



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 29 octobre 2020
Publication : 3 février 2021

Public
GrecoRC4(2020)14

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

Adopté par le GRECO à sa 86^e Réunion plénière
(Strasbourg, 26 – 29 octobre 2020)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités slovaques pour mettre en œuvre les recommandations en suspens formulées dans le Rapport d'évaluation du Quatrième cycle sur la République slovaque (voir le paragraphe 2) consacré à la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 61^e réunion plénière (18 octobre 2013) et rendu public le 6 novembre 2014 avec l'autorisation des autorités de la République slovaque ([Greco Eval IV Rep \(2013\) 2F](#)). Le Rapport de conformité du Quatrième Cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 69^e réunion plénière (16 octobre 2015) et rendu public le 12 novembre 2015 avec l'autorisation des autorités slovaques ([Greco RC-IV \(2015\) 7F](#)). Le Deuxième Rapport de conformité ([GrecoRC4\(2017\)19](#)) a été adopté par le GRECO lors de sa 77^e réunion plénière (16-18 octobre 2017) et rendu public le 18 octobre 2017 avec l'autorisation des autorités slovaques. L'Addendum au Deuxième Rapport de conformité ([GrecoRC4\(2019\)8](#)) a été adopté à la 82^e Réunion plénière (Strasbourg, 18-22 mars 2019) et rendu public le 26 mars 2019 avec l'autorisation de la République slovaque.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités slovaques ont remis un Rapport de situation avec des informations supplémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les neuf recommandations en suspens qui, au moment de l'adoption du Deuxième Rapport de conformité, n'avaient pas été mises en œuvre ou ne l'avaient été que partiellement. Le Rapport de situation, reçu le 31 décembre 2019, a servi de base, avec des informations communiquées par la suite, pour le présent Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de conformité.
4. Le GRECO a chargé la Roumanie et l'Allemagne de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été nommés rapporteurs M. Sorin TANASE au titre de la Roumanie, et M. Markus BUSH au titre de l'Allemagne. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que le GRECO avait adressé, dans son Rapport d'Évaluation, seize recommandations à la République slovaque. Dans les Rapports de Conformité qui ont suivi, le GRECO avait conclu que les recommandations vi, vii, ix, xi, xii, xiii et xv avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations iii, iv, viii, x, xiv et xvi avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, ii et v n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les neuf recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO avait recommandé d'améliorer encore la transparence du processus législatif en introduisant des normes adaptées et en conseillant les parlementaires sur la conduite à tenir avec les lobbyistes et les tiers dont le but est d'influer sur la politique publique pour défendre des intérêts sectoriels.*
7. Il est rappelé que, dans l'Addendum au Deuxième Rapport de conformité, le GRECO concluait que cette Recommandation n'était pas mise en œuvre. Le GRECO avait pris note qu'un projet de Code de déontologie était en cours de préparation au sein du

Parlement, mais n'avait pas été en mesure de l'examiner et n'avait pas reçu d'autre information concernant une possible nouvelle législation.

8. Les autorités slovaques font maintenant savoir que le nouveau gouvernement a fixé comme l'une des priorités de sa Déclaration de programme pour 2020-2024 l'adoption de mesures sur le lobbying, qui devraient être une combinaison de règles normatives, d'un registre obligatoire des lobbyistes et d'un code de conduite. Le registre spécial pour les lobbyistes devrait comprendre des informations sur les domaines dans lesquels les lobbyistes envisagent d'agir, ainsi que des informations sur leurs clients, les coûts et la rémunération des activités de lobbying.
9. Le GRECO relève qu'à ce jour, aucun nouveau projet de texte législatif n'a été communiqué sur la transparence du processus législatif et sur les orientations destinées aux parlementaires dans leurs rapports avec des lobbyistes et des tiers. Cependant, il note que l'objectif de préparer un tel cadre légal a été confirmé comme une priorité du nouveau gouvernement.
10. Le GRECO conclut que la Recommandation i demeure non mise en œuvre.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO avait recommandé qu'un (i) code de conduite soit adopté pour les membres du Conseil national (donnant notamment des indications sur la prévention des conflits d'intérêts, l'acceptation des cadeaux et autres avantages, l'abus de fonction et les déclarations de patrimoine) et qu'il soit rendu public ; et que (ii) l'application de ce code soit dûment assurée (par le biais d'un mécanisme de surveillance et de sanctions) et appuyée par une formation et des services de consultation et de conseil spécialisés.*
12. Il est rappelé que, dans l'Addendum au Deuxième Rapport de conformité, le GRECO concluait que cette Recommandation n'était pas mise en œuvre. Le GRECO avait noté qu'il n'était pas en mesure d'évaluer un nouveau projet de Code de déontologie des parlementaires, puisque celui-ci ne lui avait pas été soumis.
13. Les autorités slovaques indiquent maintenant que, du fait des élections législatives de février 2020, le projet de Code de déontologie n'a pas été soumis au Parlement et qu'il devrait être retravaillé de manière à être examiné durant la nouvelle législature. Selon les autorités slovaques, une telle adoption pourrait conduire à une appropriation plus forte et directe des règles par la nouvelle législature et par les parlementaires nouvellement élus.
14. Le GRECO note qu'un Code de déontologie serait encore en préparation et conclut que la Recommandation ii demeure non mise en œuvre.

