

Adoption : 21 juin 2019
Publication : 22 août 2019

Public
GrecoEval5Rep(2018)9

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT D'ÉVALUATION

RÉPUBLIQUE SLOVAQUE



Adopté par le GRECO
lors de sa 83^e Réunion Plénière (Strasbourg, 17-21 juin 2019)



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



COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE.....	6
III. CONTEXTE.....	7
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF).....	9
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF	9
<i>Système de gouvernement</i>	9
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif</i>	16
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	16
<i>Cadre juridique/principes éthiques et règles déontologiques</i>	18
<i>Cadre institutionnel</i>	20
<i>Sensibilisation</i>	21
TRANSPARENCE ET CONTROLE DES ACTIVITES DU GOUVERNEMENT CENTRAL RELEVANT DE L'EXECUTIF	22
<i>Accès à l'information</i>	22
<i>Transparence du processus d'élaboration des lois</i>	23
<i>Tiers et lobbyistes</i>	24
<i>Mécanismes de contrôle</i>	25
CONFLITS D'INTERETS.....	26
<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers</i>	28
<i>Contrats avec les autorités étatiques</i>	29
<i>Cadeaux</i>	30
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	32
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	32
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	32
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	34
<i>Obligations déclaratives</i>	34
<i>Mécanismes de contrôle</i>	35
MECANISMES DE RESPONSABILISATION ET DE REPRESSION	37
<i>Poursuites pénales et immunité</i>	37
<i>Mécanismes de répression non pénale</i>	38
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS.....	40
ORGANISATION ET RESPONSABILITE DES SERVICES REPRESSIFS/SERVICES DE POLICE	40
<i>Aperçu de différents services répressifs</i>	40
<i>Organisation et responsabilité de certains services répressifs/services de police</i>	40
<i>Accès à l'information</i>	41
<i>Confiance du public envers les services répressifs</i>	41
<i>Syndicats et organisations professionnelles</i>	41
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE	42
<i>Stratégie de lutte contre la corruption et mise en œuvre</i>	42
<i>Principes éthiques</i>	43
<i>Mesures de gestion du risque pour les domaines exposés à la corruption</i>	44
<i>Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins</i>	45
<i>Conseils, formation et sensibilisation</i>	45
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	47
<i>Procédure de nomination</i>	47
<i>Procédure de nomination et promotion à un grade supérieur</i>	50
<i>Rotation</i>	51
<i>Cessation de fonctions et révocation</i>	51
<i>Salaires et avantages</i>	51
CONFLITS D'INTERETS.....	52
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	52
<i>Incompatibilités et activités extérieures</i>	52
<i>Cadeaux</i>	53

<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	53
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles</i>	54
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	54
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	55
<i>Obligations déclaratives</i>	55
<i>Mécanismes de contrôle</i>	56
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI	57
<i>Surveillance et contrôle internes</i>	57
<i>Surveillance et contrôle externes</i>	57
<i>Système de dépôt de plaintes</i>	57
OBLIGATION DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE	59
<i>Obligation de signalement</i>	59
<i>Protection des lanceurs d'alerte</i>	59
PROCEDURE REPRESSIVE ET SANCTIONS.....	60
<i>Procédures disciplinaires et autres procédures administratives</i>	60
<i>Conduites répréhensibles, poursuites pénales et immunité</i>	61
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	62

I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre en place dans la République slovaque pour prévenir la corruption parmi les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (ministres, hauts-fonctionnaires du gouvernement et conseillers politiques) et les services répressifs. Son but est de soutenir la réflexion et l'action en cours, notamment à la suite du meurtre du journaliste d'investigation Ján Kuciak, visant à renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique. Dans ce but, ce rapport met en lumière un certain nombre de domaines dans lesquels la prévention de la corruption devrait être amélioré afin de la rendre à la fois plus complète et efficace.

2. Un Service de prévention de la corruption a été institué en 2017, au sein de l'Office du gouvernement, afin de concevoir et coordonner l'action anti-corruption de l'État. Une Politique de lutte contre la corruption a été élaborée par ce service et récemment adoptée par le gouvernement afin de donner un cadre à de futures mesures sectorielles, y compris au niveau du gouvernement et à celui de la police.

3. S'agissant des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, un plan d'action opérationnel, fondé sur des évaluations des risques, devrait être adopté pour faire face aux risques spécifiques aux activités gouvernementales, dans la lignée de la Politique de lutte contre la corruption. En outre, en l'absence d'un code de conduite qui fournirait un éclairage sur les obligations liant en particulier les ministres, les ministres adjoints et les conseillers, il y a un manque de clarté sur les règles d'intégrité s'appliquant aux uns et aux autres. Relativement aux ministres adjoints et conseillers plus spécifiquement, un contrôle de l'intégrité devrait avoir lieu comme partie intégrante de leur recrutement. D'une manière plus générale, plusieurs aspects cruciaux requièrent davantage de transparence pour mieux prévenir la corruption, à la fois réelle et perçue. Un de ces aspects qui nécessite d'être entouré de règles est le contact entre les personnes ayant des fonctions gouvernementales et les lobbyistes et tiers cherchant à influencer la prise de décisions. Par exemple, des informations devraient être fournies sur qui est rencontré et quels sujets sont discutés. De plus, des règles plus strictes devraient être établies sur la déclaration des cadeaux reçus par les personnes travaillant au sein du gouvernement. Quant aux déclarations d'intérêts des ministres et des ministres adjoints, la somme plancher pour les biens devant être déclarés devrait être abaissé, davantage d'informations devraient être rendues publiques et des déclarations ad hoc devraient être établies chaque fois qu'un conflit d'intérêts se fait jour entre déclarations annuelles.

4. Concernant les Forces de police, il y a un besoin immédiat d'un plan d'action opérationnel pour lutter contre la corruption au sein de la police, en se reposant sur un mécanisme cohérent d'identification des domaines à risque et des nouvelles tendances. S'il est positif qu'un code d'éthique existe déjà, il devrait être révisé et complété d'un manuel explicatif afin de devenir un outil vraiment pratique, point de référence des formations, plutôt qu'une liste de principes, comme c'est le cas actuellement, et couvrir tous les aspects propres à l'intégrité. De nouvelles règles pour accroître la transparence de la nomination du Chef de la police ont été établies mais il serait loisible de les examiner régulièrement. Par ailleurs, le contrôle de sécurité devrait être renforcé, afin qu'il ait lieu à intervalles réguliers suivant le degré d'exposition aux risques de corruption. De plus, des règles devraient être définies pour limiter les risques de conflits d'intérêts lorsque des officiers quittent la police pour travailler dans d'autres secteurs. Le système de contrôle des déclarations devrait être renforcé pour

assurer un contrôle effectif en dehors de la chaîne de commandement. Davantage devrait être fait pour garantir que les manquements au sein de la police fassent l'objet d'enquêtes avec un degré suffisant de transparence. Enfin, des mesures devraient être prises pour que la protection des lanceurs d'alerte soit pleinement effective dans la pratique.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. Depuis son adhésion au GRECO en 1999, la République slovaque a été évaluée dans le cadre des Premier (septembre 2000), Deuxième (septembre 2002), Troisième (mars 2008) et Quatrième (avril 2013) Cycles d'Évaluation. Les Rapports d'Évaluation ainsi que les Rapports de Conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/greco). Ce Cinquième Cycle d'Évaluation a été lancé le 1^{er} janvier 2017.¹

6. L'objet de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités de la République slovaque pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Le rapport présente une analyse critique de la situation, non sans passer en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus. En outre, il recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées, par le truchement du Chef de la délégation auprès du GRECO, aux autorités slovaques, qui déterminent les institutions ou organes nationaux tenus de prendre les mesures requises. La République slovaque devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport.

7. Pour l'élaboration de ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG »), a effectué une visite en République slovaque du 12 au 16 novembre 2018, et le GRECO s'est appuyé sur les réponses au Questionnaire d'Évaluation de la République slovaque et d'autres renseignements reçus, notamment de la société civile. L'EEG était composée de M. Antonis BALTAS, avocat indépendant par *Areios Pagos* (Cour suprême de Grèce), conseiller spécial du Secrétariat général contre la corruption, ministère de la Justice (Grèce), Mme Maria Lodovica DE CARO, vice-préfet, ministère de l'Intérieur, département des politiques des ressources humaines, unité pour la prévention de la corruption et la transparence (Italie), M. Flemming DENKER, ancien procureur adjoint au ministère public chargé de la grande criminalité économique et internationale (Danemark) et Mme Helena KLIMA LIŠUCHOVÁ, directrice du Département de la coopération internationale et de l'UE, ministère de la Justice (République tchèque). L'EEG a bénéficié de l'assistance de M. Gerald DUNN du Secrétariat du GRECO.

8. L'EEG s'est entretenue avec les représentants de l'Office de la présidence, le ministère de la Justice, le ministère de l'Intérieur, le ministère des Finances, l'Office du gouvernement, y compris le Service de prévention de la corruption et la Division du service civil et service public, le Conseil du service civil, l'Office national de l'audit, les Forces de police, y compris le Service de police aux frontières et des étrangers, l'Agence nationale contre le crime (NAKA), l'Office criminel de l'administration financière, l'École de police, le Bureau spécial du procureur, la Commission parlementaire des incompatibilités de fonctions, le Défenseur public des droits, le Centre national slovaque des droits de l'homme, les syndicats de police, des journalistes, des universitaires et des ONG.

¹ Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le questionnaire d'évaluation disponible sur le [site internet](#) du GRECO.

III. CONTEXTE

9. La République slovaque est membre du GRECO depuis 2019 et a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation centrés sur différents aspects de la prévention et de la lutte contre la corruption. A la clôture des procédures de conformité, toutes les recommandations du premier cycle, 75% des recommandations du deuxième cycle et 80% des recommandations du troisième cycle avaient été pleinement mises en œuvre. La procédure de conformité du quatrième cycle portant sur les parlementaires, les juges et les procureurs est encore en cours. Dans le rapport de conformité le plus récent, daté du 22 mars 2019, près de 45% des recommandations avaient été mise en œuvre intégralement (35% avaient été mises en œuvre partiellement et 20% n'avaient pas été mises en œuvre). Cela mérite d'être relevé dans le cadre de la présente évaluation car certaines législations couvrent également les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et les membres des services répressifs.

10. D'après l'index de perceptions de la corruption publié par Transparency International, la République slovaque était au 57^e rang de 180 pays en 2018, soit une baisse par rapport à 2017 et 2016 (54^e rang) ainsi que 2015 (50^e rang). Selon l'Eurobaromètre, en 2017, 85% des slovaques estimaient que la corruption était répandue (la moyenne dans l'Union européenne s'établissant à 68%).

11. L'année et demi passée a été marquée par le meurtre du journaliste d'investigation Ján Kuciak et sa compagne, Martina Kušnírová, le 21 février 2018. Ján Kuciak était en train d'enquêter sur les liens entre un large réseau criminel, certains milieux d'affaire et des politiciens, en particulier en rapport à l'évasion fiscale et l'utilisation frauduleuse de fonds de l'UE². Ce meurtre a été le catalyseur de manifestations de grande ampleur appelant une enquête approfondie du meurtre de Kuciak et d'une manière générale exprimant des inquiétudes quant à la perception du niveau de corruption des politiciens, notamment au gouvernement, et de policiers de haut rang³. La pression continue des manifestations a entraîné la démission du ministre de l'Intérieur, le 12 mars 2018, du Premier ministre le 15 mars 2018 et du Chef de la police le 17 avril 2018.

12. S'agissant de l'enquête sur le meurtre de Kuciak, quatre personnes ont été mises en examen pour meurtre en septembre 2018. L'une d'entre-elles étant un ex-policier⁴. Le 8 mars 2019, l'un des hommes d'affaires les plus influents du pays, déjà impliqué dans plusieurs affaires de fraude et de corruption⁵, a été mis en examen pour avoir commandité le meurtre de Kuciak⁶. L'enquête était encore en cours au moment de l'adoption du présent rapport. D'une manière générale, ce meurtre a soulevé un certain nombre de questions, y compris sur la possible proximité de personnes exerçant des fonctions au sein du gouvernement avec des hommes d'affaires corrompus ou des réseaux criminels, l'absence de déclarations des contacts entre ministres et tiers, la perception de politisation des enquêtes de police, les

² <https://www.bbc.com/news/world-europe-43226567>

³ <https://spectator.sme.sk/c/20777059/enough-of-fico-thousands-of-people-shouted-at-gatherings-across-slovakia.html>

⁴ <https://spectator.sme.sk/c/20926821/the-murder-of-jan-kuciak-was-ordered-by-a-woman-the-price-for-his-head-was-70000.html>

⁵ <https://spectator.sme.sk/c/20940249/controversial-businessman-kocner-charged-in-five-star-residence-case.html>; <https://spectator.sme.sk/c/20856952/marian-kocner-and-pavol-rusko-released.html>

⁶ <https://spectator.sme.sk/c/22074905/kuciak-kusnirova-murder-kocner-charges.html?ref=av-right>

possibles fuites d'informations confidentielles de la police et les contrôles de sécurité insuffisants pour les conseillers politiques.

13. Les suites du meurtre de ce journaliste d'investigation ont aussi suscité un vif intérêt à l'étranger. Dans ce contexte, le Parlement européen a adopté une résolution le 28 mars 2019 sur la situation de l'État de droit et la lutte contre la corruption dans l'UE, avec un focus sur deux pays, dont la Slovaquie⁷. Par ailleurs, deux journalistes d'investigations, qui suivaient les questions de crime organisé et le secteur de l'énergie, ont disparus respectivement en 2008 et 2015 sans qu'ils n'aient à ce jour pu être localisés⁸.

14. Il y a eu un certain nombre d'autres cas de corruption et d'allégations concernant notamment des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et des membres de la police. Une affaire retentissante de corruption impliquant des politiciens, y compris du gouvernement et des fonctionnaires, connue sous le nom de « gorilla », date de 2011. Elle concernait un dossier des Services de sécurité slovaques (SIS) ayant fait l'objet de fuites sur internet en 2011 dans lequel seraient consignés des échanges entre plusieurs politiciens, notamment au gouvernement, et le directeur d'un grand groupe financier à propos de pots-de-vin et de corruption. Cette affaire continue de faire des remous aujourd'hui et les poursuites sont en cours⁹. A cette date, aucune condamnation n'a eu lieu. Dans un autre cas, plusieurs manifestations ont rassemblé plusieurs milliers de personnes en 2017 qui appelaient à la démission du ministre de l'Intérieur de l'époque en raison de son implication dans les affaires d'un promoteur foncier alors suspecté de fraude fiscale¹⁰ – et depuis condamné¹¹ – et la perception qu'il aurait pu chercher à influencer sur l'enquête et les poursuites.

15. La Slovaquie aurait le plus haut niveau détecté d'irrégularités et de fraudes des pays membres de l'UE quant à l'usage des fonds de l'UE¹². Par exemple, deux anciens ministres ont été condamnés dans une décision définitive d'avoir sciemment manqué aux règles relatives aux appels d'offre pour l'attribution de fonds de l'UE (voir par. 147)¹³. Dans une autre affaire, datant de 2017, le ministre de l'Éducation de l'époque a démissionné en lien avec l'attribution de fonds de l'UE sur la recherche et le développement par des procédures opaques menant à l'attribution de ces fonds à des sociétés n'ayant aucune expérience avérée dans les domaines de la recherche et de l'éducation. Cela a mené à la démission du ministre et l'annulation de l'allocation des fonds.

16. Les affaires de grande envergure citées ci-dessus impliquant des politiciens montrent un certain degré d'implication de membres de la police, par le biais d'une influence par le haut, par les liens avec le milieu des affaires ou la fuite d'informations sensibles. Néanmoins, il y a aussi des rapports de corruption directement lié à l'agissement de fonctionnaires de police¹⁴.

⁷ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0328_EN.html?redirect

⁸ <https://spectator.sme.sk/c/20782073/meps-call-for-investigation-into-the-disappearance-of-journalists.html>

⁹ <https://spectator.sme.sk/c/22002121/qa-the-gorilla-case.html>; <https://spectator.sme.sk/c/22025871/special-prosecutor-now-wants-the-original-gorilla-recording.html>

¹⁰ <https://www.reuters.com/article/us-slovakia-politics-corruption/thousands-of-slovaks-protest-corruption-demand-ouster-of-pm-ficos-ally-idUSKBN17K27Z>

¹¹ <https://spectator.sme.sk/c/22074757/ladislav-basternak-tax-fraud-verdict.html>

¹² See para. AS and footnote 26: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0328_EN.html?redirect

¹³ <https://spectator.sme.sk/c/20962740/bulletin-board-ministers-go-to-prison.html>

¹⁴ For example: <https://spectator.sme.sk/c/20850118/policeman-from-anti-corruption-unit-arrested-for-corruption.html>

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

Système de gouvernement

17. La République slovaque est une république parlementaire. La séparation des pouvoirs est garantie par la Constitution. Le Conseil national de la République slovaque est le seul organe constitutionnel et législatif de la République slovaque (article 72 de la Constitution). L'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux autres pouvoirs est garantie par la Constitution (article 141).

Président

18. Le chef de l'État est le Président (article 101 de la Constitution). Le Président représente le pays au niveau national et à l'étranger. Par ses décisions, il assure le fonctionnement normal des organes constitutionnels. Le Président est élu par les citoyens slovaques au suffrage direct et au scrutin secret pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Le Président ne peut exercer aucune autre fonction, telle que celle de parlementaire, ni aucune autre fonction rémunérée, profession ou activité entrepreneuriale (art. 103(4) et (5)). Tout ressortissant slovaque éligible au Conseil national et ayant atteint l'âge de 40 ans peut se porter candidat à la présidence (art. 103(1)).

19. Le Président convoque la séance d'ouverture du Conseil national. Il conclut et ratifie officiellement les traités, mais dans la pratique, la conclusion des traités est déléguée au gouvernement ou, avec le consentement du gouvernement, aux membres individuels du gouvernement, comme le prévoit la Constitution (article 102). Le Président signe les lois adoptées par le Conseil national. Il peut renvoyer au Conseil national les lois ordinaires avec ses commentaires, dans les 15 jours suivant leur approbation. Cette procédure est rarement utilisée et ne peut pas concerner les lois constitutionnelles¹⁵, elle peut être annulée par une majorité des deux tiers du Conseil national. En outre, si le Président refuse de signer une loi adoptée par le Conseil national, cela ne l'empêche pas d'être promulguée (Constitution, article 87(3)), démontrant ainsi le rôle purement honorifique du Président, dans ce domaine également. Il peut décider de tenir un référendum s'il est approuvé à la majorité des 3/5^e du Conseil national ou si au moins 350 000 citoyens demandent un tel référendum.

20. Le Président peut dissoudre le Conseil national dans un nombre strictement limité de cas prévus par la Constitution, par exemple lorsque le Gouvernement n'a pas réussi, dans un délai de six mois à compter de sa nomination, à faire adopter son programme gouvernemental devant le Conseil national. Il agit en tant que commandant en chef des forces armées, mais ne peut ordonner la mobilisation des forces armées que sur décision du gouvernement et déclarer la guerre sur décision du Conseil national. Le Président peut accorder l'amnistie ou la grâce sur l'avis du Ministre de la justice.

¹⁵ En moyenne, cela représenterait une ou deux lois par session du Conseil national.

21. Le Président nomme les chefs des organes centraux et les hauts fonctionnaires de l'État dans les cas prévus par la loi et les chefs des missions diplomatiques. Il nomme les professeurs d'université et les recteurs sur les conseils des établissements d'enseignement supérieur. Sur la base de critères fixés par la loi, il nomme les juges de la Cour constitutionnelle à partir d'une liste de candidats proposés par le Conseil national. Il nomme également trois des 18 membres du Conseil de la magistrature. Sur avis du Conseil judiciaire, il nomme le président et le vice-président du Conseil judiciaire parmi les juges de la Cour suprême, ainsi que les juges ordinaires. Il nomme également le Procureur général sur proposition du Conseil national.

22. Tel qu'approuvé par le GRECO, un chef d'État sera couvert par le 5^e cycle d'évaluation au titre de la thématique « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il participe activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales, ou conseille le gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décisions sur les dépenses publiques et la prise de décisions sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

23. L'EEG note que le rôle du président de la République slovaque est essentiellement de nature honorifique. Il ne participe pas à l'exercice quotidien des fonctions gouvernementales ni ne conseille le gouvernement sur ces fonctions. Comme l'indique clairement l'article 108 de la Constitution, c'est le gouvernement qui est l'organe exécutif suprême du pays. Dans l'ensemble, bien que le Président ait certaines fonctions officielles, celles-ci sont en pratique déléguées au gouvernement ou sont principalement influencées par le gouvernement, l'Assemblée nationale ou d'autres organes (en matière de nominations, par exemple). De la même manière, le Président peut également exprimer des opinions sur des questions de politique générale, par exemple dans un rapport annuel au Conseil national (article 102, par. 1(p) de la Constitution), mais cela n'a pas d'incidence sur la manière dont le gouvernement exerce ses fonctions. Compte tenu de ce qui précède, le Président de la République slovaque, en tant que chef du gouvernement du pays, ne peut pas être considéré comme exerçant de hautes fonctions exécutives et n'entre donc pas dans le cadre du cycle d'évaluation.

Gouvernement

24. Le gouvernement, comme mentionné précédemment, est l'organe exécutif suprême du pays (Constitution, article 108). Il se compose du Premier ministre, des vice-premiers ministres et des ministres (article 109(1)).

25. Le gouvernement est collectivement responsable devant le Conseil national, qui peut voter une motion de censure ou rejeter une motion de censure – l'une ou l'autre situation entraîne la dissolution du gouvernement (article 115). Les membres du gouvernement sont également individuellement responsables devant le Parlement, qui peut voter une motion de censure à l'égard d'un ministre en particulier, ce qui entraîne la destitution du ministre et, si le vote concerne le Premier ministre, la démission du gouvernement (article 116).

26. La structure et l'organisation du gouvernement sont régies par la Loi n° 575/2001 Coll. relative à l'organisation des activités gouvernementales et à l'administration centrale de l'État

telle qu'amendée (ci-après Loi sur le gouvernement et l'administration centrale). En vertu de l'article 1, le gouvernement est dirigé par le Premier ministre qui convoque et préside les réunions gouvernementales. En cas d'absence, le Premier ministre est représenté par un vice-premier ministre nommé par lui. Les différentes activités du gouvernement sont coordonnées par le vice-premier ministre, qui remplit également les tâches qui lui sont assignées par le gouvernement ou le Premier ministre.

27. Actuellement, le gouvernement compte 15 membres, dont cinq femmes (vice-premier ministre et ministre de l'Agriculture et du Développement rural, ministre de l'Éducation, des Sciences, de la Recherche et des Sports, ministre de la Culture, ministre de la Santé et ministre de l'Intérieur). Cette composition est presque conforme à la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, selon laquelle la participation équilibrée des femmes et des hommes signifie que la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 %. À l'avenir, l'EEG encourage donc les autorités à poursuivre leurs efforts en vue d'un meilleur équilibre entre les hommes et les femmes au sein du gouvernement.

28. Les ministères sont responsables de la réglementation pertinente des questions relevant de leur compétence. Ils élaborent des projets de loi et d'autres réglementations juridiques généralement contraignantes, les publient et les soumettent au gouvernement après discussion dans le cadre de la procédure de commentaires ; ils veillent également au respect de la loi dans le cadre de leurs attributions (article 37).

29. Les activités des ministères, par l'intermédiaire de leurs ministres, sont gérées, coordonnées et supervisées par le gouvernement (article 39, paragraphe 1). En vertu de l'article 39 paragraphe 2, le gouvernement approuve ce qui suit : a) les statuts des ministères, qui définissent leurs rôles plus en détail ; b) les limites quant au nombre d'employés des ministères ; c) les voyages à l'étranger du Premier ministre, des vice-premiers ministres, des ministres, des secrétaires d'État, des directeurs d'autres organes de l'administration centrale et du chef de l'Office du gouvernement de la République slovaque.

