

Strasbourg, le 28 mars 2003

Public
Greco RC-I (2003) 1F

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur la Slovénie

Adopté par le GRECO
lors de sa 13^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 24-28 mars 2003)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Premier Cycle sur la Slovénie lors de sa 4^{ème} Réunion Plénière (12-15 décembre 2000). Ce Rapport (Greco Eval I Rep (2000) 3F) a été rendu public par le GRECO suite à l'autorisation des autorités de la Slovénie le 15 mars 2001.
2. Conformément à l'Article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de la Slovénie ont soumis leur Rapport de Situation (Rapport RS) sur les mesures prises pour donner suites aux recommandations le 27 décembre 2001 et une version révisée le 17 janvier 2003.
3. Lors de sa 12^{ème} Réunion Plénière (9-13 décembre 2002), le GRECO a sélectionné, conformément à l'Article 31.1 de son Règlement Intérieur, la Roumanie et le Royaume-Uni pour désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés étaient M. Tudorel STEFAN au titre de la Roumanie et M. Paul STEPHENSON au titre du Royaume-Uni. Les Rapporteurs ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité (Rapport RC).
4. Le Rapport RC a été adopté par le GRECO après avoir été examiné et débattu conformément à l'Article 31.7 du Règlement Intérieur, lors de sa 13^{ème} Réunion Plénière (24-28 mars 2003).
5. Selon l'Article 15 paragraphe 6 du Statut du GRECO et l'Article 30.2 du Règlement Intérieur, le Rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités de la Slovénie et, dans la mesure du possible, leur efficacité en vue d'être conforme aux recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation.

II. ANALYSE

6. Il est rappelé que dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 12 recommandations à la Slovénie. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après. En outre, le GRECO a pris note avec intérêt des autres informations soumises par la Slovénie sur les mesures prises suite aux observations figurant dans le rapport d'évaluation.

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé que soit créé un organe ou un mécanisme spécial de coordination de tous les services gouvernementaux s'occupant, directement ou indirectement, de prévention et de détection de la corruption, afin de concevoir et de mettre en œuvre une politique globale de lutte contre la corruption en Slovénie. Cet organisme ou mécanisme devrait, de manière prioritaire, organiser la collecte et l'analyse systématiques des données statistiques et autres informations sur la corruption afin de comprendre avec précision de quelle manière ce phénomène affecte la Slovénie et comment les affaires de corruption sont traitées par les autorités compétentes.*
8. Les autorités slovènes ont signalé que le 15 mars 2001, le Gouvernement avait créé un "Groupe de coordination chargé de la prévention de la corruption" (appelé ci-après "Groupe de coordination"), organisme intersectoriel regroupant des représentants des institutions suivantes : Ministères de l'Intérieur, des Finances, de l'Économie, ainsi que de la Police criminelle, Office pour la prévention du blanchiment d'argent, Administrations des douanes et des impôts, Cour suprême et ministère public, Commission de vérification des comptes et Cour des comptes.

9. En outre, l'Office national pour la prévention de la corruption (OPC) a été créé le 13 juillet 2001. Il a pour principal rôle d'orienter l'élaboration des stratégies et des lois anti-corruption. Outre qu'il est responsable du Groupe de coordination, l'OPC coordonne ses propres activités avec celles d'autres organismes nationaux et internationaux, gouvernementaux ou non. Il peut aussi suggérer l'adoption de mesures anti-corruption à telle ou telle institution. Il collecte et traite des informations statistiques. Par ailleurs, l'OPC est l'organe compétent pour recevoir des plaintes en vertu du Code de déontologie des fonctionnaires slovènes.
10. L'OPC a un personnel total de sept membres, dont le directeur est nommé par le gouvernement. Il dispose de ses propres locaux et comprend trois secteurs : celui de la planification stratégique, celui de la prévention et de la coopération, celui de la coopération internationale, de la formation etc.
11. L'OPC a élaboré en 2002 le projet de Loi sur la corruption et le projet de Stratégie nationale anti-corruption. Les deux textes devraient être adoptés en 2003.
12. Le GRECO a pris note des informations fournies par la Slovénie, et il est d'avis que la recommandation i. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