Recommandation iii.

15. *Le GRECO avait recommandé que des règles spécifiques au Conseil national soient élaborées concernant l'acceptation de cadeaux, de marques d'hospitalité et d'autres avantages par les parlementaires et que des procédures internes soient définies pour l'estimation, la déclaration et la restitution des cadeaux inacceptables.*
16. Il est rappelé que, dans l'Addendum au Deuxième Rapport de conformité, le GRECO concluait que cette Recommandation était partiellement mise en œuvre. Plus précisément, le GRECO saluait l'introduction d'une obligation de signaler les cadeaux/avantages dans les déclarations annuelles des parlementaires, mais faisait remarquer qu'aucune définition de cadeau n'avait été établie. En outre, aucune règle n'avait été adoptée concernant l'évaluation et la restitution de cadeaux ne pouvant

être acceptés. Le seuil fixé pour l'acceptation de cadeaux restait une source de préoccupation. Ces éléments devaient être réglés dans un nouveau Code de déontologie encore en cours d'élaboration, selon les autorités.

17. Les autorités slovaques confirment que la question doit être traitée dans le cadre d'un futur Code de déontologie, qui n'est pas encore finalisé.
18. Le GRECO relève qu'aucune information nouvelle n'a été communiquée et conclut que la Recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

19. *Le GRECO avait recommandé de continuer à développer et perfectionner les règles de déclaration du patrimoine applicables aux parlementaires afin qu'elles englobent la déclaration régulière des intérêts financiers, des partenariats et autres accords conclus à des fins lucratives, des déplacements dans le pays ou à l'étranger payés par des tiers et des avantages, marques d'hospitalité et parrainages dépassant un certain montant consentis par des entités du pays ou étrangères.*
20. Il est rappelé que, dans l'Addendum au Deuxième Rapport de conformité, le GRECO concluait que cette Recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre. Plus précisément, le GRECO saluait le fait que l'obligation pour les parlementaires de déclarer les cadeaux ou autres avantages, ainsi que l'utilisation faite de biens meubles ou immobiliers, ait été améliorée par des amendements à la Loi constitutionnelle relative à la protection de l'intérêt général dans l'exercice des fonctions des agents publics (PPI). Toutefois, les seuils fixés demeuraient source de préoccupations au regard du salaire minimum.
21. Les autorités slovaques font maintenant savoir que le nouveau gouvernement, dans sa Déclaration de programme pour 2020-2024, a mis particulièrement l'accent sur l'éthique des agents publics. Le gouvernement s'est engagé à accepter des améliorations systémiques et en profondeur des règles régissant la propriété des agents publics (y compris les parlementaires) et à proposer un amendement global à la loi constitutionnelle sur la protection de l'intérêt public dans l'exercice des fonctions des agents publics (PPI). En outre, le gouvernement s'est engagé à mettre en place un registre d'État des agents publics et de leurs déclarations de propriété, et à créer une institution indépendante chargée de l'éthique des agents publics, des conflits d'intérêts et du contrôle des déclarations de patrimoine. Cette institution devrait jouer le rôle d'un service de contrôle et d'analyse, fournir des lignes directrices, organiser la formation des agents publics sur l'éthique, mettre en évidence les bonnes pratiques et soumettre des rapports annuels sur l'état de l'éthique des agents publics (y compris des recommandations si nécessaire) au Conseil national.
22. Le GRECO prend note des informations générales communiquées et encourage les autorités slovaques à finaliser la réforme du système de déclaration de patrimoine, y compris pour ce qui est des seuils applicables.
23. Le GRECO conclut que la Recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

24. *Le GRECO avait recommandé que le contrôle et les mesures visant à assurer le respect des règles relatives aux conflits d'intérêts, aux déclarations de patrimoine et aux autres obligations et restrictions applicables aux parlementaires en vertu de la Loi constitutionnelle sur la protection de l'intérêt général dans l'exercice de fonctions publiques soient renforcés, en particulier en réexaminant le mandat de la Commission*

du Conseil national chargée de l'examen des incompatibilités de fonctions et en lui attribuant des ressources humaines et matérielles supplémentaires.