30. En vertu de l'article 1a, les réunions du Cabinet ne sont pas publiques. Cela n'affecte pas l'obligation du gouvernement de publier les documents de travail en vertu d'un règlement spécial (Loi n° 211/2000 Coll. sur le libre accès à l'information, voir section correspondante aux paragraphes 77-81).

31. En vertu de l'article 1aa, le gouvernement prend généralement ses décisions au moyen de résolutions gouvernementales, qui ne sont pas soumises à contrôle judiciaire. Les ministères peuvent, dans le cadre des lois existantes et dans leurs limites, édicter des règlements juridiques généralement contraignants, si la loi l'autorise (art. 123 de la Constitution). Le processus de prise de décision sur des questions spécifiques relevant de la compétence d'un ministère en particulier est régi par les règles d'organisation de chaque ministère. Une plainte peut être déposée devant les tribunaux administratifs contre les décisions d'un ministre à l'issue d'une procédure administrative conformément au Code de procédure administrative.

32. Les domaines dans lesquels les décisions gouvernementales doivent être collégiales sont énumérés à l'article 119 de la Constitution. Ils comprennent, entre autres, les projets de

loi, les règlements gouvernementaux, le projet de budget de l'État, les traités internationaux, la demande d'un vote de confiance, les questions essentielles de politique intérieure (y compris sur les questions sociales et économiques).

33. Chaque ministère dispose d'un Secrétaire général, nommé et révoqué par le gouvernement sur proposition du ministre compétent, dont la tâche est de gérer les services administratifs du ministère, y compris en ce qui concerne les fonctionnaires. Chaque ministère est aussi considéré comme « office de service », à la tête duquel se trouve le secrétaire général. Les unités structurelles traitant de questions importantes relèveraient directement du ministre ou d'un secrétaire d'État. L'administration publique est essentiellement composée de fonctionnaires. Les tâches liées aux prestations professionnelles, organisationnelles et techniques de l'activité de l'État sont exécutées par l'Office du gouvernement. Le Département de la prévention de la corruption, qui centralise les politiques de prévention de la corruption, relève de l'Office du gouvernement. Le chef de l'Office du gouvernement est nommé par le gouvernement.

34. Pour chaque ministère, des secrétaires d'État peuvent être nommés et révoqués par le gouvernement sur proposition du ministre compétent. Dans des cas justifiés, en particulier dans le cas de ministères multisectoriels, le gouvernement peut décider que deux secrétaires d'État (exceptionnellement trois) doivent être nommés dans un ministère ; le ministre détermine les domaines et les situations dans lesquels il peut être représenté par les secrétaires d'État. Lorsqu'ils représentent le ministre lors des réunions du Cabinet, les secrétaires d'État ont un droit de vote consultatif.

35. Au cours de la visite, il est apparu que les secrétaires d'État étaient considérés comme une catégorie à part, car ce poste n'est pas assimilé à un poste de ministre ou typiquement de fonctionnaire. En tant que tel, les normes en matière d'intégrité qui leur sont applicables sont réparties entre différentes lois. L'EEG note que les secrétaires d'État sont expressément mentionnés comme une catégorie à laquelle la loi sur les conflits d'intérêts (applicable aux responsables tels que les ministres, voir par. 58) s'appliquerait normalement. Toutefois, techniquement, les secrétaires d'État sont appelés « responsables exerçant des fonctions publiques » pour les besoins de la loi sur la fonction publique (voir par. 58), qui dès lors s'applique à eux (par ex. devoirs, obligations, limitations ou déclarations de biens). Dans le même temps, toutes les dispositions de la loi sur la fonction publique ne s'appliquent pas à eux et la loi sur les conflits d'intérêts prime dans ces cas-là. Pendant la visite, il est apparu à l'EEG que le statut *sui generis* des secrétaires d'État entraîne une certaine confusion quant aux normes qui s'appliquent réellement à eux. L'EEG a été informée à plusieurs reprises que les règles applicables aux ministres en vertu de la Loi sur les conflits d'intérêts ne s'appliquent pas aux secrétaires d'État. L'EEG estime que les normes qui s'appliquent à chacun et en premier lieu aux secrétaires d'État eux-mêmes doivent être sans équivoque. La complexité résultant du fait qu'ils sont à la fois couverts par la loi sur la fonction publique et la loi sur les conflits d'intérêts devrait être résolue notamment par un éclairage adéquat sous la forme d'un code de conduite (voir la recommandation du par. 68).

36. En outre, les secrétaires d'État sont nommés par le gouvernement à un ministère particulier sur proposition du ministre responsable et jouent un rôle exécutif important dans le cadre des attributions que leur confère ce ministre. Les questions importantes sont traitées dans les ministères par le personnel qui en relève. Tout en reconnaissant que les ministres devraient disposer d'une certaine marge de manœuvre dans le choix des secrétaires d'État,

qui sont *de facto* de proches collaborateurs associés à la prise de décision, il existe néanmoins un argument convaincant en faveur de l'introduction/la normalisation de critères d'intégrité clairs pour leur sélection, qui semblent actuellement faire défaut. Compte tenu du climat actuel exposé dans la section « Contexte », il s'agirait d'une étape parmi d'autres (comme l'élaboration de lignes directrices et d'une formation sur les questions d'intégrité, la prévention des conflits d'intérêts, les contacts avec des tiers et d'autres domaines traités plus loin dans le rapport), ce qui contribuerait à accroître la confiance du public dans ces postes gouvernementaux de haut niveau. **Le GRECO recommande que les secrétaires d'État soient soumis à un processus de contrôle de leur intégrité au stade de leur recrutement.**

37. Les conseillers du gouvernement appartiennent principalement à la catégorie des « experts auprès d'un responsable constitutionnel » (les « responsables constitutionnels » comprennent, s'en s'y limiter, le Président et les membres du gouvernement). Aux fins de la Loi sur la fonction publique¹⁶, les personnes qui travaillent à titre d'experts pour les membres du gouvernement font partie des fonctionnaires. Toutefois, ils appartiennent à la fonction publique temporaire. Leur nomination diffère de celle des fonctionnaires ordinaires, car ils ne sont pas soumis aux dispositions de la Loi sur la fonction publique, en ce qui concerne la procédure de sélection, l'évaluation et le développement des qualifications. Alors qu'un fonctionnaire permanent doit passer par une procédure de sélection qui est l'une des conditions de nomination dans la fonction publique, les modalités de sélection des « experts auprès d'un responsable constitutionnel » ne sont pas légalement réglementées. Outre ces conseillers, il existe des conseillers qui sont embauchés sur la base du code du travail et à qui la loi sur la fonction publique ne s'applique pas.

38. Les membres du gouvernement, y compris le premier ministre, choisissent les conseillers à leur discrétion. Lors de cette sélection, ils porteront particulièrement attention à leur expertise, leur expérience et leurs antécédents. Ces conseillers sont soumis soit à la Loi sur la fonction publique ou à des conventions collectives en vertu du Code du travail. Les conseillers relèvent directement du ministre pour lequel ils exercent leurs fonctions et, en vertu de la loi, le ministre agit également à titre de Secrétaire général du bureau des services, c'est-à-dire à titre de responsable de ses conditions d'emploi (article 17 par. 3 (c), Loi sur la fonction publique). Si les conseillers n'exercent pas eux-mêmes de fonctions exécutives, ils seront souvent étroitement associés aux pouvoirs de décision des ministres qui les ont choisis et, dès lors, pour les besoins du présent rapport, seront assimilés aux PHFE.

39. Les conseillers qui sont des « experts auprès d'un responsable constitutionnel », les conseillers sont en principe liés par les obligations et les limites attachées à la fonction publique, conformément aux articles 111 et 112 de la Loi sur la fonction publique : neutralité politique, impartialité et confidentialité, interdiction de faire des affaires, obligation de signaler tout conflit d'intérêts (même potentiel), etc. Toutefois, ces devoirs et obligations qui s'imposent aux fonctionnaires ne s'appliquent pas aux conseillers qui sont embauchés sous le régime du code du travail, car ils ne sont pas assimilés aux fonctionnaires.

40. L'EEG note que le rôle de conseiller politique est régi par divers statuts, ce qui crée une certaine confusion quant aux règles d'intégrité qui s'y appliquent. Certains conseillers sont des fonctionnaires détachés, d'autres travaillent pour le gouvernement sur la base de contrats de droit privé (y compris parfois des fonctionnaires travaillant dans d'autres secteurs et

¹⁶ Loi n° 55/2017 Coll. sur la fonction publique

conseillant le gouvernement comme activité secondaire), d'autres encore viennent du secteur privé (qui sont soit assimilés aux fonctionnaires, soit embauchés sur la base de contrats de droit privé). Lorsqu'ils sont embauchés comme des fonctionnaires temporaires, ils relèvent de la Loi sur la fonction publique, à l'exception toutefois des règles de recrutement. Toutefois, ce n'est pas le cas pour ceux embauchés par un contrat de droit privé qui sont régis par le code du travail. Les autorités indiquent que tous les conseillers ne participent pas au même degré aux décisions gouvernementales, ce qui ajoute encore un niveau d'incertitude.

41. L'EEG a également été informée de cas où des personnes ont été embauchées à titre d'« assistantes » même si en pratique elles ont joué un rôle de conseiller déterminant auprès d'un ministre, rendant ainsi difficile pour le public de savoir quel conseiller est en mesure de participer aux décisions gouvernementales. Récemment, il est apparu qu'un proche collaborateur du Premier ministre de l'époque avait fait affaire avec une personne ayant fait l'objet d'une enquête pour liens avec un réseau criminel¹⁷. Selon l'EEG, cette situation mériterait d'être examinée afin d'assurer plus de cohérence et de transparence, notamment en publiant une liste régulièrement actualisée des conseillers, de leurs compétences et leur rémunération sur le site internet des ministères. En outre, l'EEG pense qu'il serait possible de mettre en œuvre une plus grande rigueur concernant les normes applicables en définissant plus clairement un statut et des normes communes destinés à l'ensemble des conseillers indépendamment de leur situation contractuelle ou de leur statut professionnel.

42. En outre, l'EEG note que le recrutement des conseillers n'est pas réglementé et que, dans la pratique, les conseillers sont choisis de manière discrétionnaire par les ministres. L'EEG a été informée que lorsque des conseillers étaient recrutés dans le secteur privé, ils venaient souvent directement d'entreprises privées pour travailler au sein du ministère dans le même secteur, avec le risque de brouiller les frontières entre intérêt général et intérêt des entreprises, surtout lorsque leur travail au gouvernement conduit à des appels d'offres dans le domaine où leur ancien employeur opère (comme l'informatique, par exemple). En outre, l'EEG note que, dans au moins un cas, un conseiller du Premier ministre avait été impliqué dans une affaire illégale et condamné (voir par. 145). Par ailleurs, l'attention de l'EEG a été attirée sur l'histoire de l'ancien chef de la police. Celui-ci avait dû démissionner après la survenue de doutes sur son intégrité et la multiplication des manifestations de masse, réclamant notamment son renvoi, suite au meurtre du journaliste d'investigation Ján Kuciak. Il avait été engagé comme conseiller du ministère de l'Intérieur peu après, pour être révoqué quelques mois plus tard lorsque son intégrité lors de son mandat de chef de la police avait de nouveau été mise en doute. En outre, il a été rapporté que la proche conseillère du Premier ministre susmentionnée qui avait eu des liens d'affaires avec le présumé chef d'un vaste réseau criminel n'aurait pas été soumise à un contrôle de sécurité avant d'être embauchée¹⁸.

43. L'EEG est convaincue que, s'il est parfaitement compréhensible que la flexibilité des conditions de recrutement et de travail des conseillers politiques doive être préservée, elle devrait toutefois être contrebalancée par une procédure de contrôle formalisée lors du recrutement, comprenant des critères d'intégrité non équivoques (ayant trait aux potentiels conflits d'intérêts ainsi que ceux de ses dépendants, dettes, activités secondaires, liens avec des lobbyistes et de tierces personnes susceptibles de vouloir influencer sur le processus décisionnel, etc.), ainsi que des actions de sensibilisation et de formation en matière

¹⁷ <https://spectator.sme.sk/c/20770432/italian-mafia-in-slovakia-tentacles-reaching-out-to-politics.html>

¹⁸ <https://acton.org/publications/transatlantic/2018/04/06/cronyism-fueled-murder-slovak-journalist>

d'intégrité (cet aspect et d'autres aspects liés aux conflits d'intérêts sont traités ultérieurement dans ce rapport).

44. Outre les conseillers politiques susmentionnés, le gouvernement peut créer des organes consultatifs (conseils). Ces organes consultatifs remplissent des tâches de coordination, de consultation ou d'expertise (section 2, paragraphe 2 de la Loi sur le gouvernement et l'administration centrale). Les tâches, la composition des organes consultatifs gouvernementaux et les principes des réunions sont déterminés par des statuts approuvés par le gouvernement (section 2, paragraphe 7). Les organes consultatifs composés de ministres, leur création et leurs compétences sont régis par les règles d'organisation des différents ministères.

45. En outre, le Comité consultatif est composé de conseillers individuels et d'un président qui sont choisis par le Premier Ministre et dont la tâche est de suivre les domaines prioritaires du manifeste gouvernemental tel qu'il est présenté au Conseil national¹⁹. Il participe également, entre autres, à la coordination de l'élaboration de mesures essentielles pour assurer la politique économique et sociale ; il aide à l'élaboration et à la mise en œuvre des documents conceptuels et stratégiques issus du manifeste gouvernemental ; il rédige des projets d'avis à caractère analytique suite à des demandes spéciales du Premier ministre. Le Comité consultatif du Premier ministre a conclu des accords avec l'Office du gouvernement pour l'exécution des travaux prévus par le Code du travail²⁰.

46. L'EEG considère qu'il existe également un manque de clarté quant au rôle exact des conseillers au sein des organes consultatifs mis en place dans certains ministères. Leurs membres peuvent être des fonctionnaires du gouvernement mais ils peuvent également être recrutés dans d'autres secteurs. Leur rémunération ne semble pas systématique, mais on peut supposer que les experts extérieurs au gouvernement sont rémunérés, de même que les fonctionnaires engagés dans le cadre d'un contrat de droit du travail. Il n'est pas possible à première vue d'exclure que les membres du Comité consultatif influencent les prises de décision du gouvernement, par conséquent, l'EEG estime que, tout comme les autres conseillers, il serait nécessaire d'étendre les critères d'intégrité mentionnés ci-dessus aux membres du Comité consultatif recrutés à l'extérieur du gouvernement. Les normes éthiques de conduite qui leur sont applicables devraient également être sans ambiguïté et ce, de façon à ce que tous les conseillers soient tenus de les respecter. L'EEG se réfère à cet égard à sa recommandation sur les déclarations ad hoc sur les intérêts, qui s'applique aussi aux conseillers (voir par. 103) ainsi qu'à l'obligation pour eux de fournir une déclaration de patrimoine (voir par. 134).

47. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que le statut des conseillers politiques soit clarifié : (i) les conseillers, y compris ceux des comités consultatifs qui peuvent influencer le processus décisionnel politique, doivent faire l'objet d'une procédure de sélection fondée sur des critères d'intégrité dans le cadre du processus de recrutement ; et (ii) les noms de tous les conseillers, leurs fonctions et leur rémunération liée aux tâches gouvernementales doivent être publiés sur les sites internet gouvernementaux, étant entendu qu'ils doivent aussi fournir une déclaration de patrimoine dans les 30 jours suivant leur nomination (voir par. 134).**

¹⁹ Le Ministère de l'économie ne dispose actuellement d'aucun expert auprès d'un responsable constitutionnel.

²⁰ Loi n° 311/2001 Coll. Code du travail, tel qu'amendée

Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif

48. Le Premier ministre est nommé et révoqué par le Président (article 110(1) de la Constitution). Tout citoyen slovaque qui peut être élu au Conseil national peut être nommé Premier ministre (art. 110 de la Constitution). Selon la tradition constitutionnelle, le Président désigne une personne qui a l'appui de la majorité des députés du Conseil national. Sur proposition du Premier ministre, le Président nomme et révoque les autres membres du gouvernement. Les membres du gouvernement ne peuvent pas être simultanément députés ou occuper un autre poste dans un organisme public (art. 109(2) de la Constitution).

49. Les secrétaires d'État et les conseillers politiques sont choisis par chaque ministre pour leurs propres ministères et nommés par décision gouvernementale. Leur mandat est donc en principe lié à celui du ministre concerné.

50. Les salaires des membres du gouvernement sont réglementés par la loi²¹. Les salaires, primes de fonction, indemnités forfaitaires et autres spécificités propres aux membres du gouvernement sont déterminés par le gouvernement, comme le prévoit la loi. Un membre du gouvernement a droit à un salaire égal à 1,5 fois le salaire d'un député²², soit 4 293 euros en 2017, et à une allocation forfaitaire, qui est fixée par le gouvernement par voie de résolution. En outre, le Premier ministre bénéficie d'une prime de fonctionnement de 746,87 euros et le vice-premier ministre a droit à une prime de fonction de 497,91 euros.

51. Le salaire d'un secrétaire d'État est fixé par le ministre et le salaire du chef de l'Office du gouvernement par le Premier ministre, conformément à la Loi sur la fonction publique. On ne dispose d'aucune information sur le niveau de rémunération des conseillers embauchés sur la base de contrats de droit privé, tandis que le salaire de ceux des conseillers qui sont assimilés à des fonctionnaires sont déterminés par la loi sur la fonction publique.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption et d'intégrité

52. Au moment de la visite, le Département de la prévention de la corruption du gouvernement était en train d'élaborer une Politique de prévention de la corruption (voir ci-dessous pour plus de détails sur cette entité). La Politique de lutte contre la corruption de la République slovaque pour 2019-2023 a été approuvée par la résolution du gouvernement n° 585/2018 du 12 décembre 2018. Elle vise à fournir un cadre général pour des plans d'actions sectoriels et autres mesures adoptées par la suite. Elle contient des objectifs généraux très louables, dont certains sont pertinents pour les PHFE, et basés notamment sur les principes d'État de droit, « tolérance zéro pour la corruption », responsabilité, transparence et intégrité. Cela représente une bonne base pour de futures mesures opérationnelles concernant les PHFE à définir dans d'autres documents à vocation pratique, tels qu'un plan d'action, comme il semblerait que ce soit l'intention.

²¹ Loi n° 120/1993 Coll. sur les salaires de certains fonctionnaires constitutionnels de la République slovaque, telle qu'amendée.

²² Le salaire d'un parlementaire représente trois fois le salaire mensuel nominal moyen d'un salarié pour l'année civile précédente, qui a atteint 954 euros en 2017 ; le salaire mensuel des parlementaires était donc de 2 862 euros en 2017.

53. Le Département de la prévention de la corruption est en train d'élaborer un matériel d'évaluation des risques de corruption. Un format électronique du questionnaire est en cours d'introduction (il servira de base au traitement des programmes nationaux et sectoriels de lutte contre la corruption), en coopération avec le ministère des Finances et une société privée, qui prépare un registre électronique des risques pour le ministère. Il s'agira d'examiner le pouvoir discrétionnaire et les postes exposés à des risques de corruption. L'idée est que les évaluations des risques soient réévaluées chaque année. La méthodologie en cours d'élaboration sera de nature générique et pourra également être utilisée pour l'évaluation du risque de corruption chez les PHFE.

54. Les autorités indiquent que chaque ministère a nommé un coordonnateur de la prévention de la corruption, qui doit être indépendant et à l'abri de toute influence politique, et avoir accès à tout le personnel ministériel, y compris les PHFE. Ces coordonnateurs doivent être d'une haute moralité et avoir reçu une formation adéquate. Leur but doit être d'identifier les risques et les situations problématiques et de proposer des mesures pour traiter toute question préoccupante. Ils seraient réunis au sein d'un conseil de coordonnateurs pour discuter de questions allant au-delà de la compétence de leurs ministères respectifs. L'Office du gouvernement devra conseiller les coordonnateurs sur les questions liées à la prévention et proposer aux ministères les changements nécessaires pour résoudre tout problème signalé. Les autorités soulignent que pour l'instant l'Office du gouvernement met en œuvre les systèmes de management anti-corruption ISO 37001 pour toutes les procédures et employés, y compris les PHFE. De plus, les ministères doivent mettre en place et tenir à jour une évaluation des risques financiers.

55. L'EEG considère que ces développements en matière de gestion des risques de corruption au sein de l'administration publique sont positifs, mais qu'en même temps, à ce stade, que les premières mesures (telle que la nomination des coordonnateurs de prévention de la corruption dans chaque ministère) sont très récents ou en cours. Dès lors il est donc trop tôt pour prendre position sur leur efficacité. En outre, bien que l'EEG comprenne que la méthodologie en cours d'élaboration s'appliquerait à toutes les fonctions gouvernementales afin de déterminer leur exposition aux risques de corruption, elle considère qu'une attention particulière devrait être accordée aux PHFE dès le début de leur mandat, compte tenu de leurs pouvoirs exécutifs (ou de la proximité de l'exercice de ces pouvoirs) et pour cette raison, ils sont, par définition, très exposés aux risques de corruption, comme l'a démontré la récente condamnation de deux ministres (voir par. 146). Cela serait essentiel afin d'inclure des mesures spécifiques pour réduire les risques de corruption en ce qui concerne les PHFE dans tout plan d'action opérationnel, ce qui ne semble pas être abordée dans la Politique de lutte contre la corruption. Cela répondrait également aux attentes croissantes du public dans le contexte général actuel.

56. Parallèlement, deux ministères ont déjà mis en place une certaine forme de gestion des risques à leur niveau. Le ministère des Finances dispose d'un système de gestion des risques à long terme depuis 2012. Un catalogue des risques a été élaboré, dans lequel figurent tous les risques, leur importance et les mesures prises pour les éliminer. Le catalogue des risques est mis à jour au moins une fois par an : la mise en œuvre des mesures est évaluée, le degré de risque est réexaminé et de nouveaux risques sont ajoutés. En 2017, des risques en termes de corruption et de comportements potentiellement corrompus, ainsi que des mesures préventives ont également été ajoutés au catalogue. En 2018, le ministère des Finances a présenté et mis à disposition (formation initiale comprise) des autres ministères

son système de catalogue électronique, mais son utilisation est laissée à la discrétion de chaque ministère. Le ministère de la Défense dispose d'un système de gestion des risques approuvé, qui entrera en vigueur en février 2017. Ce nouveau système a été élaboré sur le principe qu'un organisme public est tenu de créer, préserver et développer un dispositif de gestion financière au sein duquel il assure la gestion des risques. L'EEG considère que ce qui est fait dans les deux ministères susmentionnés est une pratique intéressante, qui pourrait ouvrir la voie à d'autres ministères. La seule réserve étant, une fois de plus, que la catégorie des PHFE devrait être traitée de manière spécifique et exhaustive.

57. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande qu'un plan d'action opérationnel de prévention de la corruption soit adopté pour couvrir le gouvernement, sur la base d'une évaluation des risques ciblant spécifiquement les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif, et comporte des mesures particulières pour atténuer les risques identifiés à leur égard.**

Cadre juridique/principes éthiques et règles déontologiques

Cadre juridique

58. Le cadre juridique pertinent comprend principalement la Loi n°357/2004 sur la protection de l'intérêt général dans l'exercice des fonctions des agents publics (ci-après la Loi sur les conflits d'intérêts) et la Loi n° 55/2017 sur la fonction publique (ci-après la Loi sur la fonction publique) ainsi que la Loi n° 311/2001 Coll. Code du travail tel qu'amendée (Code du travail).

59. Au sens de la Loi sur les conflits d'intérêts, les responsables comprennent, entre autres, les membres du gouvernement et les secrétaires d'État. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils doivent s'abstenir de faire passer leur intérêt personnel avant l'intérêt général. En ce qui concerne les personnes exerçant ces fonctions, la loi traite des conflits d'intérêts, des incompatibilités, des déclarations d'intérêts, des restrictions à la cessation des fonctions, etc. Ces questions seront développées plus en détail dans les sections spécifiques du présent rapport.

