



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against Corruption*



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 19 octobre 2012  
Publication : 30 mai 2013

Public  
Greco Eval IV Rep (2012) 1F

## QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

Prévention de la corruption  
des parlementaires, juges et procureurs

### RAPPORT D'EVALUATION

### SLOVENIE

Adopté par le GRECO à sa 57<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 15-19 octobre 2012)

Q  
U  
A  
T  
R  
I  
E  
M  
E  
  
C  
Y  
C  
L  
E  
  
D'  
E  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N



## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>5</b>
<b>I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE</b> .....	<b>7</b>
<b>II. CONTEXTE</b> .....	<b>9</b>
<b>III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES</b> .....	<b>11</b>
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE .....	11
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF .....	12
REMUNERATION ET AVANTAGES MATERIELS .....	14
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES .....	15
CONFLITS D'INTERETS .....	16
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	17
<i>Cadeaux</i> .....	17
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i> .....	18
<i>Intérêts financiers</i> .....	19
<i>Contrats avec les autorités de l'Etat</i> .....	19
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	20
<i>Contacts avec les tiers</i> .....	20
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....	21
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....	22
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	22
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE .....	23
<i>Conflits d'intérêts</i> .....	23
<i>Cadeaux</i> .....	24
<i>Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts</i> .....	24
<i>Sanctions et immunités</i> .....	25
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	26
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES</b> .....	<b>28</b>
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE .....	28
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE .....	29
<i>Juges professionnels</i> .....	29
<i>Juges non professionnels</i> .....	31
<i>Conditions d'emploi</i> .....	32
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE .....	32
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES .....	34
CONFLITS D'INTERETS .....	35
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	36
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i> .....	36
<i>Récusation et retrait</i> .....	37
<i>Cadeaux</i> .....	37
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	38
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i> .....	38
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	38
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE .....	39
<i>Statistiques</i> .....	42
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	43
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS</b> .....	<b>45</b>
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC .....	45
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE .....	46
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE .....	47
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES .....	49
CONFLITS D'INTERETS .....	50
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	51

<i>Incompatibilités et activités accessoires</i> .....	51
<i>Récusation et retrait</i> .....	51
<i>Cadeaux</i> .....	52
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	52
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i> .....	52
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	53
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE .....	53
<i>Statistiques</i> .....	55
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	56
AUTRES QUESTIONS .....	57
<b>VI. PREVENTION DE LA CORRUPTION DE TOUTES LES CATEGORIES DE PERSONNES SOUMISES A L'EVALUATION – LE ROLE DE LA COMMISSION POUR LA PREVENTION DE LA CORRUPTION.....</b>	<b>58</b>
<b>VII. RECOMMANDATIONS ET SUIVI .....</b>	<b>59</b>

## RÉSUMÉ

1. La Slovénie dispose d'un cadre juridique développé, qui couvre la plupart des domaines examinés dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO. Elle a clairement fait beaucoup d'efforts pour améliorer les règles et normes en matière d'intégrité applicables aux trois secteurs objets de la présente évaluation. Le principal instrument législatif pertinent, à savoir la Loi relative à l'intégrité et à la prévention de la corruption (LIPC), a été adopté en 2010 et modifié en 2011. En l'absence d'autres textes législatifs plus spécifiques donnant d'autres indications, la LIPC s'applique à tous les agents publics en Slovénie, notamment les parlementaires, juges et procureurs. Elle contient des règles détaillées sur les conflits d'intérêts, les incompatibilités, les activités accessoires, les cadeaux, le lobbying et la déclaration de patrimoine. La LIPC attribue à la Commission pour la prévention de la corruption (CPC), organe indépendant, un rôle central en matière de surveillance de la mise en œuvre des règles en question, de sensibilisation sur les questions d'intégrité et de prévention de la corruption.

2. Malgré ce cadre juridique approprié et les efforts de la CPC, la confiance de l'opinion publique dans l'intégrité et les résultats des parlementaires, juges et procureurs est, à un degré variable, faible. Il semblerait que cette perception négative n'est pas nécessairement justifiée. Cependant, cette perception décalée indique qu'il reste encore beaucoup à faire en termes d'éducation des membres des catégories concernées sur l'intégrité et les conflits d'intérêts, d'amélioration de la mise en œuvre du cadre juridique et d'amélioration de l'image des parlementaires, juges et procureurs auprès de l'opinion publique.

3. En ce qui concerne les règles applicables aux parlementaires en particulier, il convient de se féliciter des règles relatives à la transparence du processus législatif. Le GRECO note incidemment que l'intégrité du processus parlementaire et l'information des parlementaires pourraient être améliorées par une meilleure mise en lumière des intérêts présidant à la rédaction de textes législatifs, permettant ainsi de prévenir le lobbying occulte qui a lieu à un stade ultérieur. Un nouveau système de déclaration de patrimoine en ligne – qui s'applique également aux juges et aux procureurs – a été récemment mis en place et semble offrir des garanties en termes d'amélioration de la conformité dans le futur. D'autre part, il existe des règles claires et assez strictes sur les cadeaux, incompatibilités et activités accessoires, et il apparaît qu'elles sont bien connues de ceux à qui elles s'appliquent. Il n'en va pas de même pour les règlements sur le lobbying et sur les conflits d'intérêts, qui sont récents et ne sont pas bien compris. La mise en œuvre de ces règles n'est pas encore prise au sérieux. En outre, une culture de l'intégrité, authentique et généralisée, est encore absente, ce qui contribue à l'image négative des parlementaires auprès du public. Plusieurs tentatives visant à introduire un ensemble de règles de conduite et le mécanisme nécessaire de surveillance et de sanction correspondant ont échoué. Il est important de combler ces lacunes pour améliorer l'image des parlementaires auprès de l'opinion publique.

4. Si les juges sont également en butte à un manque de confiance de la part de l'opinion publique, cela semble s'expliquer davantage par l'arriéré judiciaire, les lacunes sur le plan de la gestion interne des tribunaux et l'absence d'une politique de relations publiques, que par un problème systémique de corruption. Les juges sont soumis à des règles spécifiques sur les incompatibilités, conflits d'intérêts, activités accessoires et cadeaux, qui sont encore plus strictes que celles énoncées par la LIPC. Cela étant, ces règles peuvent encore être améliorées, par exemple en ce qui concerne le processus de sélection, nomination et promotion des juges et le rôle du Conseil de la magistrature en matière de développement de l'intégrité et de gestion des risques de corruption.

5. Les procureurs sont soumis à des règles similaires à celles qui s'appliquent aux juges. Le niveau de confiance de l'opinion publique à leur égard est comparable, les principales critiques dont ils font l'objet portant sur un manque de transparence, des lacunes sur le plan de la gestion interne et une piètre communication avec le public. Il

convient de dissiper ces critiques en renforçant le rôle de gestion et de surveillance du Procureur général public et du Conseil des Procureurs publics et en redoublant d'efforts sur le plan de la politique de communication avec le public et les médias. Des préoccupations ont été également exprimées s'agissant du transfert de la responsabilité du Parquet du ministère de la Justice au ministère de l'Intérieur et ses possibles effets sur l'indépendance des procureurs.

6. La Commission pour la prévention de la corruption joue un rôle important dans la politique de lutte contre la corruption en Slovénie. Ses possibilités d'action en matière de prévention de la corruption des membres du Parlement, des juges et des procureurs sont cependant entravées par des contraintes en termes de budget et d'effectifs, qu'il convient de traiter.

## **I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE**

7. La Slovénie a adhéré au GRECO en 1999. Depuis son adhésion, le pays a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du Premier Cycle d'Evaluation du GRECO (en décembre 2000), du Deuxième Cycle (en décembre 2003) et du Troisième Cycle (en décembre 2007). Les rapports d'évaluation et les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).

8. Le Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO, en cours (lancé le 1er janvier 2012), est axé sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs. En choisissant ce sujet, le GRECO s'engage sur un terrain d'action nouveau et souligne le caractère pluridisciplinaire de son mandat. En même temps, ce thème a un lien évident avec le travail antérieur du GRECO, notamment le Premier Cycle d'Evaluation, qui a mis l'accent sur l'indépendance de la justice, le Deuxième Cycle d'Evaluation, qui a examiné en particulier la branche exécutive de l'administration publique, et le Troisième Cycle d'Evaluation, qui a été axée sur les incriminations de la corruption (y compris en ce qui concerne les parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement politique.

9. Dans le cadre du Quatrième Cycle d'Evaluation, les mêmes questions prioritaires sont couvertes pour toutes les personnes ou fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou la limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

10. Pour ce qui est des assemblées parlementaires, l'évaluation se concentre sur les membres des parlements nationaux (toutes chambres parlementaires comprises), indépendamment du fait de savoir si les parlementaires sont désignés ou élus. En ce qui concerne la justice et les autres acteurs de la procédure préliminaire et de la procédure judiciaire à proprement parler, l'évaluation est axée sur les procureurs et les juges (qu'il s'agisse des juges professionnels ou des juges non professionnels), indépendamment du type de tribunal où ils siègent, qui sont soumis aux lois et règlements nationaux.

11. Aux fins de la préparation du présent rapport, le GRECO a exploité les réponses de la Slovénie au Questionnaire d'Evaluation (Greco Eval IV (2012) 2E) ainsi que d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite en Slovénie du 16 au 20 avril 2012. L'EEG se composait de M. Francisco JIMÉNEZ VILLAREJO, Procureur principal, Unité de la coopération internationale, Représentant du Service spécial du Parquet chargé de la lutte contre la corruption, Bureau du Procureur de Malaga, Bureau du Procureur Général (Espagne), Mme Anca JURMA, Procureur en chef, Service de la coopération internationale, Direction nationale de la lutte contre la corruption, Bureau du Procureur près la Haute Cour de cassation et de justice (Roumanie), Mme Zorana MARKOVIC, Directrice de l'Agence de lutte contre la corruption (Serbie), et M. David WADDELL, Secrétaire de la Commission des normes irlandaise, Secrétaire de la Commission des normes pour les titulaires de charge publique (Irlande). L'EEG était assistée de Mme Sophie MEUDAL-LEENDERS du Secrétariat du GRECO.

12. L'EEG a interrogé des représentants des organes suivants : CPC, Assemblée nationale, Conseil national, Commission électorale nationale, ministère de la Justice et de l'administration publique, ministère de l'Intérieur, Office national de législation, Ombudsman chargé des droits de l'homme, Cour constitutionnelle, Cour suprême, Tribunal administratif, Tribunal du travail et des affaires sociales, Cour d'appel de Ljubljana, Tribunal de district de Ljubljana, Tribunal de district de Kranj, Tribunal de comté de Ljubljana, Tribunal de comté de Kamnik, Tribunal de comté de Domžale,

Conseil de la magistrature, Centre de formation judiciaire, Bureau du Procureur général public, Bureau du Procureur spécialisé, Bureau du Procureur de district de Ljubljana, Bureau du Procureur de district de Kranj et Conseil des Procureurs publics. L'EEG a aussi rencontré des représentants de la société civile, plus précisément CNVOS, Transparency International, l'Association slovène des juges et l'Association slovène des lobbyistes, ainsi que plusieurs représentants du monde universitaire et des médias.

