'y a pas lieu de penser que la responsabilité pénale du juge est engagée ».

³² La Recommandation du Comité des Ministres (CM/Rec(2012)12) dispose que « l'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne devraient pas donner lieu à l'engagement de leur responsabilité civile ou disciplinaire, sauf en cas d'intention malveillante ». Une procédure disciplinaire peut être exercée à l'encontre des juges qui ne s'acquittent pas de leurs obligations de manière efficace et adéquate. Cette procédure devrait être conduite par une autorité indépendante ou un tribunal avec toutes les garanties d'un procès équitable et accorder aux juges le droit d'exercer un recours contre la décision et la sanction. Les sanctions disciplinaires devraient être proportionnelles à la faute commise. « Les juges ne devraient pas avoir à rendre personnellement des comptes sur une décision au motif que celle-ci est infirmée ou modifiée à la suite de l'exercice d'une voie de recours. »

flagrante³³. Dans l'un de ses avis, la Commission de Venise a en outre précisé que le seul fait qu'un juge ait délibérément choisi de ne pas respecter les normes établies ou la jurisprudence ne saurait, en soi, constituer un fondement suffisant à une responsabilité personnelle ; une telle situation doit être appréciée au regard de critères précis, notamment si le dommage a été causé intentionnellement ou par négligence grave³⁴.

136. L'EEG relève également qu'au regard de la jurisprudence existante³⁵, le Conseil de la magistrature examine si les conditions qui permettent de poursuivre un juge au titre de l'article 326a sont réunies, c'est-à-dire si le comportement du juge satisfait à tous les éléments constitutifs de l'infraction de « détournement de la loi », sans pour autant se prononcer sur le fond de l'affaire, ni sur l'appréciation des preuves, les déclarations des témoins ou la commission éventuelle d'une autre infraction.

137. L'EEG reconnaît que le recours abusif à des poursuites pénales contre des juges par des justiciables mécontents est devenu une pratique courante dans certains États européens. Elle estime que les garanties actuellement en place en République slovaque sont insuffisantes, notamment dans des situations où, comme cela a été évoqué lors de la visite et confirmé par la pratique, un juge peut être initialement mis en cause et placé en détention provisoire pour des infractions sans lien avec ses fonctions, lesquelles sont ensuite requalifiées sur la base de l'article 326a. Ce n'est qu'après cette requalification que le Conseil de la magistrature peut être saisi pour intervenir. Entre-temps, la détention provisoire prolongée du juge accusé, en attente d'une décision l'exonérant, est susceptible d'avoir des conséquences profondes, tant personnelles que professionnelles. Une telle situation appelle l'introduction de garanties supplémentaires, opportunes et effectives dans la législation si l'article 326a devait être maintenu. Il conviendrait notamment de renforcer les pouvoirs du Conseil de la magistrature en lui permettant de s'opposer aux poursuites dès l'origine, sans que cette intervention ne dépende d'une demande préalable du juge mis en cause ; de prévoir la suspension automatique des poursuites jusqu'à ce que le Conseil se soit prononcé sur l'acte d'accusation ; d'élargir le champ de compétence du Conseil afin qu'il puisse apprécier l'existence d'un cas *prima facie* ; ou encore, de restreindre strictement le champ d'application de l'article 326a aux cas d'intention malveillante, d'intention délibérée, voire de négligence grave.

138. Si l'intervention du Conseil de la magistrature en vue d'autoriser les poursuites engagées contre un juge sur le fondement de l'article 326a peut constituer une garantie contre l'usage abusif de cette infraction à des fins de poursuites injustifiées, l'efficacité de ce

³³ Voir, par exemple, [CDL-AD\(2017\)002](#), le mémoire Amicus Curiae de la Commission de Venise présenté à la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur la responsabilité pénale des juges, §53 ; ainsi que [CDL-AD\(2018\)017](#), l'Avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendement à la Loi n° 303/2004 sur le statut des juges et procureurs, à la Loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et à la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature de Roumanie, §§113-118 ; and [CDL-AD\(2019\)028](#), le mémoire Amicus Curiae de la Commission de Venise pour la Cour Constitutionnelle de la République de Moldova sur la responsabilité criminelle des juges de la Cour Constitutionnelle, §§ 25-29.