60. En ce qui concerne les fonctionnaires et les « experts auprès d'un responsable constitutionnel » (qui sont considérés comme des fonctionnaires temporaires) au sein du gouvernement, les dispositions de la Loi sur la fonction publique sont applicables. Cette loi répertorie, en termes généraux, les principes devant être respectés en matière de conflits d'intérêts, de cadeaux, d'activités extérieures et de déclarations de patrimoine. Ces questions seront examinées plus en détail dans les sections ultérieures du rapport.

61. En outre, la récente Loi n° 54/2019 sur la protection des personnes dénonçant des activités antisociales (loi sur la protection des lanceurs d'alerte) constitue le cadre juridique entourant la prévention de l'usage illégal de l'influence des PHFE. Cette loi régit les conditions de protection des lanceurs d'alerte contre des sanctions injustifiées en milieu professionnel faisant suite à la dénonciation d'une infraction ou d'une activité antisociale, et notamment la protection des droits et des obligations des personnes morales et physiques dans le cadre du signalement d'une activité illégale. La loi régit également les obligations de l'État dans le domaine de la prévention des activités antisociales, et de l'éducation et de la formation en matière de lutte contre la corruption. En vertu des articles 10

et 11 de la loi susmentionnée, les ministères sont tenus de désigner une personne chargée de recevoir les signalements et de les examiner. Par exemple, comme c'était déjà une obligation en vertu de la précédente loi n° 307/2014 sur la protection des lanceurs d'alerte, le ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille a adopté une directive en vertu de laquelle tout signalement concernant une activité antisociale peut être effectué par écrit à l'adresse de la personne responsable à la section Inspection du ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille ou par voie électronique. Ces signalements peuvent être déposés de façon anonyme ou non. Au ministère de l'Intérieur, l'entité responsable est la Section de contrôle et d'inspection qui consigne les rapports conformément à une réglementation spécifique. Cette procédure est décrite par un règlement du ministère qui régit le système interne de traitement des signalements d'activité antisociale. Ledit règlement fixe les modalités de dépôt, de vérification, d'enregistrement, d'information de l'individu et de traitement des données à caractère personnel figurant dans le signalement.

62. Toutefois, de nombreux interlocuteurs ont déclaré à l'EEG que la Loi n° 307/2014 sur la protection des lanceurs d'alerte ne s'était pas révélée efficace dans la mesure où les gens ne se sentaient pas pour autant légitimes à dénoncer les abus, en raison d'un manque évident de confiance dans le système de protection qu'elle cherchait à mettre en place. Selon une étude publiée par le Comité national des droits de l'homme en 2017, la connaissance globale de la loi était faible. La nouvelle loi sur la protection des lanceurs d'alerte a été adoptée le 31 janvier 2019 et il est trop tôt pour évaluer si ses nouvelles caractéristiques renforceront de manière suffisante la protection des lanceurs d'alerte dans la pratique (voir paragraphes 237-238).

Principes éthiques et Code de conduite/d'éthique

63. Il n'existe actuellement aucun code de conduite destiné aux PHFE. Le seul code de conduite existant au niveau gouvernemental est le Code d'éthique de l'Office du gouvernement qui s'applique exclusivement à son personnel. Ce code est relativement succinct et énonce un certain nombre de règles relatives aux conflits d'intérêts, aux cadeaux et à la participation aux marchés publics. Toutefois, il ne donne pas d'exemples permettant d'explicitier ces règles et de les rendre plus concrètes.

64. Un code d'éthique à l'intention des fonctionnaires est en cours d'élaboration. Ce travail est pris en charge par le Conseil de la fonction publique, un organe indépendant créé en 2018. Aux fins du futur code, un questionnaire a été envoyé à 37 000 fonctionnaires, 5 827 réponses ont été reçues. Le code doit être illustré par des exemples concrets présentant un intérêt direct pour les fonctionnaires. Il s'adressera à tous les fonctionnaires, quelle que soit l'entité administrative dont ils dépendent. Il s'appliquera donc également aux hauts fonctionnaires.

65. Bien que plusieurs ministères aient adopté des codes d'éthique dans leur domaine de compétence respectif, il ne s'agit pas d'une exigence systématique pour les ministères et, dans la pratique, ces codes s'appliquent aux membres du personnel plutôt qu'aux PHFE. En outre, leur contenu n'a pas pu être examiné par l'EEG²³.

²³ Le ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille a adopté en 2013 un code d'éthique à l'intention des agents de l'État et des agents travaillant pour l'intérêt général relevant de sa compétence. Le Bureau du vice-premier ministre chargé des investissements et de l'informatisation applique un code d'éthique adopté le 2 janvier 2017, publié sur son site Internet. Le ministère des Transports, de la Construction et du Développement régional a adopté un code d'éthique pour les employés du ministère (2011, révisé en 2015). Le ministère des

66. L'EEG note que les règles éthiques existantes ne sont pour la plupart rédigées qu'en termes purement juridiques, et tentent souvent de rendre compte de situations complexes contenues dans la loi. Il n'est pas toujours clair pour tous quelles règles s'appliquent à quelle catégorie de PHFE, en particulier en ce qui concerne les secrétaires d'État et les conseillers (voir par. 34-47). Ce manque de clarté sur les normes applicables et l'absence de directives concrètes sur la manière de les appliquer dans le cadre spécifique des activités gouvernementales est une lacune qu'il faut combler d'urgence. Dans ce contexte, l'élaboration d'un code de conduite complété par des exemples concrets, destiné aux fonctionnaires, est une évolution pertinente. Néanmoins, l'EEG insiste sur le fait qu'un code de conduite s'appliquant spécifiquement aux PHFE (qu'il s'agisse des ministres, secrétaires d'État, conseillers et hauts fonctionnaires étroitement associés aux décisions gouvernementales) et couvrant toutes les questions pertinentes (conflits d'intérêts, incompatibilités, cadeaux, contacts avec des lobbyistes et tiers, restrictions à la cessation des fonctions, déclarations de patrimoine, informations confidentielles, etc.) doit être élaboré et accompagné de directives détaillées contenant des exemples concrets directement en lien avec le fonctionnement du gouvernement. Un tel éclairage peut prendre la forme d'un manuel complétant le code de conduite.

67. En outre, compte tenu de la perception négative de l'intégrité de la communauté politique, assez répandue au sein de la population, il semblerait d'autant plus important d'adopter un code de conduite destiné aux PHFE, qui servirait à la fois à ces dernières pour clarifier la conduite attendue d'elles, et au public afin qu'il connaisse les normes que les PHFE acceptent de respecter lors de leur prise de fonctions. Les ministres et les autres personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif doivent montrer l'exemple et la voie à suivre en matière d'administration publique et de vie publique en général. Il est particulièrement important que les PHFE et le grand public connaissent clairement les normes applicables. Il est également important de demander des comptes aux PHFE en cas de violation de ces normes, garantissant ainsi leur efficacité, par le biais d'un suivi, d'une application et de sanctions adéquats.

68. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) l'adoption et la publication d'un code de conduite pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (ministres, secrétaires d'État, conseillers politiques et hauts-fonctionnaires étroitement associés à la prise de décision) afin de fournir des directives claires concernant les conflits d'intérêts et autres questions d'intégrité (tels que les cadeaux, contacts avec des tiers, activités extérieures, traitement des informations confidentielles et restrictions à la cessation des fonctions) et (ii) que le contrôle et l'application adéquats de ce code soient assurés.**

Cadre institutionnel

69. Le Service pour la prévention de la corruption de l'Office du gouvernement a été créé en 2017 afin de centraliser au sein d'une entité unique, la gestion et en particulier la coordination de la politique du gouvernement en matière de lutte contre la corruption. Le service est composé de sept membres du personnel. Il était chargé d'élaborer la Politique de lutte contre la corruption du gouvernement.

Finances a publié un code de conduite pour l'audit interne à l'intention de l'ensemble du personnel des administrations locales du budget de l'État en charge de l'audit interne (2016).

70. Le Conseil de la fonction publique (CSC) est un organisme indépendant de coordination et de contrôle chargé de protéger les principes de la fonction publique consacrés par la Loi sur la fonction publique, tels que la neutralité politique, l'impartialité et la transparence du recrutement. Le CSC a été chargé de préparer le projet de Code de d'éthique des fonctionnaires susmentionné qui a été soumise à l'Office du gouvernement. Le projet est en cours de discussion. Il supervise le respect des principes de la fonction publique et, une fois adopté, du Code d'éthique de la fonction publique ; il met en place des études d'experts sur l'application des principes de la fonction publique et des dispositions figurant dans le futur Code d'éthique de la fonction publique ; enfin, il prend en charge le traitement des signalements écrits de citoyens ou de fonctionnaires concernant des violations de ces principes par des « offices de service » (tels que les ministères). Le CSC rend compte au Conseil national.

71. Le Groupe de travail interministériel de coordination des experts de la lutte contre la corruption a été créé en 2014 sous l'autorité du ministère de l'Intérieur pour suivre et coordonner la mise en œuvre des documents de politique gouvernementale dans ce domaine. Ses membres sont des représentants des ministères, des organes centraux de l'État (y compris la NAKA), du Bureau du Procureur général et de l'Association des villes et municipalités de Slovaquie. Des représentants d'ONG, de Transparency International Slovaquie et de Fair-Play Alliance ont également été invités aux réunions du groupe de travail en qualité d'observateurs. Dans la continuité des objectifs inscrits dans l'initiative État de droit du plan d'action approuvé, visant à renforcer l'État de droit en Slovaquie, et dans le cadre de l'action de suivi de ce dernier, le groupe de travail a été élargi aux représentants des associations professionnelles et des chambres de commerce. Au cours de sa visite, l'EEG a appris que les réunions de ce groupe de travail n'avaient pas eu lieu régulièrement ces derniers temps et certaines ONG estimaient que leurs contributions n'étaient pas dûment examinées. Les autorités indiquent qu'à partir de 2017 le Service de lutte contre la corruption a repris cette fonction et que la société civile est invitée aux réunions. Néanmoins, une des ONG principales du pays a notifié qu'elle ne continuerait pas à participer. L'EEG souhaite souligner l'importance de maintenir le dialogue avec toutes les parties prenantes concernées, y compris de la société civile, dans la définition ou la réflexion sur les politiques de lutte contre la corruption.

72. Le Bureau spécial du procureur a été créé pour déceler les affaires de corruption et lancer des poursuites pénales dans tous les cas, quelle qu'en soit l'ampleur, y compris à l'encontre des PHFE, ainsi que de la criminalité organisée. Il se compose maintenant de cinq procureurs, ce nombre étant fixé par le Cabinet. Les affaires de corruption font l'objet d'une enquête par l'Unité de lutte contre la corruption de l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NAKA) et sont examinées par un tribunal spécial et en appel par la Cour suprême.

Sensibilisation

73. Les PHFE ne sont pas officiellement informées en matière de facteurs de risque, d'intégrité, de principes éthiques et de règles de conduite. Il n'existe pas d'organismes officiels de conseil dédiés aux règles ci-dessus et à la conduite attendue des PHFE. La question générale de la promotion de l'intégrité et de la prévention de la corruption relève de la compétence du Département de la prévention de l'Office du gouvernement (article 17, par. 2, du Règlement organisationnel de l'Office du gouvernement de la République slovaque, ci-après dénommé Règlement de l'Office du gouvernement).

74. Un programme d'apprentissage en ligne contre la corruption est à disposition au ministère de l'Intérieur et sera disponible en slovaque et en anglais sur le site internet du ministère. Ce programme pédagogique en ligne de lutte contre la corruption est conçu pour améliorer le potentiel professionnel, sensibiliser et éduquer les employés de l'administration publique, du secteur privé, la société civile et le grand public.

75. L'EEG note l'absence de formation ou de sensibilisation systématique des PHFE. L'EEG estime, qu'au minimum, les PHFE devraient être automatiquement informées sur les normes d'intégrité qui les concernent et sur la conduite attendue d'elles en matière de conflits d'intérêts, de déclarations d'intérêts, de contacts avec des tiers, de cadeaux, etc., dès leur prise de fonctions. Cela serait facilité par l'adoption d'un code de conduite des PHFE, comme recommandé précédemment (voir par. 68). Une formation spécifique destinée aux conseillers et aux fonctionnaires serait souhaitable. En outre, l'EEG estime qu'il serait important de désigner un représentant du gouvernement en tant que conseiller confidentiel pour les PHFE sur les questions d'intégrité. Pour le moment, aucune procédure formalisée à cette fin ne semble exister. Il n'est pas problématique en soi que les PHFE communiquent de manière non formelle avec quelqu'un au sein de leur ministère ou de l'Office du gouvernement pour obtenir des conseils, ce qui serait suffisant dans de nombreux cas. Cependant, cela pourrait ne pas convenir à certaines situations plus sensibles qui nécessiteraient que la confidentialité soit intégrée dans une procédure de conseil. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) que des séances d'information et de formation sur les questions d'intégrité soient systématiquement organisées et mises en œuvre à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif dès leur prise de fonctions et régulièrement par la suite, et (ii) que des conseils confidentiels sur les questions éthiques soient en permanence à leur disposition.**

Transparence et contrôle des activités du gouvernement central relevant de l'exécutif

Accès à l'information

76. La portée des informations divulguées est régie par la Loi n° 211/2000 Coll. sur le libre accès à l'information (Loi sur la liberté d'information, FOI). La Loi sur la liberté d'information s'applique aux activités de prise de décision des autorités étatiques, des autorités locales, des municipalités et des personnes physiques et morales dans la mesure où elles peuvent décider des droits et obligations individuels. L'EEG note à cet égard que la Slovaquie n'a pas ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics ([STCE 205](#)), ce qui est regrettable.

77. Le gouvernement est tenu de publier les textes des documents de travail soumis aux réunions du Cabinet (propositions, rapports, analyses, procès-verbaux) et les résolutions adoptées, annexes comprises. Il doit également publier les documents de programmation, de nature conceptuelle et stratégique, ainsi que les textes des projets de loi proposés après leur publication dans le cadre des procédures d'examen interministérielles. Les procès-verbaux et les documents des délibérations des organes consultatifs du gouvernement doivent être publiés sur le site internet de l'Office du gouvernement (article 5(5), FOI). Toutefois, l'EEG constate que ce n'est pas toujours le cas dans la pratique et invite les autorités à veiller à ce que cela soit fait.

78. Les restrictions à l'accès à l'information concernent, entre autres, les informations classifiées conformément à la loi, les données personnelles et les secrets commerciaux. Dans le même temps, certains renseignements personnels – le nom, les fonctions, la date de nomination au poste, le lieu d'exercice du mandat et la rémunération – doivent être fournis, notamment, au sujet des fonctionnaires et des experts gouvernementaux (article 9, FOI).

79. Les renseignements doivent être divulgués sans qu'il soit nécessaire d'établir des raisons ou des intérêts juridiques ou autres (article 3, FOI). Contrats écrits concernant la gestion des biens de l'État, des communes, des collectivités locales ou des personnes morales établies en vertu de la loi, de la loi elle-même ou de celle des fonds de l'Union européenne (article 5a, FOI). Ces contrats sont publiés dans un registre géré par l'Office du gouvernement et publié sur son site internet.

80. L'EEG a appris au cours de sa visite qu'une réflexion était en cours sur les modifications à apporter à la loi afin d'améliorer l'accès aux documents publics dans la pratique, mais que le processus est lent et a déjà commencé depuis plusieurs années. Elle encourage les autorités à veiller à ce que ce processus soit poursuivi, et dans ce contexte, à envisager de ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics. L'EEG renvoie également à sa recommandation ultérieure sur l'insuffisance des informations rendues publiques en ce qui concerne les déclarations de patrimoine des PHFE (voir par. 135 et 142).

Transparence du processus d'élaboration des lois

81. Le processus législatif des projets de loi est régi par la Loi n° 400/2015 Coll. sur la législation et sur le recueil des lois de la République slovaque. Le processus d'élaboration de la législation et la procédure de consultation publique se déroulent sur le site Internet SloV-Lex, géré par le ministère de la Justice. L'auteur d'un projet de loi doit publier des informations préliminaires sur ce dernier avant le lancement officiel de sa rédaction et permettre au public de faire des commentaires à son sujet. L'auteur doit exposer brièvement les principaux objectifs et le contexte théorique du projet de loi, évaluer la situation actuelle et indiquer la date prévue pour le début de la procédure de consultation. Il est obligatoire que les projets de loi soient publiés à des fins de délibération.

82. Le débat public sur les projets de loi a lieu dans le cadre d'une procédure d'examen interministérielle. Si l'auteur du projet de loi n'a pas répondu à un commentaire collectif (remarque faite par un grand nombre de citoyens et qui porte en partie sur l'autorisation du porte-parole du public à les représenter), une procédure de conciliation avec un représentant du public peut être lancée. La procédure de conciliation avec un représentant du public sera systématique si l'auteur n'a pas été en mesure de traiter une remarque collective validée par au moins 500 personnes. Si un commentaire de groupe a été soumis électroniquement via le portail, la liste des personnes rattachées à ce commentaire peut être envoyée à l'auteur d'une manière différente.

83. Selon les Règles législatives du gouvernement, une évaluation des commentaires soumis et, si le commentaire a été rejeté, la raison de ce rejet doivent être publiées. En outre, l'auteur de l'information préliminaire doit également préciser le déroulement de la consultation publique. Le public peut faire des commentaires sur les informations préliminaires dans un délai fixé par l'auteur.

84. Plus généralement, la Résolution gouvernementale n° 645/2014 du 17 décembre 2014 a adopté une Recommandation sur la participation des citoyens aux politiques publiques. Le document est accessible au public sur le site internet de l'Office du gouvernement²⁴. Lorsqu'une institution publique décide du niveau de participation des citoyens à l'élaboration des politiques publiques, il est nécessaire de tenir particulièrement compte des éléments suivants : l'intérêt général (parties prenantes, professionnels et profanes) dans les politiques publiques et la façon dont ces dernières affecteront la vie des citoyens (qu'il s'agisse d'une création ou d'une modification) ; les ressources mises à disposition pour consultation publique, mais cela ne doit pas devenir un argument récurrent ; il est bon de répondre à l'intérêt et à l'influence accrue du public en permettant un débat plus large et éventuellement une prise de décision conjointe ; si la décision est urgente ou lorsque le débat public n'est pas mis en place, on insiste davantage sur l'information du public ; si le sujet est complexe, on met l'accent sur la collaboration avec les experts.

Tiers et lobbyistes

85. Il n'existe actuellement aucune législation ou autre texte réglementant les contacts des PHFE avec les lobbyistes et les tiers. Les contacts avec les lobbyistes et les tiers qui cherchent à influencer le processus décisionnel public ne sont pas limités.

86. L'EEG note que la procédure de commentaires des projets de loi est un moyen d'assurer une certaine transparence dans le processus législatif. L'EEG est davantage préoccupée par l'influence informelle exercée sur les PHFE dans de tels cas. En outre, l'EEG souligne que l'influence de tiers/lobbyistes peut également avoir une incidence sur les politiques et les actes infra-législatifs (réglementations, appels d'offre, etc.) adoptés au niveau gouvernemental.

87. Par ailleurs, l'EEG note qu'il n'existe aucune autre règle concernant les contacts des PHFE avec les tiers et les lobbyistes. L'EEG est consciente que, dans un pays de la taille de la Slovaquie, la probabilité que des ministres ou d'autres fonctionnaires exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient d'une manière ou d'une autre liés à des groupes de pression intervenant auprès du gouvernement, telles que des représentants de sociétés ou des consultants en lobbying, est sans aucun doute plus élevée que dans des pays plus grands. Toutefois, l'EEG considère que cette situation ne justifie en aucun cas l'absence de règles spécifiques applicables aux PHFE. Bien au contraire, la proximité entre les PHFE et les tiers/lobbyistes susceptibles d'influencer le processus décisionnel, appelle à une orientation adéquate des PHFE, afin qu'elles puissent clairement différencier les échanges strictement privés des réunions pouvant influencer ou être considérées comme susceptibles d'influencer le processus de prise de décision. Ces dernières doivent être dûment répertoriées et accessibles au public. L'EEG a cru comprendre au cours de ses visites que les réunions informelles entre les ministres et des tiers n'étaient pas signalées.

88. L'EEG estime que le simple fait d'élaborer de telles règles serait une occasion de sensibiliser les PHFE et de les inviter à faire preuve de plus de rigueur dans le signalement de contacts avec des tiers qu'elles considéraient auparavant comme purement privés, mais qui pourraient influencer le processus de prise de décision, que ce soit au niveau ministériel ou au niveau de décisions collectives du gouvernement. Compte tenu du faible taux de confiance

²⁴ <http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-169675?prefixFile=m>

envers les politiciens, comme en témoignent les manifestations répétées à grande échelle et les allégations persistantes concernant les contacts entre les PHFE et des hommes d'affaires corrompus ou les réseaux criminels (voir par. 11-15), il semble d'autant plus urgent d'apporter clarté et transparence à toute relation entre les PHFE et des tiers. Cet engagement en faveur d'une plus grande transparence enverrait un signal positif au public, mais devrait être suivi de mesures pratiques pour garantir que les contacts soient effectivement communiqués et rendus publics régulièrement.

89. L'EEG attire également l'attention sur la [Recommandation du Comité des Ministres](#) aux États membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique (2017), qui appelle notamment à la mise en place de mesures appropriées et adaptées au contexte national, afin d'éviter tout risque d'atteinte à l'intégrité dans le secteur public qui pourrait résulter des activités de lobbying et l'apport de conseils destinés aux agents publics relatifs à leurs relations avec des lobbyistes. Par conséquent, **le GRECO recommande que des règles soient établies pour régir (i) les contacts entre les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes/tiers qui cherchent à influencer le processus décisionnel public et (ii) la divulgation de ces contacts et les sujets abordés.**

Mécanismes de contrôle

90. Le [ministère des Finances](#) est l'autorité publique responsable du contrôle financier, de l'audit interne et de l'audit gouvernemental. À cette fin, il fournit des directives et évalue le contrôle financier et l'audit interne effectués au niveau ministériel, et procède à des audits gouvernementaux²⁵.

91. Chaque ministère doit établir un contrôle financier, dont l'objectif est de veiller à ce que les opérations soient effectuées conformément aux principes de bonne gestion financière, de transparence, d'économie, d'efficacité et d'efficacités, ainsi qu'aux règles législatives et budgétaires. Outre le contrôle financier, les ministères disposent d'une unité d'audit interne dont le rôle est, entre autres, d'identifier et d'évaluer les risques potentiels associés à la gestion financière et de recommander des améliorations dans la gestion de ces deux domaines. Les Unités d'audit interne font rapport directement au ministre et sont indépendantes de toute autre unité organisationnelle du ministère et du contrôle de performance financière.

92. Outre l'évaluation du contrôle financier et de l'audit interne, le ministère des Finances et l'[Office d'audit du gouvernement](#) sont habilités à effectuer des audits gouvernementaux. Tandis que le ministère des Finances vérifie l'utilisation correcte des fonds, l'Office du gouvernement s'assure que les différentes réglementations ont été respectées. Les principaux objectifs des audits gouvernementaux entrepris par le ministère des Finances sont, en particulier, d'identifier et d'évaluer les risques éventuels liés à la gestion financière, de renforcer la prévention de la fraude et des irrégularités et de recommander des améliorations dans la gestion des risques. En ce qui concerne les fonds de l'UE, ils anticipent de potentiels conflits d'intérêts entre ceux qui attribuent les fonds et ceux qui en bénéficient. Les autorités ajoutent que, à la suite d'une modification de la loi sur le contrôle financier et l'audit qui est

²⁵ Loi n° 357/2015 sur le contrôle financier et l'audit.

entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, la vérification et l'évaluation du niveau de prévention de la corruption est parmi les objectifs principaux de l'audit.