13. L'objectif principal de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités slovènes pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et pour renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport présente une analyse critique de la situation dans le pays, en rendant compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, en identifiant les lacunes, le cas échéant, et formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à ses pratiques, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités slovènes, à qui il revient de déterminer les institutions ou organes chargés de prendre les mesures nécessaires. La Slovénie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

## **II. CONTEXTE**

14. Ces dernières années, un fort sentiment selon lequel la corruption ne cesse de s'aggraver et constitue un problème national important en Slovénie a prévalu au sein de l'opinion publique. Ce sentiment général vise, entre autres, les juges, procureurs et surtout parlementaires, à la suite d'affaires très médiatisées qui ont récemment impliqué des membres de ces catégories.

15. La confiance de l'opinion publique à l'encontre des partis et personnalités politiques est particulièrement faible. L'idée selon laquelle les intérêts privés influent incontestablement sur le secteur public est largement répandue. A ce propos, un récent rapport de Transparency International sur le système d'intégrité nationale (SIN)<sup>1</sup> met en garde contre les liens trop étroits entre les milieux d'affaires et la politique et exprime des doutes concernant des exemples de faible niveau d'intégrité chez certains membres de l'Assemblée nationale. La transparence et le contrôle du financement des partis restent une source majeure de défiance de l'opinion publique, malgré les recommandations du GRECO dans ce domaine. Les dernières enquêtes Eurobaromètre sur les attitudes des Européens à l'égard de la corruption contribuent également à montrer à quel point la perception négative des hommes politiques nationaux a empiré de façon inquiétante ces dernières années. D'après ces enquêtes, le pourcentage des personnes interrogées estimant que la corruption est répandue dans la classe politique est passé de 69 % 2009 à 83 % en 2011 en Slovénie, contre une moyenne de 57 % dans les autres Etats membres de l'UE au cours de la même période. Pour ce qui est de la justice, 65 % des Slovènes interrogés en 2011 estimaient que la corruption est répandue au sein des services judiciaires. Même s'il est resté stable ces dernières années, ce niveau de perception de la corruption représente près du double du niveau moyen observé dans les autres Etats membres de l'UE (37% en 2011).

16. Malgré les récentes affaires très médiatisées de corruption impliquant des parlementaires et des agents de l'appareil judiciaire, il apparaît que la corruption n'est pas aussi répandue en Slovénie que la perception reflétée dans les enquêtes internationales susmentionnées semblerait l'indiquer. Cela étant, les entretiens en question ont fait ressortir un manque troublant de confiance de l'opinion publique dans les institutions examinées par le Cycle d'Evaluation actuel, ainsi qu'un scepticisme prononcé à l'égard des efforts du Gouvernement pour endiguer la corruption.

17. En effet, s'il existe désormais un vaste corpus législatif visant à lutter contre la corruption en Slovénie, sa mise en œuvre n'est pas encore effective. On constate un décalage notable entre la législation et la pratique, point que relève également Transparency International dans son rapport sur le SIN. Des institutions clés ont été établies pour prévenir et réprimer la corruption, notamment la Commission pour la prévention de la corruption, la Cour des comptes, l'Ombudsman et les unités spécialisées des organes répressifs. La confiance de l'opinion publique dans ces institutions est forte, mais nombreux sont ceux qui s'accordent à penser qu'elles doivent encore être sensiblement renforcées en termes de ressources et de pouvoirs pour s'acquitter efficacement de leur mission cruciale de dépistage et de répression de la corruption. L'opinion publique fait état d'un mécontentement marqué face à l'incapacité du Parquet à dissuader efficacement la corruption et, de ce fait, à l'absence de mesures punitives réelles dans cet important domaine de préoccupation.

18. Comme cela a été souligné plus haut, la Commission pour la prévention de la corruption (ci-après la « CPC ») joue un rôle central dans la conception et la mise en œuvre de politiques de lutte contre la corruption en Slovénie. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante, qui s'est développée en plusieurs étapes depuis sa création en 2002 et qui constitue une des institutions publiques bénéficiant du niveau de

---

<sup>1</sup> National Integrity System Assessment on Slovenia [évaluation du système d'intégrité nationale en Slovénie]. Transparency International (2012).

confiance le plus élevé dans le pays. Suite à l'adoption, en 2010, de la nouvelle Loi relative à l'intégrité et à la prévention de la corruption (Journal officiel n° 45/10, 26/11 et 43/11 – ci-après « LIPC »), qui est le principal instrument juridique régissant les domaines objets de la présente évaluation, la CPC s'est vue confier un mandat élargi, qui va de la prévention de la corruption à l'imposition d'amendes, en passant par la conduite d'enquêtes administratives. Sa mission inclut en particulier l'adoption et la coordination du Plan national de lutte contre la corruption, l'élaboration et la mise en œuvre de mesures de sensibilisation et d'éducation dans le domaine de la corruption et de l'intégrité, la formulation de conseils sur la mise en œuvre de la LIPC et sur les questions ayant trait à la lutte contre la corruption, l'appui aux institutions publiques pour l'élaboration et le suivi de leur plan d'intégrité respectif, l'actualisation du registre central des lobbyistes et, enfin, le suivi d'un vaste système de déclaration de patrimoine en ligne. Ces différentes tâches seront décrites de façon plus détaillée dans ce rapport.

19. La LIPC s'applique à tous les agents publics, y compris les parlementaires, juges et procureurs, sauf dispositions sectorielles plus spécifiques applicables aux domaines concernés. Elle confère à la Commission de vastes pouvoirs juridiques pour s'acquitter de sa mission. Cette dernière peut avoir accès aux documents et bases de données requis, y compris ceux de nature financière, interroger des agents, mener des enquêtes et procédures administratives et donner à des organes répressifs instruction de collecter des preuves supplémentaires. Comme indiqué plus haut, elle peut également imposer des amendes. L'autorité de la CPC pour toutes les questions pertinentes de son mandat est largement reconnue et les décisions, propositions et opinions de la CPC sont généralement respectées. Son action est cependant entravée par des contraintes sur le plan des ressources financières et humaines, qui seront évoquées dans la suite de ce rapport.

### **III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES**

#### Aperçu du système parlementaire

20. La Slovénie est une république parlementaire. Le Parlement quasi-bicaméral, composé d'une Assemblée nationale et d'un Conseil national aux pouvoirs limités, est son corps législatif. L'Assemblée nationale compte 90 députés, dont deux représentent les communautés nationales italienne et hongroise. Les parlementaires sont élus pour un mandat de 4 ans, au suffrage universel, égal et direct et au scrutin secret (articles 80 et 81 de la Constitution), sur la base d'un système électoral mixte combinant la représentation proportionnelle et le mode majoritaire. S'agissant des parlementaires élus à la proportionnelle, les sièges sont répartis selon la méthode de *d'Hondt* en appliquant un seuil électoral obligatoire de 4 % au niveau national. Les parlementaires représentant les minorités italienne et hongroise sont élus au scrutin majoritaire simple.

21. Un(e) parlementaire est déchu(e) de son mandat dans les cas suivants : il/elle est déchu(e) de son droit de vote ; il/elle se trouve dans un état d'incapacité permanente d'exercer ses fonctions ; il/elle est condamné(e) à titre définitif à une peine d'emprisonnement ferme supérieure à 6 mois (sauf si l'Assemblée nationale l'autorise à rester en fonction) ; il/elle continue à exercer des activités ou fonctions incompatibles avec la charge de parlementaire alors que trois mois se sont écoulés depuis son élection ou il/elle prend des fonctions ou commence à exercer une activité incompatible(s) avec la charge de parlementaire ; il/elle démissionne.

22. L'Assemblée nationale remplit des fonctions législatives, de vote et de contrôle. En tant qu'organe législatif, elle promulgue les modifications constitutionnelles, lois, programmes nationaux, résolutions, etc. Par ailleurs, elle établit son propre règlement interne, adopte le budget de l'Etat, ratifie les traités internationaux et convoque le corps électoral aux référendums. En tant qu'organe de vote, l'Assemblée nationale élit le Premier ministre et d'autres ministres, le Président de l'Assemblée nationale et jusqu'à trois Vice-Présidents. Sur recommandation du Président, elle élit également les juges de la Cour constitutionnelle, les juges de la Cour suprême, le Gouverneur de la Banque de Slovénie, les membres de la Cour des comptes, l'Ombudsman, etc. La fonction de surveillance de l'Assemblée nationale inclut l'ouverture des enquêtes parlementaires, l'organisation de votes de défiance à l'égard du gouvernement ou de ministres et l'organisation de procédures de destitution du Président de la République, du Premier ministre ou de ministres devant la Cour constitutionnelle.

23. L'Assemblée nationale établit des organes de travail (dits comités), afin de suivre et d'examiner l'action du gouvernement, et des commissions, afin d'examiner certaines questions générales ou d'importance particulière. Une commission peut avoir un caractère permanent ou ad hoc pour examiner des questions spécifiques<sup>2</sup>. Par exemple, une commission d'enquête est établie pour déterminer la responsabilité politique de titulaires de charge publique. Les comités et les commissions sont créés après les élections, sur la base de la décision arrêtée par le Conseil du Président de l'Assemblée nationale<sup>3</sup> et conformément aux dispositions pertinentes du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale (articles 32 à 56). En règle générale, au moins un siège dans chaque organe de travail est garanti à chaque groupe parlementaire.

---

<sup>2</sup> L'Assemblée nationale compte les commissions permanentes suivantes : Commission des charges publiques et des élections, Commission du Règlement intérieur, Commission des communautés nationales, Commission de contrôle des finances publiques, Commission de surveillance des services de renseignement et de sécurité et, enfin, Commission des relations avec les Slovènes des pays voisins et autres.

<sup>3</sup> Le Conseil du Président de l'Assemblée nationale est l'organe consultatif du Président. Le Conseil comprend le Président et les Vice-Présidents de l'Assemblée nationale, les chefs des groupes parlementaires et les députés des communautés nationales. Le Secrétaire général de l'Assemblée nationale et le Chef du Service législatif et juridique de l'Assemblée nationale participent aux travaux du Conseil ; les Présidents des organes de travail, les représentants du gouvernement, les membres spécialisés du personnel de l'Assemblée nationale et d'autres personnes peuvent également y participer (article 21 du Règlement intérieur).

24. Le Conseil national se compose de 40 membres, qui sont élus indirectement pour un mandat de 5 ans par les groupes d'intérêt socioéconomiques et professionnels et les communautés locales. Les conseillers sont ainsi des représentants des employeurs (4), employés (4), agriculteurs, artisans et professions libérales (4), commerçants et secteur non économique (6) et communautés locales (22). Ils peuvent être déchus de leur mandat pour les mêmes motifs que les parlementaires (voir point 21).

25. Le Conseil national a des compétences limitées dans le processus législatif : il peut proposer des lois à l'Assemblée nationale, et a généralement un rôle de conseil. Il peut exiger que l'Assemblée nationale révise des textes législatifs avant leur promulgation (veto suspensif). Il peut également exiger l'ouverture d'une enquête parlementaire ou solliciter la tenue d'un référendum. Le Conseil national est convoqué par son Président, à l'initiative de ce dernier ou sur décision du Conseil suite à la demande d'un comité ou du chef d'un ou plusieurs groupes socioéconomiques et professionnels ou suite à la demande de huit conseillers nationaux. Le Conseil national siège au moins deux fois par mois.