³⁴ Voir [CDL-AD\(2013\)005](#), Avis de la Commission de Venise relatif aux projets de modification de lois sur le pouvoir judiciaire de Serbie, §§18-19 et 22.

³⁵ Voir les résolutions du Conseil de la magistrature n° 3/2024 du 28 mai 2024 et n° 6/2024 du 7 juin 2024, qui expriment la désapprobation à l'égard des poursuites pénales contre les juges au sens de l'article 326 bis du Code pénal.

mécanisme est affaibli par la composition même du Conseil, qui ne garantit pas une majorité claire de juges élus par leurs pairs. Le Conseil de la magistrature se compose officiellement de neuf juges élus par leurs pairs, tandis que les neuf autres membres sont nommés (sachant qu'ils peuvent être révoqués à tout moment) par le président de la République, le gouvernement et le Conseil national, conformément aux dispositions de la Constitution. Cette configuration soulève de sérieuses préoccupations quant à l'indépendance du Conseil de la magistrature et à sa capacité à protéger efficacement les juges contre toute pression politique induite, d'autant plus que des membres précédents ont été prématurément démis de leurs fonctions par les autorités actuellement en place avant l'expiration normale de leur mandat³⁶. La Cour européenne des droits de l'homme a insisté sur l'indépendance des conseils de la magistrature par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif³⁷.

139. Dans ce contexte, le GRECO, dans son rapport du [Quatrième Cycle d'Évaluation](#) publié en 2013, a recommandé à la République slovaque de prévoir, dans la législation, qu'au moins la moitié des membres du Conseil de la magistrature soient élus par leurs pairs, afin de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis des influences politiques induites. Toutefois, l'introduction de l'article 326a a modifié le contexte entourant la composition du Conseil, ce qui rend d'autant plus pertinente, voire indispensable, l'exigence d'une majorité de membres issus de la magistrature et élus par leurs pairs, même si cela implique des modifications de la loi suprême³⁸. Le rapport du [Quatrième Cycle d'Évaluation sur la République tchèque](#) (2016), pays souvent cité en référence dans le cadre des réformes du droit pénal en Slovaquie, a également souligné qu'il est important que le Conseil de la magistrature soit composé soit exclusivement de juges, soit d'une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs³⁹. Ce point de vue est partagé par la Commission de Venise⁴⁰, [l'avis n° 24 \(2021\) du CCJE](#) sur l'évolution des conseils de la justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux et les interlocuteurs rencontrés lors de la visite.

140. Par ailleurs, si les autorités souhaitent maintenir la composition actuelle du Conseil de la magistrature et renforcer sa légitimité, des garanties solides devraient être introduites dans le cadre national afin d'assurer la sécurité de mandat de ses membres, en particulier les neuf membres nommés et révoqués par le Président, le gouvernement et le Conseil national. Ces garanties sont une condition préalable à l'indépendance du Conseil de la magistrature⁴¹. Elles pourraient notamment inclure l'introduction de motifs de révocation explicites, définis par la

³⁶ Voir, par exemple : <https://enrsi.stvr.sk/articles/news/370367/president-appoints-new-judicial-council-members>.

³⁷ Voir, par exemple : [Grzęda c. Pologne](#), [GC], no. 43572/18, 15/03/2022.

³⁸ Voir le [Deuxième Rapport de conformité intermédiaire du Quatrième Cycle du GRECO](#) sur la mise en œuvre des recommandations adressées à la Serbie, qui saluait l'adoption et l'entrée en vigueur des modifications constitutionnelles visant à se conformer à la recommandation relative à la modification de la composition du Conseil supérieur de la magistrature (paragraphe 19 à 24).