25. Il est rappelé que, dans l'Addendum au Deuxième Rapport de conformité, le GRECO concluait que cette Recommandation n'était pas mise en œuvre. Le GRECO saluait les changements introduits dans la Loi constitutionnelle relative à la protection de l'intérêt général (PPI) mais relevait que le mandat de la Commission chargée de l'examen des incompatibilités de fonctions au sein du Conseil national devait être revu pour permettre une supervision et une application plus actives des règles relatives aux conflits d'intérêt, à la déclaration de patrimoine et autres obligations et restrictions applicables en vertu de la Loi PPI. Le GRECO avait également relevé qu'il n'avait pas été attribué de ressource supplémentaire.
26. Les autorités slovaques indiquent maintenant que, depuis le 1^{er} janvier 2020, les amendements à la Loi PPI sont entrés en vigueur. Les dispositions du Code Général de procédure administrative s'appliquent *mutatis mutandis* : les agents publics, y compris les parlementaires, soumettent des déclarations à la Commission chargée de l'examen des incompatibilités de fonctions au sein du Conseil national ; des procédures sont mises en place pour protéger l'intérêt général et prévenir les conflits d'intérêts. Les dispositions applicables (en matière d'inspection, d'experts, de témoins, de collecte de preuves, etc.) sont fixées par le règlement intérieur de la Commission d'incompatibilité des fonctions, adopté le 2 avril 2020. Comme le stipule le PPI, un nouveau registre des agents publics a été établi. Il vise à améliorer le contrôle de la soumission des déclarations de patrimoine par les agents publics.
27. Les autorités ajoutent qu'en décembre 2019, le développement d'un nouveau système de e-parlement a démarré : il permet de traiter également la faisabilité d'une soumission sous forme électronique et d'un possible contrôle des déclarations de patrimoine des agents publics. Les modalités finales de ce nouveau système doivent être examinées par le nouveau parlement issu des urnes lors du scrutin de février 2020 et feront l'objet d'un appel d'offre.
28. Le GRECO prend note des informations fournies. Des amendements à la Loi PPI sont entrés en vigueur et devraient renforcer le rôle de la Commission chargée de l'examen des incompatibilités de fonctions au sein du Conseil national pour ce qui est de la supervision et de l'application des règles relatives aux conflits d'intérêt, aux déclarations de patrimoine et à d'autres obligations et restrictions applicables aux parlementaires. Le GRECO note également que le nouveau règlement intérieur de la Commission sur l'incompatibilité des fonctions semble avoir été adopté. Cependant, aucune information sur son impact n'a été donnée et aucune information n'a été communiquée concernant le mandat et la possible augmentation des ressources allouées à cette Commission.
29. Le GRECO conclut que la Recommandation v demeure non mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation viii.

30. *Le GRECO avait recommandé de (i) revoir et perfectionner les « principes de déontologie judiciaire » de sorte à ce qu'ils donnent des indications plus précises à l'ensemble des juges sur la conduite à adopter, l'intégrité de l'appareil judiciaire et la prévention de la corruption, et (ii) veiller à la bonne application des « Principes » (par l'intermédiaire d'un mécanisme de surveillance et de sanctions) et de l'appuyer par des formations et des services de conseil et de consultation spécialisés.*

