

Bruxelles, le 30.9.2020
SWD(2020) 324 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Rapport 2020 sur l'état de droit - Chapitre consacré à la Slovaquie

accompagnant le document:

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Rapport 2020 sur l'état de droit - Situation de l'état de droit dans l'Union européenne

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} -
{SWD(2020) 323 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

RESUME

Ces dernières années, des efforts ont été entrepris pour améliorer la qualité et l'efficacité du système de justice slovaque et des résultats prometteurs se font jour. Toutefois, tant le grand public que les entreprises perçoivent le système de justice comme étant caractérisé par un très faible niveau d'indépendance. Depuis 2019, de graves inquiétudes relatives à l'intégrité totale des services judiciaires et des parquets renforcent cette perception. En mars 2020, le gouvernement a annoncé une série de réformes dans des domaines sensibles, tels que les procédures de nomination des membres du Conseil de la magistrature, de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême, ainsi que du procureur général et l'introduction d'un âge fixe de départ à la retraite pour les juges.

La lutte contre la corruption a été définie comme l'une des principales priorités du programme politique du nouveau gouvernement, qui a annoncé une série de réformes visant à améliorer la situation. La capacité de détecter, d'instruire et de poursuivre les délits de corruption est entravée par le manque de ressources et d'expertise analytique au sein du bureau du procureur spécial et de l'agence nationale de lutte contre la criminalité, ainsi que par la difficulté d'obtenir des preuves. Les activités de lobbying ne sont pas réglementées et les dispositions relatives au «(rétro)pantouflage» sont faibles. Une nouvelle législation relative aux déclarations de patrimoine et aux conflits d'intérêts des membres du gouvernement et des autres titulaires de fonctions publiques est entrée en vigueur au début de l'année 2020.

La constitution et le droit dérivé de la Slovaquie offrent un cadre juridique solide pour la protection de la liberté d'expression, le droit d'accès à l'information publique, la mise en place de structures destinées à garantir le pluralisme des médias et les droits de la presse. Toutefois, des inquiétudes ont été exprimées quant à l'absence de règles solides garantissant la transparence de la propriété des médias, à la prévention des conflits d'intérêts entre les propriétaires de médias et les partis politiques et à l'établissement d'un cadre pour la diffusion de la publicité d'État. L'assassinat du journaliste d'investigation Ján Kuciak et de sa fiancée en 2018 est largement considéré comme ayant marqué un véritable tournant dans la société slovaque et a sensibilisé à la nécessité d'améliorer la sécurité des journalistes.

En ce qui concerne le système d'équilibre des pouvoirs en Slovaquie, il est nécessaire d'améliorer le processus législatif en renforçant la participation des parties prenantes et de la société civile et en faisant un meilleur usage du cadre existant en matière d'analyse d'impact. Des autorités indépendantes, telles que le Centre national des droits de l'homme ou le défenseur public des droits, ont un rôle important à jouer pour assurer l'équilibre des pouvoirs, mais elles doivent être pleinement mandatées et équipées pour exercer efficacement leurs fonctions. Le gouvernement a annoncé des projets de réformes visant à renforcer l'État de droit, en particulier des réformes visant à étendre les pouvoirs de la Cour constitutionnelle. L'état de droit en tant que sujet de débat public a gagné en importance ces dernières années, ce qui pourrait favoriser l'émergence d'une culture plus solide de l'état de droit.

I. SYSTEME DE JUSTICE

Le système judiciaire de la République slovaque est constitué de 54 tribunaux d'arrondissement, de 8 cours régionales, de la Cour pénale spéciale, de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle de la République Slovaque¹. Il n'existe pas de branche distincte des tribunaux administratifs en Slovaquie. Les cours régionales font office de cours d'appel dans les affaires civiles, commerciales et pénales et font en même temps office de juridiction de première instance en matière administrative. La Cour pénale spéciale est compétente pour juger des affaires pénales graves énumérées dans la disposition correspondante du Code de procédure pénale². Le Conseil de la magistrature joue un rôle central dans l'administration autonome du pouvoir judiciaire et dans la nomination, la suspension et la révocation des juges ainsi que dans le maintien de l'éthique judiciaire. Actuellement, la moitié de ses membres (9 sur 18) sont des juges élus par leurs pairs. Dans sa composition actuelle, certains des autres membres du Conseil de la magistrature sont nommés par le Président, le Parlement et le gouvernement de la République slovaque³. Le ministère public de la République slovaque est un organisme d'État indépendant dirigé par le procureur général⁴. L'Ordre des avocats slovaque est une organisation indépendante de nature administrative⁵.

Indépendance

Les préoccupations de longue date relatives à l'indépendance et à l'intégrité du système de justice slovaque ont continué à croître depuis août 2019. Les révélations et les résultats des enquêtes pénales révèlent un certain nombre de cas de corruption à haut niveau. Ceux-ci entraînent des préoccupations quant à l'exercice éventuel d'une influence indue et d'une collusion entre des membres de l'exécutif, des responsables politiques, et certains membres du pouvoir judiciaire, y compris des juges de haut rang⁶. En outre, des soupçons ont surgi concernant des cas individuels d'abus de pouvoir commis par des juges et des procureurs, dont un ancien procureur général⁷. À l'automne 2019, ces événements ont déclenché des protestations publiques et renforcé les appels lancés aux autorités pour qu'elles intensifient leurs efforts visant à réduire la corruption dans le système de justice slovaque. Plusieurs procédures disciplinaires et enquêtes pénales ont été ouvertes à l'encontre d'un certain nombre de juges et de procureurs, dont certains ont été suspendus ou révoqués. Dans certains

¹ Pour une description de la structure judiciaire, voir, par exemple, l'étude annuelle réalisée pour la Commission européenne par la CEPEJ.

² Code slovaque de procédure pénale, point 14 (par exemple, le meurtre avec préméditation, la corruption, le terrorisme, la criminalité organisée, les formes graves de criminalité économique, atteinte aux intérêts financiers de l'UE, etc.).

³ Article 141 *bis* de la Constitution slovaque.

⁴ Articles 149 à 151 de la Constitution slovaque; loi n°153/2001 Coll. sur le ministère public.

⁵ Loi n°586/2003 Coll. sur la profession d'avocat et modifiant la loi n° 455/1991 Coll. sur la profession et l'activité indépendante (Business Licensing Act) du 4 décembre 2003.

⁶ Voir Commission européenne, 2020 Country Report Slovakia, SWD(2020) 524 final.

⁷ Commission européenne, 2020 Country Report Slovakia, SWD(2020) 524 final, p. 6, 20 et 50. Le Parlement européen a également fait part de ses préoccupations concernant la situation en Slovaquie, voir la résolution du Parlement européen du 28 mars 2019 sur la situation de l'état de droit et la lutte contre la corruption dans l'Union européenne, en particulier à Malte et en Slovaquie; la résolution du 19 avril 2018 sur la protection des journalistes d'investigation en Europe: le cas de Ján Kuciak, journaliste slovaque, et de Martina Kušnírová.

cas, les enquêtes pénales en cours ont également conduit à la détention de juges et de procureurs⁸.

Le niveau d'indépendance du système de justice en Slovaquie reste perçu comme étant très faible, malgré certains efforts déployés par le passé pour renforcer l'indépendance et la transparence du système judiciaire. Le niveau d'indépendance des tribunaux et des juges est perçu par l'opinion publique slovaque comme étant encore très faible, une nette minorité de la population et des entreprises percevant le niveau d'indépendance judiciaire comme «*plutôt bon ou très bon*» (26 % de l'opinion publique et 15 % des entreprises). La raison la plus souvent invoquée de cette perception de manque d'indépendance de la justice est liée à l'ingérence ou aux pressions exercées par le gouvernement et les responsables politiques⁹. Il convient de noter que la perception de ce niveau relativement faible de l'indépendance de la justice a persisté pendant une longue période¹⁰, ce qui est également reconnu par les autorités slovaques¹¹.