93. L'EEG a été informée que les contrôles effectués par le ministère des Finances couvrent environ 60 % des dépenses annuelles des fonds communautaires. Au cours de sa visite, l'EEG a appris que le ministère des Finances n'avait pas identifié de cas de corruption et que, s'il y avait des soupçons, par exemple sur les marchés publics, les dossiers étaient transmis à l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NAKA). En moyenne, une dizaine de cas par an sont transmis à la NAKA. Les autorités soulignent qu'il s'agit là de deux processus distincts : d'une part le ministère des Finances et l'Office d'audit du gouvernement font des audits et, d'autre part, la NAKA enquête sur tous soupçons résultant de ces audits. Lorsque des affaires sont transférées à la NAKA, elles ne sont pas incluses dans le rapport d'audit, afin de ne pas entraver les enquêtes. Le ministère des Finances n'est informé de l'état d'avancement des enquêtes concernant les fonds de l'UE qu'en raison de son obligation d'en faire rapport à cette dernière. L'EEG note l'existence d'allégations d'utilisation abusive de fonds de l'UE, et que l'unique décision de principe à l'encontre de ministres concernait l'attribution de fonds par le biais d'un appel d'offres corrompu (voir para. 146). Elle constate que la Slovaquie est présentée comme affichant les taux de détection de fraudes et d'irrégularités les plus élevés de tous les États membres de l'UE à cet égard²⁶. L'EEG est donc d'avis que les autorités devraient renforcer leur contrôle dans ce domaine, comme l'a souligné le Parlement européen dans sa Résolution du 28 mars 2019 sur la situation en matière d'état de droit et de lutte contre la corruption dans l'Union, notamment à Malte et en Slovaquie (2018/2965(RSP))²⁷.

94. La gestion globale du budget est contrôlée par l'Office supérieur d'audit, un organisme public indépendant doté d'un effectif de 330 personnes, dont 250 enquêteurs. L'Office planifie son travail d'audit, mais le Conseil national peut lui demander d'effectuer des audits spécifiques. Il contrôle, entre autres, l'utilisation des fonds de l'UE. Elle peut imposer des sanctions si son travail est entravé. En cas de constatation d'infractions, l'Office supérieur d'audit doit référer les manquements à la discipline budgétaire à l'Office d'audit du gouvernement et au ministère des Finances.

95. Afin de renforcer la transparence et l'efficacité des dépenses publiques, le Conseil de responsabilité budgétaire a été créé en tant qu'autorité indépendante chargée de suivre et d'examiner l'évolution de l'administration économique de la République slovaque et de contrôler l'application des règles de responsabilité budgétaire. Le Bureau rédige et soumet au Conseil national un rapport sur l'examen de l'application des règles de responsabilité budgétaire et de transparence budgétaire pour l'exercice précédent.

Conflits d'intérêts

96. Les conflits d'intérêts des ministres et des secrétaires d'État sont traités par la loi constitutionnelle No 357/2004 sur la protection de l'intérêt général dans l'exercice de fonctions incompatibles avec celles d'un agent public (Loi sur les conflits d'intérêts)²⁸. Les conflits d'intérêts sont définis comme des situations où des fonctionnaires, au sens de la loi,

²⁶ <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printficheglobal.pdf?id=698275&l=fr>

²⁷ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0328_FR.html

²⁸ Aux fins de la présente loi, sont également considérés comme fonctionnaires : le Président, les députés, les juges de la Cour constitutionnelle, les chefs des organismes centraux, le Procureur général, le directeur du Service slovaque de renseignement, etc.

font passer leur intérêt privé avant l'intérêt général dans l'exercice de leurs fonctions (paragraphe 3(4) de la Loi sur les conflits d'intérêts). En outre, il leur est expressément interdit d'utiliser leurs fonctions, compétences et informations acquises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions pour obtenir des avantages pour eux-mêmes, leurs proches ou d'autres personnes physiques ou morales (article 4(2) de la Loi sur les conflits d'intérêts).

97. Les conflits d'intérêts des fonctionnaires sont traités dans la Loi sur la fonction publique qui s'applique également aux fonctionnaires travaillant pour le gouvernement, ainsi qu'aux conseillers qui sont des « experts auprès d'un responsable constitutionnel » et servent dans la fonction publique temporaire. En vertu de l'alinéa 111(1)d) de la Loi sur la Fonction publique, les fonctionnaires doivent s'abstenir de tout acte qui pourrait entraîner un conflit d'intérêts et, en vertu de l'alinéa 111(2)c), les fonctionnaires sont tenus de signaler sans délai tout conflit d'intérêts réel ou potentiel au bureau de la Fonction publique. Ces obligations ne s'appliquent pas à ceux des conseillers qui ont été recrutés par contrats régis par le code du travail.

98. Dans le domaine des marchés publics, le conflit d'intérêts est défini à l'article 23 de la loi n° 343/2015 Coll. sur les marchés publics (Loi sur les marchés publics). Aux fins de la présente loi, le pouvoir adjudicateur est, entre autres, la République slovaque représentée par ses autorités. L'avis interprétatif de l'Office des marchés publics n° 2/2016 sur les conflits d'intérêts présente des définitions plus détaillées en termes de prévention et de conflits d'intérêts dans les marchés publics.

99. Afin d'éviter tout conflit d'intérêts dans la passation des marchés publics, toute personne du pouvoir adjudicateur impliquée dans la préparation ou la mise en œuvre d'un marché public, ou toute autre personne apportant son soutien au pouvoir adjudicateur dans la procédure de passation de marchés publics, ou tout décideur susceptible d'influencer l'issue de la procédure sans nécessairement être impliqué dans sa préparation ou sa mise en œuvre signera une « déclaration sur les conflits d'intérêts ».

100. Au sein du ministère de la Défense, suite à l'identification d'un conflit d'intérêts, la personne concernée est soit exclue du processus, soit ses obligations et responsabilités sont modifiées. Conformément aux dispositions de la Loi sur les marchés publics, chaque membre de la Commission d'évaluation des offres, après avoir pris connaissance de la liste des soumissionnaires, doit confirmer son impartialité par un affidavit.

101. L'EEG considère que si la notion de conflit d'intérêts est définie dans la loi, il existe un besoin crucial de conseils pratiques pour les PHFE, avec des exemples concrets de situations qui peuvent survenir lorsqu'elles travaillent au sein du gouvernement ou à son service. Cette question est abordée dans la recommandation sur la nécessité d'un code de conduite pour les PHFE (voir par. 68).

102. L'article 6 de la Loi sur les conflits d'intérêts réglemente l'obligation des responsables (ministres et secrétaires d'État) qui participent à une réunion d'un organe sur une question ayant trait à leur intérêt personnel, de déclarer cet intérêt personnel avant de prendre la parole à une telle réunion. Si le fait est connu du responsable, il est également tenu de faire une telle déclaration lorsque la réunion porte sur une question dont tout parti politique ou mouvement politique dont il est membre tire un avantage matériel. La notification sera consignée au procès-verbal ou au compte rendu de la réunion. Il n'existe pas de statistiques

sur le nombre de déclarations ad hoc qui ont été faites au cours des cinq dernières années. Ces déclarations ne concernent pas les conflits d'intérêt pouvant découler d'intérêts privés ou d'activités d'autres personnes étroitement associées aux PHFE (par exemple, les parents, associés, etc.).

103. L'EEG estime que les règles existantes concernant les conflits d'intérêts ad hoc et applicables aux ministres et secrétaires d'État sont plutôt limitées : la procédure semble s'en tenir à des déclarations faites au début d'une réunion, même si elles sont inscrites au procès-verbal, et ces déclarations ne comprennent pas les conflits d'intérêts pouvant survenir en raison du lien entre ces PHFE et d'autres personnes (conjointes et parents, par exemple). L'EEG considère donc qu'il est opportun de réviser les règles existantes afin d'obliger les ministres et les secrétaires d'État à déclarer les conflits d'intérêts à mesure qu'ils surviennent et de ne pas se limiter aux déclarations de patrimoine qu'ils font annuellement. En outre, les conseillers embauchés par un contrat régi par le code du travail et qui sont étroitement associés au processus décisionnel devraient être tenu par les mêmes obligations déclaratives car, contrairement aux conseillers recrutés comme fonctionnaires temporaires, ils n'ont aucune obligation de la sorte. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'une exigence de déclaration ad hoc soit introduite à l'égard des ministres, secrétaires d'État et tous les conseillers, sans distinction de statut, dans les situations de conflit entre intérêts privés et fonctions officielles, le cas échéant.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers

104. Les incompatibilités d'une charge publique avec certaines fonctions, occupations et activités sont régies par l'article 5 de la Loi sur les conflits d'intérêts. Les ministres et secrétaires d'État, c'est-à-dire les fonctionnaires au sens de ladite loi, ne peuvent exercer des fonctions, occupations et activités incompatibles avec leur fonction en vertu de la Constitution et d'autres lois. Un agent public ne peut être ni l'organe statutaire ni un membre d'un organe statutaire, ni un membre de l'organe de gestion, de contrôle ou de surveillance d'une personne morale exerçant une activité économique, sauf pour participer aux assemblées générales et aux réunions des membres. Les fonctionnaires ne doivent pas exercer d'activités commerciales.

105. Si les ministres et les secrétaires d'État exercent des fonctions, des occupations ou des activités au moment de leur nomination, ils sont tenus de mettre fin à ces fonctions, occupations ou activités dans les 30 jours suivant la date de leur nomination à un poste. Les restrictions susmentionnées ne s'appliquent pas : i) à une profession qui ne peut être exercée que par une personne physique ou dans des conditions légales ; ii) à l'appartenance au corps d'une personne morale en raison d'exigences légales ou de l'exercice de ses fonctions publiques ; iii) à la représentation de l'État dans les corps des personnes morales détenant une participation publique.

106. La Loi sur les conflits d'intérêts régit également la responsabilité des fonctionnaires en cas de non-respect ou d'infraction aux obligations et aux restrictions énoncées dans la Loi sur les conflits d'intérêts, y compris les sanctions qui peuvent être imposées aux agents publics en cas de non-respect ou d'infraction aux obligations ou aux restrictions.

107. La Loi sur les conflits d'intérêts ne comporte aucune restriction quant à la possession de produits des marchés financiers. Toutefois, les ministres et secrétaires d'État sont tenus, dans un délai de 30 jours à compter de leur entrée en fonction et pendant la durée de leur mandat chaque année avant le 31 mars, de présenter une déclaration écrite pour l'année civile précédente, décrivant leur patrimoine et celui de leur conjoint vivant sous le même toit (article 7(1)e, Loi sur les conflits d'intérêts). La notion de patrimoine, au sens de la loi précitée, comprend « la possession d'intérêts financiers ou d'autres actifs dont la valeur nominale dépasse 35 fois le salaire minimum ».

108. Si un poste ou une fonction est compatible avec l'exercice d'une fonction publique, les fonctionnaires sont tenus de déclarer la profession qu'ils exercent (relation de travail, relation de travail similaire ou relation de service public), les activités qu'ils exercent en plus de leurs fonctions officielles (article 7(1)(b)) et quelles fonctions ils exercent dans des organismes publics, des administrations locales, des organes de personnes morales exerçant une activité professionnelle et des organes d'autres personnes morales (article 7(1)(c)).

109. En ce qui concerne les fonctionnaires, la question des restrictions aux activités extérieures est traitée dans la Loi sur la fonction publique (article 112). Les fonctionnaires ne peuvent pas exercer d'activités commerciales ni d'activités identiques ou similaires à celles du descriptif de leur fonction qui soient rémunérées. Il existe un certain nombre d'exceptions au principe selon lequel ils ne peuvent pas exercer d'activités rémunérées supplémentaires, notamment la prestation de soins de santé, l'enseignement, la médiation dans les négociations collectives, la participation à un projet de coopération au développement de l'UE avec des pays partenaires et mis en œuvre par leur ministère pour le compte de l'UE et financés par l'UE. Ils doivent prouver, dans les 30 jours suivant leur entrée dans la fonction publique, qu'ils ont cessé (en particulier, la fin, la suspension et l'interruption) toute activité commerciale ou toute activité identique ou similaire à leurs fonctions au sein du gouvernement.

110. L'EEG note que la législation couvre les notions d'activités incompatibles avec les fonctions gouvernementales et les intérêts financiers détenus par les ministres et les secrétaires d'État. Toutefois, dans un souci de plus grande clarté et de lien avec les situations réelles, la législation devrait être complétée par des illustrations pratiques et la possibilité d'obtenir des conseils afin de s'assurer que les ministres et les secrétaires d'État sachent clairement comment gérer les activités extérieures et les intérêts financiers qu'ils peuvent avoir au moment de leur prise de fonctions. Cela devrait être expliqué dans un Code de conduite illustré par des exemples concrets et pertinents, spécifiquement destiné aux PHFE, et qui serait utilisé en séance d'information/formation obligatoire. Dans le même esprit, un conseil confidentiel devrait également être mis à disposition (voir les recommandations pertinentes aux par. 68 et 75).

Contrats avec les autorités étatiques

111. Dans l'exercice de leurs fonctions publiques, les ministres doivent s'abstenir de tout ce qui pourrait être en contradiction avec la présente Loi sur les conflits d'intérêts. À cette fin, ils ne peuvent nouer pour eux-mêmes, des proches, une autre personne physique ou morale (sauf dans les cas où un tel comportement fait partie de l'exercice de leurs fonctions publiques), aucune relation commerciale avec l'État, une entreprise publique, une

organisation budgétaire ou un organisme contributif fondé par une municipalité ou des autorités locales, toute autre personne morale ayant une participation publique, le Fonds national de la propriété ou toute autre personne morale fondée par l'État, les municipalités ou les collectivités territoriales.

112. En outre, les ministres ne peuvent acquérir des biens de l'État ou du Fonds national de la propriété par d'autres moyens que par voie d'appel d'offres public ou d'enchères publiques. Cela vaut également pour les personnes proches des ministres. En outre, un ministre ne peut conclure des accords de partenariat tacite ou acquérir des actions au porteur par tout autre moyen que par voie successorale.

113. Les autorités ont indiqué que les secrétaires d'État n'ont pas d'interdiction ou de restriction d'établir des relations contractuelles directes avec les autorités étatiques dans le cadre de leurs intérêts commerciaux. Toutefois, l'EEG note que les secrétaires d'État figurent sur la liste des fonctionnaires couverts par la Loi sur les conflits d'intérêts, ce qui signifie que les mêmes restrictions s'appliquant aux ministres devraient s'appliquer à eux. Cela démontre la nécessité d'une plus grande clarté en ce qui concerne cette catégorie de PHFE quant aux règles qui s'appliquent à elles. L'adoption d'un code de conduite pour toutes les PHFE y contribuerait certainement (voir paragraphe 68).

Cadeaux

114. Les ministres et secrétaires d'État ne doivent pas solliciter ou accepter de cadeaux ou d'autres dons ni inciter d'autres personnes à offrir des cadeaux ou d'autres avantages dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, conformément à la Loi sur les conflits d'intérêts. L'interdiction ne s'applique pas aux cadeaux offerts dans l'exercice de leurs fonctions ou aux cadeaux légalement offerts. La Loi sur les conflits d'intérêts ne donne aucune définition d'un cadeau et ne fixe aucune limite à sa valeur acceptable. Elle ne prévoit pas non plus de procédure pour le traitement ou le retour des cadeaux qui ne peuvent être acceptés. Ces questions sont généralement traitées au niveau des différents ministères. Cependant, à partir des exemples fournis, l'EEG note que les règlements internes semblent se concentrer sur l'offre de cadeaux par les ministères plutôt que sur l'acceptation de cadeaux par les PHFE.

115. L'article 5 du Code d'éthique de l'Office du gouvernement régit la question de la réception de cadeaux et autres avantages, les restrictions à l'obligation éventuelle de réciprocité pour d'éventuels services fournis ou avantages offerts, y compris l'acquisition d'actifs d'entités choisies. Toutefois, ce code ne s'applique qu'au personnel de l'Office du gouvernement et non au personnel des ministères.

116. En ce qui concerne les fonctionnaires (y compris les conseillers s'ils sont des « experts auprès d'un responsable constitutionnel » et donc considérés comme des fonctionnaires temporaires), la Loi sur la fonction publique dispose expressément qu'ils ne peuvent pas accepter de cadeaux ou autres avantages dans le cadre de leurs fonctions, à l'exception de ceux spécifiés par leur ministère et des cadeaux offerts lors de réunions et discussions officielles. Ils ne sont pas autorisés à réclamer des cadeaux et avantages ni à inciter une autre personne à offrir des cadeaux et avantages liés à l'exercice de leurs fonctions. Les autorités ont indiqué que le futur Code d'éthique des fonctionnaires couvrirait cette question et fournirait des exemples, mais qu'il ne fixerait aucun seuil.

117. L'EEG note que depuis la visite, une modification de la Loi sur les conflits d'intérêts a été adoptée le 31 janvier 2019 afin d'introduire l'obligation de déclarer les cadeaux ou autres avantages (tels que l'utilisation de biens immobiliers et mobiliers appartenant à un tiers) si la valeur des cadeaux ou avantages d'un donateur ou la valeur d'un cadeau dépasse 10 fois le salaire minimum (520 euros en 2019). Cette modification devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

118. Les échanges de l'EEG au cours de la visite ont révélé que la notion de cadeau manquait de clarté. Bien que le principe soit qu'aucun cadeau ne devrait être accepté par les PHFE, il ne s'agit pas d'une interdiction absolue et il existe des exceptions. Toutefois, il n'existe aucune définition pratique des cadeaux qui peuvent être considérés comme acceptables par les ministres et les secrétaires d'État, conformément à la Loi sur les conflits d'intérêts. De la même façon, pour les PHFE qui relèvent de la Loi sur la fonction publique, le principe de l'absence de cadeaux n'est pas sans exception. Évidemment, dans l'état actuel des choses, cela peut donner lieu à différentes interprétations quant aux cadeaux qui devraient être refusés ou ceux qui peuvent être acceptés. De plus, il n'existe pas de registre pour les cadeaux reçus de la part des PHFE. Même en supposant que certains ministères disposent d'une réglementation sur les cadeaux, l'EEG n'a pas été convaincue, d'après les informations recueillies, que cela est suffisant pour transmettre un message clair à l'ensemble des PHFE et au public quant aux cadeaux considérés comme acceptables ou non.

119. De plus, au moment de la visite, aucun seuil sur la valeur des cadeaux ou sur le montant annuel des cadeaux provenant d'une même personne n'était défini par la loi (ou dans le futur Code d'éthique des fonctionnaires). L'amendement à la Loi sur les conflits d'intérêts adopté par le Conseil national en janvier 2019 et devant entrer en vigueur en janvier 2020, prévoit des seuils pour les cadeaux et autres avantages. Toutefois, l'EEG s'inquiète du fait que les seuils semblent beaucoup trop élevés (5 200 euros), ce qui entravera l'efficacité réelle de l'amendement.

120. L'EEG considère que l'ensemble de la situation appelle plus de précision et une transparence accrue. Il serait possible d'obtenir plus de clarté grâce à des conseils pratiques pour préciser ce que la loi entend par dons acceptables. À cet égard, l'EEG souligne également que d'autres États membres du GRECO utilisent souvent des seuils de (faible) valeur afin d'établir des limites strictes aux cadeaux et autres avantages, ce dont les autorités pourraient s'inspirer. Une plus grande transparence apparaît d'autant plus importante dans le contexte actuel et face à l'ampleur de la méfiance à l'égard des politiciens exprimée par le public lors des récentes manifestations de masse appelant à une intégrité accrue. Le meilleur moyen d'y parvenir serait de mettre en place un mécanisme de registre et une obligation pour les PHFE d'enregistrer tout cadeau qu'ils pourraient recevoir dans leur capacité professionnelle. Ce système devrait être mis en place de manière à ce que le public soit régulièrement informé des cadeaux reçus par les PHFE et de l'identité des donateurs. Par conséquent, **le GRECO recommande d'établir des règles plus strictes en matière de cadeaux et autres avantages pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, sous la forme de directives pratiques pertinentes, de l'obligation de déclaration des cadeaux et autres avantages et d'information du public.**

Utilisation abusive de ressources publiques

121. Le Code pénal prévoit des sanctions pour diverses actions des agents publics par lesquelles ils abusent de leur position ou de leur fonction, telles que le détournement de fonds (article 213), l'utilisation non autorisée de biens étrangers (article 215), la fraude (article 221), la fraude au crédit (article 222), la fraude aux subventions (article 225), la violation des obligations dans la gestion des biens étrangers (article 237), les entreprises non autorisées (article 251), la liquidation abusive (article 251b), l'usage illicite d'information dans les transactions commerciales (article 265), les comportements frauduleux dans les marchés publics et les enchères publiques (article 266-268), l'abus de pouvoir (article 326), les entraves au rôle des agents publics (articles 327-327a) et, d'une manière générale, les infractions de corruption (articles 328-336b).

Utilisation abusive d'informations confidentielles

122. En vertu de l'article 4(2)a de la Loi sur les conflits d'intérêts, les ministres et les secrétaires d'État ne peuvent pas utiliser les informations recueillies dans l'exercice de leurs fonctions ou en rapport avec celles-ci pour obtenir des avantages en leur faveur ou en celle de personnes proches ou d'autres personnes physiques ou morales ; cela ne s'applique pas aux activités ou tâches résultant de leur exercice d'une fonction publique.

123. De même, la Loi sur la fonction publique stipule que les fonctionnaires doivent respecter le secret sur les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leurs fonctions et qui ne doivent pas être divulgués dans l'intérêt de la fonction publique (article 111(1)c)).

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

124. Les restrictions après la cessation des fonctions applicables aux ministres et secrétaires d'État en ce qui concerne l'emploi ou d'autres activités rémunérées ou non et les fonctions de représentation dans les entreprises privées sont régies par la Loi sur les conflits d'intérêts (article 8) : tout agent public qui, à tout moment au cours des deux années précédant la fin de son mandat, autorise l'octroi d'aides publiques aux personnes physiques ou morales, accorde ou approuve une subvention ou un avantage à ces personnes ou délie celles-ci des règlements ou actes juridiques généralement obligatoires - ou qui doit approuver ou prendre une décision à cet égard - n'est pas autorisé, dans les 12 mois suivant son départ de fonction, à : a) occuper un emploi auprès de ces personnes et percevoir un salaire supérieur à dix fois le salaire minimum ; b) devenir membre du conseil d'administration, de contrôle ou de surveillance de ces personnes ; c) devenir associé, membre ou actionnaire de ces personnes ; d) conclure avec ces personnes un contrat de procuration ou de mandat, un contrat de commission, un contrat de courtage ou de représentation commerciale, un contrat de partenariat tacite ou un contrat de donation. En outre, la même interdiction s'applique aux responsables qui, au cours des deux années précédant la fin de leur mandat, a) concluent un contrat avec un prestataire dans le cadre d'une procédure de passation de marchés publics exécutée au-delà d'un certain seuil ; b) détiennent la compétence de fondateur à l'égard des personnes morales.

125. En cas de cessation de leurs fonctions, les responsables, tels que les ministres, ont l'obligation d'obtenir un consentement préalable pour toute activité prévue ou en cours. À l'issue de la première année suivant la fin de leur mandat, ils doivent présenter, sous 30 jours, une déclaration écrite pour l'année civile échue indiquant : a) la personne avec laquelle ils

étaient employés ou avec laquelle ils entretenaient des relations similaires ; b) la personne morale dont ils étaient membres du conseil de direction, de contrôle ou de surveillance ; c) les personnes morales dont ils sont devenus membres, actionnaires ou associés ; d) les personnes avec qui ils ont conclu une procuration ou des accords similaires.

126. Il ne semble pas exister de règles concernant les fonctionnaires et les conseillers employés dans le cadre d'un contrat de droit privé, à l'exception d'une clause standard dans les contrats de droit du travail sur la non-divulgence d'informations et le principe selon lequel les fonctionnaires ne sont pas censés divulguer des informations confidentielles (voir section précédente, par. 123).