26. L'existence d'une controverse sur le rôle du Conseil national a été portée à la connaissance de l'EEG lors de la visite en Slovénie. Cette controverse découle du fait que les membres du Conseil national représentent des intérêts différents par rapport aux députés et qu'en conséquence, ils peuvent avoir une position différente de celle de l'Assemblée nationale sur certaines lois et en retarder ou bloquer la promulgation le cas échéant. Même s'ils ont fait un usage modéré de leurs pouvoirs dans le passé (le pouvoir de convoquer un référendum n'a été utilisé que deux fois, en 1997 et 2009), certains partis politiques sont opposés au maintien de ces pouvoirs et ont proposé d'abolir le Conseil national afin de rendre le processus législatif plus efficace et moins coûteux. Une telle modification constitutionnelle requerrait une majorité des deux tiers à l'Assemblée nationale, que la proposition ne semblait pas être en mesure de réunir à l'époque de la visite. D'autres partis politiques se sont prononcés pour une modification du rôle du Conseil national plutôt que pour son abolition, de sorte qu'il ne représente que les intérêts locaux ou qu'il représente mieux les groupes socioéconomiques et professionnels. Il ne revient pas à l'EEG de prendre position sur cette question. Elle se bornera donc à faire observer que le Conseil national occupe une place intéressante, quoique un peu singulière, dans le cadre institutionnel en Slovénie. La plupart des interlocuteurs rencontrés lors de la visite en Slovénie estimaient que le Conseil national joue un rôle précieux dans le système de contrôle et d'équilibre des pouvoirs, et qu'il permet une représentation de la société civile dans le processus législatif, qui est complémentaire au rôle des représentants élus directement.

#### Transparence du processus législatif

27. Il existe des mesures pour assurer la transparence du processus législatif à compter du stade de la première lecture d'un acte législatif. Les sessions de travail et les réunions, tant de la plénière que des organes de travail de l'Assemblée, sont annoncées en ligne, tandis que les ordres du jour sont publiés, avec des liens d'accès à tous les documents de travail.

28. Les sessions de travail de l'Assemblée nationale et de ses groupes de travail sont, en règle générale, ouvertes au public et retransmises par la télévision nationale et sur Internet. La seule exception à la publicité du processus législatif concerne les questions impliquant des informations classifiées ou confidentielles (conformément aux dispositions de la Loi relative à l'accès aux informations à caractère public<sup>4</sup>). Sur proposition du/de la Président(e) de l'organe de travail compétent, d'un groupe parlementaire ou du gouvernement, l'Assemblée nationale peut décider que la totalité ou

---

<sup>4</sup> La Loi relative à l'accès aux informations à caractère public énumère les cas de figure où l'accès aux informations n'est pas autorisé : informations placées sous le sceau du secret par la loi, impératifs liés à la sûreté de l'Etat, secret des affaires (applicable à certaines activités de sociétés d'Etat, qui sont protégées par des règles de confidentialité), entre autres.

une partie d'une session se tiennent à huis clos même si aucun document contenant des informations confidentielles n'y est examiné, ainsi que le permet le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, ou lorsqu'on peut à juste titre s'attendre à ce que des questions liées à de telles informations soient évoquées lors du débat. Cependant, l'EEG a appris que cette possibilité n'a été utilisée qu'une seule fois, pour des questions n'impliquant pas des informations confidentielles.

29. L'Assemblée nationale statue, en règle générale, par vote public ; les résultats sont immédiatement publiés sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Elle statue par vote secret dans les cas prévus par la loi, par exemple, élections, désignations et révocations, destitution du Président de la République, du Président du gouvernement ou d'un ministre. En cas de vote secret, les résultats sont publiés par voie électronique dès qu'ils sont connus, c'est-à-dire à l'issue du dépouillement.

30. Un processus de consultation du public peut également être organisé dans le contexte de la rédaction d'un projet de texte législatif intéressant le public. Le public est informé d'un tel processus par les médias ou à travers le site Internet de l'Assemblée nationale. Les observations du public sont recueillies par écrit ou oralement. Par ailleurs, un portail Web dédié à la participation démocratique facilite l'information et la participation du public aux fins de la rédaction des textes législatifs. L'EEG a appris qu'une consultation du public est organisée dans les faits pour 10 à 20 % de la totalité des projets de loi.

31. Les mêmes mesures de transparence s'appliquent au Conseil national. Ses réunions sont annoncées en ligne, avec des liens vers l'ordre du jour et les documents de travail. Par ailleurs, le Conseil national organise des conférences et manifestations similaires (par exemple, prises de parole publiques et tables rondes) pour promouvoir l'engagement actif de la société civile dans les processus de décision sur des questions d'intérêt public. Le Conseil national publie des actes de conférence ; ceux-ci contiennent, outre les documents présentés, une synthèse des débats des participants.

32. Enfin, les citoyens ont le droit de déposer des pétitions et de mener d'autres initiatives d'intérêt général, y compris de soumettre des propositions de lois (sachant qu'une initiative législative doit être proposée par au moins 5 000 citoyens).

33. Tous les interlocuteurs de l'EEG ont reconnu que le processus législatif en Slovaquie est très transparent dans l'ensemble, sachant que les citoyens bénéficient d'un accès en ligne à toutes les informations officielles, y compris l'historique des votes de chaque parlementaire et les documents examinés par les commissions des deux chambres du Parlement. L'EEG tient à saluer cette transparence, qui semble exister non seulement dans la loi mais aussi dans la pratique, notamment grâce à une prompt publication de tous les documents pertinents sur Internet. Elle constitue sans conteste un atout pour la prévention de la corruption, en exposant le travail des parlementaires au regard critique de l'opinion publique et en contribuant à leur responsabilité. La transparence en question illustre également la possibilité d'utiliser les nouvelles technologies pour faciliter l'information de l'opinion publique et renforcer la confiance des citoyens dans le travail des institutions publiques.

34. Nonobstant cette évaluation positive et tenant compte du fait qu'une très grande majorité des initiatives législatives vient du gouvernement, l'EEG tient à souligner deux domaines dans lesquels la transparence et la participation publique pourraient être améliorées. Premièrement, les mesures de publicité s'appliquent à partir du moment où les textes législatifs sont examinés par les organes de travail de l'Assemblée nationale. Certains interlocuteurs de l'EEG ont déploré qu'elles ne s'appliquent pas avant cette étape, moment auquel on ne dispose pas d'informations sur les auteurs, sources et intérêts impliqués dans l'élaboration des projets de texte législatif. Ils ont fait état de possibilités de conflits d'intérêts et ont évoqué un phénomène de « privatisation du processus législatif » ou de lobbying occulte, dans le cadre duquel l'élaboration de textes

législatifs est externalisée et confiée à un petit nombre de juristes qui sont généreusement rémunérés par divers groupes d'intérêts et qui ultérieurement conseillent ces mêmes groupes sur les possibilités de contourner le plus efficacement les textes de loi adoptés. D'après les données recueillies par la CPC, au cours de la période 2004-2010, l'externalisation de la rédaction de 66 lois et de 22 recueils de règles ainsi que de services juridiques connexes a représenté un budget de 7 millions d'EUR. La situation actuelle n'est clairement pas satisfaisante du point de vue de la transparence et de la responsabilité. Non seulement elle sape la transparence de la procédure législative dans son ensemble, mais elle est également susceptible de porter atteinte à l'intégrité des parlementaires et les empêche de mener leur travail législatif en toute connaissance de cause et de manière transparente. Tout en s'abstenant de formuler une recommandation formelle compte tenu du champ du présent cycle d'évaluation, le GRECO encourage fortement les autorités à se saisir de ce problème.

35. Deuxièmement, l'EEG a été informée d'un recours plus fréquent à la procédure d'urgence pendant la législature actuelle. Dans le cadre de cette procédure, tous les documents sont toujours rendus publics, mais l'intervalle durant lequel ils sont accessibles au public est réduit, ce qui permet difficilement aux personnes et groupes intéressés d'adopter une position informée sur les projets de lois. L'EEG a recueilli des informations divergentes sur l'ampleur de l'utilisation de cette procédure, mais d'après certaines sources elle serait abusive et les projets de lois examinés suivant la procédure d'urgence à ce jour n'auraient pas rempli toutes les conditions requises. Par conséquent, il est souhaitable que les autorités contrôlent l'utilisation de la procédure d'urgence afin de prévenir d'éventuels abus.

#### Rémunération et avantages matériels

36. Les salaires des parlementaires sont fixés conformément à la Loi relative au système de rémunération dans le secteur public. En 2011, le salaire mensuel brut s'est échelonné entre 3 979,62 EUR pour un parlementaire et 5 236,91 EUR pour les Vice-Présidents de l'Assemblée nationale et 5 890,80 EUR pour son Président. Les échelons de salaire dans cet éventail sont déterminés par la Commission des charges publiques et des élections de l'Assemblée. Par ailleurs, les parlementaires, à l'instar d'autres agents publics, ont droit à une prime au titre de leur période d'activité (pouvant atteindre 80 % de leur rémunération totale pendant chaque année d'activité), qui couvre leur temps de travail à l'extérieur de l'Assemblée.

37. Les parlementaires bénéficient d'avantages supplémentaires, à savoir :

- logement de fonction : indemnité de logement de 312,13 EUR par mois. Les dépenses de fonctionnement mensuelles (par exemple, électricité et chauffage) sont assurées par le parlementaire concerné ;
- allocation scolaire ;
- indemnité forfaitaire mensuelle pour couvrir les dépenses liées à l'exercice de la charge dans la circonscription pertinente ;
- coûts mensuels d'utilisation des téléphones mobiles et de l'Internet sans fil professionnels ;
- indemnités journalières de subsistance pour les missions à l'étranger (12,5 EUR par jour) ;
- espace de stationnement dans le voisinage du bâtiment de l'Assemblée nationale.

38. Une somme de 200 EUR par mois est allouée à chaque parlementaire au titre des frais de fonctionnement liés à sa charge (par exemple, location de locaux professionnels, appui administratif et technique ou fournitures de bureau) dans sa circonscription. En outre, au titre des moyens et aides alloués aux groupes parlementaires, les parlementaires ont le droit d'utiliser tous les matériels d'information et documentaires ainsi que les moyens de communication, au siège de l'Assemblée nationale. Chaque groupe parlementaire perçoit un financement calculé en fonction du

nombre de ses parlementaires aux fins de s'attacher les services de conseillers techniques.

39. Un parlementaire dont le mandat a pris fin et qui, pour des motifs objectifs, ne peut plus occuper son emploi antérieur ni accéder à d'autres possibilités d'emploi pertinentes alors qu'il ne remplit pas les conditions de départ à la retraite a droit à une indemnité égale au salaire qu'il toucherait s'il était en fonction, jusqu'à ce qu'il occupe un nouvel emploi ou remplisse les conditions de départ à la retraite, pendant une durée d'un an au maximum à compter de la fin de ses fonctions ; cette période peut être prolongée d'un an supplémentaire au maximum, si le parlementaire satisfait aux conditions de départ à la retraite. La période pendant laquelle le parlementaire perçoit l'indemnité susmentionnée est prise en compte dans le calcul de son nombre d'années d'activité et de sa pension de retraite future ; de même, au cours de cette période, le parlementaire est couvert par le régime de sécurité sociale des personnes en activité et a droit à des congés annuels.