31. Il est rappelé que, dans l'Addendum au Deuxième Rapport de conformité, le GRECO concluait que cette Recommandation était partiellement mise en œuvre. Le GRECO saluait la préparation par le Conseil de la magistrature de règles condensées d'interprétation des Principes de déontologie judiciaire, qui semblaient aller dans le bon sens : elles interprétaient certains aspects des Principes au regard du comportement attendu et donnaient des explications et des exemples aux juges. Toutefois, le GRECO avait estimé que sans l'adoption d'un ensemble plus global de règles d'interprétation, ce travail était insuffisant.
32. Les autorités slovaques rapportent maintenant que le Conseil de la magistrature a adopté en octobre 2019 la Résolution no. 230/2019 autorisant la préparation d'un nouveau projet de texte sur les Principes de déontologie judiciaire. La date limite pour l'adoption de ce texte a été reportée en raison de changements au sein du Conseil de la magistrature après les élections législatives de février 2020 et la crise pandémique (Covid-19). Elles indiquent en outre que l'Académie judiciaire a élaboré une formation pour les juges dans le domaine de la déontologie : une session de formation a eu lieu en février 2020, destinée principalement aux juges et procureurs moins expérimentés, aux fonctionnaires des tribunaux supérieurs et aux juges et procureurs stagiaires de tout le pays. Un juge pénal de la Cour suprême de la République tchèque a participé en tant que formateur à cette session consacrée en particulier au Code de déontologie des juges dans la pratique. En outre, l'Académie judiciaire prévoit une session de formation sur les « dilemmes éthiques d'un juge » qui se tiendra en octobre 2020, également destinée aux juges moins expérimentés.
33. Le GRECO prend note des informations fournies. De nouveaux Principes de déontologie judiciaire sont encore en cours d'élaboration. Une session de formation a été proposée et d'autres sont planifiées. Rien de nouveau en matière d'avis et de conseils n'a été indiqué.
34. Le GRECO conclut que la Recommandation viii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

35. *Le GRECO avait recommandé d'imposer aux juges non couverts par la Loi constitutionnelle sur la protection de l'intérêt public dans l'exercice de leurs fonctions par des agents publics de déclarer les éléments de passif (par exemple, les dettes et les prêts) et cadeaux dépassant une certaine valeur.*
36. Il est rappelé que, dans l'Addendum au Deuxième Rapport de conformité, le GRECO concluait que cette Recommandation était partiellement mise en œuvre. Le GRECO notait les assurances données selon lesquelles il est interdit aux juges d'accepter tout cadeau dans le cadre de leurs fonctions professionnelles ; il attendait également des changements dans le seuil fixé pour déclarer des éléments de passif (y compris des cadeaux).
37. Les autorités slovaques signalent maintenant que le Programme national anticorruption contient une mesure pour réaliser une analyse du système existant de déclarations de patrimoine, laquelle portera aussi sur la question des seuils. Elles notent aussi que la politique anticorruption adoptée par le Gouvernement entend rendre le système de déclaration de patrimoine plus efficace et établir des règles claires pour les cadeaux (voir para. 21 ci-dessus). Les représentants du Conseil de la magistrature participent activement à un groupe créé par le gouvernement, visant à rendre le système de déclaration de patrimoine plus efficace et à établir des règles claires en matière de cadeaux. Elles soulignent que le Conseil de la magistrature est sur une position de « tolérance zéro » en ce qui concerne les cadeaux et autres privilèges similaires.

38. Le GRECO note qu'aucun résultat tangible n'a été rapporté et conclut que la Recommandation x demeure partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiv.

39. *Le GRECO avait recommandé que les données figurant dans les déclarations écrites sur l'honneur et dans les déclarations de patrimoine des procureurs soient effectivement publiquement accessibles et que tous les obstacles à leur accès soient levés, en tenant compte de la vie privée et de la sécurité des procureurs et de leurs proches qui sont soumis à l'obligation de déclaration.*
40. Il est rappelé que, dans l'Addendum au Deuxième Rapport de conformité, le GRECO concluait que cette Recommandation était partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait noté que les informations relatives à la valeur du patrimoine dans les déclarations étaient communiquées au Procureur général, une condition préalable à un contrôle effectif des déclarations sur l'honneur et déclarations de patrimoine. Toutefois, le GRECO demeurait préoccupé par le fait que les procureurs ne divulguent pas la valeur des actifs pour permettre un examen public.
41. Les autorités slovaques indiquent maintenant que des amendements à la Loi sur les procureurs et les membres du Bureau du Procureur Public sont entrés en vigueur en septembre 2019. Ces amendements prévoient, entre autres, que les déclarations de patrimoine contiennent, en particulier, des informations sur les propriétés immobilières, le cadre légal et la date d'acquisition des propriétés ainsi que le prix d'achat, alors que la version précédente de cette loi prévoyait uniquement une divulgation du prix d'un bien immobilier si le Procureur général le demandait. Les autorités slovaques soulignent que cette obligation s'applique à tous les biens, y compris les biens meubles, droits de propriété et autres valeurs immobilières supérieures à 6600 €, ainsi qu'aux biens meubles, droits de propriété et autres valeurs immobilières inférieures à 6600 € lorsque leur valeur cumulée dépasse 16 600 €. Cette obligation a été appliquée pour la première fois dans les déclarations patrimoniales 2020, concernant 2019 (et incluant les biens acquis avant 2019). Ces déclarations sont rendues publiques sur le site Internet du Parquet général¹. Ces informations devant figurer dans la déclaration de patrimoine des procureurs sont donc alignées sur celles applicables pour la déclaration de patrimoine des juges.
42. Le GRECO salue les amendements à la législation aux termes desquels les procureurs sont tenus de déclarer publiquement leurs biens à partir d'une certaine valeur. Ceci est conforme à la recommandation.
43. GRECO conclut que la Recommandation xiv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xvi.