127. L'EEG note l'existence de restrictions après la cessation des fonctions, applicables aux ministres et secrétaires d'État. Toutefois, leur portée semble plutôt limitée puisqu'elles ne semblent s'appliquer que lorsqu'un ministre ou un secrétaire d'État a déjà pris part à des opérations particulières (p. ex. subventions, décisions particulières, etc.) à l'égard d'un futur employeur potentiel. De l'avis de l'EEG, les restrictions applicables après la cessation des fonctions devraient aller plus loin et couvrir également les situations postérieures à l'emploi dans lesquelles le savoir-faire particulier d'un ministre peut entraîner des conflits d'intérêts potentiels quant à des emplois futurs (c'est-à-dire lorsqu'il occupe un emploi dans un domaine qui relève de sa compétence ou lorsqu'il a pu influencer des décisions ministérielles récentes). En outre, l'EEG tient à souligner qu'il convient d'établir des règles sur les restrictions applicables après la cessation des fonctions pour les conseillers et tous les hauts-fonctionnaires étroitement associés à de hautes fonctions de l'exécutif (tels que les secrétaires généraux et les hauts-fonctionnaires travaillant directement avec un ministre ou un secrétaire d'État). Elle a déjà noté que les secrétaires d'État et les conseillers pouvaient être nommés directement en provenance du secteur privé afin de travailler au sein du gouvernement dans leur domaine de compétence, sans qu'il soit procédé à un contrôle formel de l'intégrité, ce qui a donné lieu aux recommandations aux paragraphes 36 et 47. Inversement, ces derniers peuvent librement retourner dans le secteur privé immédiatement après avoir quitté le secteur public. De même, les hauts fonctionnaires qui ont acquis une expérience directe des affaires publiques peuvent être un atout pour les entreprises et, afin d'éviter toute influence indue sur eux avant de rejoindre le secteur privé et pendant qu'ils sont encore au gouvernement, certaines règles concernant les restrictions applicables après la cessation des fonctions seraient de mise. De plus, les règles existantes pour les ministres et les secrétaires d'État, bien qu'elles soient positives, devraient être élargies pour couvrir le lobbying auprès du gouvernement immédiatement après la cessation des fonctions.

128. Ces règles doivent également s'appliquer à la situation particulière où les PHFE se verraient offrir un emploi impliquant une activité de lobbying auprès du gouvernement, juste après l'avoir quitté²⁹. Cela pourrait, par exemple, prendre la forme de périodes de carence lorsque les fonctionnaires ont l'intention de travailler dans des secteurs spécifiques en lien avec leurs connaissances particulières ou lorsqu'ils ont été actifs dans la réglementation de questions connexes, et de déclarations avant d'accepter un emploi à partir du moment où ils quittent leurs fonctions gouvernementales. En outre, cette question devrait être examinée en lien avec l'absence de règles sur les contacts des PHFE et des tiers (voir le par. 89). En

²⁹ Consulter la [Recommandation du Comité des Ministres aux États membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique](#), qui fait mention comme mesure éventuelle d'une « période de carence », à savoir une période requise « avant qu'un agent public puisse devenir un lobbyiste après avoir quitté la fonction publique ».

conséquence, le GRECO recommande (i) que les restrictions applicables après la cessation des fonctions soient élargies en ce qui concerne les ministres et les secrétaires d'État et soient édictées pour les conseillers et les hauts-fonctionnaires impliqués dans de hautes fonctions de l'exécutif et (ii) que les règles concernant les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif empêchent expressément toute activité de lobbying auprès du gouvernement pendant un certain temps après leur départ du gouvernement.

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

Obligations déclaratives

129. Les ministres et les secrétaires d'État sont tenus de déclarer leur patrimoine et la détention d'intérêts financiers, leurs sources de revenus et leurs dettes, conformément à l'article 7(1) de la Loi sur les conflits d'intérêts. Les déclarations de patrimoine doivent être soumises dans les 30 jours suivant leur entrée en fonction et pendant la durée de leur mandat chaque année avant le 31 mars pour l'année civile précédente.

130. Au sens de la Loi sur les conflits d'intérêts, on entend par « patrimoine » : a) les biens immobiliers, à usage résidentiel et non résidentiel ; b) les biens mobiliers, dont la valeur usuelle excède 35 fois le salaire minimum³⁰ ; c) les droits de propriété ou autres actifs dont la valeur nominale excède 35 fois le salaire minimum ; ou d) les dettes dont l'objet est le paiement en espèces d'une valeur nominale excédant 35 fois le salaire minimum.

131. Les cadeaux ne sont pas répertoriés dans la déclaration, car il est interdit d'accepter des cadeaux et d'autres avantages dans le cadre de l'exécution de ses fonctions (alinéa 4(2)b) de la Loi sur les conflits d'intérêts) ; il existe une présomption qu'aucun cadeau n'a été accepté. Quant aux cadeaux qui ne sont pas visés par l'interdiction (par exemple, ceux qui sont habituellement acceptés dans l'exercice d'une charge publique ou par la loi), ils sont déclarés comme faisant partie des biens immobiliers, mobiliers ou droits de propriété ou autres biens (voir aussi la section sur les cadeaux, par. 114-120).

132. Les fonctionnaires sont tenus d'indiquer dans leur déclaration de patrimoine leurs propres biens ainsi que ceux de leur conjoint et des mineurs vivant sous le même toit, y compris les données personnelles relatives au titre, au nom, au prénom et à l'adresse permanente.

133. Toutes les déclarations de patrimoine des agents publics sont publiées sur le site internet du Conseil national. Les données personnelles des agents publics sont fournies ou divulguées dans les limites suivantes : nom, prénom et fonction qu'ils exercent. Cela ne s'applique pas aux biens et aux données personnelles des conjoints et des enfants mineurs vivant sous le même toit que les fonctionnaires. En outre, la Commission sur l'incompatibilité des fonctions, qui est chargé de surveiller les déclarations (voir la section suivante), tient un registre supplémentaire afin de vérifier l'exhaustivité des déclarations. Ce registre contient des informations sur le type de fonction, le nom de l'agent public et la date de soumission de sa déclaration de patrimoine.

³⁰ Le salaire mensuel minimum en République slovaque était d'environ 520 euros en 2019 ; par conséquent, le montant de référence de 35 fois le salaire minimum est de 18 200 EUR.

134. En ce qui concerne les conseillers des membres du gouvernement, qui sont des « conseillers de responsables constitutionnels » et sont assimilés aux fonctionnaires, et les secrétaires généraux, ils présentent des déclarations de patrimoine dans les 30 jours suivant leur nomination et au plus tard le 31 mars de chaque année pour l'année civile précédente (Loi sur la fonction publique). Elles doivent inclure des renseignements sur les biens immobiliers et mobiliers, les droits de propriété et les autres biens (paragraphe 114(2)). Si les biens mobiliers et les autres biens de valeur doivent être évalués, les biens immobiliers ne sont pas soumis à une telle obligation. Il existe une exigence supplémentaire pour les hauts fonctionnaires du gouvernement (« poste d'une importance extraordinaire »), ces derniers doivent déclarer solennellement qu'ils n'ont pas connaissance de personnes vivant dans leur ménage qui auraient des revenus considérés comme non imposables ou d'origine malhonnête. Si les conseillers qui sont assimilés aux fonctionnaires doivent produire des déclarations de patrimoine, cela ne semble pas être le cas des conseillers qui viennent du secteur privé et sont recrutés par contrats de droit privé ; cela devrait être rectifié (voir la recommandation concernant le statut des conseillers par. 47).

135. Au cours de la visite, l'EEG a appris que les informations tirées des déclarations de patrimoine mises à la disposition du public par le Conseil national étaient plutôt limitées et que, par exemple, elles n'incluaient pas la valeur des biens immobiliers ou mobiliers et ne donnaient guère plus d'informations que la classification du bien. Il est donc difficile de savoir si un bien décrit (un immeuble d'habitation, par exemple) une année est en fait le même l'année suivante. Depuis la visite de l'EEG, une législation a été adoptée afin de s'assurer que davantage d'informations soient déclarées par les agents publics au sens de la Loi sur les conflits d'intérêts, et donc par les ministres et, en principe, les secrétaires d'État. Toutefois, l'EEG est frappée par le seuil de 35 fois le salaire minimum pour déclarer des actifs, qui est jugé trop élevé. De la même manière, le seuil à partir duquel les fonctionnaires doivent déclarer leur biens meubles, droits fonciers et autres biens est également trop élevé (35 000 euros). En conséquence, dans le contexte actuel, l'EEG est d'avis que pour que le système de déclaration contribue à la transparence de la vie publique, les autorités devraient le réviser de manière à renforcer les exigences de déclaration, notamment en abaissant les seuils existants, et à accroître la transparence vis-à-vis du public, afin de contribuer à une meilleure confiance du public envers les PHFE. Il convient donc de trouver un équilibre entre le droit à la vie privée des PHFE et la nécessité d'une transparence accrue en raison de leurs fonctions exécutives (voir la recommandation au par. 142).

Mécanismes de contrôle

136. Les membres du gouvernement et les secrétaires d'État soumettent leurs déclarations de patrimoine à la Commission du Conseil national sur l'incompatibilité des fonctions. Elle emploie un secrétaire de Commission et un assistant, et un collaborateur externe qui est juriste. La Commission elle-même compte 15 membres³¹. Elle présente au Conseil national des rapports sur les résultats des examens effectués.

137. Dans la pratique, les vérifications sont effectuées par le secrétariat de la Commission et se limitent à l'exhaustivité et au caractère adéquat des déclarations. Le secrétariat peut recouper les informations contenues dans les déclarations avec les données des répertoires d'entreprises et d'autres registres publics. En cas de doute, la Commission peut demander des

³¹ Ressources financières : le Bureau du NRSR est une organisation budgétaire de l'État. Budget annuel - Recettes : 1 280 000 EUR – Résultats : 39 681 953 EUR.

explications au fonctionnaire concerné. L'EEG a été informée au cours de la visite que cela représentait un tiers des déclarations. Si l'explication n'est pas suffisante, la Commission est autorisée à engager une procédure en vertu de l'article 9 de la Loi sur les conflits d'intérêts. Lorsqu'il s'agit de ne pas présenter la déclaration dans les délais, de fournir des informations incomplètes ou incorrectes, cette procédure peut donner lieu à l'imposition d'amendes (un mois de salaire pour n'avoir pas présenté une déclaration dans les délais, trois mois de salaire pour avoir fourni des informations incomplètes ou incorrectes dans la déclaration. La décision de la Commission doit être adoptée par résolution à la majorité simple, à l'exception d'une décision d'interruption des travaux qui requiert une majorité des trois cinquièmes au Conseil national. Le vote de la Commission est public.

138. L'évaluation des déclarations de patrimoine en vertu de la Loi sur la fonction publique est régie par l'article 115. Le secrétaire général examine ou fait examiner l'exhaustivité de la déclaration de patrimoine et, au besoin, demande par écrit au fonctionnaire de fournir des précisions ou de compléter sa déclaration de patrimoine dans les 30 jours suivant la remise de cette injonction. S'il existe des motifs raisonnables de vérifier la véracité des données déclarées, le fonctionnaire est également tenu de fournir, s'il s'agit de biens immobiliers, une preuve du mode et de la date de leur acquisition, du coût de leur acquisition et, dans le cas de biens auto-construits, des frais de construction engagés. S'il existe des doutes raisonnables quant à la véracité des données déclarées, le fonctionnaire est également tenu de fournir des données sur les biens mobiliers et les droits de propriété et autres biens, même si leur valeur totale est inférieure à 35 000 euros.

139. Si, sur la base d'une déclaration de patrimoine, il existe un doute quant au fait que les gains d'actifs du fonctionnaire dépassent la valeur totale de son salaire et de ses autres revenus quantifiés, le fonctionnaire est tenu de quantifier leur valeur ou de prouver leur origine. Pour s'acquitter de cette obligation, le Secrétaire général accordera au fonctionnaire un délai raisonnable d'au moins 60 jours.

140. En outre, selon la Loi sur la preuve de l'origine (Coll. 101/2010), s'il s'avère qu'une personne possède des biens dont elle ne peut justifier l'origine, le procureur de la République peut réclamer « une décision de saisie de biens obtenus à partir de revenus illicites ». Toutefois, l'EEG a appris qu'un tel recours n'a jamais été entrepris. Elle note également que son seuil d'application (à 480 000 euros) apparaît assez élevé.

141. L'EEG note que le mécanisme de vérification existant géré par la Commission du Conseil national sur l'incompatibilité des fonctions est plutôt limité et s'en tient essentiellement aux contrôles formels. Cela est en partie dû aux ressources limitées de la Commission, notamment en termes de personnel disponible pour effectuer les contrôles ; cela a déjà été souligné dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle sur la République slovaque puisque le mécanisme de vérification est commun aux députés (également fonctionnaires dans le cadre de la Loi sur les conflits d'intérêts). Pour qu'une vérification significative ait lieu et serve une meilleure transparence, l'organisme chargé de cette vérification devrait entreprendre plus que des vérifications superficielles et, à cette fin, devrait, notamment, disposer de ressources suffisantes et de meilleurs moyens d'audit. En outre, alors que certaines PHFE ont été invitées à fournir des informations à la Commission pour justifier des informations peu claires dans leurs déclarations de patrimoine, l'EEG a été informée de quelques sanctions imposées aux PHFE à la suite de la vérification de leurs

déclarations de patrimoine. Depuis 2016, deux ministres ont reçu des amendes pour avoir rempli de manière incorrecte ou incomplète leurs déclarations.

142. Compte tenu de ce qui précède à la fois sur les déclarations et leur vérification, **le GRECO recommande de renforcer le système de déclaration de patrimoine des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (i) en abaissant les seuils au-delà desquels les actifs doivent être déclarés et en rendant publiques davantage d'informations contenues dans les déclarations de patrimoine ; (ii) en garantissant que des vérifications adéquates soient effectuées, y compris par des ressources adéquates et des moyens d'audit renforcés de l'organe de contrôle, et des sanctions appliquées.**

Mécanismes de responsabilisation et de répression

Poursuites pénales et immunité

143. Les membres du gouvernement, les secrétaires d'État ou les autres PHFE ne jouissent d'aucune immunité ni d'aucun privilège procédural. Il n'existe pas de procédure pénale spéciale pour les PHFE. Toutefois, pour certains crimes que les PHFE peuvent commettre, la compétence matérielle incombe au tribunal pénal spécialisé, comme le prévoit l'article 14 du Code de procédure pénale (Loi sur les conflits d'intérêts).

144. L'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NAKA) a inculpé quatre fonctionnaires au cours de la période en question, dont deux affaires impliquant des ministres (abus de pouvoir d'un fonctionnaire dans le cadre d'un délit de mise en danger du secret commercial, bancaire, postal, fiscal et des télécommunications, ainsi que pour atteinte aux droits étrangers et conduite répréhensible par un agent public dans le cadre d'une fraude aux marchés publics), dans un cas impliquant un chef du Bureau de la fonction publique des réserves matérielles de l'État de la République slovaque (abus de pouvoir d'un agent de l'État dans le cadre d'un délit de violation des obligations en matière d'administration des biens étrangers) et dans un cas impliquant un consultant du Premier ministre (corruption indirecte).

145. Un conseiller du Premier ministre (2010-2012), M.N., et un autre fonctionnaire du gouvernement, I.N., ont été condamnés pour corruption indirecte (article 336(1) du Code pénal, avec complicité en vertu de l'article 20 du Code pénal) par un jugement du tribunal pénal spécialisé le 12 août 2014 et confirmé par la Cour suprême le 18 juin 2015. En 2011, M.N. a d'abord organisé une réunion avec le Directeur de l'Office du gouvernement afin d'obtenir un financement du gouvernement pour les travaux de construction d'un centre sportif de biathlon. Une réunion a ensuite été organisée avec le Premier ministre au cours de laquelle le financement a été convenu. Une demande officielle de financement a ensuite été présentée à l'Office du gouvernement et au ministère de l'Éducation et du Sport. Cette demande a été suivie par M.N. et I.N. Ils ont demandé au bénéficiaire de la subvention un pot-de-vin équivalant à au moins 10 % du montant de la subvention (300 000 euros de la part de l'Office du gouvernement), afin d'obtenir une subvention supplémentaire du ministère de l'Éducation et du Sport (1,3 million d'euros). Le tribunal pénal spécialisé a infligé à M.N. une peine de prison inconditionnelle de 18 mois et à I.L. une peine de prison inconditionnelle de 15 mois. Dans le même temps, une amende de 15 000 euros leur a été infligée. Au moment de l'infraction, M.N. était conseiller du Premier ministre et, à ce titre, était une PHFE, comme l'ont reconnu les autorités.

146. Dans une décision finale de la Cour suprême du 15 novembre 2018, deux anciens ministres (ministres successifs de la Construction et du Développement régional) ont été reconnus coupables d'avoir falsifié un appel d'offres en 2007, de sorte que l'appel a été remporté par le seul soumissionnaire, un consortium de sociétés liées au dirigeant du parti politique auquel le ministre était affilié. Ils n'ont pas été condamnés pour corruption, mais pour abus de pouvoir et pratiques illégales lors d'une procédure de passation de marchés publics. M.J., ministre en fonction au moment de l'appel d'offres, a été condamné à une peine d'emprisonnement inconditionnelle de 12 ans, à une peine de 30 000 euros et à l'interdiction d'emploi, de profession ou de fonction publique pendant une période de cinq ans. I. Š., qui était un haut fonctionnaire du ministère au moment de l'appel d'offres et qui a ensuite remplacé M.J. en tant que ministre, a été condamné à une peine d'emprisonnement inconditionnelle de 9 ans, à une amende de 30 000 euros et à l'interdiction de tout emploi, profession ou charge publique pendant une période de cinq ans.

147. Bien que l'EEG se félicite du fait que les ministres puissent être poursuivis selon la procédure pénale ordinaire, elle note que l'affaire impliquant des ministres a pris 10 ans du début à la fin. En outre, elle a entendu des interlocuteurs exprimer certaines frustrations parce qu'un certain nombre d'accusations ont dû être abandonnées en raison de la prescription des infractions, et que de nombreux actes répréhensibles n'ont pu être détectés. Une autre affaire relative à des contacts entre un homme d'affaire et des politiciens, y compris du gouvernement, dans un but de corruption a été mise à jour en 2011 et est toujours en cours (voir par. 14). Un autre aspect dont l'EEG a été informée est que l'organe spécialisé dans les enquêtes sur la corruption de la police, connu sous le nom de NAKA, et le Bureau spécial du procureur s'occupent de toutes les affaires de corruption, indépendamment de leur complexité et des sommes en jeu. Certains interlocuteurs ont estimé que cela pouvait entraver sa capacité à traiter rapidement et efficacement les affaires plus complexes de corruption. En outre, se concentrer sur des affaires de corruption plus complexes pourrait nécessiter une spécialisation et une formation plus poussées des agents de police qui s'attaquent à ces affaires. À cet égard, l'EEG considère que le mandat du NAKA et/ou ses capacités pourraient faire l'objet d'une réflexion afin d'améliorer l'efficacité des enquêtes dans les affaires de corruption les plus complexes.

Mécanismes de répression non pénale

148. Les procédures relatives à la protection de l'intérêt général et à la prévention des conflits d'intérêts entre responsables (président, membres du gouvernement et secrétaires d'État) sont régies par les articles 9 à 11 de la Loi sur les conflits d'intérêts. La Commission du Conseil national sur l'incompatibilité des fonctions est chargée de mener à bien ces travaux.

149. Si des infractions ont été constatées, la Commission, soit de sa propre initiative, soit à la suite d'une plainte motivée à l'encontre d'un agent public, engage une procédure de protection de l'intérêt général. La décision de la Commission sur l'incompatibilité des fonctions doit être adoptée à la majorité des trois cinquièmes au moins des membres actuels la Commission – dans le cas contraire, la procédure sera suspendue. Le quorum de la Commission est constitué par la majorité simple de ses membres.

150. Les sanctions et mesures sont régies par les paragraphes 9(6) à (10) de la Loi sur les conflits d'intérêts. Elles vont de l'abandon des activités extérieures incompatibles avec les fonctions à des amendes pouvant atteindre jusqu'à 12 fois le salaire d'un fonctionnaire en cas

d'informations inexactes ou d'omission d'informations. Si le fonctionnaire n'a pas respecté les dispositions de la loi ou fourni des informations ou des renseignements inexacts et ne donne pas d'explications suffisantes, il risque la révocation.

151. La responsabilité disciplinaire des fonctionnaires (y compris les conseillers qui sont « experts auprès d'un responsable constitutionnel ») est régie par la Loi sur la fonction publique, plus précisément par les articles 117 à 121. Le Secrétaire général du Bureau de la fonction publique de chaque ministère est responsable de l'exécution de ces procédures. Tout manquement à la discipline de la part d'un fonctionnaire est examiné par le secrétaire général dont relève le fonctionnaire en question, de sa propre initiative ou à la demande d'un supérieur. Le supérieur peut déposer une telle requête dans les 15 jours suivant la date à laquelle il a eu connaissance de l'infraction à la discipline (paragraphe 118(1) de la Loi sur la fonction publique). En cas d'infraction grave à la discipline, le Bureau de la fonction publique peut révoquer le fonctionnaire sur le champ. Pour ce qui concerne les conseillers recrutés avec un contrat de droit privé, les règles découlant du code du travail s'appliqueraient à eux. Une fois encore cette question devrait être harmonisée pour l'ensemble des conseillers en lien avec une clarification de leur statut comme il découle de la recommandation au par. 47.

152. Le Défenseur public des droits (médiateur) est un organe indépendant qui protège les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques et morales dans les procédures devant les autorités publiques et d'autres autorités étatiques, si leur comportement, leur prise de décision ou leur inaction est contraire au cadre juridique. Dans les cas prévus par la loi, le Défenseur public des droits peut être impliqué dans la gestion disciplinaire des personnes agissant au sein des autorités publiques si elles ont violé un droit fondamental ou la liberté des personnes physiques et morales. Toutes les autorités publiques doivent apporter au Défenseur public des droits la coopération nécessaire.

153. Les autorités n'ont pas été en mesure de fournir de statistiques sur les procédures disciplinaires autres que les procédures pénales concernant les PHFE. L'EEG considère que cette opacité n'est pas de nature à améliorer la confiance du public dans le strict respect des règles d'intégrité par les PHFE. À cet égard, elle renvoie à sa recommandation relative à un code de conduite pour les PHFE qui devrait s'accompagner d'une mise en œuvre appropriée (voir paragraphe 68).

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

Aperçu de différents services répressifs

154. En droit interne, aucun organisme n'est techniquement défini comme une autorité chargée de l'application de la loi (LEA) ; il s'agit plutôt d'individus dotés d'une autorité répressive. En vertu de l'article 10(1) du Code de procédure pénale (CCP), les procureurs et les agents de police sont habilités à faire respecter la loi. Le ministère public dispose d'un personnel et d'une chaîne de commandement distincts, ce qui a déjà été abordé dans le Rapport du quatrième cycle d'évaluation.

155. Quant aux policiers, ils sont définis à l'article 10(8), (9) et (10) du Code de procédure pénale. Cette catégorie comprend les enquêteurs et autres agents des forces de police, ainsi que, en autres, des agents des douanes du Bureau d'enquête de l'administration financière³² et des agents de la police militaire pour les infractions pénales commises par des membres des forces armées. La présente évaluation portera donc essentiellement sur les Forces de police qui s'occupent du maintien de l'ordre dans le pays.

Organisation et responsabilité de certains services répressifs/services de police

156. Les Forces de police sont composées de la direction générale principale, de 8 directions régionales et de 53 directions de district. Des départements de police criminelle (CPD) sont établis au sein de chaque direction de district. La police comprend plusieurs services, dont le Bureau de la police des frontières et des étrangers et l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NAKA). Le Présidium de la police, son organe directeur, fait partie de la structure organisationnelle du ministère de l'Intérieur.

157. L'indépendance opérationnelle des enquêteurs de police est garantie par l'article 201(3) du Code de procédure pénale, l'article 7(1) de la Loi n°171/1993 Coll. sur les forces de police telle qu'amendée (ci-après Loi sur les forces de police ou PFA) et l'article 26 du Règlement du ministre de l'Intérieur n°175/2010. Tous les policiers doivent être politiquement neutres et agir d'une manière qui ne soulève aucun doute quant à leur préférence pour un parti politique ou un mouvement politique (art. 48(5) de la Loi n°73/1998 Coll. sur la fonction publique des membres des forces de police, du Service de renseignement slovaque, des gardes pénitentiaires et judiciaires de la République slovaque et de la police des chemins de fer, telle qu'amendée par des règlements ultérieurs, ci-après Loi sur la fonction publique des forces de police ou Loi n°73/1998). En outre, en vertu de l'article 2 du Règlement du ministre de l'Intérieur n°3/2002 relatif au Code d'éthique des fonctionnaires de police, tel qu'amendé, « un fonctionnaire de police exerce ses fonctions indépendamment de tout facteur religieux, racial, national, social, politique, de classe ou autre facteur extérieur ».