40. Les membres du Conseil national agissent à titre honorifique et ne perçoivent pas de salaire. Ils touchent des jetons de présence de 124,35 EUR par réunion plénière et de 75,50 EUR par réunion d'organe de travail. Ils perçoivent également une somme forfaitaire mensuelle (de 414,52 EUR par membre ou 559,40 EUR dans le cas d'un Président d'un organe de travail ou 600,02 EUR dans le cas d'un Vice-Président du Conseil national) ainsi que des indemnités journalières de subsistance pour les missions et frais de voyage. Le Président et le Secrétaire du Conseil national bénéficient également du remboursement de leurs frais mensuels d'utilisation de téléphones mobiles et d'accès à l'Internet sans fil. Toutes les allocations et indemnités susmentionnées sont couvertes par le budget de l'Etat.

#### Principes éthiques et règles déontologiques

41. Certaines règles de conduite qui s'appliquent aux parlementaires sont dispersées en divers actes législatifs, telles que la Constitution (dignité, obligation de n'être lié par aucune instruction autre que celles dictées par l'intérêt général de l'électorat et incompatibilités avec le mandat), le Code pénal (prévention et répression de la corruption, abus de fonction, divulgation d'informations classifiées, fraude, etc.), la Loi relative au statut des députés (règles relatives aux incompatibilités), la Loi relative à l'intégrité et à la prévention de la corruption (règles relatives à l'intégrité, à la transparence et à la prévention des conflits d'intérêts), le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale (conduite à adopter lors des sessions), le Règlement de l'Assemblée nationale de la République de Slovénie (code de conduite dans l'enceinte de l'Assemblée nationale), les Règles protocolaires de l'Assemblée nationale (règles relatives aux cadeaux protocolaires), etc. Certains partis politiques et groupes parlementaires disposent également de leurs propres règles de conduite.

42. Toutefois, il n'existe pas de code de conduite unifié pour les parlementaires ou les membres du Conseil national. Même si plusieurs codes de conduite de ce type ont été élaborés à l'intention des parlementaires dans le passé, aucun n'a été adopté et n'est entré en vigueur en fin de compte. L'EEG a examiné en profondeur les raisons de cette lacune lors de la visite en Slovénie. La plupart des parlementaires qu'elle a rencontrés ont émis des réserves sur la valeur ajoutée de tels projets de recueils de normes de conduite, soulignant que les règles de base du comportement des parlementaires devraient être énoncées dans les lois pertinentes et assorties de sanctions. Ce scepticisme va même au-delà des milieux politiques. Les parlementaires ont également émis des réserves sur la possibilité d'appliquer de telles normes et sur l'organe qui serait compétent en la matière. Ils ont préconisé le maintien du régime actuel, qui confie l'application aux partis politiques et aux groupes parlementaires. La question de l'application constitue la principale raison de l'échec des initiatives passées d'adoption d'un code ou de normes de conduite.

43. L'EEG pense que les dispositions actuelles concernant les principes éthiques et les normes de conduite sont nettement insuffisantes. Le simple fait que de nombreux parlementaires ne voient pas qu'un code (ou ensemble de normes) de conduite peut représenter une valeur ajoutée évidente – pour eux-mêmes et leur image aux yeux de l'opinion publique – dénote qu'ils ne sont pas sensibilisés aux questions éthiques en général. Il a déjà été souligné plus haut dans ce rapport qu'en Slovaquie, le Parlement est l'une des institutions qui jouit le moins de la confiance de l'opinion publique. Cette perception a été nourrie par plusieurs scandales qui ont impliqué des hommes politiques ces dernières années et par les irrégularités découvertes par la CPC, le Bureau national des enquêtes et les médias. Au lieu d'assumer pleinement leurs responsabilités et de s'investir pour prévenir de tels cas dans le futur et améliorer leur image publique, de nombreux parlementaires ont tendance à esquiver le blâme et à prétendre que ces agissements sont le fait d'un petit nombre de « brebis galeuses ».

44. L'EEG est convaincue que l'adoption d'un code ou de normes de conduite à l'intention des parlementaires – et des membres du Conseil national – serait bénéfique pour les parlementaires et leur image aux yeux de l'opinion publique. Par un tel document, il ne s'agit pas de remplacer les différents actes législatifs imposant aux parlementaires des obligations assorties de sanctions, mais de les compléter et de les clarifier. Ce document sensibiliserait les parlementaires sur les questions d'intégrité, donnerait des conseils sur leur comportement et démontrerait à l'opinion publique qu'ils sont disposés à agir pour améliorer leur intégrité et celle de leurs collègues. De telles lignes directrices seraient aussi bénéfiques pour les citoyens, qui ont le droit de savoir quelle conduite attendre de leurs représentants élus, ce qui renforcerait l'Etat de droit et la confiance des citoyens dans leurs institutions parlementaires. Bien entendu, cela implique que ce code de conduite émane des parlementaires eux-mêmes ou, au moins, qu'ils participent activement à sa préparation. Dans ce contexte, L'EEG a appris que la CPC a récemment adressé au Président du Parlement une proposition formelle d'adoption d'un Code d'éthique à l'intention des parlementaires, et que le Président a favorablement accueilli cette proposition. Elle voit cette initiative d'un bon œil et espère qu'elle portera des fruits. S'agissant de l'application des dispositions d'un code ou de normes de conduite, l'EEG souligne qu'elle constitue un aspect essentiel d'un système d'intégrité. L'efficacité d'un ensemble de normes dépend du degré d'information des personnes auxquelles il est destiné, de leur volonté de se conformer aux dispositions qui y sont contenues mais aussi de la pertinence des outils pour le faire respecter, autrement dit pour mettre en lumière les fautes et imposer les sanctions qui conviennent. A la lumière de ce qui précède, **le GRECO recommande que (i) un code ou des normes de conduite à l'intention des membres de l'Assemblée nationale et du Conseil national soi(en)t adopté(s) (contenant des conseils sur, par exemple, les conflits d'intérêts, les cadeaux et autres avantages, l'utilisation abusive de l'information et des ressources publiques, les contacts avec des tiers, y compris des lobbyistes, et la préservation de la réputation), et que (ii) aux fins de l'effectivité de ces normes, un mécanisme crédible de surveillance et de sanction soit conçu.**

45. Enfin, la LIPC impose à toutes les institutions publiques en Slovaquie l'obligation de préparer et de mettre en œuvre un plan d'intégrité (voir paragraphes 138-139 ci-dessous) en vue de prévenir et de gérer les risques de corruption. Toutefois, cette obligation s'applique aux membres du Secrétariat des deux chambres du Parlement, qui sont des agents publics. A ce titre, elle ne concerne pas les membres de l'Assemblée nationale et du Conseil national.

#### Conflits d'intérêts

46. La LIPC contient les dispositions clés sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts. Elle s'applique aux agents publics slovaques, y compris les membres de l'Assemblée nationale et membres du Conseil national, qui sont assimilés à des « agents publics » au sens du texte. Comme indiqué plus haut, ces dispositions sont assez

récentes, ayant été introduites dans la législation sous leur forme actuelle à l'occasion de l'adoption de la LIPC en 2010. Auparavant, la notion de conflit d'intérêts n'apparaissait que dans le code de conduite à l'intention des agents publics.

47. Les conflits d'intérêts sont définis comme des « *circonstances dans lesquelles l'intérêt privé d'un agent public influe ou semble influencer sur l'accomplissement impartial et objectif de ses devoirs publics* » (article 9 LIPC). Les intérêts privés pourraient être motivés par des avantages pécuniaires ou non pécuniaires, et pourraient être au profit de l'agent public lui-même ou de membres de sa famille ou d'autres personnes physiques ou morales avec lesquelles il entretient ou a entretenu des liens personnels, d'affaires ou politiques.

48. Lorsqu'un conflit d'intérêts déclaré ou potentiel surgit, la personne concernée doit : i) a) en informer sans délai son supérieur hiérarchique par écrit ou b) en l'absence d'un tel supérieur hiérarchique, la CPC ; ii) cesser d'accomplir toute tâche en relation avec la question ayant donné lieu à la survenance du conflit d'intérêts, sauf si un retard dans l'accomplissement de telles tâches induirait un risque. Le supérieur hiérarchique compétent ou la CPC doit alors statuer sur le conflit d'intérêts dans un délai de 15 jours et notifier sa décision à la personne concernée. Si l'affaire est tranchée par le supérieur hiérarchique de l'agent public, la CPC n'en est pas informée. D'après les informations communiquées à l'EEG, la CPC a dépisté 20 cas de conflits d'intérêts possibles, sur lesquels elle a formulé un avis, en 2011. Par ailleurs, elle formule régulièrement des avis préliminaires en réponse à des questions émanant du secteur public.

49. L'EEG a le sentiment qu'à la différence d'autres dispositions de la LIPC, ses dispositions sur les conflits d'intérêts sont largement méconnues des parlementaires et des membres du Conseil national – ces deux institutions ont confirmé qu'aucune affaire de conflit d'intérêts n'a encore été signalée. La CPC a indiqué à l'EEG avoir reçu de nombreuses questions sur les dispositions juridiques relatives aux conflits d'intérêts et avoir parfois noté une opposition chez les agents publics visés par ces dispositions, qui critiquent leur caractère excessivement strict, dans un pays de la taille de la Slovaquie. D'autre part, l'EEG a eu l'impression que les agents publics rencontrés lors de la visite en Slovaquie ne saisissent pas encore la portée des dispositions sur les conflits d'intérêts et la façon dont celle-ci doit informer leurs choix et décisions dans leur travail, leurs intérêts privés et les intérêts privés de leurs proches. Une culture de prévention et d'évitement des conflits d'intérêts ne s'est pas encore forgée en Slovaquie. Les organes de surveillance compétents, à savoir la Commission des charges publiques et des élections de l'Assemblée nationale et le Secrétariat du Conseil national, n'ont pas adopté une approche volontariste en la matière et ont confirmé à l'EEG que si un cas venait à se présenter, ils ne se sentiraient pas en mesure de statuer sur ce cas et le renverraient devant la CPC. Pour sa part, la CPC doit s'assurer que la notion de conflits d'intérêts et ses implications sont bien comprises par les parties concernées. L'EEG invite donc la CPC à poursuivre et à intensifier ses efforts en vue d'informer, instruire et sensibiliser les membres de l'Assemblée nationale, du Conseil national et des organes de surveillance compétents, sur les conflits d'intérêts.

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Cadeaux*

50. Les règles applicables en matière de cadeaux figurent aux articles 30 à 34 de la LIPC. A la différence d'autres agents publics, les parlementaires et les membres du Conseil national ne sont pas autorisés à accepter des cadeaux, quelle qu'en soit la valeur, si l'acceptation de tels cadeaux est susceptible de fausser l'objectivité et l'impartialité indispensables du parlementaire ou du membre du Conseil national concerné. Cette interdiction s'applique tant aux parlementaires et aux membres du Conseil national qu'aux membres de leurs familles.