³⁹ § 94.

⁴⁰ Voir [CDL-AD\(2008\)006](#) Avis de la Commission de Venise sur le projet de loi relatif au Haut Conseil judiciaire de la République de Serbie, §§ 19 et 75 ; et [CDL-AD\(2023\)039](#) Avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements à la Constitution de la Bulgarie, §123.

⁴¹ [L'avis n° 10 \(2007\) du CCJE](#) sur le Conseil de la justice au service de la société stipule que les membres du Conseil de la Justice (juges et non-juges) doivent bénéficier des garanties d'indépendance et d'impartialité. Voir également [CDL-AD\(2020\)001](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des droits de l'homme et de l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil Supérieur de la Magistrature de la République de Moldova, §§ 55-56.

loi, qui ne soient ni vagues, ni généraux, ni discrétionnaires, et assortis de garanties procédurales appropriées garantissant le droit à un recours et à un procès équitable.

141. Comme souligné dans [l'avis n° 24 \(2021\) du CCJE](#), sauf en cas de décès, de retraite ou de révocation - par exemple à la suite d'une mesure disciplinaire pour faute grave, le mandat d'un membre ne devrait prendre fin qu'à l'élection légale d'un successeur afin de garantir que le Conseil de la magistrature est en mesure d'exercer ses fonctions légalement, même si la nomination de nouveaux membres est retardée. Les membres peuvent également cesser d'exercer leurs fonctions en cas d'incapacité ou de perte de la qualité sur la base de laquelle ils ont été élus ou nommés au Conseil de la magistrature. Si cette décision est prise par le Conseil de la magistrature lui-même ou par un organe spécial en son sein, le droit à un recours du membre révoqué doit être garanti.

142. Pour sa part, la Commission de Venise a également reconnu que la législation devrait préciser les motifs substantiels pouvant entraîner la révocation des membres du Conseil de la magistrature, tels que la condamnation pénale rendant un membre indigne d'exercer ses fonctions⁴², le manquement répété à ses obligations sans raisons objectives et sérieuses⁴³, et devrait également introduire des garanties procédurales adéquates⁴⁴.

143. Compte tenu des éléments qui précèdent, le GRECO recommande soit

i) d'abroger intégralement l'article 326a du Code pénal, ou,

ii) s'il devait être maintenu :

1) d'introduire dans la législation de garanties supplémentaires, opportunes et effectives visant à protéger les juges accusés de « détournement de la loi » sur le fondement de l'article 326a, notamment en limitant strictement son champ d'application aux cas d'intention malveillante et d'intention délibérée, et en prévoyant un sursis automatique à toute poursuite jusqu'à ce que le Conseil de la magistrature ait rendu sa décision ; et

2) de renforcer l'indépendance et la capacité du Conseil de la magistrature à faire respecter ces garanties, soit

(a) en révisant la composition du Conseil de la magistrature afin de garantir une majorité claire de juges élus par leurs pairs, soit

(b) si la composition actuelle est maintenue, en introduisant des garanties solides en matière de sécurité de mandat pour ses membres, y compris des motifs juridiques de révocation clairement définis, qui ne soient ni vagues, ni généraux, ni discrétionnaires, et accompagnés de garanties procédurales appropriées assurant le droit à un recours et à un procès équitable.

⁴² Voir [CDL-AD\(2014\)028](#), Avis de la Commission de Venise sur les projet d'amendements à la loi relative au Haut Conseil Judiciaire de Serbie, § 53.

⁴³ Voir [CDL-AD\(2022\)030](#), Avis de la Commission de Venise sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels relatifs au pouvoirs judiciaires de Serbie, §86

⁴⁴ Voir [CDL-AD\(2022\)019](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de certains actes normatifs (système judiciaire) de la république de Moldova, § 34.