158. Conformément à la Loi sur les forces de police, l'activité de la police est subordonnée au contrôle du Conseil national et du gouvernement (art. 1(2) de la Loi sur les forces de police). Le chef de la police, qui est nommé et révoqué par le ministre de l'Intérieur, est responsable devant le ministre (article 6 de la PFA).

³² Comme convenu par le GRECO, les services administratifs des douanes et les autorités fiscales sont exclus du cinquième cycle d'évaluation.

159. En novembre 2018, le nombre total de membres de la police était de 22 000. Le pourcentage global d'hommes et de femmes en tant que catégorie statistique n'est pas conservé. En ce qui concerne les agents de police qui occupent des postes plus élevés, la répartition est la suivante :

	hommes	femmes	total
Agent habilité	1 004 (75%)	337 (25%)	1 341
Enquêteur	746 (67%)	356 (33%)	1 102
Enquêteur sénior	160 (75%)	55 (25%)	215
Enquêteur sénior spécialisé	140 (75%)	45 (25%)	185
Total	2 050 (72%)	793 (28%)	2 843

Accès à l'information

160. L'accès à l'information ainsi que les restrictions légales concernant l'accès à l'information relative à l'activité des forces de police sont fixés par le Code de procédure pénale. Dans le cadre des procédures pénales, certaines catégories de personnes désignées sont autorisées à obtenir des informations sur les procédures pénales en raison de leur situation procédurale.

161. Plus généralement, les forces de police informent le public des procédures pénales prévues par le Code pénal, en fournissant des informations aux médias. Toutefois, ce faisant, elles doivent respecter la protection des informations classifiées, des secrets d'affaires, du secret bancaire, du secret fiscal, du secret postal ou du secret des télécommunications. Le public et les médias sont informés sur des affaires spécifiques conformément à l'article 6 du Code de procédure pénale. Pour obtenir des informations particulières dans le cadre de procédures pénales la Loi sur la liberté d'information peut également être utilisée (voir par. 76 à 80).

Confiance du public envers les services répressifs

162. Selon les autorités, la corruption dans les forces de police est un phénomène très latent. Les autorités soulignent que la manière dont les policiers sont impliqués dans la corruption est complexe et difficile à documenter, puisqu'elle implique un groupe spécifique d'auteurs familiers avec les tactiques et techniques criminelles, les procédures et les méthodes d'enquête.

163. Selon l'[Eurobaromètre sur la corruption](#) pour 2017, 45 % des personnes interrogées estiment que l'acceptation de pots-de-vin et l'utilisation du pouvoir à des fins personnelles sont largement répandues dans la police, au-dessus de la moyenne de l'UE qui est de 31 %.

Syndicats et organisations professionnelles

164. Les fonctionnaires de police, en fonction de leurs intérêts, sont organisés au sein de l'Association des syndicats de police de la République slovaque, qui compte 9 400 membres, et du Nouveau syndicat de la police, qui compte environ 400 membres.

Politique anticorruption et d'intégrité

Stratégie de lutte contre la corruption et mise en œuvre

165. Conformément à la politique gouvernementale de lutte contre la corruption, un Plan stratégique de lutte contre la corruption en République slovaque a été approuvé, en accord avec le Présidium des forces de police, par une Résolution du Gouvernement de la République slovaque n°517 du 10 août 2011, et plusieurs fois actualisé par la suite ; il a été suivi par un Plan d'action sur l'état de droit en 2015, qui ne concernait toutefois pas spécifiquement la prévention de la corruption dans la police. Il n'est plus en vigueur.

166. L'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NAKA), en tant que principale autorité répressive en matière d'infractions de corruption, a été largement impliquée dans la prévention de la corruption. Jusqu'à récemment, toutes les politiques fondamentales de lutte contre la corruption étaient élaborées sous le ressort de l'agence. Toutefois, en créant le Service de la prévention de la corruption au sein de l'Office du gouvernement en 2017, les pouvoirs en question ont été largement délégués à ce département.

167. L'EEG note que la situation actuelle est telle que décrite au paragraphe 52 et que le Service de la prévention de la corruption de l'Office du gouvernement est désormais en charge de la Politique de lutte contre la corruption qui doit couvrir tous les domaines. L'EEG note qu'il n'existe aucun chapitre consacré à la corruption dans la police dans ce document de politique publique. En outre, il croit comprendre qu'il n'existe pas de document stratégique spécifique axé sur la corruption affectant la police et fondé sur des évaluations spécifiques des risques effectuées au sein de la police (voir par. 176). Bien que l'EEG ne conteste pas l'intérêt d'un document politique global sur la prévention de la corruption, celui-ci devrait être complété par une stratégie spécifique et opérationnelle visant à répondre aux risques établis en rapport avec la police, fondée sur des évaluations des risques qui mettraient en lumière les domaines de risque particuliers et la recherche de moyens pour y remédier. Cela devrait aller de pair avec un suivi structuré de la mise en œuvre de ces mesures. Si l'EEG croit comprendre que l'ensemble des ministères, y compris celui de l'Intérieur, devra prendre des mesures pour mettre en œuvre la Politique de lutte contre la corruption, elle note que pour le moment ladite Politique ne couvre pas la question de la prévention de la corruption au sein de la police et qu'il n'existe pas de document stratégique sur cette question pour l'instant.

168. Compte tenu de ce qui précède et de ce qui a été décrit dans le chapitre du présent rapport consacré au contexte, à savoir que le public et la police elle-même sont fortement convaincus que la corruption est un phénomène très latent au sein de la police, l'EEG s'inquiète vivement de l'absence de stratégie claire visant ces problèmes de manière ciblée. Il est donc important que la lutte contre la corruption au sein de la police soit intensifiée. Les autorités slovaques devraient accorder la plus haute priorité à la mise en place rapide d'une stratégie de lutte contre la corruption pour la police et d'un plan pour sa mise en œuvre. En conséquence, **le GRECO recommande que la lutte contre la corruption au sein de la police soit renforcée (i) en établissant une stratégie opérationnelle de lutte contre la corruption pour la police sur la base d'évaluations des risques identifiant les domaines de risque et les mesures pour atténuer ces risques et (ii) en élaborant des mesures concrètes pour sa mise en œuvre.**

Principes éthiques

169. Il existe un certain nombre de règles applicables à tous les fonctionnaires de police, telles que celles consacrées par la Loi sur la fonction publique des forces de police (par exemple sur les déclarations de patrimoine, l'interdiction d'exercer une activité, etc.) et des règlements internes. En outre, l'éthique professionnelle, la morale et les principes de conduite des fonctionnaires de police sont régis par le Règlement du ministre de l'Intérieur n°3/2002 relatif au Code d'éthique de la police, tel que modifié (ci-après dénommé le Code de conduite). S'inspirant du Code européen d'éthique de la police adopté par le Conseil de l'Europe, ce Code d'éthique a été élaboré par une commission composée de représentants du ministère de l'Intérieur et du Présidium de la police en 2001 et modifié en 2003.

170. Selon le Code de conduite, les policiers doivent agir avec impartialité ; ils ne doivent pas abuser de leur statut, de leur grade et de leur accès à l'information pour obtenir des avantages personnels ou des avantages pour d'autres personnes morales ou physiques ; ils doivent s'abstenir de toute activité commerciale qui serait en contradiction avec leur indépendance et l'exercice correct de leurs fonctions ; ils ne doivent tolérer aucun comportement corrompu ou non éthique de leurs collègues.

171. L'obligation pour les policiers de respecter le Code d'éthique dans l'exercice de leurs activités professionnelles figure au paragraphe 8(1) de la Loi sur la fonction publique. Les dispositions du Code d'éthique font partie des devoirs de la police, dont le respect est également exigé par l'article 48(3), de la Loi sur la fonction publique des forces de police. En même temps, il n'existe pas de mécanisme spécifique en cas de violation. En cas de non-respect de l'une des dispositions du Code d'éthique, quelle qu'elle soit, les policiers concernés peuvent faire l'objet de poursuites disciplinaires par leur supérieur hiérarchique.

172. Les policiers se familiarisent avec le Code d'éthique par sa diffusion dans tous les lieux de travail, par des sessions de formation interne pour les supérieurs hiérarchiques qui doivent diffuser leurs connaissances en cascade, par la distribution de dépliants sur les obligations de base, par sa publication sur l'intranet et dans les magazines internes de la police, par son incorporation au règlement interne, etc.

173. L'EEG note que le Code d'éthique actuel est un document court d'une page et demi composé de onze articles énonçant des principes de nature générale, dont peu sont directement liés à la prévention des comportements corrompus. S'il contient des principes abstraits sur des questions parfois pertinentes comme les conflits d'intérêts et les incompatibilités, il laisse par exemple de côté la question pertinente des cadeaux et met davantage l'accent sur un comportement axé sur le service public (par exemple, pas de discrimination, contacts courtois avec le public, pas d'usage disproportionné de la force). De plus, ce document a été révisé pour la dernière fois en 2003. Afin de garantir les normes de conduite professionnelle les plus élevées, l'EEG considère qu'il est urgent de réviser ce code d'éthique non seulement pour tenir compte des derniers développements en matière de prévention de la corruption (y compris l'utilisation des médias sociaux), mais aussi, ce qui est important, pour le compléter par des directives appropriées, sous la forme d'un document unique (plutôt que des explications sporadiques), le rendant facilement accessible et expliquant chaque article du code d'éthique afin que ce dernier devienne plus qu'une simple énonciation de principes, plutôt générique, comme c'est le cas actuellement. Les directives devraient prendre la forme d'un manuel incluant des exemples pratiques, fondés notamment

sur l'expérience de la République slovaque, pour illustrer la complexité des situations couvertes par ces principes et les mesures à prendre pour éviter ou désamorcer les menaces de corruption. Cela devrait commencer par la notion de conflit d'intérêts qui devrait être entièrement claire et illustrée. Ce manuel devrait être le point de référence de la formation initiale et continue et devrait être un instrument vivant qui prend en compte les évolutions récentes.

174. L'EEG souligne que réviser et compléter le Code d'éthique est un exercice absolument essentiel pour s'assurer que ces principes trouvent un véritable écho dans le travail quotidien des policiers. Cette révision devrait aller de pair avec l'identification des zones à risque afin d'adapter les illustrations en conséquence (voir par. 176). En outre, une autre dimension importante est l'information du public sur ce code révisé afin qu'il sache quelle conduite attendre de la police dans l'exercice de ses fonctions, contribuant ainsi à réduire les risques de corruption et à renforcer la confiance dans la police. Cela implique non seulement de mettre le code à la disposition du public, mais aussi de prendre des mesures actives pour le faire connaître. Pour ces raisons, **le GRECO recommande que (i) le Code d'éthique soit mis à jour et couvre en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, le traitement des informations confidentielles), complété par un manuel illustrant toutes les notions et les risques par des exemples pratiques ; (ii) toute sensibilisation et formation des policiers soit basée sur ce Code d'éthique révisé et son manuel et (iii) que le Code d'éthique soit communiqué au public.**

Mesures de gestion du risque pour les domaines exposés à la corruption

175. Le Département des services de contrôle et d'inspection du ministère de l'Intérieur établit un rapport annuel sur les activités criminelles des fonctionnaires de police à titre de document d'information à l'intention du gouvernement. Le rapport analyse les infractions pénales commises par les policiers et les compare aux activités criminelles de la période précédente. Le Bureau des services de contrôle et d'inspection joue un rôle décisif dans la lutte contre les activités criminelles des fonctionnaires de police. Le Service d'inspection a compétence pour détecter les irrégularités et enquêter sur les infractions commises par des fonctionnaires de police ou d'anciens fonctionnaires de police si l'infraction a été commise au cours de leur mandat, ainsi que dans les cas où l'auteur présumé est un fonctionnaire de police et où l'infraction a été commise avant sa prise de fonction. En plus du service d'inspection, la NAKA participe également à la détection et à la révélation de la criminalité policière. Un rapport sur la criminalité est publié sur le site internet du ministère de l'Intérieur.

176. L'EEG note que le travail d'analyse produit par le Département des services de contrôle et d'inspection du ministère de l'Intérieur, le Bureau des services de contrôle et d'inspection et la NAKA semble complémentaire et gagnerait sans aucun doute à être unifié pour identifier de manière systématique les domaines et services où les risques de corruption sont les plus fréquents et fixer des objectifs clairs pour atténuer ces risques. L'EEG note que les autorités elles-mêmes ont souligné la nature complexe de la corruption au sein des forces de police (voir par. 162). L'EEG estime qu'il serait utile de mettre en place un mécanisme complet d'évaluation des risques, fondé sur les rapports disparates existants, afin de recenser régulièrement les domaines à risque et de prendre en compte la nature évolutive de la corruption. Par exemple, la question des passations de marchés mérite l'attention. Les évaluations des risques devraient figurer dans un document stratégique de lutte contre la

corruption au sein de la police (voir la recommandation du par. 168). Par conséquent, **le GRECO recommande qu'un mécanisme de gestion des risques soit élaboré afin d'identifier régulièrement les risques et les tendances émergentes en matière de corruption.**

Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins

177. L'autorité des membres des services répressifs dans les procédures pénales est régie par le Code de procédure pénale, qui régleme également la manière d'accomplir les actes individuels des procédures pénales, y compris les opérations d'infiltration et les contacts avec les témoins. Toutefois, le Code de procédure pénale ne régleme pas le recours aux informateurs. La loi n° 166/2003 régleme l'écoute électronique en dehors des procédures pénales : dans les affaires de corruption, le tribunal spécial donnera son autorisation s'il a été établi que tous les autres moyens ont été utilisés. Le procureur peut également délivrer un mandat qui doit être confirmé par le tribunal dans les 24 heures.

Conseils, formation et sensibilisation

178. En ce qui concerne la formation initiale, le Code d'éthique fait partie du programme de formation de base de la police et de la formation policière spécialisée. Le thème « Éthique et psychologie du travail policier » vise à apprendre aux étudiants à appliquer les principes de l'éthique et le Code d'éthique dans l'exécution de leur service. La formation de base de la police est le premier module complet du cursus et se déroule sur six semaines, à son issue, les étudiants sont soumis à un premier examen complet de leurs connaissances ; la réussite de la formation de base de la police est une condition préalable à la poursuite des études. Le module « Service de police de l'ordre public » vise à apprendre aux étudiants à appliquer le Code d'éthique dans leur pratique professionnelle (contact avec les citoyens, application du Code d'éthique dans l'exercice de leurs fonctions). Le thème est également abordé dans le cours sur les « Obligations des fonctionnaires de police en vertu de la Loi sur la fonction publique ». Dans les leçons pratiques, on s'attend à ce que les étudiants résolvent des situations de la vie réelle, y compris en ce qui concerne le respect des dispositions du Code d'éthique (p. ex. le policier ne peut pas désigner les personnes par leur prénom, il est tenu de respecter les droits de la personne, etc.).

179. Le thème de la corruption est généralement intégré dans tous les programmes pédagogiques des écoles professionnelles secondaires de la police et est enseigné dans le cadre de l'éthique de la police et de la psychologie en tant que module distinct « Corruption au sein de la police », principalement axé sur la corruption comme un des phénomènes les plus graves qui persistent dans notre société. Il comprend des sujets tels que « l'analyse de l'état actuel de la corruption des agents de police et des cas spécifiques de comportement corrompu des individus », « les causes qui affectent l'augmentation de la corruption au sein des forces de police » et « les formes les plus courantes de corruption au sein de la police », l'acceptation de cadeaux et la corruption, ainsi que les comportements non éthiques tant dans une institution que vis-à-vis des citoyens sont présentés sur la base d'exemples concrets.

180. Dans le domaine des aspects pratiques des enquêtes sur la corruption, la formation est également axée sur des conférences professionnelles, principalement sur « la corruption, ses causes et ses formes, l'éventuelle conduite corrompue des policiers, la lutte contre la corruption, l'évaluation de la criminalité des policiers, en mettant l'accent sur la corruption ». Les conférences ont lieu dans les limites du temps alloué à la matière, généralement lors de

la lecture d'une partie spécifique du Code pénal. L'utilisation des connaissances acquises au cours d'activités de contrôle et l'adoption de mesures préventives dans la pratique sont essentielles.

181. Dans le cadre de la formation et pour tous les thèmes, les formateurs utilisent également des connaissances génériques publiées par le Département de contrôle et d'inspection du ministère de l'Intérieur, à savoir le « Rapport sur l'activité criminelle des fonctionnaires de police » pour une année donnée, et le « Rapport sur les plaintes et requêtes relevant de la compétence du ministère de l'Intérieur » pour une année donnée.

182. Afin de renforcer la lutte contre la corruption dans le domaine de compétence de l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NAKA), des formations et des séminaires internationaux sur les nouvelles tendances en matière de poursuite et d'élimination des comportements illégaux sont organisés pour les policiers actifs dans le domaine de la détection et de l'investigation des infractions pénales de corruption. Des séminaires professionnels sous forme de conférences et des séminaires interactifs animés par des conférenciers nationaux et internationaux sont organisés sur une base annuelle. Des séminaires professionnels avec la participation d'officiers de police de la NAKA sont également organisés par le Bureau du Procureur général. Un petit groupe d'officiers de police a également eu l'occasion de suivre une formation sur la corruption organisée par l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL).

183. L'EEG apprécie les efforts déployés pour intégrer l'éducation sur le Code d'éthique et la conduite corrompue au sein des forces de police au cœur de la formation initiale et continue des membres de la police. Cela dit, l'EEG estime que des efforts supplémentaires pourraient être déployés pour faire en sorte que la formation professionnelle de tous les membres de la police en matière d'intégrité fasse partie de leur programme d'avancement professionnel, de sorte que l'accent soit mis sur le sujet ; l'accent semble être davantage sur les enquêtes portant sur la corruption plutôt que sur sa prévention dans les propres rangs de la police. Par ailleurs, l'EEG a déjà constaté que le Code d'éthique actuel est à la fois insuffisant dans sa portée, car il omet certaines questions problématiques, et manque d'orientations sous la forme d'un manuel contenant des illustrations qui en feraient un outil véritablement opérationnel. L'EEG considère que non seulement la formation mais aussi la sensibilisation au quotidien sont étroitement liées au Code d'éthique et son manuel qui devraient être le point de référence. Par conséquent, la formation doit couvrir sans ambiguïté tous les domaines de préoccupation, ce qui devrait être assuré au mieux par l'utilisation comme référence principale d'un code d'éthique global révisé, complété par des directives pratiques, sur la base des risques identifiés. À cet égard, l'EEG renvoie à la recommandation qu'elle a déjà formulée au paragraphe 176. Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs ont indiqué à l'EEG que le personnel de police n'était pas toujours suffisamment formé pour traiter les affaires de corruption complexes et, pour cette raison, elle estime que des efforts devraient être faits pour renforcer la formation continue du personnel chargé des enquêtes relatives à la corruption, afin d'accroître sa capacité à mener des enquêtes dans des affaires de corruption plus complexes.

184. En outre, l'EEG note qu'il n'existe actuellement aucune procédure d'accompagnement permettant aux membres de la police d'obtenir des conseils confidentiels en matière d'intégrité. Compte tenu du rôle joué par les supérieurs hiérarchiques dans l'évaluation des membres de la police ou des mesures disciplinaires qui leur sont imposées, l'EEG ne considère pas comme une solution acceptable que, autrement que de manière informelle, ce soit eux

qui donnent des conseils d'intégrité, comme cela semble être le cas actuellement. L'EEG considère qu'il s'agit d'une lacune qu'il faut combler en ayant des personnes de confiance bien formées et facilement accessibles auxquelles tout policier peut s'adresser en toute confiance afin d'obtenir des informations sur les questions d'intégrité. Cela serait important, par exemple, lorsque les policiers veulent signaler ce qu'ils perçoivent comme une conduite répréhensible, impliquant, par exemple, leurs supérieurs directs, et qu'ils veulent obtenir une confirmation avant de donner l'alerte et de demander protection.

185. Compte tenu des paragraphes précédents, le GRECO recommande que (i) la formation des policiers aux questions d'intégrité applicables à la police soit renforcée et mieux liée à leur évolution de carrière ; (ii) la formation spécialisée des enquêteurs chargés des affaires de corruption soit renforcée ; (iii) un système de personnes de confiance formées soit créé afin de fournir à tous les policiers des conseils confidentiels en matière de d'éthique et d'intégrité.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

Procédure de nomination

186. Les conditions d'admission dans les forces de police sont régies par la Loi sur la fonction publique de la police (CPA) et par les règlements internes pertinents. Les forces de police recrutent dès la publication des avis de vacance de poste. La Loi sur la fonction publique de la police stipule que, pour entrer dans la police, les candidats doivent être ressortissants slovaques âgés de plus de 21 ans ; satisfaire aux conditions de moralité, de fiabilité et de niveau d'instruction nécessaires à l'exercice de la fonction à laquelle ils doivent être admis ou nommés ; être en bonne santé, mentalement et physiquement aptes à accomplir le service ; parler la langue nationale ; avoir la résidence permanente ; ne pas être membre d'un parti politique ou d'un mouvement politique à la date de son admission dans la fonction publique ; avoir la capacité d'accomplir pleinement des actes juridiques ; et, à la date de son admission dans la fonction publique, cesser d'exercer des activités interdites en vertu de l'article 48(6) de la loi susmentionnée (voir section consacrée aux incompatibilités). Depuis février 2019, des modifications de la CPA prévoient que les candidats de plus de 18 ans peuvent devenir des élèves policiers afin de suivre la formation de base de la police et, après avoir reçu leur diplôme, devenir des policiers à part entière.

187. Dans le cadre de la procédure de recrutement, les candidats soumettent une candidature écrite, un curriculum vitae et des documents établissant leur état civil. Il peut leur être demandé de présenter un rapport de leurs employeurs précédents ou d'autres documents nécessaires pour vérifier leur aptitude à accomplir un service dans la police. Ils subissent des tests physiques rigoureux et des évaluations psychologiques. Un entretien a lieu avec l'officier supérieur. Un classement des lauréats (généralement environ un candidat sur dix) est effectué. Il appartient à l'officier supérieur de choisir parmi les meilleurs candidats. Le classement et les résultats sont publiés.

188. La loi fixe les conditions exactes de nomination et de promotion à n'importe quel grade (article 20 de la Loi sur la fonction publique de la police). Selon la loi, lorsqu'un candidat est recruté à un poste qui exige une formation secondaire complète, il est nommé au grade de sergent. Si un poste exige une formation universitaire de premier niveau, il est nommé sous-lieutenant. Si le poste exige une formation universitaire de deuxième niveau, il est nommé au

grade de lieutenant subalterne. Si, avant leur admission à l'emploi militaire, les candidats ont exercé des activités dans un domaine dans lequel ils ont obtenu une formation universitaire de deuxième cycle et qui correspond au poste auquel ils doivent être affectés ou nommés, ils peuvent être nommés au grade de lieutenant ou à un grade supérieur, jusqu'au grade supérieur correspondant à la fonction à laquelle ils sont affectés ou nommés.