44. *Le GRECO avait recommandé d'introduire une obligation pour les procureurs de déclarer les éléments de passif (par exemple, les dettes et les prêts) et les cadeaux dépassant un certain montant.*
45. Il est rappelé que, dans l'Addendum au Deuxième Rapport de conformité, le GRECO concluait que cette Recommandation était partiellement mise en œuvre, car il attendait des changements devant être introduits au seuil élevé de 6 600 € au-delà duquel les éléments de passif (y compris les cadeaux) doivent être déclarés.

¹ <https://www.genpro.gov.sk/prokuratura-sr/majetkove-priznania-30a3.html>

46. Les autorités slovaques n'ont communiqué aucun élément nouveau à cet égard, bien qu'elles aient fait référence aux changements attendus tels que prévus dans le Programme national anticorruption et dans la politique anticorruption adoptée par le Gouvernement (voir para. 21 et 37 ci-dessus).
47. Le GRECO note qu'aucune information nouvelle n'a été communiquée et conclut que la Recommandation xvi demeure partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

48. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la République slovaque a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante huit des seize recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle.** Des recommandations restantes, cinq ont été partiellement mises en œuvre et trois recommandations n'ont pas été mises en œuvre.
49. Plus précisément, les recommandations vi, vii, ix, xi, xii, xiii, xiv et xv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations iii, iv, viii, x et xvi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, ii et v ne sont toujours pas mises en œuvre.
50. S'agissant des *parlementaires*, on ne peut relever aucun progrès significatif depuis l'Addendum précédent. Selon le Programme national anticorruption, le système de déclaration de patrimoine est à l'examen pour en améliorer l'efficacité, notamment concernant les seuils déclaratifs. Des amendements à la loi sur la protection de l'intérêt général sont entrés en vigueur ; ils doivent prévoir l'obligation de déclarer les cadeaux ou autres avantages et l'utilisation de biens meubles ou immobiliers. Un projet de Code de déontologie pour les parlementaires reste à finaliser. Malheureusement, aucun consensus politique ne s'est encore dégagé sur la manière de parvenir à une plus grande transparence dans le processus législatif par la réglementation des relations des parlementaires avec des tiers, au nombre desquels les lobbyistes, ou sur la manière de renforcer davantage la supervision et l'application de règles de divulgation des intérêts financiers.
51. Pour ce qui est des *juges*, on ne relève pas non plus de progrès significatif. Les travaux sont encore en cours pour affiner les règles d'interprétation du nouveau Code de déontologie judiciaire en ce qui concerne notamment les conflits d'intérêt et en vue de donner des exemples issus de la pratique. L'application des règles relatives à la déclaration de patrimoine a été renforcée. Le seuil au-delà duquel les cadeaux reçus par des juges et des procureurs doivent être déclarés demeure élevé et n'est toujours pas modifié. Pour ce qui est des *procureurs* spécifiquement, il convient de saluer les amendements législatifs qui obligent ceux-ci à divulguer publiquement leurs biens à partir d'une certaine valeur.
52. Globalement, la réponse aux Recommandations est décevante. Huit des seize Recommandations ne sont toujours pas pleinement mises en œuvre, plus de cinq ans après l'adoption du Rapport d'évaluation.
53. L'adoption de ce Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de conformité clôt la procédure de conformité du Quatrième cycle concernant la Slovaquie. Les autorités slovaques peuvent toutefois souhaiter informer le GRECO des développements qui pourraient intervenir ultérieurement en ce qui concerne la mise en œuvre des Recommandations en suspens.
54. Enfin, le GRECO invite les autorités de la République slovaque à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.