13. *Le GRECO avait recommandé que les autorités fassent un effort particulier, malgré les contraintes budgétaires, pour accroître progressivement le nombre de policiers affectés à la division de la lutte anti-corruption de la section de lutte contre la criminalité organisée de la Direction de la police (ACB).*
14. Les autorités slovènes ont signalé que tous les postes vacants au sein de l'ACB avaient été pourvus au 1er décembre 2001. Il y a trois enquêteurs spécialisés dans la détection de la corruption au niveau de l'État, ce qui est considéré comme suffisant. De plus, il existe vingt-trois postes anti-corruption dans les onze directions régionales de la police. Dix-sept de ces postes sont pourvus. À la direction de la police de Ljubljana, il y a six postes dont quatre sont pourvus ; à Maribor, quatre postes dont trois pourvus ; à Celje, trois postes dont un seul est pourvu, etc. La Direction de la police d'investigation criminelle fait tout son possible pour accroître le nombre d'enquêteurs spécialisés aux niveaux régional/local, mais il est difficile de trouver les spécialistes voulus. Les autorités slovènes ont déclaré que l'augmentation du nombre de spécialistes enquêtant sur les affaires de corruption demeurerait hautement prioritaire.
15. Le GRECO a pris note des informations fournies par la Slovénie. Il constate que l'ACB dispose maintenant de trois enquêteurs spécialisés dans la corruption au niveau de l'État. Aux niveaux régional et local, dix-sept postes sur vingt-trois ont été pourvus. Le GRECO estime que la recommandation ii. a été mise en œuvre de façon satisfaisante, et encourage vivement les autorités slovènes à continuer d'accroître progressivement les effectifs, comme cela leur a été recommandé.

Recommandation iii.

16. *Le GRECO avait recommandé de renforcer le rôle du ministère public dans la procédure préliminaire, en donnant à celui-ci les moyens de diriger les enquêtes non seulement en théorie, mais aussi en pratique. A cette fin, il avait aussi recommandé l'adoption de règles claires imposant à la police de signaler les affaires au ministère public dès qu'il y a des indices suffisants*

permettant de penser qu'une infraction de corruption a pu être commise. A partir de ce moment, la police devrait poursuivre l'enquête sous la direction et l'autorité du seul ministère public

17. Les autorités slovènes ont signalé que le rôle du ministère public avait généralement été renforcé après l'ajout à l'Article 161, paragraphe 2 du Code de procédure pénale, d'une nouvelle disposition en vertu de laquelle ledit ministère public peut demander à la police de mener des activités d'investigation particulières assorties de certains délais. De plus, le Procureur général et le Directeur général de la police ont signé, le 10 décembre 2001, un accord contraignant pour le ministère public comme pour la police, qui prévoit - entre autres - que la police doit notifier au procureur responsable, dans un délai de trois jours, tout soupçon raisonnable quant à une infraction de corruption et qu'elle doit aussi lui faire rapport, au moins une fois par mois, sur les mesures importantes prises dans le cadre d'enquêtes pénales. En outre, aux termes de ce même accord, un procureur doit, dans le cadre des poursuites pénales préliminaires, donner des instructions sur telle ou telle question de procédure et sur la collecte des preuves. Il peut prendre part à toute activité d'investigation au cours de la phase précédant le procès.
18. Le GRECO a pris note des informations fournies par la Slovénie et a estimé que la recommandation iii. a été mise en œuvre de façon satisfaisante, mais a laissé entendre qu'il serait préférable que l'accord en question soit incorporé dans la législation slovène.

Recommandation iv.

19. *Le GRECO avait recommandé aux autorités slovènes de poursuivre leur réflexion sur une simplification de la procédure préliminaire, en précisant les rôles respectifs du juge d'instruction et du ministère public.*
20. Les autorités slovènes ont signalé qu'un groupe de travail dépendant du ministère de la Justice et chargé d'élaborer un Code de procédure pénale (CPP) novateur, étudiait la question du besoin à la fois du juge d'instruction et du procureur dans la phase précédant le procès. Une solution consisterait à abolir complètement l'institution du juge d'instruction. Une autre solution serait de redéfinir les fonctions de celui-ci. Un tel changement prendra un certain temps. Un projet de CPP amendé devrait être disponible fin 2003.
21. Le GRECO constate que la simplification de la phase précédant le procès se poursuit en Slovénie. Bien qu'il n'y ait pas encore de résultat définitif, il estime que la recommandation iv. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