51. Les cadeaux protocolaires et les cadeaux occasionnels de valeur symbolique (cadeaux donnés pour une occasion spéciale) sont acceptables à condition que leur valeur unitaire ne dépasse pas 75 EUR ou que leur valeur globale ne dépasse pas 150 EUR au cours d'une année donnée s'agissant des cadeaux offerts par une même personne. En aucun cas une somme d'argent, des valeurs mobilières ou des métaux précieux ne peuvent être acceptés en tant que cadeau de valeur symbolique. Lorsque sa valeur totale dépasse 75 EUR, le cadeau reçu devient la propriété de l'organe au sein duquel la personne exerce ses fonctions, autrement dit l'Assemblée nationale ou le Conseil national.

52. Tous les cadeaux d'une valeur supérieure à 25 EUR doivent être enregistrés sur une liste tenue par l'organe compétent, l'Assemblée nationale ou le Conseil national ; ces informations sont transmises chaque année à la CPC, qui prépare un catalogue annuel des cadeaux acceptés par les organes publics slovènes et le publie sur son site Internet.

53. Les règles protocolaires de l'Assemblée nationale contiennent également un chapitre sur les cadeaux, qui régit l'acceptation de cadeaux par les membres de haut rang, tels que le Président de l'Assemblée, les Vice-Présidents, les chefs de groupes parlementaires, les Présidents des organes de travail, les chefs des délégations permanentes et les Présidents des groupes d'amitié parlementaires.

54. D'après les informations recueillies par l'EEG, les règles applicables aux cadeaux sont claires et semblent être généralement bien connues des parlementaires et des membres du Conseil national. Leur mise en œuvre ne semble pas poser de problèmes dans la pratique.

#### *Incompatibilités et activités accessoires*

55. La Loi relative au statut des députés (articles 10 à 14) dispose qu'un parlementaire ne peut concomitamment être membre du Conseil national ou exercer d'autres fonctions ou occuper un emploi au sein d'un organe de l'Etat. Il/elle ne peut exercer une fonction de maire ou d'adjoint au maire au sein d'une municipalité, ni la fonction de Premier ministre ou de ministre. Le jour de la confirmation de son élection en tant que parlementaire, il/elle doit cesser d'occuper toute fonction incompatible telle que mentionnée ci-dessus.

56. Les parlementaires ne peuvent pas exercer d'activités lucratives, qui sont incompatibles avec l'exercice d'une charge publique, et ne peuvent pas non plus siéger au sein de l'instance de surveillance d'une entreprise commerciale. Les parlementaires doivent cesser d'exercer les activités susmentionnées au plus tard trois mois après la confirmation de leur élection en tant que parlementaire ; autrement, ils sont déchus de leur mandat.

57. La seule exception aux interdictions susmentionnées concerne les activités (professionnelles, scientifiques, éducatives ou de recherche) exercées par les parlementaires, à titre indépendant ou en tant que salarié, sans que le temps qu'ils/elles y consacrent dépasse un cinquième du temps de travail requis ou déterminé pour l'exercice régulier de l'activité de parlementaire. Cette exception est soumise à une notification à la Commission des charges publiques et des élections de l'Assemblée nationale et à l'autorisation de la Commission. La Commission peut refuser d'accorder son autorisation s'il existe un risque que l'activité en question porte atteinte à l'accomplissement de la charge publique du parlementaire, notamment du point de vue de l'objectivité et de l'indépendance. Il n'existe pas d'obligation de divulgation au public d'informations concernant les activités accessoires des parlementaires. Toutefois, en pratique, les parlementaires communiquent en général au public leurs activités accessoires, ainsi que le nom de leur employeur.

58. D'après la Loi relative au Conseil national, la seule incompatibilité applicable à un membre du Conseil national est qu'il/elle ne peut concomitamment être membre de l'Assemblée nationale ou exercer d'autres fonctions ou occuper un emploi au sein d'un organe de l'Etat. Les membres du Conseil national sont autorisés à exercer des activités à but lucratif, étant donné que leur fonction est honoraire et qu'à ce titre ils ne perçoivent pas de salaire. L'organe chargé de veiller au respect des règles relatives aux incompatibilités est la Commission des charges publiques et des immunités du Conseil national.

59. L'incompatibilité entre le mandat de parlementaire et la fonction de maire ou d'adjoint au maire, qui représente l'ajout le plus récent aux règles sur les incompatibilités, a été mentionnée à l'EEG comme un pas en avant et un moyen efficace de prévenir les conflits éventuels entre les intérêts nationaux et les intérêts locaux. La possibilité d'ajouter la fonction de conseiller municipal à la liste des fonctions incompatibles avec le mandat de parlementaire est actuellement envisagée.

60. Par contre, les règles applicables aux activités supplémentaires des parlementaires sont plutôt vagues, et l'EEG a appris que les pratiques de la Commission des charges publiques et des élections ne sont pas uniformes en matière d'autorisations, sachant qu'elles sont parfois influencées par des considérations ou affinités politiques. La CPC compte améliorer la situation en demandant au gouvernement de centraliser à son niveau les règles relatives aux incompatibilités pour l'ensemble des agents publics, y compris les agents des organes législatifs et judiciaires. L'EEG se félicite de cette solution, qui permettrait de développer des normes et des pratiques communes transparentes.

#### *Intérêts financiers*

61. Ni la Loi relative au statut des députés ni la LIPC n'interdisent aux parlementaires de détenir des intérêts financiers ; toutefois, les parlementaires ont l'obligation de mentionner ces intérêts dans leur déclaration de patrimoine. Il n'existe ni interdiction ni limitation concernant la détention d'intérêts financiers par les membres du Conseil national. Etant donné qu'ils ne perçoivent pas de salaire au titre de leurs fonctions, ils ne sont de même pas soumis aux règles en matière de déclaration de patrimoine.

#### *Contrats avec les autorités de l'Etat*

62. Lorsqu'un parlementaire ou un membre de sa famille est dirigeant ou représentant légal d'une entité privée, ou s'il/elle participe au capital d'une telle entité, le parlementaire est tenu de le déclarer, ainsi que tout changement ultérieur de sa situation, à l'Assemblée nationale ou au Conseil national. La chambre concernée transmet cette information à la CPC, qui publie la liste de telles entités sur son site internet. Les chambres ne peuvent pas passer commande de biens ou de services ou entrer dans toute forme de relation commerciale avec ces entités, en faisant usage de fonds publics.

63. Cette interdiction est limitée aux procédures ou modalités d'obtention de financement public détaillées ci-dessus. L'interdiction ne s'applique dans aucun autre cas, à condition que les règles sur les conflits d'intérêts soient dûment respectées et que le parlementaire concerné soit systématiquement exclu de toutes les étapes du processus décisionnel de la conclusion de contrats dans lesquelles son indépendance pourrait être prise en défaut. Cette interdiction ne s'applique pas non plus aux opérations liées aux contrats conclus avant la prise de fonctions du parlementaire.

### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

64. Les règles pertinentes figurent aux articles 35 et 36 de la LIPC et sont donc les mêmes que celles qui s'appliquent aux autres agents publics. Ces règles imposent, pendant une durée de deux ans, l'interdiction au Parlement de conclure tout contrat commercial avec une entité dans laquelle un parlementaire ayant cessé ses fonctions est le représentant légal. Elles imposent, pendant une durée d'un an, l'interdiction de conclure tout contrat commercial avec une entité dans laquelle le parlementaire ayant cessé ses fonctions est dirigeant ou dont il participe au capital, directement ou à travers la participation d'autres personnes morales. Elles imposent, pendant une durée de deux ans, une interdiction concernant les activités de lobbying.

65. Si un ancien parlementaire approche le Parlement alors qu'il rentre dans un des cas de figure susmentionnés, le Parlement doit, dans un délai de 30 jours, en informer la CPC.

66. En dehors des restrictions susmentionnées, il n'existe pas d'autres règles applicables après la cessation des fonctions de parlementaire ou de membre du Conseil national. La Loi relative au statut des députés prévoit le retour des parlementaires, à l'issue de leur mandat, à leur poste judiciaire ou à leur fonction permanente dans un organe de l'Etat, le cas échéant. S'ils souhaitent reprendre leur ancien emploi, il suffit qu'ils en informent leur ancien employeur dans un délai de trois mois après la fin de leur mandat de parlementaire. L'EEG n'a été informée d'aucun problème particulier lié à des restrictions applicables après la cessation de fonctions.

### *Contacts avec les tiers*

67. Les seules restrictions applicables en la matière concernent les activités de lobbying. La réglementation relative au lobbying est récente en Slovénie, sachant qu'elle a été introduite par la LIPC (articles 56 à 74) en 2010.

68. Les lobbyistes doivent enregistrer et notifier par écrit à la CPC leur numéro d'identification fiscale, le groupe d'intérêt qu'ils représentent, le paiement perçu pour chaque activité de lobbying, les noms des organes de l'Etat auprès desquels ils sont intervenus, les types et méthodes de lobbying, ainsi que le type et la valeur des dons effectués aux partis politiques et aux organisateurs de campagne. Ils doivent aussi soumettre annuellement un rapport sur les contacts avec les organes de l'Etat, y compris les parlementaires ou les membres du Conseil national pris individuellement.

69. Les parlementaires et les membres du Conseil national sont autorisés à rencontrer des lobbyistes enregistrés, à condition qu'il n'existe ou ne survienne aucun conflit d'intérêts dans un tel contact. Lorsqu'il est approché par un lobbyiste, l'agent public concerné doit consigner dans un rapport signé l'identité du lobbyiste, le domaine de lobbying et le groupe d'intérêt ou l'organisation représenté, les documents reçus (le cas échéant), ainsi la date et le lieu de la rencontre. Ledit rapport doit être transmis, dans un délai de trois jours à compter de la rencontre, au supérieur hiérarchique et à la CPC ; le rapport est conservé pendant une durée de cinq ans.

70. Si un lobbyiste agit en violation de la loi (c'est-à-dire fournit des informations inexactes, incomplètes ou trompeuses à la personne auprès de laquelle il exerce ses activités de lobbying ou enfreint les règles en vigueur en matière de cadeaux) ou n'est pas enregistré, la personne concernée doit refuser le contact et signaler le lobbyiste à la CPC, dans un délai de 10 jours à compter de la tentative de lobbying en question.

71. A l'instar d'autres volets de la LIPC, les dispositions réglementant le lobbying sont récentes et doivent encore s'ancrer en Slovénie. Toutefois, à la différence des dispositions de la LIPC sur les conflits d'intérêts, celles qui ont trait au lobbying semblent être plutôt bien connues des parlementaires et des membres du Conseil national. Cela

tient principalement au fait qu'elles suscitent de nombreuses questions et réserves de la part des parlementaires sur ce qu'est le lobbying, les contacts qui sont autorisés avec les lobbyistes et autres tierces parties et les modalités de déclaration de ces contacts. La CPC fait de son mieux pour répondre à ces questions, en diffusant des documents explicatifs, en organisant des sessions d'information et en répondant aux questions des parties concernées. L'EEG invite la Commission à poursuivre et à intensifier ces efforts en vue de sensibiliser et d'orienter les parlementaires dans leurs rapports avec les lobbyistes et autres tierces parties.