Le gouvernement a annoncé des plans de réforme visant à renforcer l'indépendance et l'intégrité du système de justice. Dans ce contexte, il est nécessaire de rappeler les tentatives des gouvernements précédents pour répondre à certaines des préoccupations de longue date concernant l'intégrité des juges, qui avaient conduit à une modification de la Constitution slovaque et comprenaient l'introduction controversée de vérifications obligatoires des antécédents des juges et des candidats à la fonction de juge sur la base d'informations provenant de l'Autorité nationale de sécurité slovaque.¹² La Cour constitutionnelle de la République slovaque a estimé, dans un arrêt du 30 janvier 2019¹³ qui fait date, que ces vérifications de fond étaient contraires au principe de l'indépendance de la justice et que la révision de la Constitution datant de 2014 était anticonstitutionnelle¹⁴.

Le gouvernement a annoncé des projets de réforme visant à modifier la composition actuelle du Conseil de la magistrature. Ces plans incluent le processus de nomination, entre autres pour garantir la représentation régionale et pour renforcer les contrôles des déclarations de patrimoine des juges¹⁵. Six nouveaux membres ont été nommés le 23 avril 2020, le 26 avril 2020 et le 20 mai 2020¹⁶, et un nouveau président du Conseil de la magistrature a été

⁸ Des informations ont également été communiquées par les autorités slovaques lors de l'élaboration du présent rapport.

⁹ Graphiques 44 et 46 du tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE. Le niveau d'indépendance des tribunaux et des juges est perçu comme suit: très faible (moins de 30 % des personnes sondées considèrent l'indépendance de la justice comme plutôt bonne et très bonne); faible (entre 30 et -39 %), moyenne (entre 40 et -59 %), élevée (entre 60 et -75 %), très élevée (plus de 75 %).

¹⁰ Tableau de bord de la justice dans l'UE, éditions 2013 à 2020; Forum économique mondial, 2012-2019 Global Competitiveness report (textes en anglais uniquement). Il convient également de noter que les avocats slovaques estiment que l'indépendance des juges de leur pays est très faible (5,4/10 points) en termes comparatifs (graphique 7 de l'enquête de l'ENCJ/CCBE réalisée auprès des avocats sur l'indépendance des juges 2018-2019).

¹¹ Par exemple, contribution de la Slovaquie au rapport 2020 sur l'état de droit, point 10.

¹² Commission européenne, 2015 Country Report Slovakia, SWD(2015) 44 final/2, p. 35 et 36.

¹³ Arrêt de la Cour constitutionnelle PL. ÚS 21/2014-96.

¹⁴ Analyse globale de la loi constitutionnelle de 2018, p. 272.

¹⁵ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky rokov 2020-2024 du 19 avril 2020 (ci-après le «Manifeste politique»), p. 8.

¹⁶ Communiqués du Conseil de la magistrature des 26 et 30 avril et du 20 mai 2020.

élu le 29 juin 2020¹⁷, à la suite de la démission de certains de ses membres le 23 mars 2020¹⁸ et de la démission de l'ancien président le 23 juin 2020¹⁹.

Le gouvernement a également annoncé son intention de renforcer le processus de nomination de la Cour constitutionnelle. Ces dernières années, la nomination de nouveaux juges de la Cour constitutionnelle a fait l'objet, à plusieurs reprises, d'une controverse entre le gouvernement, le Parlement et le président de la République slovaque, ce qui a régulièrement entraîné des retards importants dans la procédure de nomination et a même mis en péril le bon fonctionnement de la Cour. En effet, en 2019, seulement quatre des treize juges prévus étaient en fonction²⁰ parce que la procédure de sélection et de nomination des autres juges n'était pas terminée²¹. Cette question a fait l'objet d'une recommandation spécifique dans le cadre du semestre européen de 2019²². Sur une note positive, en octobre 2019, le président de la République slovaque a nommé les juges manquants à la Cour constitutionnelle, mettant ainsi fin à une impasse datant de février 2019.

Le gouvernement a également annoncé qu'il introduirait un âge de départ à la retraite fixe pour les juges. Les plans prévoient l'instauration d'un âge de départ à la retraite fixe à 65 ans pour les juges et à 70 ans pour les juges de la Cour constitutionnelle²³, étant donné qu'il n'existe pas actuellement d'âge fixe de départ à la retraite pour les juges en Slovaquie²⁴. Il importe que cette réforme soit conforme aux exigences du droit de l'Union²⁵ et tienne compte des recommandations du Conseil de l'Europe relatives à l'indépendance de la justice²⁶.

Qualité

Les efforts visant à améliorer la qualité du système de justice slovaque se sont intensifiés ces dernières années. Dans le contexte d'une série de recommandations par pays formulées dans le cadre du Semestre européen en 2014, 2016 et 2017 afin d'améliorer l'efficacité et la qualité du système de justice slovaque²⁷, les autorités slovaques ont commencé à mettre en

¹⁷ Ancien juge et président de la Cour constitutionnelle slovaque et avocat général slovaque à la Cour de justice de l'Union européenne (Prof. Dr Ján Mazák).

¹⁸ Communiqué du Conseil de la magistrature du 23 mars 2020 notant que l'un des nouveaux membres prenait une position qui était vacante depuis la démission d'un ancien membre le 13 novembre 2019, Communiqué du Conseil de la magistrature du 13 novembre 2019.

¹⁹ Communiqué du Conseil de la magistrature du 23 juin 2020.

²⁰ Commission européenne, Rapport 2019 pour la Slovaquie, SWD (2019) 1024 final, p. 47 (en anglais uniquement). Voir également l'avis de la Commission de Venise (CDL-AD (2017) 001-e).

²¹ Après l'expiration du mandat de neuf juges de la Cour constitutionnelle au début de l'année 2019, le Parlement (lors de l'établissement de la liste des candidats) n'a pas pu se mettre d'accord sur la liste finale des candidats à soumettre au Président de la République.

²² Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Slovaquie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovaquie pour 2019 (JO C 301 du 5.9.2019, p. 148).

²³ Manifeste politique, p. 8.

²⁴ En vertu de l'article 147 de la Constitution slovaque, le président de la République slovaque peut, sur proposition du Conseil de la magistrature, rappeler un juge s'il a atteint l'âge de 65 ans.

²⁵ Par exemple: arrêts de la Cour de justice C-619/18, *Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, C-192/18, *Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun)* et C-286/12, *Commission/Hongrie*.

²⁶ Recommandation CM/Rec (2010) 12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, paragraphe 49.

²⁷ Recommandations du Conseil du 8 juillet 2014, (JO C 247 du 29.7.2014, p. 122), du 12 juillet 2016 (JO C 299 du 18.8.2016, p. 61) et du 11 juillet 2017 (JO C 261 du 9.8.2017, p. 110).

œuvre un certain nombre de réformes destinées à améliorer à la fois l'efficacité et la qualité du système de justice slovaque. Ce processus a également été complété par une analyse fonctionnelle complète du système de justice slovaque²⁸, qui a recensé un certain nombre de domaines de réforme²⁹ et a formulé 62 recommandations sur la manière d'améliorer l'efficacité et la qualité du système de justice slovaque.