22. *Le GRECO avait recommandé d'organiser le recrutement et la promotion de procureurs sur la base de critères objectifs et de procédures dépourvues d'ingérences politiques, destinées à apprécier l'expérience, les connaissances et les aptitudes des candidats.*
23. Les autorités slovènes ont signalé que le Parlement avait adopté le 18 décembre 2002 la Loi portant modification et amendement de la loi sur le Procureur général (OG N° 110/02). Aux termes de ce nouveau texte, les procureurs sont nommés et promus sur proposition du Conseil du ministère public. L'organe en question compte sept membres, tous procureurs; le Procureur général et son adjoint(e) sont membres de plein droit, un membre est nommé par le ministre de la Justice parmi les chefs des parquets de districts, et quatre sont élus par les procureurs n'occupant pas des fonctions de direction. Toute proposition du Conseil tendant à la nomination ou à la promotion d'un

procureur est soumise au ministre de la Justice, qui doit l'approuver s'agissant d'une promotion. En cas de nomination d'un nouveau procureur, le ministre peut rejeter la proposition, mais il est tenu de l'approuver si le Conseil prend à nouveau la même décision à la majorité des deux tiers de ses membres. Le ministre doit soumettre les propositions au gouvernement pour décision définitive.

24. Le GRECO a pris note des mesures signalées. Il estime que le nouveau système réduit, dans une large mesure, la possibilité d'influencer politiquement le recrutement et la promotion des procureurs. Le GRECO est d'avis que la recommandation v. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

25. *Le GRECO avait recommandé de faire prendre davantage conscience aux autorités judiciaires de la gravité des délits de corruption et des difficultés particulières liées à leur détection et au recueil de preuves.*
26. Les autorités slovènes ont signalé qu'en 2001-2002, des juges de différents niveaux avaient pris part à une dizaine de conférences ou séminaires sur la prévention et la détection de la corruption. Ces événements étaient des exercices à la fois théoriques et pratiques, organisés par les autorités slovènes ainsi que par des organisations internationales. En juin 2001, l'Association slovène des juges a adopté un nouveau Code d'éthique des juges.
27. Le GRECO a pris note des informations fournies et considère que la recommandation vi. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

28. *Le GRECO avait recommandé aux autorités slovènes d'envisager la possibilité de prolonger le délai prévu à l'article 152 du Code de procédure pénale, selon lequel l'autorisation d'utiliser des moyens d'enquête spéciaux doit être renouvelée par le juge au bout d'un mois. Actuellement, un maximum de cinq demandes de renouvellement sont autorisées, de sorte qu'il n'est pas possible de continuer d'utiliser ces moyens après six mois.*
29. Les autorités slovènes ont signalé qu'elles convenaient de la nécessité de prolonger le délai énoncé à l'Article 152 et que cette disposition était en réexamen au sein du groupe de travail qui, sous l'égide du ministère de la Justice, prépare actuellement les amendements au Code de procédure pénale (voir aussi la réponse à la quatrième recommandation). Elles ont ajouté que, selon la pratique judiciaire récente, le délai considéré s'applique uniquement en l'absence de faits nouveaux ou de nouveaux soupçons d'infraction.
30. Le GRECO a pris note de la poursuite de l'étude de l'extension du délai, même dans les affaires où n'existe aucun fait ou soupçon nouveau. Il espère que cet exercice aboutira à une modification des délais prévus dans le Code. Le GRECO est d'avis que la recommandation vii. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

31. *Le GRECO avait recommandé à la Slovaquie de veiller à ce que la communication d'informations aux autorités compétentes, par la commission parlementaire créée en vertu de la loi sur l'incompatibilité d'exercice d'une fonction publique et d'une activité commerciale, soit suivie de*

sanctions réelles contre les personnes enfreignant la loi. A cette fin, ladite commission devrait être informée de l'issue de la procédure engagée contre ces personnes.

32. Les autorités slovènes ont signalé que le Gouvernement avait élaboré un projet de Loi sur l'incompatibilité de l'exercice d'une fonction publique avec une activité générant des profits, texte qui devrait passer devant le Parlement pour adoption d'ici la fin 2003. Contrairement à la loi mentionnée dans la recommandation, ce projet de loi élargit l'éventail des catégories de fonctionnaires affectées et prévoit des sanctions (par exemple, la révocation pour mauvaise conduite). De plus, en cas d'infraction à ses dispositions, le projet de loi astreint une commission - dont il prévoit la création - à prier l'autorité à laquelle l'intéressé appartient, ainsi que l'organe disciplinaire compétent, d'engager une action en vue de la révocation de l'intéressé. Ces deux instances doivent faire rapport à ladite commission, dans un délai de trois mois, sur les mesures prises entre-temps.
33. Le GRECO a pris note des mesures positives en cours mentionnées par les autorités slovènes. Il estime que lorsqu'elles seront mises en œuvre, il y aura conformité avec la recommandation viii. À l'heure actuelle, cependant, la recommandation viii n'a été mise en œuvre que partiellement.