72. D'autre part, l'EEG estime que certains points de la réglementation du lobbying doivent être améliorés. Premièrement, la position et les obligations des membres du Conseil national vis-à-vis du lobbying ne sont pas claires. Il convient de garder à l'esprit que ces membres sont élus pour représenter différents intérêts privés – de groupes professionnels ou de communautés locales ; leur rôle est donc, en substance, semblable à celui des lobbyistes. Les membres du Conseil national ignorent si les règles relatives aux contacts avec les lobbyistes s'appliquent également dans le contexte des intérêts privés qu'ils sont élus pour représenter. L'EEG a reçu des réponses différentes et parfois contradictoires sur cette question, qui doit donc être clarifiée d'urgence. Deuxièmement, les parlementaires et les lobbyistes ne sont pas soumis aux mêmes règles pour ce qui est de la périodicité de la déclaration : les lobbyistes doivent rendre compte des contacts une fois par an, tandis que les parlementaires sont tenus de rendre compte trois jours après la survenance d'un contact. De l'avis de l'EEG, la comparaison des déclarations serait facilitée si leur périodicité était harmonisée.

73. Le dernier point, et le plus important, est que les dispositions actuelles relatives à l'application sont clairement insuffisantes. D'après les informations recueillies par l'EEG, 59 lobbyistes sont enregistrés, dont une vingtaine sont actuellement actifs. Même si la LIPC précise que les activités de lobbying ne peuvent être exercées que par des lobbyistes enregistrés, il semble qu'il existe entre 100 et 300 lobbyistes non enregistrés mais actifs. A ce jour, aucun lobbyiste étranger n'a été enregistré, même si la loi s'applique à eux dès lors qu'ils s'engagent dans des actions visant à influencer la prise de décisions par des organes publics. Parmi les explications fournies à l'EEG figurent un défaut d'information et de motivation chez les lobbyistes pour s'enregistrer et une perception négative venue du fait que le lobbying est régleménté par une loi essentiellement consacrée à la prévention de la corruption. En outre, la CPC, qui est chargée de faire respecter les règles relatives au lobbying, dispose de ressources très limitées à cette fin, puisqu'un seul inspecteur s'occupe actuellement de ces questions. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande que l'application des règles relatives aux contacts des membres de l'Assemblée nationale et du Conseil national avec les lobbyistes fasse l'objet d'une évaluation approfondie, en vue d'améliorer ces règles si nécessaire.**

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

74. Les parlementaires ont accès, dans l'exercice de leurs fonctions, à des informations classifiées (article 3 de la Loi relative aux informations classifiées). Ils doivent protéger les données confidentielles (article 18 de la Loi relative au statut des députés). L'accès aux dossiers et matériels contenant des données à caractère personnel n'est autorisé que pour les parlementaires auxquels ces données se rapportent. L'accès de tiers est possible sous réserve de l'autorisation du Président de l'Assemblée nationale et du parlementaire auquel ces données se rapportent.

75. Les parlementaires sont tenus personnellement responsables d'un mauvais usage d'informations classifiées, conformément aux dispositions de l'Ordonnance relative à l'usage des informations classifiées. Il n'existe pas de règles administratives concernant l'utilisation abusive d'informations ; toutefois, la responsabilité pénale s'applique dans ce contexte (article 260 du Code pénal sur la divulgation d'informations classifiées).

## *Utilisation abusive de ressources publiques*

76. Il n'existe pas de règles spécifiques sur l'utilisation abusive de ressources publiques par les parlementaires ou membres du Conseil national. En plus des considérations de responsabilité politique, les dispositions pénales s'appliquent, le cas échéant.

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

77. Un système de déclaration de patrimoine a été mis en place en Slovénie au début des années 90. A l'époque de l'établissement de la CPC, elle centralisait la collecte des déclarations des agents publics des branches exécutive, législative et judiciaire de l'Etat, ainsi que des agents publics des collectivités territoriales – environ 5 000 agents publics au total. Le système était fondé sur des déclarations en version papier, ce qui rendait leur surveillance difficile.

78. En 2010, la nouvelle LIPC (articles 41 à 46) a élargi la gamme des agents publics tenus de déposer une déclaration de patrimoine à environ 10 000 personnes, a apporté quelques modifications au contenu des déclarations et a établi des sanctions pour défaut de dépôt d'une déclaration et fausse déclaration. Un système de déclaration en ligne a aussi été mis en place, et il a été demandé à tous les agents publics de déposer à nouveau leur déclaration à l'aide du nouveau système, processus qui a été achevé en février 2012.

79. Les parlementaires doivent déposer une déclaration de patrimoine auprès de la CPC, au moyen d'un formulaire électronique disponible sur le site Internet de la Commission, dans un délai d'un mois après leur prise de fonctions ou la cessation de leurs fonctions. Les membres du Conseil national ne sont pas tenus de déposer une déclaration de patrimoine.

80. Les données sur le patrimoine doivent inclure ce qui suit :

- données à caractère personnel, telles que le nom, l'adresse et le numéro d'identification fiscale ;
- informations sur la profession actuelle et sur la profession exercée immédiatement avant l'entrée en fonctions, ainsi qu'informations sur les autres fonctions ou activités exercées, le cas échéant ;
- informations sur les parts sociales, actions et droits analogues détenus dans des sociétés, organismes privés et autres activités privées, y compris une description des activités et une indication de la dénomination enregistrée ou du nom de l'organisation ;
- informations sur les parts sociales, actions et droits analogues que les entités visées à l'alinéa précédent détiennent dans d'autres sociétés, organismes et activités privées, y compris une indication de la dénomination enregistrée ou du nom de l'organisation (ci-après, participations indirectes) ;
- informations sur les revenus imposables en vertu de la loi relative à l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui ne sont pas exonérés d'impôt sur le revenu des personnes physiques ;
- informations sur les biens immeubles, y compris des informations complètes du registre foncier sur les terrains ;
- dépôts d'actifs monétaires dans des banques, caisses d'épargne et organismes d'épargne et de prêt, dont la valeur totale sur un compte donné est supérieure à 10 000 EUR ;
- montant total de l'argent liquide, s'il est supérieur à 10 000 EUR ;
- types et montants des valeurs mobilières si, au moment de la déclaration du patrimoine, leur valeur totale est supérieure à 10 000 EUR ;
- dettes, obligations ou garanties accordées et prêts consentis, dont la valeur est supérieure à 10 000 EUR ;

- biens meubles, dont la valeur est supérieure à 10 000 EUR ;
- et autres informations sur le patrimoine que la personne déclarante souhaite communiquer.

81. La déclaration de patrimoine ne fournit pas de détails sur les contrats commerciaux conclus avec des autorités de l'Etat ; les offres d'activités rémunérées ou non rémunérées (y compris emplois, missions de conseil, actions de parrainage, charges rémunérées – par exemple, mandat d'administrateur – et autres) et les accords relatifs à de telles activités (par exemple, informations sur le nom de l'employeur d'un parlementaire et son salaire auprès de cet employeur) ; tout autre intérêt ou relation qui peut créer ou crée un conflit d'intérêts, y compris des conflits d'intérêts de nature non pécuniaire. Il n'existe pas de règle imposant qu'une déclaration soit faite ponctuellement lorsqu'un parlementaire détient des intérêts ayant un rapport avec une question examinée par le Parlement ou l'une de ses commissions.

82. Les données sur les revenus et le patrimoine des parlementaires collectées durant leur mandat et l'année suivant la fin de leur mandat sont accessibles sur le site Internet de la CPC. Toutes les informations susmentionnées sont accessibles au public, exception faite des informations sur les revenus imposables. Dans un souci de protection de la vie privée de la personne concernée, son adresse n'est pas publiée et les informations sur les avoirs et les dettes n'incluent que la valeur totale de chaque type d'avoirs ou de dettes susmentionné. La variation du patrimoine sera publiée annuellement à compter de 2013.

83. Toute variation du patrimoine d'une année de référence à l'autre, si elle est supérieure à 10 000 EUR, ainsi que tout changement d'activité ou de propriétaires d'une entité privée doivent être notifiés à la CPC. Un formulaire type est disponible sur le site Internet de la Commission à cet effet ; il permet d'indiquer les motifs de l'accroissement du patrimoine.

84. L'EEG se félicite de l'introduction du système de déclaration de patrimoine en ligne, qui, à son avis, facilitera grandement la publication et la surveillance des déclarations – la surveillance sera examinée de façon plus détaillée ci-après. Par ailleurs, le système de déclaration en ligne a eu deux effets positifs: il a permis d'améliorer la conformité avec l'obligation de déposer une déclaration (la quasi-totalité des agents publics concernés auraient déposé leur déclaration), de même que la qualité des informations soumises. Les informations requises sont pertinentes dans l'ensemble, même si certaines améliorations pourraient être apportées au système, telles qu'une différenciation entre agents publics selon que leur poste ou environnement de travail implique davantage de risques de corruption et autres ou pas. L'EEG a appris que la CPC envisage de proposer une modification de la loi dans ce sens et aux fins d'améliorer l'applicabilité du système, et est favorable à une telle initiative.

#### Contrôle et mise en œuvre

85. La CPC est l'autorité responsable de la surveillance des règles relatives aux conflits d'intérêts, aux cadeaux et aux déclarations de patrimoine, revenus, dettes et intérêts.

#### *Conflits d'intérêts*

86. S'il existe une possibilité qu'un conflit d'intérêts ait vu le jour, la CPC entame une procédure en vue d'établir l'existence du conflit d'intérêts et de ses conséquences (article 39 LIPC). Cette procédure peut être entamée – d'office, suite à un rapport ou suite à une demande d'avis de l'autorité pour laquelle travaille l'agent public – dans les deux ans suivant l'accomplissement de l'acte officiel.

87. Si l'existence d'un conflit d'intérêts réel est établie, la CPC en informe les autorités compétentes et leur fixe un délai pour rendre compte des mesures prises. Il n'existe pas de cas d'application de ces dispositions de la LIPC depuis leur adoption en 2010. Il a été indiqué à l'EEG qu'en ce qui concerne les membres du Conseil national, les autorités compétentes incluraient les services répressifs et le Secrétaire du Conseil national. Par contre, l'autorité compétente en ce qui concerne les parlementaires n'a pas pu être établie clairement.

#### *Cadeaux*

88. La CPC est responsable du suivi de la conformité avec les dispositions de la LIPC concernant les cadeaux (articles 30 à 33 LIPC) reçus par les membres de l'Assemblée nationale ou du Conseil national. Si elle établit que l'un d'entre eux a accepté un cadeau qui a influé ou est susceptible d'avoir influé sur l'accomplissement objectif et impartial de ses devoirs, elle doit saisir le cadeau et en informer sans délai les services répressifs et, au besoin, d'autres autorités compétentes, en l'occurrence l'Assemblée nationale ou le Conseil national.

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

89. Etant donné le grand nombre d'agents publics qui sont soumis à l'obligation de déclarer leur patrimoine, d'une part, et les contraintes de la CPC en termes d'effectifs et de ressources budgétaires soulignées plus haut dans ce rapport, d'autre part, la CPC assure la surveillance en combinant des contrôles aléatoires et la sélection d'un groupe cible d'agents publics différent chaque année, qui font l'objet d'un contrôle plus approfondi.

90. La Commission peut contrevérifier à tout moment, y compris auprès d'autres autorités compétentes (par exemple, services fiscaux et registres pertinents), l'exactitude et la véracité des données soumises par les parlementaires dans leur déclaration de patrimoine. En cas de découverte d'insuffisances, des preuves supplémentaires peuvent être demandées au parlementaire concerné. De telles clarifications ont été demandées dans 48 cas en 2010 et 36 cas en 2011-2012, qui concernaient 3 et 23 parlementaires, respectivement.