Des réformes du système de justice ont été adoptées et sont actuellement mises en œuvre, tandis que des réformes supplémentaires ont été annoncées. Il s'agit notamment de l'introduction des juges dits «volants» ou invités pour faire face à des problèmes temporaires de charge de travail dans des cours ou tribunaux individuels, de mesures législatives visant à supprimer du rôle des affaires anciennes ou inactives, qui épuisaient les ressources et de projets en cours sur la pondération des cas ainsi que la détermination de nouveaux délais.

La Slovaquie s'engage activement à faire progresser la numérisation de son système de justice. Le gouvernement a annoncé qu'il continuait de promouvoir la diffusion des technologies de l'information dans les cours et tribunaux³⁰. Cela viendrait compléter les efforts actuellement déployés pour mettre à niveau les outils informatiques et les capacités d'analyse disponibles³¹. En particulier, le projet achevé sur les tableaux de bord des performances de toutes les juridictions slovaques destiné à accroître la transparence et à permettre de visualiser les indicateurs de performance clés est un exemple prometteur³² qui a déjà suscité l'intérêt de parties prenantes en dehors de la Slovaquie. Certains projets informatiques ont bénéficié d'un soutien technique au niveau de l'Union européenne³³. Une étude de 2018 a conclu que le système de justice slovaque devait déjà atteindre des niveaux de transparence relativement élevés³⁴.

Certains défis restent à relever en ce qui concerne l'accès à la justice et les frais de justice potentiellement élevés. L'aide juridictionnelle n'est toujours pas pleinement accessible aux personnes exposées au risque de pauvreté et les frais de justice dans certains litiges commerciaux particuliers sont parmi les plus élevés de l'UE³⁵. Le gouvernement a annoncé un réexamen du système actuel d'aide juridictionnelle en vue de réexaminer les frais

²⁸ CEPEJ, Efficacité et qualité du système de justice slovaque. Cette étude a été financée par les Fonds structurels et d'investissement européens dans le cadre du programme opérationnel «Administration publique efficace 2014-2020».

²⁹ Il s'agit notamment de domaines tels que l'organisation des cours et tribunaux, les questions budgétaires, les ressources humaines, la gestion des cours et tribunaux, l'efficacité et la qualité des cours et tribunaux.

³⁰ Manifeste politique, p. 10.

³¹ Les autorités ont également progressé dans l'absorption des fonds réservés des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période de financement 2014-2020, qui fournissent la majeure partie du financement pour la poursuite de la réforme du système de justice. En outre, depuis 2018, la Commission européenne a fourni une assistance technique au ministère slovaque de la justice dans le cadre du programme d'appui à la réforme structurelle pour élaborer une stratégie d'architecture informatique et un plan de transition, mettre en place des outils d'évaluation des performances des tribunaux et renforcer les capacités en vue d'une meilleure gestion des cours et tribunaux et des affaires.

³² Les informations sont disponibles à l'adresse suivante: <http://web.ac-mssr.sk/dashboard/>.

³³ Par exemple, CEEJ-COOP (2017) 15, Report on the evaluation of the current state of affairs of IT tools for the Slovak judicial system and advise on their development.

³⁴ Transparency International Slovakia (2018), Let's judge the judges — How Slovakia opened its judiciary to unprecedented public control.

³⁵ Graphiques 23 et 25 du tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

de justice existants³⁶ et de couvrir un groupe plus important de personnes à faibles revenus qui, sans aide, n'aurait pas accès à la justice.

Efficiences

Les réformes axées sur l'efficacité qui ont été entreprises ces dernières années ont commencé à produire des résultats et, à l'heure actuelle, le système de justice slovaque parvient dans une large mesure à gérer sa charge de travail. En particulier, les cours et tribunaux continuent à se montrer efficaces en ce qui concerne la durée des procédures dans les affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance (157 jours en 2018 contre 171 jours en 2017) et le taux de variation du stock d'affaires pendantes (130,6 % en 2018), tout en bénéficiant également d'un afflux réduit de nouvelles affaires. Toutefois, les résultats des juridictions administratives ont diminué, étant donné que le taux de variation du stock d'affaires pendantes a baissé (96,1 % en 2018, contre 118,1 % en 2017), et que la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes a encore augmenté (401 jours en 2018 contre 317 jours en 2017)³⁷. Les autorités ont également indiqué qu'il subsistait quelques difficultés en ce qui concerne la résolution plus efficace des affaires plus anciennes, c'est-à-dire celles en cours depuis plus de deux ans. Le gouvernement a annoncé son intention de créer une nouvelle Cour administrative suprême, de réformer la carte judiciaire slovaque et d'accroître la spécialisation des juges³⁸.

³⁶ Manifeste politique, p. 13.

³⁷ Cf. CEPEJ, Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States, partie II, p. 611.

³⁸ Manifeste politique, p. 8.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Le cadre juridique et institutionnel de prévention de la corruption, d'enquête et de poursuite en la matière est largement en place. Les compétences en matière de prévention, de détection et de poursuite de la corruption sont réparties entre plusieurs autorités. Le Bureau du gouvernement est l'organe central de coordination de la prévention de la corruption. L'Agence nationale de lutte contre la criminalité du Présidium des forces de police est chargée de la détection et de l'instruction des délits de corruption, à l'exception des délits de corruption commis par des membres de la police elle-même et par certains services répressifs relevant du Bureau du service d'inspection. Le Bureau du procureur spécial est compétent pour les enquêtes relatives aux infractions pénales. Le contrôle des déclarations de patrimoine est actuellement effectué à l'échelon national par une commission parlementaire et, à l'échelon local, par un comité du conseil local.

Au cours des trois dernières années, la Slovaquie a obtenu une note de 50/100 à l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International, ce qui la situe à la 16^e place dans l'Union européenne et à la 59^e à l'échelle mondiale³⁹. 87 % des personnes interrogées estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 71 %) et 41 % des personnes se sentent personnellement touchées par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %)⁴⁰. Selon les enquêtes, 88 % des entreprises estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 63 %) et 53 % des entreprises considèrent que la corruption constitue un problème pour l'exercice des affaires (moyenne de l'UE: 37 %). Ensuite, 37 % des personnes interrogées estiment qu'il y a suffisamment de poursuites efficaces pour dissuader les personnes de se livrer à des pratiques de corruption (moyenne de l'UE: 36 %), tandis que 13 % des entreprises estiment que les personnes et les entreprises prises en flagrant délit de corruption d'un haut fonctionnaire sont dûment sanctionnées (moyenne de l'UE: 31 %)⁴¹.

La lutte contre la corruption a été définie comme l'une des principales priorités du programme politique du nouveau gouvernement, qui a annoncé une série de réformes dans ce domaine. Cette action répond à l'indignation publique suscitée par les révélations faites dans le cadre des enquêtes sur l'assassinat du journaliste Ján Kuciak et de sa fiancée Martina Kušnírová, selon lesquelles un oligarque de premier plan exerçait une influence significative sur des personnalités politiques, des membres des forces de l'ordre et du pouvoir judiciaire. Ces révélations ont notamment provoqué la démission du procureur général en mars 2019⁴².

Le cadre pénal pour lutter contre la corruption est globalement en place et des institutions spécialisées ont été créées. Toutes les formes de corruption active, passive, directe et indirecte sont érigées en infraction pénale. À la suite du troisième cycle d'évaluation de la mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption⁴³, les dispositions nationales relatives aux infractions de corruption étrangère ont

³⁹ Transparency International, Indice 2019 de perception de la corruption, 2020.

⁴⁰ Eurobaromètre spécial 502, 2020.

⁴¹ Flash Eurobaromètre 482, 2019.