189. L'EEG note l'absence de statistiques générales sur l'équité entre les sexes dans l'ensemble des forces de police et le fait que, parmi les postes supérieurs, 72 % sont occupés par des hommes et seulement 28 % par des femmes (voir par. 159). L'EEG souligne l'importance, non seulement de tenir des statistiques, mais aussi de promouvoir l'équilibre de genre dans les forces de police. Elle n'a été informée d'aucune politique en cours visant à parvenir à un meilleur équilibre entre les hommes et les femmes dans les forces de police, en particulier par le biais du recrutement. L'EEG ajoute que la diversité est importante pour éviter la pensée de groupe et, de la même manière, la corruption. Par conséquent, **le GRECO recommande que des mesures soient prises pour accroître la représentation des femmes dans les forces de police, y compris aux postes les plus élevés.**

190. En ce qui concerne le chef de la police, le titulaire du poste était nommé directement par le ministre de l'Intérieur. Toutefois, le public s'est montré de plus en plus préoccupé par la politisation perçue de ce poste. Cela s'est accentué jusqu'à entraîner les manifestations massives qui ont suivi l'assassinat de Ján Kuciak et qui ont conduit le chef de la police de l'époque à démissionner. Par conséquent, le processus de désignation du chef de la police a été révisé en décembre 2018. Un comité de sélection doit examiner si les candidats remplissent les conditions requises pour le poste et publier un rapport motivé sur leur décision (qualités de management, d'organisation et de contrôle, connaissances professionnelles et autres formes d'expérience). Ce comité est composé d'un représentant désigné par le Procureur général, de deux représentants désignés par le ministre de l'Intérieur, d'un représentant désigné par l'actuel chef de la police, d'un représentant désigné par le Service d'inspection de la police, d'un représentant désigné par l'Académie de police et d'un représentant désigné par le syndicat qui compte le plus de membres. Une liste de trois candidats est transmise à la Commission de sécurité du Conseil national, qui doit tenir des auditions publiques avec chaque candidat et faire une recommandation pour nomination par le ministre de l'Intérieur. Si le comité de sélection a sélectionné moins de trois candidats, le ministre de l'Intérieur n'envoie les noms de tous les candidats que la Commission estime pertinents au Comité de sécurité. En outre, si le ministre de l'Intérieur refuse de nommer le candidat recommandé par le Conseil national, la procédure recommence dès le début.

191. L'EEG considère que des modifications de la procédure pourraient s'avérer positives compte tenu de la controverse qui a entouré la démission du titulaire du poste, comme indiqué ci-dessus. Toutefois, il souligne que la transparence doit être assurée tout au long de ce nouveau processus, comme l'a également recommandé le Parlement européen dans une résolution du 29 mars 2019³³, afin que la confiance du public soit rétablie. La première nomination selon ces nouvelles règles a eu lieu au début de 2019 et a vu la confirmation de la personne qui assurait l'intérim en tant que Chef de la police. L'EEG est d'avis que, compte tenu du caractère sensible de la question, les autorités devraient suivre de près le nouveau processus afin de garantir à la fois la transparence et la crédibilité du système. L'EEG est d'avis

³³ Résolution du Parlement européen du 28 mars 2019 sur la situation en matière d'état de droit et de lutte contre la corruption dans l'Union, notamment à Malte et en Slovaquie (2018/2965[RSP]) par. 35.

qu'une procédure similaire gagnerait à être appliquée à d'autres postes sensibles de la police, tels que celui de chef de la NAKA.

192. Le contrôle se fonde sur le principe de « forte fiabilité » tel que stipulé dans la Loi sur la fonction publique de la police. Elle ne se contente pas simplement de vérifier les casiers judiciaires. Elle comprend la vérification des antécédents à l'aide de la base de données de la police, la vérification du lieu de résidence, des relations des candidats, de l'assurance qu'ils n'ont aucune dépendance à l'alcool ou aux narcotiques, aucune activité incompatible, etc. Au cours de leur carrière, les enquêtes de sécurité semblent viser essentiellement les enquêteurs criminels des unités spéciales. Il existe une présomption d'intégrité, sauf preuve contraire. En principe, les officiers de police doivent informer leurs supérieurs de tous changements dans leur situation personnelle. Aux échelons inférieurs, le contrôle est effectué par un officier supérieur (mais pas par le supérieur immédiat). Pour les postes les plus élevés, les vérifications de sécurité sont menées par l'Office national de sécurité (vérification des biens, des voitures, consultation d'autres personnes, etc.), afin de permettre l'accès à des informations sensibles, et sont effectuées plus régulièrement.

193. D'après ce que l'EEG a appris sur le processus de contrôle existant dans la pratique, elle n'est pas convaincue qu'il soit suffisamment rigoureux, systématique et régulier pour être aussi efficace que souhaité. Le manque de confiance du public dans la police et les allégations d'influence des réseaux criminels sur certains membres de la police qui ont été révélées sont particulièrement pertinents à cet égard³⁴. L'EEG souligne que la vérification est essentielle au moment du recrutement, mais également crucial tout au long de la carrière des membres de la police. Certains membres de la police sont en contact régulier avec des individus appartenant à des réseaux criminels dans le cadre de leurs fonctions et les risques de corruption ne doivent pas être sous-estimés. Les membres de la police peuvent également facilement devenir plus exposés à la corruption en raison de l'évolution de leur situation personnelle (par exemple, des difficultés financières pour diverses raisons) ou en raison de leurs fonctions (par exemple, le contrôle aux frontières, passation de marchés publics). Dès lors, des contrôles réguliers et proactifs devrait avoir lieu, en particulier dans les domaines identifiés comme plus exposés aux risques de corruption.

194. La lutte contre les risques de corruption dépend d'un contrôle régulier et approfondi, l'accent étant clairement mis sur la prévention de la corruption. Une périodicité des contrôles de sécurité devrait être établie, en fonction de l'exposition du poste et du niveau de sécurité requis, et les contrôles devraient être effectués par du personnel formé, de préférence en dehors de la chaîne de commandement directe, comme c'est actuellement le cas pour les postes de haut rang. Le personnel en question devrait utiliser toutes les informations pertinentes, y compris en ce qui concerne la situation financière du personnel concerné, et être sollicité également en cas de doute. Dans le même ordre d'idées, l'obligation qu'ont les policiers de fournir des renseignements sur tout changement dans leur situation personnelle qui pourrait entraîner une plus grande exposition aux risques (par exemple, une situation financière affectée par le divorce, un dépendant malade ou une hypothèque) devrait être signifiée de manière claire dans le code d'éthique et son manuel. Un système de vérification strictement réglementé et appliqué est donc un élément crucial de la prévention de la corruption au sein de la police. Par conséquent, **le GRECO recommande que le système de contrôle de sécurité soit renforcé, notamment en veillant à ce que des contrôles de**

³⁴ <https://spectator.sme.sk/c/22090775/antonino-vadala-contacts-police-special-prosecutor-office-investigation.html>

l'intégrité soient mis en place à intervalles réguliers dans la carrière des policiers, en fonction de leur exposition aux risques de corruption et des niveaux de sécurité requis.

Procédure de nomination et promotion à un grade supérieur

Évaluation des performances

195. L'évaluation des fonctionnaires de police se fonde principalement sur la CPA ainsi que sur des règlements internes (par exemple, le règlement du ministre de l'Intérieur n° 21/2017 sur l'évaluation de la performance des fonctionnaires de police), qui définissent les conditions et la procédure de leur évaluation.

196. Afin de s'assurer que l'évaluation est objective et formalisée, une approche unifiée a été établie par la loi, elle se fonde sur des critères communs pour évaluer les policiers et mesurer leurs performances. Les critères d'évaluation sont énoncés au paragraphe 27(2) et comprennent l'intégrité et la fiabilité.³⁵ La fréquence des évaluations est également définie par la loi et doit avoir lieu au moins une fois tous les cinq ans et chaque fois qu'il y a un changement important dans les obligations requises par les tâches que le policier doit accomplir (article 27(6)). L'évaluation est effectuée par le supérieur hiérarchique direct de l'agent de police et validée par le supérieur qui l'a nommé. Le policier a la possibilité de faire appel des conclusions de l'évaluation.

197. En outre, le règlement du ministre de l'Intérieur n°21/2017 susmentionné régit les modalités, l'étendue et le degré de l'évaluation des fonctionnaires de police au sein du Présidium de la police, des directions régionales des forces de police et des directions des forces de police des districts. Selon le règlement, l'évaluation des agents de police doit être effectuée par leur supérieur hiérarchique direct une fois par an. La connaissance de la législation et des règlements internes généralement contraignants est vérifiée par un test écrit. Des critères mesurables sont préparés par le supérieur immédiat avec les supérieurs hiérarchiques et portent sur la qualité, la quantité, la rapidité, l'autonomie et l'initiative dont l'agent a fait preuve. À cela s'ajoute un barème de points, qui va d'excellent à insatisfaisant. Un compte rendu écrit de l'évaluation est produit par le supérieur immédiat. En cas de désaccord, l'évaluation est transmise au supérieur hiérarchique et l'agent de police peut demander qu'elle soit examinée par un conseil. Le Conseil détient la décision finale.

198. Les policiers sont admissibles à une promotion à un grade supérieur s'ils satisfont simultanément à trois conditions juridiques : l'affectation à un poste pour lequel un grade plus élevé est prévu que celui qu'ils occupent actuellement ; la période de service prescrite a expiré depuis leur dernière promotion ; et ils répondent aux exigences en matière de formation policière pour ce grade.

³⁵ Les critères sont les suivants : a) connaissance de la législation et de son application dans l'exercice de la fonction publique ; b) connaissance du règlement intérieur sur lequel le fonctionnaire de police a été dûment informé ; c) aptitudes au service en termes de solidité, rapidité, autonomie et initiative ; d) respect des devoirs du policier ou d'un supérieur en matière de discipline ; e) respect des conditions requises pour cette fonction ; f) intégrité et fiabilité du fonctionnaire de police au regard des articles 14, 2 et 3 ; (g) aptitude du fonctionnaire à exercer sa fonction de service public.

Rotation

199. Il n'existe aucune base juridique pour un système de rotation régulière en tant que mesure de prévention de la corruption. L'EEG a appris que la rotation a été utilisée sur une base ad hoc au sein de la Force frontalière pour rompre les liens avec les criminels, mais qu'il ne s'agissait ni d'une pratique établie ni d'une pratique réglementée. Il semble toutefois qu'une pratique de rotation soit appliquée dans d'autres branches de la police. L'EEG considère que la rotation, en tant que moyen de prévention de la corruption résultant de l'exercice prolongé d'une même fonction sur une longue période, devrait être dûment prise en considération car elle peut s'avérer un outil de prévention utile, notamment dans les domaines identifiés comme plus exposés à la corruption par l'analyse des risques. Les autorités indiquent cependant que le principe de rotation a été examiné et que plusieurs obstacles ont été identifiés, tels que la nécessité d'adapter le système de formation de la police (qualifications requises ou spécialisation), les obstacles juridiques et la taille du pays. Malgré tout l'EEG est d'avis qu'il s'agit là d'une mesure typique de gestion des risques (voir par. 175-176) et qu'au moins dans les domaines les plus exposés aux risques de corruption, la possibilité d'une rotation pourrait être davantage développée et systématisée.

Cessation de fonctions et révocation

200. Le fait pour un policier de ne pas se conformer aux exigences de son poste ou d'enfreindre les interdictions est considéré comme une infraction disciplinaire pour laquelle le supérieur hiérarchique imposera des mesures disciplinaires appropriées, selon la nature de l'infraction et les circonstances dans lesquelles elle a été commise. En cas d'acte considéré comme un manquement grave aux devoirs professionnels ou à la discipline, le licenciement sera prononcé. Par exemple, si un policier exerçait des activités incompatibles avec la loi, il est tenu d'y mettre fin, faute de quoi il pourrait être révoqué.

Salaires et avantages

201. Les salaires annuels varient de 6 436 à 10 576 euros selon le grade (article 85 de la Loi sur la fonction publique des membres des forces de police). A ce montant s'ajoute une prime fixée par la loi en fonction des années de service, passant de 6,1 % pour 2 à 4 ans à 30,5 % pour 12 à 15 ans, le maximum étant de 67,1 % pour plus de 32 ans de service.

202. Les agents de police qui sont affectés au poste d'agent supérieur - officier de police commissionné (enquête sommaire), enquêteur, enquêteur sénior et enquêteur spécialisé sénior reçoivent le traitement annuel brut suivant à leur nomination :

- officier supérieur / officier de police commissionné : 14 976 euros
- enquêteur : 16 992 euros
- enquêteur principal : 17 820 euros
- enquêteur spécialiste principal : 18 138 euros

203. Les officiers supérieurs de police au sein des départements de police criminelle reçoivent, pendant la durée de leur service, par exemple, une indemnité de logement en fonction de leur affectation au sein des départements, organisations et organes du ministère, des unités des forces de police et du lieu de leur déploiement.

Conflits d'intérêts

204. Les définitions et/ou typologies des conflits d'intérêts ne sont pas définies de façon précise et exhaustive et ne peuvent être extraites que du Code d'éthique des policiers. Toutefois, la prévention des conflits d'intérêts est régie par la Loi constitutionnelle n°357 du 26 mai 2004 relative à la protection de l'intérêt général dans l'exercice des fonctions des agents publics. La Loi n°73/1998 dispose que les fonctionnaires de police doivent s'abstenir de tout comportement qui pourrait conduire à un conflit entre un intérêt important de la fonction publique et des intérêts personnels. En outre, le CPA stipule que les policiers se doivent d'éviter tout acte qui pourrait engendrer un conflit d'intérêt, en particulier de ne pas utiliser pour leur propre bénéfice ou celui de tiers des informations obtenues pendant leur service, de ne pas commettre d'acte qui pourrait porter atteinte au sérieux des forces de police ou à la confiance dans la police, d'informer leur supérieur de tous liens familiaux qui entrent en jeu durant leur service, et de ne pas s'engager politiquement.

205. Afin de prévenir les conflits d'intérêts, le Code d'éthique définit les relations et autres relations similaires des policiers dans la fonction publique. À cet égard, les policiers qui sont des proches parents ne peuvent être affectés à la fonction publique d'une manière telle qu'un policier serait directement subordonné à un autre ou soumis à leur trésorerie ou à leur supervision financière. Un citoyen qui demande à être admis dans la fonction publique est tenu de signaler ces faits au bureau de la fonction publique. L'article 31 du Code de procédure pénale couvre également les cas de personnes partageant un lien particulier.

206. L'article 31(1) du Code pénal dispose que les fonctionnaires de police sont exclus de l'exécution d'une procédure pénale lorsqu'il existe un doute quant à leur partialité en raison de leur relation avec l'affaire en cause ou avec des personnes directement concernées par celle-ci, telles que les avocats de la défense, les représentants légaux ou en raison de leur relation avec une autre autorité agissant dans la même procédure. L'objection de partialité en vertu de l'article 31(4) peut être soulevée par les parties à la procédure pénale mais aussi par les enquêteurs/policiers eux-mêmes s'ils estiment que leurs intérêts sont en conflit avec ceux de l'affaire en cause.

207. Comme indiqué précédemment, l'EEG considère qu'il est primordial que le Code d'éthique soit révisé afin d'être plus explicite sur les obligations d'intégrité que chaque policier doit respecter. Cela inclut la notion même de conflit d'intérêts qui devrait être clarifiée et illustrée par des exemples concrets de situations dans lesquelles les policiers peuvent se retrouver (de manquements simples comme l'utilisation de voitures officielles à des fins privées à des manquements plus sérieux comme les fuites d'informations policières confidentielles). À cet égard, elle renvoie à sa recommandation concernant le Code d'éthique (voir par. 174).

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités extérieures

208. Les policiers ne peuvent être membres d'un parti politique ou d'un mouvement politique, ni agir en leur faveur, sauf s'il s'agit d'une fonction publique pendant laquelle l'exercice des fonctions de police est suspendu. Les fonctionnaires de police ne peuvent exercer aucune autre fonction rémunérée, aucune activité commerciale ou toute autre

activité rémunérée ni être membres des organes d'administration ou de surveillance des personnes morales exerçant une activité commerciale. Cette interdiction ne s'applique pas si, dans l'exercice de leurs fonctions, ils agissent en tant qu'agents d'infiltration ou si l'appartenance au corps d'une personne morale est prévue par la loi.

209. L'interdiction d'autres activités rémunérées connaît un certain nombre d'exceptions. Elle ne s'applique pas à la prestation de soins de santé dans les établissements de soins de santé ; à l'assistance personnelle en vertu de règlements spéciaux ; à l'activité scientifique ; à l'activité éducative ; aux conférences ; aux discours ; à l'activité pastorale ; à l'activité de publication ; à l'activité littéraire ; aux activités sportives ou artistiques ; à l'activité judiciaire ; à l'interprétation et à la traduction ; aux éducateurs, formateurs ou auxiliaires sanitaires des camps pour enfants et adolescents ; aux activités de médiation ou d'arbitrage des négociations collectives ; à la gestion de ses propres biens ; à l'administration de la propriété de ses enfants mineurs ; à la gestion des actifs des personnes ayant une incapacité légale ou des capacités limitées ; au conseil au sein d'un organe consultatif du gouvernement ; à l'exercice des fonctions de membre de la commission électorale ou de membre de la commission référendaire ou de membre de la commission électorale sur révocation du président ; à l'activité d'un membre de la commission de pétition ; à l'activité de personnes invitées à exercer des fonctions de supervision ou d'inspection conformément à une législation spéciale ; à l'exercice des fonctions de membre du corps du Bureau anti-monopole, du Fonds de garantie des dépôts ou de garantie des investissements et de membre de la commission pour la recherche des accidents aériens ou à l'évaluation de l'activité du personnel médical civil aéronautique (article 48(7) de la Loi n° 73/1998).

210. L'EEG est marquée par la longue liste d'exceptions aux incompatibilités. Cela appelle des directives sans équivoque et des contrôles appropriés devraient être effectués pour s'assurer que toute activité supplémentaire exercée par les membres de la police est conforme aux règles établies. Aussi, **le GRECO recommande que des orientations soient développées concernant les normes applicables aux policiers en matière d'activités supplémentaires et qu'une procédure effective soit mise en place pour contrôler toute activité supplémentaire.**

Cadeaux

211. Il est interdit à tout fonctionnaire de police d'accepter des cadeaux ou autres avantages en rapport avec l'exercice de ses fonctions, à l'exception des cadeaux ou autres avantages offerts par les autorités publiques en reconnaissance de l'exécution exemplaire de ses obligations de service. Comme il s'agit d'un domaine très sensible, l'EEG considère qu'il est important que la notion de cadeaux soit définie clairement et sans ambiguïté dans le Code d'éthique et que des exemples détaillés de situations concrètes où des cadeaux peuvent être offerts et doivent être refusés soient fournis. À cet égard, l'EEG renvoie à sa recommandation antérieure sur le Code d'éthique au paragraphe 174.

Utilisation abusive de ressources publiques

212. Il peut être fait référence aux infractions prévues par le Code pénal (comme mentionné pour les PHFE au par. 121), en particulier le détournement de fonds (article 213), l'abus de pouvoir (article 326), l'entrave au rôle des agents publics (articles 327 à 327a), et plus généralement les infractions de corruption (articles 328 à 336b).

Contacts avec les tiers et informations confidentielles

213. La loi n°73/1998 dispose que les fonctionnaires de police ne doivent pas utiliser à leur propre avantage ou au profit d'autrui les informations obtenues dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions (art. 48 (3)). Cette interdiction est énoncée à l'article 8 du code d'éthique.

214. Une obligation de confidentialité est également définie à l'article 80 de la Loi sur la fonction publique, en vertu duquel les fonctionnaires de police sont tenus de garder confidentiels les faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et qui, dans l'intérêt des personnes morales ou physiques, ne doivent être divulgués à aucune personne non autorisée. L'obligation de garder le secret peut être levée par le ministre de l'Intérieur ou le président de la police. Les autorités indiquent que le mécanisme de contrôle des fuites d'informations est continuellement mis à jour et que dans la majeure partie des cas les manquements sont punis.

215. Tout en notant ce qui est en place, l'EEG estime néanmoins qu'il serait souhaitable de donner des directives appropriées sur le traitement des informations confidentielles, (ce qui va de pair avec un contrôle de sécurité adéquat (voir par. 193-194), et sur les contacts avec les tiers afin de prévenir les fuites. Cela devrait également prendre en compte les nouveaux moyens de communication, y compris les médias sociaux. Cela semble d'autant plus important qu'il y a eu des allégations récurrentes de fuites d'informations concernant des enquêtes très médiatisées telles que celle du meurtre de Ján Kuciak, dont certaines impliqueraient des hauts responsables de la police³⁶. L'EEG est d'avis que cela devrait être faire l'objet d'une inclusion dans le futur manuel illustrant les normes d'intégrité contenues dans le code d'éthique s'appliquant aux policiers (voir par. 174).

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

216. Les restrictions après la cessation des fonctions applicables aux policiers qui quittent le service ne sont pas réglementées. L'EEG souligne les risques que peuvent représenter certains emplois en dehors des forces de police (offres d'emploi en tant que récompenses, utilisation de canaux de communication avec d'anciens collègues, utilisation de connaissances spécialisées des procédures policières au profit des nouveaux employeurs, etc.). Cela n'est pas sans lien avec l'obligation de respecter la confidentialité des informations policières et les contacts avec des tiers (voir ci-dessus). Pour certaines fonctions policières en particulier, il serait souhaitable de mettre en place des règles plus strictes concernant les restrictions après la cessation des fonctions (par exemple, lorsque certaines personnes de l'unité de renseignement financier sont employées dans une institution financière pour y travailler en tant que responsable de la conformité). Par conséquent, **le GRECO recommande que des règles soient adoptées pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêts lorsque des policiers quittent la police pour travailler dans d'autres secteurs.**

³⁶ <https://spectator.sme.sk/c/22007961/police-wanted-to-arrest-nitra-based-businessman-bodor-in-connection-to-kuciaks-murder.html>; <https://spectator.sme.sk/c/22105666/screening-journalists-monitoring-kocner-kriak-police-toth.html?ref=av-right>

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

Obligations déclaratives

217. Les policiers sont tenus de présenter une déclaration de patrimoine dans les 30 jours suivant leur entrée en fonction et avant le 31 mars de chaque année civile. Une partie de la déclaration de patrimoine contient également un affidavit du policier indiquant qu'il n'a pas connaissance de revenus des personnes vivant avec lui dans le même ménage, pouvant être considérés comme des revenus non déclarés ou des revenus provenant de sources illicites.

218. L'obligation du fonctionnaire de police, pendant toute la durée de son service, de déclarer ses avoirs dans la déclaration de patrimoine est définie à l'article 48a de la Loi n°73/1998. Les agents de police font une déclaration annuelle des biens qui comprend les renseignements suivants :

- les biens immobiliers, les motifs juridiques de l'acquisition, la date d'acquisition et le coût de l'acquisition³⁷ ;
- les données relatives aux biens mobiliers dont la valeur dépasse 6 638,78 euros, les motifs légaux d'acquisition, la date d'acquisition et l'évaluation de ce patrimoine³⁸ ;
- les données relatives aux droits de propriété ou autres biens de valeur dont la valeur dépasse 6 638,78 euros, les motifs légaux d'acquisition, la date d'acquisition et d'évaluation de ces droits de propriété ou autres biens de valeur ;
- les données relatives aux biens mobiliers, aux droits de propriété et autres biens, même si leur valeur n'excède pas 6 638,78 euros individuellement si leur valeur totale dépasse 16 596,95 euros³⁹.

219. Les déclarations sont faites à l'officier supérieur qui les a nommés ou affectés à leurs fonctions. L'officier supérieur tient un registre des déclarations de patrimoine déposées et celles-ci sont ensuite versées dans les dossiers personnels des policiers. Il n'est pas nécessaire de déclarer les membres de la famille des policiers. Les déclarations de patrimoine des policiers ne sont pas publiées.

³⁷ On entend principalement par « biens immobiliers » : des terres arables, des vignobles, des champs de houblon, des prairies permanentes, des vergers, des jardins, des forêts, des plans d'eau, des zones bâties et des cours, des terrains à bâtir et autres terrains, des maisons familiales, des immeubles résidentiels, des appartements, des immeubles non résidentiels, des garages, des locaux commerciaux et de services, des bâtiments industriels et des entrepôts, des bâtiments destinés aux loisirs individuels, des bâtiments en construction s'ils sont inscrits au registre du patrimoine immobilier et d'autres ouvrages soumis à une réglementation spécifique.

³⁸ Sont également considérés comme patrimoine : les appartements et les locaux non résidentiels, l'argent liquide en euros et en devises étrangères, les dépôts dans des banques, des succursales de banques étrangères ou dans des banques étrangères en euros ou en devises étrangères.