Recommandation ix.

34. *Le GRECO avait recommandé d'étendre aux procureurs et aux juges l'obligation de rendre compte régulièrement de leur situation financière.*
35. Les autorités slovènes ont signalé que la Loi sur la fonction judiciaire avait été amendée en 2002 (N° 67/02) par l'ajout d'une disposition selon laquelle les juges doivent rendre compte de leur situation financière au Conseil judiciaire - leur organe administratif - dans un délai d'un mois après avoir pris leurs fonctions, puis tous les cinq ans.
36. Les procureurs ne sont toujours pas astreints à cette obligation. Eux aussi, cependant, seront tenus de rendre compte de leur situation financière lorsque le projet de Loi sur *l'incompatibilité de l'exercice d'une fonction publique et d'une activité générant des profits* (Article 2) sera entré en vigueur (après avoir été adopté par le Parlement d'ici la fin 2003).
37. Le GRECO a pris note des informations fournies, et il estime que les mesures prises en ce qui concerne les juges sont conformes à la recommandation ix., alors que les mesures relatives aux procureurs n'ont pas encore été mises en œuvre. C'est pourquoi le GRECO a conclu que la recommandation ix. a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

38. *Le GRECO avait recommandé d'assurer aux membres de la Commission des révisions créée en vertu de la loi sur les marchés publics, une formation appropriée pour qu'ils soient capables d'évaluer les irrégularités de procédure dans le cadre de la détection de la corruption.*
39. Les autorités slovènes ont signalé, pour l'essentiel, que les membres de la Commission des révisions au titre de la Loi sur les marchés publics recevaient une formation intensive sur les questions de corruption relatives aux contrats publics. En 2001 et 2002, quatre événements (consultations/conférences/séminaires) ont eu lieu en Slovénie et à l'étranger, ouverts aux membres de la Commission. En outre, la Commission publie deux fois par an, avec le ministère des Finances, un recueil d'articles spécialisés sur la révision des contrats publics. Les autorités ont

ajouté que la formation avait déjà accru les compétences des membres de la Commission en matière de procédures de révision et qu'en 2001 et 2002, la Commission avait notifié au parquet d'importantes affaires dans lesquelles existait un soupçon de corruption.

40. Le GRECO a pris note des informations fournies et considère que la recommandation x. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

41. *Le GRECO* avait recommandé de donner aux fonctionnaires et inspecteurs des impôts une formation et des directives sur leur contribution possible à la détection de la corruption.
42. Les autorités slovènes ont répondu que le Département de contrôle de l'administration fiscale avait été créé en 2001 afin d'assurer le contrôle des contribuables. Il a pour tâche de surveiller les activités illégales, comme par exemple les pots-de-vin et autres formes de corruption. Son chef est un ancien employé du ministère de l'Intérieur (police) qui possède des compétences spéciales dans les mesures anti-corruption. Ce département a son propre service d'enquête, composé d'enquêteurs spécialisés dans les questions fiscales. Le Parlement devrait être saisi en 2003-2004 d'un projet d'amendement de la législation fiscale visant à attribuer davantage de pouvoirs d'investigation à l'administration fiscale, par exemple pour lui permettre de fouiller des locaux, de procéder à des saisies et de réunir des informations.
43. Le Service de contrôle interne de l'administration fiscale a été créé, lui aussi, en 2001. Il a notamment pour tâche de veiller à ce que les agents de l'administration fiscale travaillent dans le respect des lois et règlements. De nouveaux textes législatifs et réglementaires ont été adoptés, qui visent à mieux réglementer les conditions de travail des agents de l'administration fiscale : par exemple, limites quant aux possibilités d'occuper un autre emploi ou d'exercer d'autres fonctions que les leurs, interdiction de procéder à des inspections dans des affaires où existent des liens familiaux ; ils n peuvent accepter des présents au-dessus d'une certaine valeur etc. (règlement sur les obligations spéciales des agents du ministère des Finances, loi sur l'administration fiscale et règlement sur les responsabilités spéciales des agents du ministère des Finances). Toute infraction à ces règles peut aboutir à des mesures disciplinaires.
44. Les autorités slovènes ont signalé aussi que l'administration fiscale elle-même organisait périodiquement la formation de ses agents et que les activités illégales - y compris la corruption - en constituaient l'un des thèmes les plus fréquents. De plus, les agents de l'administration fiscale participent à une formation menée par la police et des organisations internationales. En 2002, des agents de grade élevé ont pris part à trois conférences de deux ou trois jours sur des thèmes tels que "l'incompatibilité entre la fonction publique et les activités lucratives", "la criminalité économique" et "la corruption".
45. Enfin, les autorités slovènes ont signalé que l'administration fiscale, qui participe à l'élaboration de la Stratégie nationale anti-corruption, coordonnée par l'OPC (voir réponse à la recommandation i.), entretient aussi une étroite collaboration avec le ministère de l'Intérieur et la police, notamment par le biais d'échanges de données et d'informations, d'activités et de formations en commun.
46. Le GRECO a pris note de la série de mesures prises par les autorités slovènes afin d'accroître les compétences des agents de l'administration fiscale dans la lutte contre la corruption, et il est d'avis que la recommandation xi. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xii.