⁴² Le 3 septembre 2020, la Cour pénale spéciale a acquitté deux personnes accusées de ces assassinats; cette décision fait l'objet d'un appel interjeté par le parquet slovaque.

⁴³ OCDE, Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la République slovaque, de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, 2012.

été modifiées. La Slovaquie a adopté une nouvelle législation sur la responsabilité pénale, qui réglemente les sanctions applicables aux personnes morales⁴⁴.

Les compétences en matière de prévention, de détection et de poursuite de la corruption sont réparties entre plusieurs autorités. Le Bureau du gouvernement est l'organe central de coordination de la prévention de la corruption; il comprend des coordinateurs sectoriels de la lutte contre la corruption qui sont en fonction dans chaque organe administratif central depuis 2019. En décembre 2019, le Bureau du gouvernement a installé un logiciel spécialement conçu pour accroître l'efficacité de la gestion des risques de corruption. L'Agence nationale de lutte contre la criminalité du Présidium des forces de police (NAKA) est chargée de la détection des délits de corruption et des enquêtes y afférentes, à l'exception des délits de corruption commis par des membres de la police elle-même et par certains services répressifs⁴⁵, qui relèvent de la compétence du Bureau du service d'inspection. Le Bureau du procureur spécial est compétent pour connaître des infractions pénales relevant de la compétence matérielle de la Cour pénale spéciale, qui est une juridiction de première instance instaurée en 2009.

Ces dernières années, seules quelques affaires de corruption à haut niveau ont fait l'objet d'enquête et de poursuites. Selon les statistiques du Bureau du procureur spécial, seulement 48 personnes ont été inculpées pour corruption en 2018, soit le nombre le plus bas depuis 2009, tandis que 63 personnes ont conclu des accords de négociation de peine. La recommandation par pays adressée à la Slovaquie dans le cadre du Semestre européen de 2019 souligne que la corruption continue de représenter un défi, étant donné que la Slovaquie n'a qu'une capacité limitée à enquêter sur les affaires de corruption à haut niveau et à les poursuivre⁴⁶. Par conséquent, très peu d'affaires de corruption à haut niveau ont été jugées par la Cour pénale spéciale. À cet égard, la faible protection offerte aux lanceurs d'alerte est un sujet d'inquiétude. Le niveau de divulgation de délits de corruption est toujours très faible, peu d'affaires de corruption à haut niveau faisant l'objet de poursuites.

L'efficacité des institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption constitue un défi majeur. L'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NAKA) a été réorganisée en 2019, mais ses ressources n'ont pas été augmentées. La capacité d'enquête constitue l'un des principaux défis recensés par les parties prenantes en ce qui concerne la détection des affaires de corruption, y compris les affaires de corruption à haut niveau, les poursuites y afférentes. En particulier, le manque de ressources et de compétences spécifiques compromet la capacité de détecter les premiers indices de corruption⁴⁷. Le Bureau du procureur spécial a fait part de ses préoccupations quant à ses ressources. Il est composé d'un procureur qui occupe le poste de chef du département de lutte contre la corruption du Bureau et de quatre procureurs supplémentaires. En moyenne, chaque procureur est responsable d'environ 80 dossiers à la fois, ce qui soulève des questions relatives à la supervision effective des enquêtes. Le Bureau du procureur spécial a demandé davantage de ressources, mais, jusqu'à présent, il semble qu'il n'ait pas été prévu d'augmenter le nombre de procureurs.

⁴⁴ Loi n° 91/2016 sur la responsabilité pénale des personnes morales.

⁴⁵ Les membres des unités de sécurité armées, les membres du corps des gardes judiciaires et des gardiens de prison et les agents des douanes.

⁴⁶ Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Slovaquie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovaquie pour 2019, p. 148.

⁴⁷ Contribution de la Slovaquie au rapport 2020 sur l'état de droit, section sur les obstacles potentiels aux enquêtes et aux poursuites dans des affaires de corruption complexes et à haut niveau (par exemple, réglementation relative à l'immunité politique).

La loi de 2019 sur la protection des lanceurs d’alerte vise à renforcer les mesures de protection en créant un bureau indépendant pour les plaintes, mais sa mise en œuvre est retardée. La loi a été adoptée en janvier 2019⁴⁸, mais, en septembre 2020, le directeur du bureau n’a toujours pas été nommé et le bureau n’exerce pas encore ses fonctions. La nouvelle loi vise à répondre aux préoccupations soulevées par le cadre précédent, notamment l’incertitude découlant de l’obligation de dénoncer des faits en toute bonne foi, des divergences dans la protection accordée à différentes catégories de fonctionnaires et de l’absence de canaux internes et externes simultanés de signalement d’actes répréhensibles⁴⁹.

À l’heure actuelle, il n’existe pas de réglementation en matière de lobbying en Slovaquie et les restrictions à l’embauche après mandat sont faibles. Les mesures et règles partielles, telles que les restrictions concernant les cadeaux reçus par les fonctionnaires dans le cadre de leurs fonctions publiques, relèvent de la loi relative aux conflits d’intérêts⁵⁰. Le programme du nouveau gouvernement contient également l’engagement d’adopter une loi sur le lobbying qui combinerait des mesures législatives, un registre obligatoire des lobbyistes, un code de conduite et la création d’un registre spécial (indiquant les domaines du lobbying envisagé, les informations sur leurs clients, les coûts et la rémunération des activités de lobbying)⁵¹. À cet égard, le plan anticorruption adopté en septembre 2019 prévoit déjà que le ministère de la justice devrait soumettre un projet de législation au gouvernement d’ici la fin de 2021. En ce qui concerne le «(rétro)pantouflage», les dispositions relatives à l’après-mandat figurent dans la loi relative aux conflits d’intérêts. Celles-ci s’appliquent exclusivement aux fonctionnaires qui exerçaient une fonction exécutive ou à des membres d’un organe de décision collectif, tandis que les conseillers et les hauts fonctionnaires étroitement associés à des fonctions exécutives supérieures ne sont pas pris en compte. Les limitations après l’exercice d’une fonction publique (période d’attente) sont applicables pendant un an à la fin du mandat (au cas où la personne disposait de pouvoirs de décision en matière de soutien, de prestations ou d’exonération d’obligations au cours des deux ans antérieurs à la fin de son mandat, ou a conclu un contrat en matière de marchés publics au cours de son mandat). À cet égard, le GRECO a relevé le champ d’application plutôt limité des dispositions et recommandé des restrictions plus larges, qui devraient également inclure des hauts fonctionnaires exerçant des fonctions exécutives de niveau supérieur, et l’instauration de règles visant à empêcher les anciens hauts fonctionnaires d’exercer des activités de lobbying après leur départ⁵².

La nouvelle législation relative aux déclarations de patrimoine et aux conflits d’intérêts des membres du gouvernement et des autres titulaires de fonctions publiques est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020. La nouvelle loi⁵³ a étendu la liste des biens devant être déclarés par les fonctionnaires (pour inclure l’utilisation de biens meubles et immeubles appartenant à des tiers, et la spécification des dons reçus). L’objectif de la nouvelle loi est de supprimer les lacunes de la législation telles qu’elles ressortent des recommandations du GRECO⁵⁴. La loi n°66/2019 étend le champ d’application de la loi constitutionnelle relative aux conflits d’intérêts au Président et aux membres des conseils de surveillance des

⁴⁸ Loi n° 54/2019 sur la protection des lanceurs d’alerte.

⁴⁹ Commission européenne, Country Report Slovakia 2020, SWD(2020) 524 final, p. 51.

⁵⁰ Loi constitutionnelle n°357/2004 Coll. relative à la protection de l’intérêt public dans l’exercice des fonctions des agents publics («loi relative aux conflits d’intérêts»).