³⁹ On désigne principalement par « biens mobiliers » : l'argent liquide en monnaie slovaque et en monnaie étrangère, les dépôts dans des banques et succursales de banques étrangères en monnaie slovaque et en monnaie étrangère, les dépôts dans des banques établies à l'étranger en monnaie slovaque et en monnaie étrangère, le matériel pour le foyer et autres espaces destinés à la vie, les collection de timbres, de billets de banque ou de pièces, les bijoux, machines, appareils, dispositifs, œuvres d'art, titres, créances, droits de propriété et autres biens. Conformément à l'article 2(2) de la Loi n° 566/2001 sur les valeurs mobilières et les services d'investissement et sur la modification de certaines lois (loi sur les valeurs mobilières), un titre sera, par exemple, une obligation, un certificat de dépôt, un coupon de placement, un coupon, un chèque, un certificat boursier, etc. Les moyens de transport sont, par exemple, les véhicules personnels, les motocyclettes, les camions, les tracteurs, les remorques, les autobus, les bateaux, et les avions.

Mécanismes de contrôle

220. Lors de l'évaluation de la déclaration de patrimoine, le supérieur hiérarchique du policier - mais non son supérieur hiérarchique direct - procédera de manière à prévenir toute utilisation abusive. L'évaluation est effectuée exclusivement dans les locaux de l'unité de police et de manière à protéger le contenu de la déclaration de patrimoine des autres personnes. Si, dans le cadre d'une procédure de déclaration de patrimoine, il est nécessaire de faire connaître son contenu à d'autres personnes, la divulgation est possible, mais uniquement avec le consentement préalable de l'officier de police en question, conformément à une réglementation spéciale.

221. L'évaluation des déclarations de biens consiste à examiner l'exhaustivité et l'exactitude des données soumises, à déterminer si les biens des policiers correspondent à leurs revenus et à d'autres revenus quantifiables provenant d'activités autorisées par la loi. Les évaluations sont consignées par le supérieur hiérarchique à la dernière page du formulaire de « déclaration de patrimoine », indiquant si l'évaluation a révélé une infraction à la loi, ainsi que des suggestions pour résoudre ces infractions. La date d'évaluation et la signature de l'officier supérieur doivent figurer sur l'enregistrement.

222. Si l'officier supérieur a des doutes raisonnables quant à l'exhaustivité ou à l'exactitude des données fournies dans la déclaration de biens ou quant à la façon dont l'argent a été acquis pour acheter un bien énuméré dans la déclaration de biens, il donnera au policier en question l'instruction écrite de compléter les données fournies dans la déclaration ou de démontrer comment l'argent a été obtenu pour acheter le bien en question. La manière d'obtenir cet argent est déclarée par le policier dans un affidavit précisant la source de ces revenus et, sur demande du supérieur, également un extrait bancaire, un document produit par la banque ou la société d'assurance, une confirmation d'un donneur, etc. Le policier est tenu de compléter les données de la déclaration de patrimoine ou de démontrer la manière dont il a obtenu les fonds nécessaires à l'achat d'un bien figurant dans la déclaration de patrimoine, au plus tard 30 jours après avoir pris connaissance de cette instruction écrite. Dans le cas contraire, une procédure disciplinaire peut être engagée. En cas d'informations incorrectes, elle peut conduire à une sanction de réduction de salaire de 15 %, qui peut aller jusqu'à trois mois et plus dans les cas plus graves. Dans le cadre du contrôle de sécurité, l'Office national de sécurité a aussi compétence pour contrôler les biens.

223. Au cours de la visite, l'EEG a recueilli des informations selon lesquelles le système de contrôle concernant les déclarations de patrimoine des fonctionnaires de police ne fonctionnait pas efficacement. Selon l'EEG, il est inquiétant que, dans le système actuel, aucune formation spécifique ne soit organisée pour les officiers supérieurs effectuant des vérifications pour ce qui peut s'avérer un contrôle plutôt technique, si celui-ci dépasse les contrôles superficiels. En outre, afin de garantir un contrôle aussi objectif que possible, l'EEG est d'avis que les contrôles doivent être effectués à distance du service où travaille l'agent de police. En outre, il devrait y avoir la possibilité de croiser les informations d'autres registres publics (par exemple, les registres fonciers, d'immatriculation et des impôts) et la possibilité de mener des visites sur place pour vérifier les informations reçues. En effet, les autorités ont indiqué à l'EEG qu'aucune statistique n'était tenue sur les sanctions liées aux déclarations, et certains interlocuteurs ont indiqué qu'aucune sanction ne semblait avoir été imposée au cours des dix dernières années, ce qui soulève la question de l'efficacité du mécanisme dans sa forme actuelle. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO estime que le système de contrôle**

des déclarations de patrimoine des policiers doit être renforcé, notamment en veillant à ce que le contrôle soit effectué en dehors de la chaîne de commandement et que des statistiques sur les sanctions soient tenues.

Contrôle et application de la loi

Surveillance et contrôle internes

224. Le contrôle interne suit la chaîne de commandement et est exercé par les supérieurs hiérarchiques de l'agent de police. En cas de suspicion d'infraction commise par un policier, le Département du contrôle et de l'inspection (CID) du ministère de l'Intérieur est compétent pour examiner la question. Le CID est une unité distincte qui ne relève pas du Présidium des forces de police mais directement du ministre de l'Intérieur. Il est composé d'enquêteurs expérimentés ayant au moins 12 ans d'expérience. Cependant, la loi n° 06/2019, modifiant et complétant la loi n° 171/1993 sur le corps de police, prévoit l'établissement de l'Office du service d'inspection (OIS). L'OIS est devenu effectif le 1^{er} février 2019. Il s'agit d'une unité dépendant du ministère de l'Intérieur et sous-divisé entre le service d'inspection, le service de contrôle et le service organisationnel. L'OIS est un service spécial de la police compétent sur l'ensemble du territoire et dont la tâche est de détecter, enquêter et réduire le temps d'enquête sur les infractions commises par des membres des Forces de Police. L'OIS opère sous la supervision du ministère public et, dans les affaires de corruption, par le Bureau spécial du procureur.

Surveillance et contrôle externes

225. Le ministère public vérifie la légalité de la conduite de la procédure d'enquête préliminaire. Il exerce donc un contrôle et est habilité à donner des instructions. Le contrôle externe exercé par les autorités étatiques sur la chaîne de commandement professionnelle est donc assuré par des procureurs superviseurs qui, à cette fin, respectent les dispositions du Code de procédure pénale.

Système de dépôt de plaintes

226. Les comportements illégaux des membres de la police peuvent être signalés par le biais d'un formulaire électronique, « rapport sur les policiers soupçonnés d'avoir commis un délit », publié sur le site internet www.minv.sk. De plus, il est possible de déposer une plainte ou de faire un rapport anonyme sur la « ligne verte » du ministère de l'Intérieur. Les plaintes peuvent également être déposées par écrit ou par courrier électronique. En cas de conduite répréhensible de la part d'un agent de la force publique, la plainte est transmise au procureur superviseur, conformément à l'article 210 du Code de procédure pénale, qui prendra une décision concernant la plainte.

227. Un système interne de traitement des plaintes impose aux autorités publiques l'obligation de mettre en place un mécanisme de contrôle interne pour la réception et le traitement des plaintes visant non seulement les comportements illicites, mais aussi les autres comportements déloyaux, contraires à l'éthique ou non économiques, y compris les signalements anonymes de graves activités antisociales.

228. La procédure de dépôt, de traitement et d'examen des plaintes est régie par la Loi n°9/2010 sur les plaintes. L'OIS est donc compétent pour prendre des décisions sur les plaintes déposées contre des fonctionnaires de police. La décision de ne pas enquêter sur une affaire peut être vérifiée et examinée par le Département du contrôle interne ou par le Bureau du Procureur général.

229. Le service précédent de l'OIS, à savoir le CID, publiait des rapports annuels sur le traitement des plaintes. Tout au long de l'année, une grande partie de ces documents regroupant les rapports de plaintes et de pétitions ont été compilés et introduits dans le système d'information du registre central des plaintes (IS CEVISTA) et par les agents du Présidium de la police et des unités de contrôle des bureaux régionaux de la police, ainsi que par les employés de la Division du contrôle interne et des plaintes du CID. Ces rapports sur les plaintes et les pétitions qui font l'objet d'un signalement au sein du ministère de l'Intérieur étaient publiés sur le site internet du ministère.

230. Les mesures visant à sensibiliser les citoyens aux plaintes et au système de traitement des plaintes dans le but de les encourager à porter plainte et à les protéger sont principalement menées par le biais des médias, des activités d'éducation et de formation du ministère de l'Intérieur (par exemple, chaque année pendant la journée de la police, etc.) ainsi que par Internet (les informations sont continuellement actualisées).

231. Bien que l'EEG note que les autorités chargées d'enquêter sur les fautes commises par la police sont distinctes des forces de police, elles relèvent du ministre de l'intérieur, tout comme les forces de police. Par conséquent, si les services d'inspection sont techniquement autonomes par rapport à la police, ce qui est positif, un certain nombre d'interlocuteurs ont indiqué qu'un manque apparent d'indépendance a nui à la façon dont le public perçoit le système de traitement des plaintes. L'EEG note également la récente mise en place de l'Office du service d'inspection (OIS) en remplacement du précédent Service d'inspection et de contrôle. L'OIS étant dans l'architecture du ministère de l'Intérieur, l'EEG n'est pas persuadé que ce nouveau service, en lui-même, sera suffisant pour changer cette perception de manque d'indépendance. L'EEG croit comprendre que la possibilité d'un mécanisme de contrôle externe et indépendant pour traiter les plaintes a été examinée et n'a pas été considérée une solution adaptée, ce que l'EEG regrette. Le Défenseur public a aussi plaidé en faveur d'une autorité indépendante chargée de traiter les plaintes pour conduite policière répréhensible lorsqu'elles n'ont pas été contrôlées par un procureur⁴⁰. Afin d'accroître la confiance du public dans la police et d'éviter la perception actuelle selon laquelle « la police enquête sur la police », les autorités devraient renforcer les dispositifs de protection afin de garantir que les enquêtes soient réellement impartiales et perçues comme telles par le public car suffisamment transparentes. Par conséquent, **le GRECO recommande de renforcer davantage les garanties du mécanisme de plaintes afin de garantir que les enquêtes sur les plaintes pour conduite policière répréhensibles soient impartiales et perçues comme telles en offrant un niveau suffisant de transparence au public.**

⁴⁰ Rapport extraordinaire du Défenseur public sur les faits faisant état de violations graves des libertés et droits fondamentaux commis par certains organes (août 2013).

Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte

Obligation de signalement

232. Les membres des services répressifs ont l'obligation de signaler les infractions présumées de corruption, conformément à l'article 340 du Code pénal. En général, le signalement de ces faits est principalement couvert par le Code de procédure pénale. Ces rapports sont déposés auprès des autorités des services répressifs, c'est-à-dire le ministère public ou la police (art. 196 du Code de procédure pénale). Au sein du ministère de l'Intérieur, le Département du contrôle et de l'inspection est l'entité responsable et enregistre les plaintes en vertu d'un règlement spécial qui définit les modalités de dépôt, de vérification, d'enregistrement, de notification des personnes et de traitement des données personnelles incluses dans la plainte.

233. Le défaut de signalement constitue une infraction criminelle. En vertu de l'article 340 du Code pénal, la peine peut aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement pour défaut de dénonciation d'une infraction de corruption. Cette peine peut être combinée à d'autres peines ou mesures de protection conformément aux dispositions pertinentes du Code pénal.

Protection des lanceurs d'alerte

234. Le cadre juridique général applicable aux lanceurs d'alerte s'applique également aux membres des services répressifs, comme indiqué dans la partie consacrée aux PHFE (voir par. 61-62). La Loi sur la protection des lanceurs d'alerte régit les conditions de protection des personnes contre les sanctions injustifiées dans les relations de travail liées à la dénonciation d'actes criminels ou d'autres activités antisociales et les droits et obligations des personnes physiques et morales qui signalent des activités antisociales. Cette loi régleme également les obligations de l'État dans le domaine de la prévention des activités antisociales et de l'éducation et de la formation en matière de lutte contre la corruption.

235. Cette loi définit l'activité antisociale grave comme un acte illégal, en particulier :

- porter atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes en vertu des articles 261 à 263 du Code pénal, comploter en matière de marchés publics en vertu de l'article 266 du Code pénal, commettre certaines infractions en tant qu'agent public en vertu du chapitre 8 de la partie spéciale du Code pénal ou commettre des infractions de corruption en vertu du chapitre 8 de la troisième partie de la partie spéciale du Code pénal ;
- commettre une infraction pénale pour laquelle le Code pénal prévoit une peine d'emprisonnement d'une durée maximale supérieure à trois ans ; ou
- commettre une infraction administrative pour laquelle une amende d'un montant maximal d'au moins 30 000 euros peut être infligée.

236. Ladite loi permet aux lanceurs d'alerte de garder l'anonymat vis-à-vis de leur employeur lorsqu'ils signalent des activités antisociales graves. Afin d'obtenir protection, une personne dénonçant des faits sérieux constitutifs d'une infraction pénale doivent formuler une demande de protection auprès du procureur. Dans les cas où les circonstances rapportées constituent une infraction administrative, le rapport doit être fait auprès de l'autorité administrative compétente pour mener la procédure. Une récompense peut aussi être versée au lanceur d'alerte allant jusqu'à 50 fois le salaire minimum.

237. Toutefois, comme indiqué au paragraphe 62, l'efficacité de la précédente mouture de la Loi sur la protection des lanceurs d'alerte a été remise en question de manière générale, en raison d'un manque de confiance dans les mesures de protection offertes aux lanceurs d'alerte dans la pratique. Les modifications apportées à ladite loi déplacent le rôle central joué auparavant par les inspecteurs du travail vers un nouvel organe spécialisé et indépendant : l'Office de protection des lanceurs d'alerte. L'Office devra, entre autres, revoir et suspendre les effets de mesures de rétorsion sur l'emploi d'un lanceur d'alerte. Il sera chargé de l'audit de la mise en œuvre de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte et des mesures de sensibilisation. L'EEG est d'avis que ces modifications législatives pourraient contribuer à améliorer la protection, bien qu'il soit prématuré de l'évaluer. Néanmoins, un aspect essentiel est de veiller à ce que les mesures de protection soient pleinement opérationnelles.

238. L'EEG appelle les autorités à garantir que la protection offerte dans la pratique aux lanceurs d'alerte, y compris au sein de la police, est effective considérant que, de l'aveu même des autorités, la corruption dans les services répressifs reste un phénomène très latent. Il convient donc d'accorder une attention particulière à la manière de rendre pleinement effective toute protection prévue par la loi. Dans la pratique, au cours de l'année écoulée, aucun cas de dénonciation interne n'a été signalé à la direction du contrôle et de l'inspection qui est compétente en la matière. L'EEG estime qu'il pourrait être utile d'étudier la possibilité pour les lanceurs d'alerte internes à la police de faire rapport à un organe indépendant. En tout état de cause, afin d'encourager la dénonciation des pratiques de corruption au sein des forces de police et de modifier la perception négative quant à l'efficacité des mesures de protection, l'EEG est d'avis qu'il est essentiel de former et de sensibiliser l'ensemble des membres de la police. Cette question devrait être incluse dans toute directive pratique sur la conduite éthique au sein des forces de police. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) que l'efficacité de la protection des lanceurs d'alerte soit améliorée en ce qui concerne la gestion de ces signalements, en particulier en ce qui concerne l'indépendance et l'autonomie de l'autorité chargée du traitement et (ii) que les membres de la police soient formés et informés régulièrement des mesures de protection en cas de dénonciation.**

Procédure répressive et sanctions

Procédures disciplinaires et autres procédures administratives

239. La décision d'imposer une mesure disciplinaire tient compte de la nature de l'acte illégal, des circonstances dans lesquelles il a été commis, de ses conséquences, du degré de culpabilité et de l'attitude du policier dans l'exercice de ses fonctions à ce jour. Le fait d'imposer une mesure disciplinaire pour une infraction disciplinaire n'exclut pas la révocation d'un policier pour une telle action si, après l'imposition d'une telle mesure, de nouveaux faits ont été révélés justifiant la révocation. Les recours contre les mesures disciplinaires sont possibles.

240. Les mesures disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires de police sont définies à l'article 3 de la loi n°73/1998, intitulé « Discipline et autorité disciplinaire ». Les mesures disciplinaires sont les suivantes : a) réprimande écrite ; b) réduction du salaire jusqu'à 15 % pour une période maximale de trois mois ; c) rétrogradation d'un grade pendant un an ; d) interdiction d'exercer une activité ; e) confiscation d'un bien.

Conduites répréhensibles, poursuites pénales et immunité

241. Les membres des services répressifs ne bénéficient pas d'immunités ou d'autres privilèges de procédure. En outre, des infractions spécifiques leur sont applicables, qui ne peuvent être commises que par des personnes agissant en qualité d'agents publics en vertu du Code pénal, en particulier l'article 326 (infraction pénale d'abus d'autorité des agents publics) et l'article 327 (infraction pénale d'entrave à la mission des agents publics). Aucune procédure pénale spéciale n'est prévue pour eux.

Nombre de personnes inculpées en vertu d'articles choisis du Code pénal

	2013	2014	2015	2016	2017
Article 326 - Abus de pouvoir	42	37	30	17	41
<i>Hommes</i>	39	37	30	16	39
<i>Femmes</i>	3	0	0	1	2
Article 327 - manquement à ses devoirs par un agent public	1	6	2	2	3
<i>Hommes</i>	1	4	1	2	2
<i>Femmes</i>	0	2	1	0	1
Article 329 - Corruption passive	12	3	4	2	7
<i>Hommes</i>	12	3	3	2	7
<i>Femmes</i>	0	0	1	0	0
Article 333 - Corruption active	0	0	0	0	1
<i>Hommes</i>	0	0	0	0	1
<i>Femmes</i>	0	0	0	0	0
Article 336 - Trafic d'influence	0	0	1	0	0
<i>Hommes</i>	1	0	1	0	0
<i>Femmes</i>	0	0	0	0	0

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

242. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la République slovaque :

À l'égard des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. que les secrétaires d'État soient soumis à un processus de contrôle de leur intégrité au stade de leur recrutement (paragraphe 36) ;**
- ii. que le statut des conseillers politiques soit clarifié : (i) les conseillers, y compris ceux des comités consultatifs qui peuvent influencer le processus décisionnel politique, doivent faire l'objet d'une procédure de sélection fondée sur des critères d'intégrité dans le cadre du processus de recrutement ; et (ii) les noms de tous les conseillers, leurs fonctions et leur rémunération liée aux tâches gouvernementales doivent être publiés sur les sites internet gouvernementaux (paragraphe 47) ;**
- iii. qu'un plan d'action opérationnel de prévention de la corruption soit adopté pour couvrir le gouvernement, sur la base d'une évaluation des risques ciblant spécifiquement les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif, et comporte des mesures particulières pour atténuer les risques identifiés à leur égard (paragraphe 57) ;**
- iv. (i) l'adoption et la publication d'un code de conduite pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (ministres, secrétaires d'État, conseillers politiques et hauts-fonctionnaires étroitement associés à la prise de décision) afin de fournir des directives claires concernant les conflits d'intérêts et autres questions d'intégrité (tels que les cadeaux, contacts avec des tiers, activités extérieures, traitement des informations confidentielles et restrictions à la cessation des fonctions) et (ii) que le contrôle et l'application adéquats de ce code soient assurés (paragraphe 68) ;**
- v. (i) que des séances d'information et de formation sur les questions d'intégrité soient systématiquement organisées et mises en œuvre à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif dès leur prise de fonctions et régulièrement par la suite, et (ii) que des conseils confidentiels sur les questions éthiques soient en permanence à leur disposition (paragraphe 75) ;**
- vi. que des règles soient établies pour régir (i) les contacts entre les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes/tiers qui cherchent à influencer le processus décisionnel public et (ii) la divulgation de ces contacts et les sujets abordés (paragraphe 89) ;**
- vii. qu'une exigence de déclaration ad hoc soit introduite à l'égard des ministres, secrétaires d'État et tous les conseillers, sans distinction de statut, dans les situations de conflit entre intérêts privés et fonctions officielles, le cas échéant (paragraphe 103) ;**

- viii. **établir des règles plus strictes en matière de cadeaux et autres avantages pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, sous la forme de directives pratiques pertinentes, de l'obligation de déclaration des cadeaux et autres avantages et d'information du public (paragraphe 120) ;**
- ix. **(i) que les restrictions applicables après la cessation des fonctions soient élargies en ce qui concerne les ministres et les secrétaires d'État et soient édictées pour les conseillers et les hauts-fonctionnaires impliqués dans de hautes fonctions de l'exécutif et (ii) que les règles concernant les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif empêchent expressément toute activité de lobbying auprès du gouvernement pendant un certain temps après leur départ du gouvernement (paragraphe 128) ;**
- x. **renforcer le système de déclaration de patrimoine des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (i) en abaissant les seuils au-delà desquels les actifs doivent être déclarés et en rendant publiques davantage d'informations contenues dans les déclarations de patrimoine ; (ii) en garantissant que des vérifications adéquates soient effectuées, y compris par des ressources adéquates et des moyens d'audit renforcés de l'organe de contrôle, et des sanctions appliquées (paragraphe 142) ;**

À l'égard des services répressifs

- xi. **que la lutte contre la corruption au sein de la police soit renforcée (i) en établissant une stratégie opérationnelle de lutte contre la corruption pour la police sur la base d'évaluations des risques identifiant les domaines de risque et les mesures pour atténuer ces risques et (ii) en élaborant des mesures concrètes pour sa mise en œuvre (paragraphe 168) ;**
- xii. **que (i) le Code d'éthique soit mis à jour et couvre en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, le traitement des informations confidentielles), complété par un manuel illustrant toutes les notions et les risques par des exemples pratiques ; (ii) toute sensibilisation et formation des policiers soit basée sur ce Code d'éthique révisé et son manuel et (iii) que le Code d'éthique soit communiqué au public (paragraphe 174) ;**
- xiii. **qu'un mécanisme de gestion des risques soit élaboré afin d'identifier régulièrement les risques et les tendances émergentes en matière de corruption (paragraphe 176) ;**
- xiv. **que (i) la formation des policiers aux questions d'intégrité applicables à la police soit renforcée et mieux liée à leur évolution de carrière ; (ii) la formation spécialisée des enquêteurs chargés des affaires de corruption soit renforcée ; (iii) un système de personnes de confiance formées soit créé afin de fournir à tous les policiers des conseils confidentiels en matière de d'éthique et d'intégrité (paragraphe 185) ;**
- xv. **que des mesures soient prises pour accroître la représentation des femmes dans les forces de police, y compris aux postes les plus élevés (paragraphe 189) ;**

- xvi. **que le système de contrôle de sécurité soit renforcé, notamment en veillant à ce que des contrôles de l'intégrité soient mis en place à intervalles réguliers dans la carrière des policiers, en fonction de leur exposition aux risques de corruption et des niveaux de sécurité requis (paragraphe 194) ;**
- xvii. **que des orientations soient développées concernant les normes applicables aux policiers en matière d'activités supplémentaires et qu'une procédure effective soit mise en place pour contrôler toute activité supplémentaire (paragraphe 210) ;**
- xviii. **que des règles soient adoptées pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêts lorsque des policiers quittent la police pour travailler dans d'autres secteurs (paragraphe 216) ;**
- xix. **que le système de contrôle des déclarations de patrimoine des policiers doit être renforcé, notamment en veillant à ce que le contrôle soit effectué en dehors de la chaîne de commandement et que des statistiques sur les sanctions soient tenues (paragraphe 223) ;**
- xx. **renforcer davantage les garanties du mécanisme de plaintes afin de garantir que les enquêtes sur les plaintes pour conduite policière répréhensibles soient impartiales et perçues comme telles en offrant un niveau suffisant de transparence au public (paragraphe 231) ;**
- xxi. **(i) que l'efficacité de la protection des lanceurs d'alerte soit améliorée en ce qui concerne la gestion de ces signalements, en particulier en ce qui concerne l'indépendance et l'autonomie de l'autorité chargée du traitement et (ii) que les membres de la police soient formés et informés régulièrement des mesures de protection en cas de dénonciation (paragraphe 238).**

243. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de République slovaque à soumettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2020. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

244. 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.

Le GRECO

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

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

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