47. *LE GRECO avait recommandé d'établir pour les députés à l'Assemblée nationale, principalement ceux de la Commission des mandats et immunités, des directives indiquant les critères à appliquer lorsqu'il faut se prononcer sur les demandes de levée d'immunité, et garantissant en outre que, dans le cas de juges, les décisions en la matière soient exemptes de toutes considérations politiques et se fondent sur la valeur intrinsèque de la demande soumise par le ministère public.*
48. Les autorités slovènes ont signalé que la question des lignes directrices concernant l'octroi ou la levée de l'immunité avait fait l'objet de nombreuses discussions au Parlement et que des experts slovènes y avaient pris part. En avril 1996, la Commission des mandats et immunités de l'Assemblée nationale avait adopté des lignes directrices sur l'octroi (ou la levée) de l'immunité. Celles-ci sont actuellement examinées par la Commission et les Députés; elles prévoient que:
- I. *En règle générale, l'immunité n'est pas octroyée :*
 - a. *si le député est placé en garde à vue ou si une action en justice est introduite contre lui avant la confirmation de son mandat ;*
 - b. *si le député a été surpris en flagrant délit de commettre une infraction passible d'une peine d'emprisonnement de plus de cinq ans ;*
 - c. *si le député ne demande pas l'immunité.*
 - II. *Dans tous les cas énoncés ci-dessus comme dans tout autre cas, il convient d'observer les impératifs suivants :*
 - a. *chaque allégation d'infraction pénale est à traiter séparément, sur la base d'une notification ou d'une demande de l'organisme compétent ;*
 - b. *les fonctions du député sont à déterminer ;*
 - c. *il s'agit d'établir si l'octroi de l'immunité est essentiel pour permettre au député d'exercer ses fonctions ;*
 - d. *en règle générale, l'immunité ne doit pas être accordée ; aussi toute décision tendant à son octroi doit-être fondée.*
49. Il y a eu aussi, en Slovénie, un débat sur la procédure de levée de l'immunité des juges. Le Parlement n'a pas approuvé, en 2002, une proposition qui tendait à amender la législation en introduisant une règle selon laquelle le Conseil judiciaire devrait donner son avis sur la question de l'immunité avant que le Parlement ne se prononce à ce sujet.
50. En octobre 2001, un groupe de travail composé de membres de la Cour Suprême, du ministère public et de la Commission des mandats et immunités, ainsi que du représentant slovène au sein du GRECO, a reçu pour tâche d'élaborer des lignes directrices provisoires concernant les critères de levée de l'immunité des juges. Cette tâche devrait être achevée début 2003.
51. Le GRECO a noté que la Slovénie s'était conformée à la recommandation concernant les lignes directrices longtemps avant l'adoption du rapport d'évaluation, et il regrette qu'elle n'ait pas fourni plus tôt des informations à ce sujet.
52. En ce qui concerne, néanmoins, la levée de l'immunité des juges, le GRECO a pris note de la tentative manquée d'amender la législation en vue d'inclure le Conseil judiciaire dans la procédure. Au surplus, l'établissement de lignes directrices concernant les juges n'en est qu'au stade de la rédaction. C'est pourquoi le GRECO estime que la recommandation xii. a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

53. Eu égard à ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations i. à vii., x. et xi. ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations viii., ix. et xii. ont été partiellement mises en œuvre et des informations complémentaires sur leur mise en œuvre sont nécessaires.
54. Conformément à l'Article 32.2 (i) de son règlement intérieur, le GRECO invite le chef de la délégation slovène à fournir des informations complémentaires, d'ici le 30 septembre 2004, sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations viii., ix. et xii.