E. Autres questions pertinentes

144. Il reste deux questions à traiter. Si elles ne relèvent pas de la procédure prévue à l'article 34, n'ayant pas été affectées par les réformes du droit pénal à l'origine de la procédure ad hoc, elles présentent néanmoins un intérêt pour le renforcement de la transparence ainsi que des mécanismes de signalement, d'enquête et de poursuite des actes répréhensibles, notamment les faits de corruption. Elles sont examinées ci-après.

Protection des lanceurs d'alerte

145. Lors de la visite sur place, les discussions ont également porté sur la mise en œuvre de la loi relative à la protection des lanceurs d'alerte (loi n° 54/2019 Coll.). À cet égard, en février 2024, le gouvernement a retiré un ensemble d'amendements proposés à cette loi. Selon les informations accessibles au public, ces amendements visaient notamment à introduire une terminologie imprécise, à imposer des conditions préalables irréalistes pour pouvoir bénéficier de la protection, à instaurer un nouveau mécanisme permettant aux employeurs de contester dès un stade précoce le statut de lanceur d'alerte, à exclure *ex pronto* une catégorie entière de fonctionnaires — en l'occurrence les membres du corps de police — du champ de la protection, et à rendre ces modifications rétroactives⁴⁵.

146. L'EEG a appris, au cours de sa visite, que la mise en œuvre de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte rencontrait certaines difficultés, notamment en ce qui concerne l'effectivité de la protection associée à ce statut. En 2023, 20 policiers ont obtenu ce statut, portant à 57 le nombre total de bénéficiaires. Dans certains cas, toutefois, le ministre de l'Intérieur a temporairement suspendu des policiers accusés d'infractions intentionnelles, et ce, en dépit de leur statut protégé. Ces affaires sont actuellement en instance devant le tribunal administratif de Bratislava. L'une d'entre elles a été renvoyée devant la Cour de justice de l'Union européenne dans le cadre d'une question préjudicielle portant sur la participation et le statut de l'Office de protection des lanceurs d'alerte dans les procédures judiciaires nationales⁴⁶, et ce, sans préjuger de la décision au fond. L'EEG a appris que cette situation, conjuguée à la suppression du parquet spécialisé (SPO) et à la réorganisation de la NAKA, semble avoir exercé un effet dissuasif et renforcé le scepticisme au sein de la population, au point que les citoyens se montrent désormais plus réticents à signaler des actes répréhensibles ou des faits de corruption.

147. L'EEG a également été informée de l'absence de lignes directrices procédurales claires pour le traitement des signalements effectués par les lanceurs d'alerte. La loi ne précise pas les modalités de ce traitement, ni ne prévoit expressément de garanties en matière de confidentialité et de protection des intéressés. Plusieurs institutions, notamment le ministère public, l'Office de protection des lanceurs d'alerte et certains organes administratifs, sont légalement habilités à recevoir ces signalements, mais aucun cadre précis ne définit leurs rôles respectifs. Par ailleurs, il n'existe pas de règles harmonisées sur la collecte et la gestion des données relatives aux lanceurs d'alerte.

⁴⁵ <https://whistleblowingnetwork.org/WIN/media/pdfs/MyersPressStmtENG-SLOVAK-18-02-2024.pdf>

⁴⁶

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=whistleblower&docid=294270&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=303598>

148. L'EEG sait que, dans le cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation, le GRECO a recommandé « 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 que les membres de la police soient formés et informés régulièrement des mesures de protection en cas de dénonciation ».

149. Sans préjudice de la procédure de conformité en cours visant la mise en œuvre de la recommandation susmentionnée, qui fera l'objet d'une évaluation distincte, l'EEG encourage les autorités slovaques à adopter des mesures complémentaires pour veiller à la mise en œuvre pleine et effective de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte. Les canaux de signalement internes devraient faire l'objet d'une promotion active, notamment par les responsables politiques et les hauts fonctionnaires, afin de favoriser une culture du signalement des actes répréhensibles, notamment les infractions liées à la corruption. La loi pourrait être renforcée en prévoyant une procédure de traitement des signalements effectués par les lanceurs d'alerte dès leur soumission. Elle pourrait être accompagnée de dispositions strictes garantissant la confidentialité et la protection effective des intéressés.