⁵¹ Manifeste politique, p. 4 et 14.

⁵² Quatrième cycle d’évaluation du GRECO — Rapport d’évaluation.

⁵³ Loi n°66/2019 modifiant la loi constitutionnelle n° 357/2004 Coll. relative à la protection de l’intérêt public dans l’exercice des fonctions des agents publics, modifiée par la loi constitutionnelle n°545/2005 Coll.

⁵⁴ Quatrième cycle d’évaluation du GRECO — Rapport d’évaluation.

personnes morales dans lesquelles l'État a une majorité d'intérêts ainsi qu'aux maires des villes⁵⁵.

Le contrôle des déclarations de patrimoine est actuellement effectué à l'échelon national par une commission parlementaire et, à l'échelon local, par un comité du conseil local.

Le nouveau gouvernement s'est engagé à mettre en place une institution indépendante qui devra non seulement vérifier les déclarations de patrimoine mais sera également responsable des questions éthiques. Le plan d'action national impose au Bureau du gouvernement et aux autres autorités concernées de réexaminer le mécanisme de déclaration du patrimoine. Un groupe de travail spécifique a été créé; il rassemble des représentants des autorités publiques concernées, dont le Conseil de la magistrature, le Bureau du procureur général et le Conseil national, ainsi que des représentants de deux ONG⁵⁶.

Les systèmes favorisant l'intégrité de l'administration publique ont été améliorés par une modification de la loi sur la fonction publique. Cela concerne les agents de l'État, y compris les ministres, les secrétaires d'État et les chefs des organes de l'administration centrale de l'État. Ces changements législatifs comprennent l'établissement d'un code de déontologie pour les agents de l'État⁵⁷ et d'un système d'évaluation de la conformité de leurs actes avec le code. Le code fixe les valeurs éthiques de base que doit observer tout agent de l'État: la neutralité politique, l'impartialité, l'intérêt public, la dignité et le respect dans les relations interpersonnelles.

III. PLURALISME DES MEDIAS

La Constitution de la Slovaquie consacre la liberté d'expression, le droit d'accès à l'information et le droit d'exprimer ses opinions par la parole, l'écrit, l'image ou d'autres moyens, ainsi que le droit de rechercher, de recevoir et de diffuser des idées et des informations. Le droit d'accès à l'information trouve une expression juridique dans la loi sur la liberté de l'information⁵⁸. La loi sur la radiodiffusion et la retransmission⁵⁹ vise à garantir la pluralité des informations, tandis que la loi sur la presse⁶⁰ établit des règles relatives à la presse et aux journalistes. Si la liberté d'expression est généralement considérée comme solidement protégée en Slovaquie, la législation pénale prévoit la peine la plus lourde — une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 8 ans — pour diffamation parmi tous les États membres de l'UE. Le gouvernement a annoncé son intention de réformer le cadre juridique applicable à certains services de médias en ligne ainsi que les ressources financières allouées aux autorités de réglementation concernées⁶¹.

Il existe un Conseil de la radiodiffusion et de la retransmission qui dispose de compétences et de responsabilités claires. La mission de ce Conseil est de renforcer

⁵⁵ Avant l'adoption de cette modification, les déclarations d'intérêts et de patrimoine des maires n'étaient soumises qu'à une commission du conseil municipal.

⁵⁶ Contribution de la Slovaquie au rapport 2020 sur l'état de droit, section sur le cadre de l'intégrité: les règles de divulgation du patrimoine, le lobbying, le (rétro)pantouflage et la transparence générale du processus décisionnel public (y compris l'accès du public à l'information).

⁵⁷ Décret n° 400/2019 relatif au code de déontologie des agents de l'État.

⁵⁸ Loi n°211/2000 Coll. sur la liberté de l'information.

⁵⁹ Loi n° 308/2000 Coll. sur la radiodiffusion et la retransmission.

⁶⁰ Loi n° 167/2008 Coll. sur la presse.

⁶¹ La Slovaquie a gagné deux places dans le classement mondial de la liberté de la presse de Reporters sans frontières, se plaçant désormais au 33^e rang mondial.

l'intérêt public dans l'exercice du droit à l'information, de la liberté d'expression ainsi que du droit d'accès aux valeurs culturelles et à l'éducation. En outre, le Conseil est chargé de mettre en œuvre la réglementation nationale en matière de radiodiffusion, de retransmission et de fourniture de services de médias audiovisuels. Le Conseil, entre autres, délivre des licences de radiodiffusion, traite toutes les plaintes pertinentes, peut ordonner la suspension de la retransmission, impose des sanctions aux radiodiffuseurs, aux prestataires de services de retransmission et aux fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande et assure la coopération avec les organismes d'autorégulation. L'autorité dispose de son propre budget et les ressources qui y sont affectées sont jugées suffisantes pour l'accomplissement de ses tâches⁶². Des règles claires en matière de nomination et de révocation des membres du Conseil sont fixées par la loi⁶³. L'instrument de surveillance du pluralisme des médias de 2020⁶⁴ (ci-après le «MPM de 2020») conclut que l'indépendance du Conseil est globalement assurée, le facteur de risque étant resté stable avec une faible marge de risque. Néanmoins, il considère l'augmentation des nominations politiques comme un problème émergent. Les organisations de la société civile se sont plaintes du fait que le conseil n'avait pas contrôlé correctement la télévision de service public pendant la dernière période électorale⁶⁵.

Il n'existe pas, en Slovaquie, de cadre réglementaire systématique permettant la transparence de la propriété des médias. Le MPM de 2020 conclut donc que ce domaine présente le risque le plus élevé pour le pays. Le MPM de 2020 souligne en outre que, si la loi sur le registre des partenaires du secteur public⁶⁶ permet la divulgation indirecte des propriétaires ultimes des principaux médias, les médias qui ne font pas affaire avec l'État ou qui ne reçoivent pas de financement public n'y figurent pas. Bien que le Conseil de la radiodiffusion et de la retransmission et le ministère de la culture collectent des informations partielles sur les propriétaires des médias traditionnels, ils ne disposent pas des outils juridiques nécessaires pour obtenir des informations sur les propriétaires et les bénéficiaires finaux. Les autorités slovaques ont fait remarquer que cela pose un problème important en ce qui concerne les médias électroniques et que la question devrait être réglée par le législateur. Dans ce contexte, il convient également de rappeler que la version révisée de la directive «Services de médias audiovisuels» (ci-après la «DSMA») encourage les États membres à adopter des mesures législatives prévoyant que les fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence rendent accessibles les informations relatives à leur structure de propriété, y compris les bénéficiaires effectifs.

En ce qui concerne l'indépendance politique, la Slovaquie ne dispose pas des garanties juridiques qui empêcheraient les conflits d'intérêts entre les propriétaires de médias et les partis au pouvoir, les groupes partisans ou les responsables politiques. Ce problème semble particulièrement aigu dans les publications locales au cours des périodes électorales, étant donné que la plupart des médias locaux sont financés ou codétenus par les autorités municipales locales. Par ailleurs, les principaux journaux et agences de presse continuent de faire preuve de résistance aux pressions politiques.

⁶² Ainsi que cela a été confirmé lors de la visite dans le pays.

⁶³ Le Conseil compte neuf membres, qui sont élus et révoqués par le Conseil national de la République slovaque (le Parlement).

⁶⁴ Instrument de surveillance du pluralisme des médias de 2020.

⁶⁵ Par exemple: BIDDH (OSCE), Slovak Republic – Parliamentary Elections, ODIHR Election Assessment Mission Final Report, 2020, p. 14.