91. Si un parlementaire omet de déposer sa déclaration de patrimoine, la CPC lui notifie un délai de dépôt (de 15 à 30 jours). Si ce délai expire sans que le parlementaire concerné ait déposé le formulaire, son salaire sera réduit de 10 % du niveau de base chaque mois après l'expiration du délai, sans toutefois descendre en dessous du seuil du salaire minimum. Un tel cas ne s'est jamais produit à ce jour.

92. En cas d'accroissement disproportionné du patrimoine du parlementaire, la CPC peut ouvrir une enquête sur les raisons de cet accroissement. S'il existe un risque raisonnable de dispersion du patrimoine en question, la Commission peut saisir le Bureau du Procureur d'Etat ou l'autorité compétente en matière de blanchiment de capitaux ou d'évasion fiscale, afin que des mesures conservatoires soient prises pour sécuriser les avoirs numéraires et autres. La CPC doit être tenue informée des mesures prises par la suite par les services répressifs concernés. Cette procédure n'a pas encore été appliquée, car aucune irrégularité sérieuse n'a encore été mise au jour. L'EEG a toutefois été informée que la CPC est actuellement en train de mener une investigation financière approfondie concernant un certain nombre de hauts responsables des pouvoirs exécutif et législatif.

93. Les membres de la famille ne sont pas tenus de déposer une déclaration de patrimoine, sauf demande expresse de la CPC, s'il existe des motifs raisonnables de penser que le parlementaire peut avoir transféré des éléments de son patrimoine ou de ses revenus à des membres de sa famille de sorte à les soustraire à un contrôle. Les membres de la famille incluent le/la conjoint(e), les enfants, enfants adoptés, parents,

parents adoptifs, frères, sœurs et autres personnes vivant avec l'individu concerné dans le même foyer ou dans une union de fait. Un tel cas ne s'est jamais produit à ce jour, en raison du seuil de soupçon relativement élevé qui déclenche la demande d'informations sur les membres de la famille.

94. La CPC tient un registre sur les agents publics soumis à l'obligation de déclaration de patrimoine, ainsi que sur les cas d'accroissement disproportionné du patrimoine.

95. La surveillance des déclarations de patrimoine n'a commencé sérieusement qu'après l'introduction du système de déclaration en ligne ; il est donc trop tôt pour tirer des conclusions sur son efficacité. L'EEG pense que la CPC dispose de nombreux outils, tels qu'une base de données électronique contenant des données de qualité, et qu'elle a la possibilité de procéder à des recoupements électroniques avec des données détenues par d'autres organes administratifs, ce qui devrait lui permettre d'assurer une surveillance effective. Comme indiqué précédemment, la Commission envisage de proposer des modifications à la LIPC afin de renforcer ses possibilités d'action. Ces propositions incluront probablement une amélioration de la base juridique de contrôle du patrimoine des membres de la famille des agents publics et des avoirs détenus à l'étranger. De l'avis de l'EEG, elles seraient bénéfiques pour l'efficacité de la surveillance.

#### *Sanctions et immunités*

96. Des sanctions sont prévues en cas de non-respect des dispositions sur les cadeaux, incompatibilités, conflits d'intérêts et déclarations de patrimoine contenues dans la LIPC. En particulier, une amende comprise entre 400 et 1 200 EUR est imposée, entre autres, en cas :

- de défaut de communication d'informations ou communication de fausses informations sur le patrimoine ;
- de défaut de communication des informations relatives au lobbying ou non-refus d'un contact avec un lobbyiste non enregistré ou d'un contact susceptible de générer un conflit d'intérêts ;
- de défaut de communication de détails sur les entités dans lesquelles le parlementaire ou un membre de sa famille a des relations ;
- d'acceptation d'un cadeau (autre qu'un cadeau autorisé) ou d'un autre avantage en relation avec l'exercice des fonctions ;
- de défaut d'inscription des renseignements relatifs au cadeau accepté et de sa valeur sur la liste des cadeaux tenue par l'Assemblée nationale ou le Conseil national ;
- avant l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la fin du mandat, d'exercice de fonctions de représentant d'une entité privée qui conclut un contrat avec l'ancien employeur, c'est-à-dire l'Assemblée nationale ou le Conseil national.

97. Ces amendes sont imposées directement par la CPC. Selon les informations rassemblées par l'EEG, quatre parlementaires ont été soumis à des amendes en 2012 pour des cas de violation des dispositions législatives sur le lobbying.

98. Le non-dépôt de la déclaration de patrimoine dans le délai de rappel stipulé par la CPC est passible d'une réduction de 10 % du salaire chaque mois après l'expiration du délai. De même, tout accroissement disproportionné du patrimoine qui n'est pas dûment justifié est passible de mesures conservatoires (par exemple, mesures provisoires de gel ou de saisie et de sécurisation d'avoirs). Toutefois, la découverte d'irrégularités sérieuses dans les déclarations de patrimoine n'empêche pas à présent de conséquences pour les parlementaires. Dans le cas des agents publics, l'article 45 de la LIPC permet à la CPC de signaler ces irrégularités à l'organe qui emploie l'agent concerné, afin que celui-ci entame une procédure de sanction, qui peut conduire à une révocation. Cette disposition n'est pas applicable aux parlementaires, qui sont des agents élus.

99. Les dispositions pertinentes du Code pénal (par exemple, sur la corruption, la fraude, l'abus de fonction, la divulgation d'informations classifiées, le détournement de fonds, etc.) s'appliquent, le cas échéant.

100. L'EEG pense qu'à l'exception de la lacune signalée ci-dessus concernant un possible enrichissement illégal mis en évidence par les déclarations de patrimoine, les sanctions en cas de violation de la LIPC par des parlementaires ou des membres du Conseil national semblent appropriées sur le papier, et le fait qu'elles puissent être imposées directement par la CPC, autorité externe et indépendante, est une garantie de souplesse et d'efficacité du système. Cependant, en l'absence de normes de conduite, on peut comprendre qu'il n'existe pas de sanctions en cas de comportements contraires à la déontologie. L'EEG tient à souligner, comme elle l'a fait dans la partie relative aux principes éthiques et règles de conduite, que l'établissement d'un mécanisme crédible de surveillance, associé à un régime de sanction robuste, est un volet essentiel d'un système d'intégrité et contribue à améliorer l'intégrité des parlementaires et leur image publique.

101. Les parlementaires et les membres du Conseil national ne peuvent être tenus pénalement responsables d'une opinion exprimée ou d'un vote exprimé lors d'une session de l'Assemblée nationale ou de ses organes de travail.

102. En outre, un parlementaire ou un membre du Conseil national ne peut être gardé en détention ni faire l'objet de poursuites pénales si l'Assemblée nationale ou le Conseil national – selon le cas – n'y a pas au préalable consenti, sauf s'il a été pris en flagrant délit pour des faits passibles d'une peine d'emprisonnement de 5 ans au minimum. Une immunité est généralement accordée à la demande du parlementaire ou du membre du Conseil national. Toutefois, même si un membre de l'Assemblée nationale ou du Conseil national a été pris en flagrant délit et que ces faits sont passibles d'une peine d'emprisonnement de 5 ans au minimum, ou même s'il n'a pas invoqué son immunité, le Conseil national ou l'Assemblée nationale peut accorder l'immunité au membre concerné. Cette immunité expire à la fin du mandat de la personne qui en bénéficie. Selon les informations collectées par l'EEG, au cours de la législature actuelle de l'Assemblée nationale, qui a commencé en 2011, un parlementaire a fait l'objet d'une inculpation pénale pour une infraction de corruption. Une immunité n'a été ni sollicitée ni accordée à ce parlementaire. Pendant la législature précédente (2008-2011), il y a eu 16 cas de parlementaires impliqués dans des procédures pénales – dont un quart environ concernant des infractions relatives à la corruption. Seul un parlementaire a requis l'immunité et celle-ci ne lui a pas été accordée par l'Assemblée nationale. Dans un autre cas, un parlementaire a été condamné à une peine de prison pour extorsion/corruption et a donc été déchu de son mandat. Pour ce qui est des membres du Conseil national, une immunité a été accordée deux fois dans 12 affaires depuis 2004.

#### Conseils, formation et sensibilisation

103. Le Secrétaire général de l'Assemblée nationale, qui est chargé de notifier aux parlementaires les règles applicables, leur remet au début de chaque législature un manuel comprenant des informations sur leur conduite, travail et statut. Ce manuel contient toutes les dispositions pertinentes de la LIPC et d'autres textes juridiques concernant l'incompatibilité de fonctions, les conflits d'intérêts, le lobbying, le traitement des informations classifiées, etc. Par ailleurs, la CPC distribue des matériels d'information, publie des avis et répond à des questions de parlementaires sur leurs obligations concrètes et la conduite à suivre dans la pratique. En mai 2012, elle a organisé pour la première fois, en coopération avec le Président de l'Assemblée nationale, une session d'information de 4 heures à l'intention des parlementaires sur leurs obligations en vertu de la LIPC. L'EEG a appris que la Commission envisage d'organiser de telles sessions une fois par an, et se félicite de cette initiative.

104. S'agissant des membres du Conseil national, il semble que les mesures de sensibilisation soient limitées. Les seules activités signalées à l'EEG concernent quelques réunions de consultation tenues avec la CPC sur les nouvelles dispositions de la LIPC sur le lobbying, dans le contexte des incertitudes sur la façon dont ces dispositions s'appliquent aux membres du Conseil national (voir paragraphe 72).

105. Malgré les mesures de sensibilisation existantes, il ressort clairement des entretiens que l'EEG a eus au cours de sa visite en Slovénie que la connaissance que les parlementaires peuvent avoir de leurs devoirs reste essentiellement théorique. Par exemple, même s'ils sont conscients d'être en face d'un cas de conflit d'intérêts potentiel, ils ne sont pas certains des mesures à adopter. Dans de nombreux cas, ils ne sont même pas conscients qu'un conflit d'intérêts potentiel est en jeu. La Commission des charges publiques et des élections de l'Assemblée nationale peut, selon les autorités, fournir des orientations supplémentaires aux parlementaires individuellement sur les règles relatives aux incompatibilités et aux conflits d'intérêts. Cependant, l'EEG a noté qu'elle ne prend pas de mesures proactives à ce sujet et renvoie à la CPC toutes les questions concernant l'application des dispositions de la LIPC. Les parlementaires et les membres du Conseil national doivent bénéficier d'informations plus pratiques et d'une formation plus ciblée, notamment sur les aspects les plus récents de la LIPC, tels que les règles sur les conflits d'intérêts et le lobbying. A cette fin, il serait utile que les informations théoriques contenues dans le manuel remis aux parlementaires au début de leur mandat soient complétées par des commentaires explicatifs et/ou des exemples concrets. Par ailleurs, il est nécessaire de disposer de personnes-ressources ou organes faisant autorité pour fournir des conseils confidentiels aux parlementaires et aux membres du Conseil national sur les implications pratiques de leurs obligations légales. Afin de pouvoir s'acquitter de cette mission de façon appropriée et efficace, ces personnes ou organes doivent posséder une expertise suffisante et jouir d'un degré d'indépendance approprié par rapport aux influences politiques. Même si la CPC, en tant que principale autorité responsable de la surveillance de la mise en œuvre de la LIPC, a tout à fait un rôle à jouer dans la fourniture de conseils et d'une formation aux parlementaires, il revient au Parlement lui-même de prendre les devants dans ce domaine. Par conséquent, **le GRECO recommande, en faveur des parlementaires et des membres du Conseil national, (i) l'établissement d'un conseiller spécialisé ayant pour mandat de fournir aux parlementaires des orientations et des conseils sur les implications pratiques de leurs obligations légales dans des situations spécifiques et (ii) la fourniture d'informations et d'une formation spécifiques et périodiques sur l'éthique et l'intégrité.**

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES**

##### Aperçu du système judiciaire

106. En Slovénie, les tribunaux de première instance sont les 44 tribunaux locaux (*okrajna sodišča*) et les 11 tribunaux de district (*okrožna sodišča*), qui ont une compétence générale dans les affaires civiles et pénales. Les tribunaux généraux de deuxième instance sont les quatre Hautes cours (*višja sodišča*), tandis que la Cour suprême (*Vrhovno sodišče*) statue généralement sur les recours extraordinaires et constitue la juridiction de troisième instance dans certains cas.