150. En outre, l'introduction de règles définissant précisément les rôles respectifs des canaux de signalement externes, ainsi qu'un encadrement rigoureux de la collecte des données, permettrait d'étayer d'éventuelles évolutions législatives. Ces mesures sont d'autant plus importantes que la République slovaque a perdu cinq points dans la note globale de l'[Indice de perception de la corruption](#) de Transparency International (de 54/100 en 2023 à 49/100 en 2024, où 0 signifie très corrompu et 100 très propre).

Liberté d'information

151. Les échanges avec les interlocuteurs ont également révélé que la législation relative à la liberté d'information ([loi n° 211/2000 Coll. sur le libre accès à l'information](#)) a été récemment modifiée et que les changements sont entrés en vigueur le 1^{er} mars 2025. Les amendements permettent aux autorités publiques d'exiger le paiement de frais pour les coûts associés au traitement des demandes d'information, notamment les recherches exceptionnellement étendues, les copies, l'acquisition de supports techniques et la transmission de l'information. Si ces frais ne sont pas acquittés dans un délai de sept jours suivant la notification, la demande est indéfiniment reportée et les informations sollicitées ne sont pas communiquées. Le montant des frais est fixé par l'autorité publique, qui est tenue d'expliquer, dans la notification adressée au demandeur, la méthode utilisée pour leur calcul (articles 14, (6) et (7), et 21(1)). Le montant ainsi déterminé peut faire l'objet d'un recours devant l'autorité concernée, puis, le cas échéant, devant une juridiction.

152. Le Médiateur a contesté ces amendements devant la Cour constitutionnelle, estimant qu'ils introduisent des restrictions supplémentaires au droit d'accès à l'information, ce qui compromet ou porte atteinte à l'essence même de ce droit. Il soutient que les amendements ne respectent pas les dispositions constitutionnelles, en particulier les principes de légalité et d'égalité, dans la mesure où la fixation des frais relève du pouvoir discrétionnaire des autorités publiques et repose sur une notion imprécise de « recherche exceptionnellement

étendue ». Selon le Médiateur, ces amendements ne satisfont pas non plus au critère de proportionnalité. La procédure est actuellement en cours.

153. Par ailleurs, des acteurs non étatiques ont indiqué à l'EEG que, dans le contexte des réformes législatives et institutionnelles, le Centre d'analyse du ministère de la Justice, qui assurait la production de données statistiques sur les procédures judiciaires, avait été supprimé⁴⁷. Cette suppression, qui a considérablement limité l'accès à des informations essentielles, notamment les statistiques relatives aux classements sans suite, a empêché les organisations de contrôle d'évaluer l'impact réel des réformes du système de justice pénale. Ces interlocuteurs ont également signalé des difficultés récurrentes pour obtenir des informations auprès du Présidium de la police. Selon eux, l'attitude des autorités à l'égard des acteurs non étatiques traduirait un certain désengagement, caractérisé par une réticence à répondre aux demandes d'information de manière diligente, voire par une absence de réponse.

154. Compte tenu de ce qui précède, l'EEG encourage les autorités slovaques à garantir l'application effective et concrète du droit d'accès à l'information. Il conviendrait notamment d'éviter l'imposition de restrictions superflues, en particulier celles qui reposent sur le pouvoir discrétionnaire des autorités publiques, et de prévoir des exemptions au paiement des frais liés aux « recherches étendues », notamment lorsque leur perception n'est pas économiquement justifiée, que la demande est faite à des fins de recherche, ou que le demandeur ne dispose pas des moyens financiers suffisants. Le fait de devoir contester les restrictions ou les frais devant les juridictions nationales, et d'épuiser tous les recours, peut rendre l'obtention finale des informations demandées sans objet ou trop tardive pour être réellement utile. Des réponses rapides aux demandes d'information sont essentielles pour permettre au public d'exercer son droit de contrôle sur les autorités publiques et de les tenir responsables de leurs actes.