⁶⁶ Loi n° 315/2016.

Actuellement, il n'existe pas de cadre pour réglementer la distribution de la publicité d'État. Les autorités slovaques ont souligné que la loi sur la radiodiffusion et la retransmission ne définit pas le terme «publicité d'État». Toutefois, tous les marchés conclus entre l'État et le secteur privé sont enregistrés dans le registre central des marchés. Ce registre est accessible au public et prévoit donc un certain degré de transparence à cet égard. L'autonomie éditoriale dépend de l'autorégulation, que le MPM 2020 considère comme généralement efficace dans le cas des organismes qui appliquent le code de déontologie du syndicat slovaque des journalistes.

L'assassinat du journaliste Ján Kuciak et de sa fiancée Martina Kušnírová en 2018 a conduit à un vaste débat dans toute la société slovaque sur la sécurité des journalistes. Le débat s'est concentré sur les cas signalés d'espionnage illégal de journalistes par, entre autres, un ancien membre du service de sécurité de l'État, l'absence de réaction de la police suite au dépôt de rapports sur des menaces de mort contre des journalistes et les révélations selon lesquelles un oligarque de haut rang exerçait une influence significative sur des personnalités politiques⁶⁷.

Il est communément admis que la société civile slovaque, le monde politique et les autorités compétentes ont réagi avec fermeté après l'assassinat et ses conséquences. La société civile et les organisations de journalistes ont clairement indiqué que cet assassinat représentait un véritable tournant dans le pays, notamment en ce qui concerne le statut du journalisme d'investigation dans la société slovaque⁶⁸.

Un certain degré de harcèlement à l'encontre des journalistes persiste. En 2019, la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a publié quatre alertes pour la Slovaquie⁶⁹. Les alertes concernaient des attaques verbales et des campagnes de communication négatives dirigées contre des journalistes, la surveillance de journalistes et une loi imposant un droit de réponse pour les responsables politiques⁷⁰. En 2020, la plateforme a reçu deux alertes, l'une concernant des accusations de diffamation portées contre un journaliste d'opinion d'un journal, l'autre une menace contre un journaliste⁷¹.

⁶⁷ Voir également la partie consacrée au cadre de lutte contre la corruption (ci-dessus).

⁶⁸ Par exemple, Committee to Protect Journalist's analysis (2019), *Mission Journal: One year on, Ján Kuciak murder seen as turning point by Slovak press*.

⁶⁹ Conseil de l'Europe, *Plate-forme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes*.

⁷⁰ Les premières concernaient les attaques verbales de l'ancien Premier ministre contre des journalistes et les médias en Slovaquie, qu'il a accusés d'avoir mené une guerre ouverte contre son parti. La deuxième concernait la révélation de l'existence d'une vaste opération de surveillance de journalistes, menée entre mars 2017 et février 2018 par un ancien agent de renseignement et commanditée par la personne liée aux assassinats de Kuciak et de Kušnírová. Les médias ont également indiqué que l'équipe de surveillance avait obtenu un accès étendu aux bases de données officielles de la police, ce qui lui avait permis de recueillir des données privées sur les journalistes, allant des plaques d'immatriculation des véhicules à des informations fiscales. La troisième concernait un projet de loi, promulgué le 17 mars 2019, qui prévoit un droit de réponse pour les hommes politiques et les fonctionnaires qui affirment que leur honneur ou leur réputation a été ternie par des reportages dans les médias. Le projet de loi a été condamné par l'association slovaque des éditeurs de presse et d'autres organisations de défense de la liberté des médias. Enfin, l'ancien commissaire de la police slovaque a lancé une campagne de communication négative dirigée contre trois journalistes qui enquêtent sur les assassinats de Kuciak et de Kušnírová.

⁷¹ La première concernait une affaire dans laquelle les autorités slovaques ont engagé des poursuites pénales pour diffamation contre un journaliste d'opinion accusé d'avoir offensé des croyants en se moquant d'un prêtre catholique et en le critiquant sévèrement. Le délit sur lequel porte l'accusation est passible d'une peine

IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'EQUILIBRE DES POUVOIRS

La Slovaquie est une république parlementaire dans laquelle le Conseil national (le Parlement) est l'unique organe constitutionnel et législatif⁷². Le droit d'initiative législative appartient aux commissions du Parlement, aux membres du Parlement et au gouvernement⁷³. La Cour constitutionnelle juge de la conformité des lois avec la Constitution, les lois constitutionnelles et les accords internationaux et elle garantit le respect des droits fondamentaux et constitutionnels. Des autorités indépendantes jouent également un rôle dans la protection des droits fondamentaux.

Des améliorations ont été annoncées en ce qui concerne le processus de préparation et de promulgation des lois. Le gouvernement nommé en mars 2020 a indiqué qu'il se fixe pour objectif d'améliorer la stabilité et la prévisibilité du cadre réglementaire par des actions telles que l'amélioration de la planification et de la transparence du processus législatif. En outre, le gouvernement a indiqué son intention de se concentrer sur le renforcement du respect de la législation existante⁷⁴ et de renforcer les unités d'analyse⁷⁵. À l'heure actuelle, la réalisation d'analyses d'impact et la consultation des parties prenantes ne sont pas encore des pratiques habituelles avant l'adoption d'une législation en Slovaquie. Bien que le processus d'élaboration des politiques se fonde formellement sur des consultations et des éléments de preuve, les priorités politiques des partis au sein du gouvernement et la participation réelle des acteurs sociaux sont limitées⁷⁶. Les initiatives législatives des ministères sont soumises à des règles écrites claires et à une évaluation d'impact, mais le recours régulier à des procédures parlementaires accélérées entrave l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles, par exemple en ne permettant pas d'évaluation d'impact et la consultation appropriées des parties prenantes⁷⁷. En outre, les capacités d'analyse des ministères sont faibles et nuisent à l'élaboration de politiques efficaces⁷⁸. Une approche pangouvernementale de l'élaboration des réglementations a été établie dans le cadre de la stratégie «Mieux légiférer» et a contribué à renforcer la base méthodologique de l'évaluation de l'incidence économique de la réglementation. Jusqu'à présent, cette approche n'a pas donné les résultats escomptés car les analyses d'impact ne s'appliquent qu'aux mesures législatives initiées par le gouvernement⁷⁹.

Le gouvernement envisage de renforcer les pouvoirs de la Cour constitutionnelle. Ce projet concernerait le renforcement des pouvoirs de la Cour constitutionnelle en ce qui concerne l'évaluation de la conformité des lois avec la Constitution et la procédure de plaintes constitutionnelles concernant les violations des droits fondamentaux au moyen du

d'un à trois ans de prison. La deuxième alerte, du 25 juin 2020, concernait le cas d'un journaliste d'investigation travaillant pour un site web d'information slovaque, qui a trouvé une balle dans la boîte aux lettres de son appartement de Bratislava. Le journaliste a signalé l'incident à un commissariat local, une enquête a été ouverte et des mesures ont été prises pour protéger la sécurité du journaliste.

⁷² Article 72 de la Constitution slovaque.

⁷³ Article 87 de la Constitution slovaque.

⁷⁴ Manifeste politique, p. 15 à 17.

⁷⁵ Manifeste politique, p. 14 à 16.

⁷⁶ Public administration characteristics and performance in EU28, p. 905.

⁷⁷ Commission européenne, Country Report Slovakia 2020, SWD(2020) 524 final, p. 48..

⁷⁸ The Public Administration in the EU 27, p. 906.

⁷⁹ Commission européenne, Country Report Slovakia 2019, SWD(2019) 1024 final, p. 44.

contrôle individuel de la constitutionnalité. Le gouvernement envisage également la possibilité d'introduire un contrôle ex ante de la conformité des lois avec la Constitution⁸⁰.

Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer la transparence, l'efficacité et la responsabilité de l'administration publique. Bien que des mécanismes de coordination soient en place, la séparation marquée des services remet en question la coordination et la planification efficiente⁸¹. La création d'un plan stratégique national⁸², tel que proposé par le nouveau gouvernement, serait susceptible d'améliorer la coordination interne. Le cycle politique a une incidence importante sur la rotation du personnel⁸³. Le nouveau gouvernement a indiqué qu'il ambitionnait de renforcer la fonction publique en faisant de la transparence et de l'éthique des éléments clés de cette réforme⁸⁴.

Le 16 mars 2020, le gouvernement a déclaré l'état d'urgence dans le système de santé afin de faire face à la pandémie de COVID-19⁸⁵. Après approbation par le gouvernement le 10 juin, l'état d'urgence nationale a officiellement pris fin le 13 juin. Le 13 mai 2020, la Cour constitutionnelle a partiellement suspendu une législation controversée relative au suivi des informations recueillies pendant la pandémie.

Des autorités indépendantes jouent un rôle dans la sauvegarde des droits fondamentaux, mais elles tireraient profit de mandats plus clairs, notamment d'un statut juridique complet et de ressources suffisantes pour exercer efficacement leur rôle.

Le Centre national slovaque des droits de l'homme est l'institution nationale compétente en matière de droits de l'homme ainsi que l'organisme chargé de la défense de l'égalité de traitement en Slovaquie. Il élabore et publie un rapport annuel sur le respect des droits de l'homme et du principe de l'égalité de traitement. L'indépendance du Centre national des droits de l'homme reste un sujet de préoccupation. En 2018, le ministère de la justice a publié un projet de modification du cadre juridique afin de faire en sorte que le Centre respecte pleinement les principes des Nations unies sur le statut des institutions nationales (les «principes de Paris»)⁸⁶. Le projet de modification a fait l'objet de critiques de la part du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE⁸⁷ et les propositions juridiques n'ont pas été adoptées en juin 2019⁸⁸. Le financement du Centre national slovaque des droits de l'homme se situe au bas de l'échelle comparative européenne et l'absence de compétence pour prendre des décisions juridiquement contraignantes ou imposer des sanctions soulève des questions quant à son efficacité globale⁸⁹.

Le Défenseur public des droits est un organisme indépendant qui a pour mandat de protéger les droits et libertés fondamentaux des personnes physiques et morales dans les procédures engagées devant l'administration publique et d'autres organismes publics, si les activités, la

⁸⁰ Manifeste politique, p. 8.

⁸¹ Commission européenne, Country Report Slovakia 2020, SWD(2020) 524 final, p. 48.

⁸² Manifeste politique, p. 77.

⁸³ Public administration characteristics and performance in EU28, p. 902.

⁸⁴ Manifeste politique, p. 4 et 5

⁸⁵ Conformément à l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 227/2002 Coll.

⁸⁶ Commission européenne, A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2019, p. 116; voir aussi les Principes concernant le statut des institutions nationales (les Principes de Paris), adoptés par la résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies du 20 décembre 1993.

⁸⁷ BIDDH (OSCE), Opinion on the Draft Amendments to the Act on Establishment of the Slovak National Centre for Human Rights, 2019.

⁸⁸ European Network of Human Rights Institutions, The rule of law in the European Union, 2020, p. 192.

⁸⁹ Commission européenne, Equality bodies making a difference, p. 103, 105 et 107.

prise de décision ou l'inactivité de ces organismes sont incompatibles avec l'ordre juridique slovaque. Il peut également saisir la Cour constitutionnelle de la République slovaque si les libertés ou droits fondamentaux d'une personne physique ou morale sont violés par des dispositions réglementaires généralement contraignantes. Le Défenseur public des droits présente en outre un rapport d'activité annuel et a le pouvoir de présenter un rapport extraordinaire s'il constate qu'une atteinte aux droits et libertés fondamentaux est importante ou concerne un nombre plus élevé de personnes⁹⁰. Dans son rapport d'activité 2019, le Défenseur public des droits a indiqué que les ressources budgétaires étaient insuffisantes pour lui permettre de remplir correctement toutes ses missions⁹¹. Dans son avis juridique sur le Centre national slovaque pour les droits de l'homme, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a recommandé de définir la relation entre le Défenseur public des droits et le Centre national des droits de l'homme, de clarifier la répartition des compétences entre eux et de favoriser la coopération afin d'éviter tout chevauchement de mandats⁹².

La Cour des comptes slovaque est un autre organe essentiel chargé de superviser la responsabilité, la qualité et le travail des pouvoirs publics. L'objectif de la Cour des comptes est de signaler l'utilisation non économique, non efficiente et inefficace des fonds dans les organismes publics nationaux et locaux, les entreprises publiques, les sociétés par actions ou les entités publiques dans lesquelles l'État détient une participation ou qui répondent à l'intérêt public⁹³. Au cours des dernières années, la Cour des comptes a amélioré la fréquence et la qualité de ses audits de performance, mais leur effet est jusqu'à présent restreint car elle ne peut imposer que des changements limités⁹⁴. Le gouvernement a fait part de son intention de renforcer ses compétences et il envisage la possibilité d'imposer des sanctions au cas où l'organisme de contrôle n'éliminerait pas les déficiences identifiées lors de l'audit.

L'accès aux informations, y compris aux décisions administratives, est assuré par la législation slovaque en matière d'accès aux informations gouvernementales. Cette stratégie pourrait toutefois bénéficier d'une approche globale prévoyant également des actions en matière de responsabilité et de lutte contre la corruption⁹⁵. S'ils sont pleinement mis en œuvre, les plans annoncés par le gouvernement pour élargir l'accès à l'information et étendre l'application des principes d'une administration ouverte⁹⁶ pourraient renforcer encore la politique de transparence de la Slovaquie.

Bien que la Slovaquie dispose d'un cadre favorable à la société civile, le gouvernement a annoncé une politique visant à renforcer davantage cette dernière⁹⁷. Dans son manifeste politique, le gouvernement slovaque a annoncé son intention de renforcer le système de financement des ONG et de soutenir les organisations qui s'occupent de la protection et de la

⁹⁰ Contribution de la Slovaquie au Rapport 2020 sur l'état de droit, point 39.

⁹¹ Défenseur public des droits, rapport sur les activités du défenseur public des droits pour 2019, p. 44.

⁹² BIDDH (OSCE), Opinion on the Draft Amendments to the Act on Establishment of the Slovak National Centre for Human Rights, p. 4, 8 et 9.

⁹³ Cour des comptes de la République slovaque, rapport sur les activités d'audit, résultats en 2019.

⁹⁴ Public administration characteristics and performance in EU28, p. 899.

⁹⁵ Voir note précédente, p. 909.

⁹⁶ Manifeste politique, p. 6 et 7.

⁹⁷ Selon l'outil de suivi CIVICUS, l'espace civique slovaque est «rétréci». Voir Monitor CIVICUS, outil de surveillance de l'espace civique; la classification CIVICUS comprend cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé. La dernière mise à jour des données CIVICUS sur la Slovaquie a eu lieu en 2016.

promotion des droits de l'homme, du renforcement de la citoyenneté démocratique, de l'élimination de toutes les formes de discrimination et de la détection de la corruption, entre autres⁹⁸.