IV. CONCLUSIONS

155. Le GRECO reconnaît pleinement que les États membres, dans l'exercice de leur souveraineté, peuvent adopter les mesures nécessaires pour réformer leurs cadres législatif et institutionnel afin de répondre à l'évolution des besoins de la société. Néanmoins, de telles réformes doivent être menées dans le plein et strict respect des engagements internationaux auxquels ces États ont librement souscrit. À la suite d'une analyse approfondie et au regard des constats formulés dans le présent rapport *ad hoc*, notamment en ce qui concerne le recours à la procédure législative accélérée, la réduction des délais de prescription,

⁴⁷ À la suite de la visite, les autorités ont confirmé qu'après une évaluation interne approfondie, le Centre d'analyse, qui employait 26 personnes, avait été supprimé avec effet au 1er août 2024 en raison de coûts de fonctionnement élevés, de l'augmentation des dépenses salariales et des services externes, ainsi que de la qualité et de la pertinence limitées de certains résultats. Les fonctions du Centre d'analyse ont été redistribuées entre les unités organisationnelles existantes et, à compter du 1er décembre 2024, également attribuées au Département des stratégies sectorielles nouvellement créé, qui est chargé du traitement des données. Selon les autorités, cette réorganisation permet une utilisation plus efficace des fonds publics, élimine les doubles emplois et renforce l'intégration du soutien analytique au sein du ministère de la Justice. Plus important encore, le travail de collecte et d'analyse des données se poursuit sans interruption, avec un accent renouvelé sur la nécessité de rendre ce travail plus utile, plus pratique et plus adapté aux besoins réels.

l'allégement des peines applicables, les réformes institutionnelles touchant le ministère public et les forces de police, ainsi que l'application de l'infraction de « détournement de la loi », le GRECO formule les recommandations ci-après à l'intention de la République slovaque :

- (i) procéder à un examen complet des dispositions qui régissent le recours à la procédure législative accélérée, et, sur la base des conclusions qui devraient être rendues publiques, réviser ces dispositions afin d'en restreindre davantage l'application aux seuls cas strictement exceptionnels, clairement définis et dûment justifiés ; et ii) soumettre tout projet de loi adopté selon cette procédure à une consultation publique aussi large que possible, comprenant la publication en temps utile aux textes et une réelle possibilité des parties prenantes de participer et de donner leur avis avant l'adoption. (paragraphe 75);
- (ii) réviser la législation afin de prévoir un délai de prescription suffisamment long et un cadre de sanctions pour toutes les infractions de corruption, afin de permettre des enquêtes et des poursuites efficaces et d'assurer une protection équivalente de tous les intérêts financiers nationaux et transnationaux, quelle que soit l'origine des fonds (paragraphe 96) ;
- (iii) i) réaliser une étude comparative sur l'utilisation des peines avec sursis et des sanctions alternatives dans d'autres pays, en mettant l'accent sur la promotion de la flexibilité judiciaire, de la proportionnalité et de l'efficacité ; et ii) le cas échéant à la lumière de ses conclusions, réviser le cadre applicable à la détermination des peines et veiller à sa mise en œuvre, à sa supervision et à son évaluation effective, en lui allouant les ressources humaines et financières nécessaires (paragraphe 101) ;
- (iv) procéder à un examen complet du cadre actuel de spécialisation des procureurs dans les affaires de corruption, afin d'identifier les lacunes ou les faiblesses éventuelles et, sur la base des conclusions rendues publiques, d'adopter des mesures supplémentaires, et (ii) élaborer un plan officiel de spécialisation et de formation continue des procureurs, afin de garantir le respect des normes en matière de lutte contre la corruption (paragraphe 121) ;
- (v) élaborer, publier et mettre en œuvre un plan pour la spécialisation des procureurs, qui comporte des descriptions de poste spécifiques ainsi que des objectifs précis, mesurables, atteignables, réalistes et temporellement définis (paragraphe 129) ;
- (vi) (i) abroger intégralement l'article 326a du Code pénal, ou,
(ii) s'il devait être maintenu :
 - (1) introduire dans la législation de garanties supplémentaires, opportunes et effectives visant à protéger les juges accusés de « détournement de la loi » sur le fondement de l'article 326a, notamment en limitant strictement son champ d'application aux cas d'intention malveillante et d'intention délibérée, et en prévoyant un sursis automatique à toute poursuite jusqu'à ce que le Conseil de la magistrature ait rendu sa décision ; et

(2) renforcer l'indépendance et la capacité du Conseil de la magistrature à faire respecter ces garanties, soit

(a) en révisant la composition du Conseil de la magistrature afin de garantir une majorité claire de juges élus par leurs pairs, soit

(b) si la composition actuelle est maintenue, en introduisant des garanties solides en matière de sécurité de mandat pour ses membres, y compris des motifs juridiques de révocation clairement définis, qui ne soient ni vagues, ni généraux, ni discrétionnaires, et accompagnés de garanties procédurales appropriées assurant le droit à un recours et à un procès équitable. (paragraphe 143) ;

156. Le GRECO invite les autorités de la République slovaque à soumettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2026. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de sa procédure de conformité.

157. Enfin, le GRECO invite les autorités slovaques à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.

V. ANNEXE

Infraction pénale					Code pénal	Sanctions pénales (en années)		Niveau de préjudice (en EUR)		Délai de prescription (en années)		Sanction pécuniaire (en EUR)	
						Précédent	Actuel	Précédent	Actuel	Précédent	Actuel	Précédent	Actuel
Corruption passive					Article 328	2-5	jusqu'à 4	0	0	5	5	160–331 930	160–3 000 000
	3-8	2-6	0	0	10	10							
- commis à une échelle significative						nouveau paragraphe.	3-8	-	250 000	-	10		
- commis à grande échelle						7-12	4-10	133 000	650 000	20	10		
Corruption passive pour l'acquisition de biens d'intérêt général					Article 329	3-8	1-5	0	0	10	5		
- commis par un agent public						5-12	3-8	0	0	20	10		
- commis à une échelle significative						nouveau paragraphe.	4-9	-	250 000	-	10		
- commis à grande échelle						10-15	5-10	133 000	650 000	20	10		
Corruption passive d'un agent public ou étranger					Article 330	5-12	3-8	0	0	20	10		
- commis à une échelle significative						nouveau paragraphe.	4-9	-	250 000	-	10		
- commis à grande échelle						10-15	5-10	133 000	650 000	20	10		
Corruption active dans le secteur privé					Article 332	0-3	jusqu'à 1	0	0	5	3		
- commis de manière grave						1-5	jusqu'à 3	0	0	5	3		
- commis à une échelle significative						nouveau paragraphe.	1-5	-	250 000	-	5		
- commis à grande échelle						4-10	2-8	133 000	650 000	20	10		
Corruption active pour l'obtention de biens d'intérêt général					Article 333	6 mois - 3	jusqu'à 2	0	0	5	3		

commis de manière sérieuse ou envers un fonctionnaire		2-5	6m-3	0	0	5	5		
- commis à une échelle significative		nouveau paragraphe.	2-7	-	250 000	-	10		
- commis à grande échelle		5-12	3-9	133 000	650 000	20	10		
Corruption active d'un agent public ou d'un responsable étranger	Article 334	2-5	1-5	0	0	5	5		
- commis à une échelle significative		nouveau paragraphe.	2-7	-	250 000	-	10		
- commis à grande échelle		5-12	3-10	133 000	650 000	20	10		