Une attention croissante est accordée aux questions relatives à l'état de droit dans la société. L'assassinat du journaliste d'investigation Ján Kuciak et de sa fiancée en février 2018 a déclenché les manifestations publiques les plus importantes en Slovaquie depuis la révolution de velours en 1989. Les assassinats sont généralement considérés comme une atteinte à l'état de droit, à la société civile et à la liberté d'expression. Les parties prenantes ont indiqué que ces évolutions étaient l'occasion pour la Slovaquie de rompre avec son passé, caractérisé par un niveau élevé de polarisation politique, qui a affecté le fonctionnement des institutions et de l'administration publique. Le gouvernement a placé l'état de droit en tête de son programme politique adopté en avril 2020 et a prévu des projets de réformes de grande envergure à cet égard. En outre, la présidente de la République slovaque, dans son premier discours sur l'état de la République, de juin 2020, a souligné l'importance de l'état de droit pour la société et la démocratie⁹⁹.

⁹⁸ Manifeste politique, p. 17 et 18.

⁹⁹ Présidente de la République, Rapport sur l'état de la République, 2020.

Annexe I: Liste des sources par ordre alphabétique*

* *La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2020 sur l'état de droit peut être consultée sur (site web de la Commission).*

BIDDH (OSCE), Opinion on the Draft Amendments to the Act on Establishment of the Slovak National Centre for Human Rights, 2019.

BIDDH (OSCE), Slovak Republic – Parliamentary Elections, ODIHR Election Assessment Mission Final Report, 2020.

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, 2020 Media pluralism monitor, 2020: <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020/>.

CEPEJ (2017), Efficiency and Quality of the Slovak Judicial System.

CEPEJ (2020), Étude sur le fonctionnement des systèmes judiciaires dans les États membres de l'UE.

CIVICUS, Monitor CIVICUS, outil de surveillance de l'espace civique – Slovaquie. <https://monitor.civicus.org/country/slovakia/>.

Commission européenne, A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2019, 2020.

Commission européenne, Country report Slovakia, SWD(2015) 44/2 final, 2015.

Commission européenne, Country report Slovakia, SWD(2019) 1024 final, 2019.

Commission européenne, Country report Slovakia, SWD(2020) 524 final, 2020.

Commission européenne, Equality bodies making a difference, 2018.

Commission européenne, Public administration characteristics and performance in EU28, 2019.

Commission européenne, Tableaux de bord 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 de la justice dans l'UE.

Committee to Protect Journalist's analysis (2019), Mission Journal: One year on, Ján Kuciak murder seen as turning point by Slovak press. <https://cpj.org/2019/02/slovakia-jan-kuciak-murder-journalist-safety-anniversary/>.

Conseil de l'Europe Commission de Venise, République slovaque — Avis sur des questions relatives à la nomination des juges à la Cour constitutionnelle, 2017 [CDL-AD (2017) 001-f].

Conseil de l'Europe, Plate-forme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes — Slovaquie. <https://www.coe.int/fr/web/media-freedom/slovak-republic>

Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités.

Conseil de l'Union européenne (2016), Recommandation du Conseil du 12 juillet 2016 concernant le programme national de réforme de la Slovaquie pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovaquie pour 2016, (JO C 299 du 18.8.2016, p. 61).

Conseil de l'Union européenne (2017), Recommandation du Conseil du 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de la Slovaquie pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovaquie pour 2017, (JO C 261 du 9.8.2017, p. 110).

Conseil de l'Union européenne (2019), Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Slovaquie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovaquie pour 2019, (JO C 301 du 5.9.2019, p. 148).

Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Conseil du 8 juillet 2014 concernant le programme national de réforme de la Slovaquie pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovaquie pour 2014, (JO C 247 du 29.7.2014, p. 122).

Conseil de la magistrature (13 novembre 2019, 23 mars 2020, 23 juin 2020), Communiqués concernant la démission de ses membres. <http://www.sudnarada.gov.sk/sudna-rada-bude-mat-o->

[jedneho-clena-menej/](http://www.sudnarada.gov.sk/clenstva-v-sudnej-rade-sa-vzdalo-pat-jej-clenov). <http://www.sudnarada.gov.sk/clenstva-v-sudnej-rade-sa-vzdalo-pat-jej-clenov>. <http://www.sudnarada.gov.sk/predsednicka-sudnej-rady-sa-rozhodla-vzdat-svojej-funkcie/>.

Conseil de la magistrature (23 avril 2020, 26 avril 2020, 20 mai 2020), Communiqués concernant la nomination de ses membres. <http://www.sudnarada.gov.sk/sudna-rada-ma-troch-novych-clenov/>. <http://www.sudnarada.gov.sk/sudna-rada-v-takmer-kompletnej-zostave/>. <http://www.sudnarada.gov.sk/sudna-rada-ma-opat-osemnast-clenov/>.

Cour de justice de l'Union européenne, C-192/18, *Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun)*.

Cour de justice de l'Union européenne, C-286/12, *Commission/Hongrie*.

Cour de justice de l'Union européenne, C-619/18, *Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*.

Cour des comptes de la République slovaque, Rapport sur les activités d'audit, résultats de 2019, 2019.

Défenseur public des droits, Rapport sur les activités du Défenseur des droits pour 2019, 2020.

Direction générale de la communication, Flash Eurobarometer 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU, 2019.

Direction générale de la communication, Special Eurobarometer 502 sur la corruption, 2020.

European Network of Councils for the Judiciary and Council of Bars and Law Societies of Europe (2020), Survey among lawyers on the independence of judges 2018-2019. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/ENCJ%20Survey%20on%20Independence%20Accountability%20of%20the%20Judiciary%20among%20lawyers%20%202019.pdf>.

European Network of National Human Rights Institutions – ENNRHI (2020), The rule of law in the European Union.

Forum économique mondial, The Global Competitiveness Report 2013 à 2020.

Gouvernement slovaque, Contribution de la Slovaquie au rapport 2020 sur l'état de droit, 2020.

Gouvernement slovaque, *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky rokov 2020-2024*, 2020.

GRECO, Quatrième cycle d'évaluation — Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, deuxième rapport de conformité, République Slovaque, 2017

I-CONnect and the Clough Center for the Study of Constitutional Democracy at Boston College (2019), 2018 Global Review of Constitutional Law.

OCDE, Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la République slovaque, de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, 2012. <https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/Republique-slovaque-Phase-3-FR.pdf>.

Rapport sur l'État de la République du Président de la République, 2020, <https://www.prezident.sk/en/article/sprava-prezidentky-o-stave-republiky/>.

Reporters sans frontières, Slovaquie. <https://rsf.org/fr/ranking>.

Résolution du Parlement européen du 19 avril 2018 sur la protection des journalistes d'investigation en Europe: le cas de Ján Kuciak, journaliste slovaque, et de Martina Kušnírová

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;

Transparency International Slovakia (2018), Let's judge the judges — How Slovakia opened its judiciary to unprecedented public control.

Visite virtuelle en Slovaquie dans le cadre du rapport 2020 sur l'état de droit.

Annexe II: Visite en Slovaquie

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en mai et juin 2020 avec:

- Le service de prévention de la corruption
- Le Ministère de la justice
- Le Ministère de l'intérieur
- L'Agence nationale de lutte contre la criminalité de la police
- Le Bureau du procureur général
- Le Bureau du procureur spécial
- Le Conseil slovaque de radiodiffusion
- Transparency International Slovakia
- Via Iuris

* La Commission a également rencontré les organisations suivantes dans le cadre d'un certain nombre de réunions générales:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Société civile Europe
- Conférence des Églises européennes
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- Forum civique européen
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Commission internationale de juristes
- Fédération internationale pour les droits humains
- Institut international de la presse
- Lifelong Learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporters sans frontières
- Transparency International EU