107. Les tribunaux locaux ont compétence en première instance pour connaître des affaires civiles, telles que les affaires non contentieuses, demandes d'exécution, réclamations d'assurance et contentieux divers (concernant notamment les droits de propriété, lorsque la valeur des biens litigieux est inférieure ou égale à 20 000 EUR, ainsi que l'intrusion, le bail ou les rapports locatifs). Les tribunaux de district ont compétence en première instance pour connaître des règlements forcés, faillites et liquidations, droits de propriété intellectuels, questions relevant du droit de la famille, différends commerciaux et contentieux divers (concernant notamment les droits de propriété, lorsque la valeur des biens litigieux est supérieure à 20 000 EUR). En matière pénale, les tribunaux locaux ont compétence en première instance pour connaître des infractions passibles d'une amende ou peine d'emprisonnement de trois ans au maximum à titre de sanction principale – ces affaires sont entendues par un juge unique. Les tribunaux de district ont compétence pour connaître des infractions passibles d'une peine d'emprisonnement de trois ans au minimum. Depuis 2009, les tribunaux locaux sont devenus des sections des tribunaux de district.

108. Aux côtés de ces tribunaux généraux, il existe cinq autres tribunaux de première instance – quatre tribunaux du travail (*delovna sodišča*) et un tribunal des questions sociales (*socialno sodišče*) – qui ont compétence pour connaître des affaires relevant des relations individuelles et collectives de travail et des relations sociales. Les recours contre leurs décisions sont entendus par la Cour supérieure du travail et des questions sociales (*višje delovno in socialno sodišče*), tandis que la Cour suprême est également la juridiction de dernière instance pour ces affaires. Enfin, il existe à Ljubljana un tribunal administratif, qui joue le rôle de cour supérieure et connaît des litiges relatifs aux décisions administratives prises par le pouvoir exécutif.

109. En outre, la Slovénie dispose d'une Cour constitutionnelle, compétente pour vérifier la conformité des lois avec la Constitution et le droit international, ainsi que pour connaître des plaintes concernant des allégations de violation des libertés et droits fondamentaux. Cette Cour compte neuf membres, élus parmi des experts juridiques par l'Assemblée nationale, sur proposition du Président de la République, pour un mandat de neuf ans non renouvelable. Les juges de la Cour constitutionnelle élisent leur Président en leur sein, pour un mandat de trois ans (articles 163 et 165 de la Constitution).

110. Certains tribunaux siègent en collèges comprenant des juges professionnels et des juges non professionnels. C'est le cas des tribunaux de district, pour les infractions pénales passibles d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans. Les infractions pénales passibles d'une peine d'emprisonnement de trois à 15 ans sont examinées par un collège de trois juges – un juge professionnel Président, assisté de deux juges non professionnels, tandis que les infractions pénales passibles d'une peine d'emprisonnement supérieure à 15 ans sont examinées par un collège de cinq juges – deux juges professionnels et trois juges non professionnels. Les juges non professionnels siègent également dans les tribunaux du travail et des questions sociales, où les collèges comprennent chacun un juge professionnel et deux juges non professionnels.

111. Le Conseil de la magistrature est l'instance responsable de la nomination et de la promotion des juges. Il se compose de 11 membres, dont cinq sont élus par l'Assemblée

nationale sur proposition du Président de la République parmi des professeurs de droit enseignant à l'université, avocats ou autres juristes, les juges permanents élisant les six autres membres en leur sein. Les membres élus du Conseil élisent en leur sein un Président (article 131 de la Constitution).

### Recrutement, carrière et conditions de service

#### *Juges professionnels*

112. Le statut des juges est régi par les articles 125 à 134 de la Constitution et par la Loi relative à la profession judiciaire (ci-après la LPJ). Les juges sont élus par l'Assemblée nationale sur proposition du Conseil de la magistrature et leur mandat est permanent jusqu'à leur départ à la retraite, au plus tard à l'âge de 70 ans. Ils ont le statut d'agent public, mais, d'après l'article 125 de la Constitution, ils sont indépendants dans l'exercice de la fonction judiciaire et ne sont liés que par la Constitution et les lois. Les juges ne sont pas spécialisés de par leur formation dans un domaine du droit, mais travaillent en fonction de l'organisation interne du tribunal au sein duquel ils siègent.

113. Les conditions générales<sup>5</sup> à remplir pour se porter candidat à un poste de juge sont définies à l'article 8 de la LPJ. Le nombre d'années d'expérience professionnelle des candidats détermine l'échelon du tribunal auquel ils peuvent prétendre. S'agissant de la convenance des candidats, l'article 8 LPJ précise que « *les personnes au sujet desquelles l'on peut à juste titre conclure sur la base de leur travail, action et comportement passés qu'elles ne s'acquitteront pas de la charge judiciaire avec expertise, honnêteté et conscience, ou qu'en tant que juge elles ne préserveront pas la réputation de la justice ou l'impartialité et l'indépendance du jugement, et les personnes reconnues coupables d'une infraction pénale constituant un motif de révocation d'un juge sont inaptes à l'exercice de fonctions judiciaires* ».

114. En outre ces conditions générales, le travail passé des candidats, y compris dans le domaine judiciaire, est évalué, tant pour la nomination initiale que pour la promotion, sur la base de neuf critères énoncés à l'article 29 LPJ, à savoir les connaissances spécialisées, les aptitudes professionnelles (nombre et complexité des affaires résolues), la capacité à résoudre des problèmes juridiques (pourcentage de recours déboutés et déclarés fondés), le traitement de l'arriéré judiciaire, la préservation de la réputation du juge et de la justice, les aptitudes de communication, le travail connexe (par exemple, cours particuliers, enseignement et publications), les relations avec les collègues et les aptitudes à diriger (uniquement en ce qui concerne les juges occupant déjà un poste d'encadrement). Dans le cas des candidats n'ayant pas occupé de fonctions judiciaires antérieurement, ces critères sont appliqués en ce qui concerne leur expérience professionnelle passée.

115. Ces critères sont évalués à plusieurs reprises lors de la procédure de nomination et de promotion des juges, que l'EEG a examinée en profondeur au cours de la visite. Les postes vacants sont publiés par le ministère de la Justice, une fois reçues les informations utiles communiquées par le Président du tribunal où se trouve le poste vacant à pourvoir. Le ministère de la Justice vérifie que les candidatures sont complètes et satisfont aux conditions de forme requises, puis envoie les dossiers correspondants au Président du tribunal, qui procède à l'évaluation des candidats. Dans le contexte d'une promotion, une évaluation des résultats professionnels, réalisée par le conseil de

---

<sup>5</sup> Une personne peut se porter candidate au poste de juge si elle est de nationalité slovène et maîtrise activement le slovène, est âgée de 30 ans au minimum, possède les capacités professionnelles requises et jouit d'un bon état de santé, a obtenu le titre professionnel de juriste sur la base d'un diplôme universitaire slovène ou d'un diplôme étranger équivalent, a réussi l'examen d'Etat de droit et présente de bonnes dispositions pour exercer des fonctions judiciaires.

personnel compétent<sup>6</sup>, est également incluse dans le dossier du candidat. Chacun des critères de l'article 29 LPJ doit faire l'objet d'une évaluation, et le Président du tribunal doit émettre un avis motivé sur l'adéquation de chaque candidature. De plus, il peut proposer – ce qui est souvent le cas – le candidat qu'il juge le plus apte à occuper le poste. Le Conseil de la magistrature choisit ensuite le candidat pour le poste et, si ce candidat n'a jamais été élu à des fonctions judiciaires, il propose son élection à l'Assemblée nationale. Le Conseil de la magistrature n'est pas lié par l'avis du Président du tribunal et peut solliciter des informations supplémentaires voire faire passer un entretien aux candidats. Cependant, dans la pratique, l'avis du Président du tribunal est déterminant. Les présidents de tribunaux sont nommés par le Conseil de la magistrature.

116. Certains des interlocuteurs avec lesquels l'EEG s'est entretenue durant la visite ont fait état de leur insatisfaction à l'égard du manque d'uniformité et de prévisibilité de cette procédure, et l'EEG convient qu'elle pourrait être améliorée. Les mêmes critères sont évalués de façon différente par les différents tribunaux et pondérés de façon différente. Dans certains cas, les avis des Présidents de tribunal sont jugés insuffisamment critiques et détaillés. A ce propos, l'EEG considère que le fait que la procédure de sélection et de promotion des juges est décentralisée ajoute un élément de vulnérabilité au système : chaque candidat vise un poste spécifique et, dans un pays tel que la Slovaquie qui compte une communauté judiciaire de taille relativement modeste, il est possible qu'il connaisse le Président de ce tribunal, qui évaluera sa candidature. Cela favorise un manque d'objectivité ou, du moins, l'impression d'un manque d'objectivité de la sélection des candidats. Un autre élément pertinent est que le Conseil de la magistrature fonctionne principalement sur la base de documents écrits, en raison d'un manque de capacités et de moyens. Des entretiens ne sont conduits que pour les postes de Président de tribunal. L'EEG pense qu'un renforcement du rôle du Conseil de la magistrature, aux fins d'une interprétation plus uniforme, transparente et prévisible des critères de sélection et de promotion des juges, serait de nature à prévenir l'impression que des influences locales indues sont un facteur déterminant dans le recrutement et la carrière des juges. Par conséquent, **le GRECO recommande que les critères de sélection et d'évaluation des juges définis par la Loi relative à la profession judiciaire soient développés par un instrument pertinent, tel qu'un acte relatif au Conseil de la magistrature, visant à en renforcer l'uniformité, la prévisibilité et la transparence.**

117. Une autre question examinée lors de la visite en Slovaquie concerne le rôle de l'Assemblée nationale dans l'élection des juges. L'élection initiale au sein de la magistrature ne pose pas de problème particulier, étant donné qu'un candidat unique est proposé pour l'élection à un poste et, dans la pratique, l'Assemblée nationale élit ce candidat. Son rôle est donc pour l'essentiel de nature symbolique. Cependant, l'Assemblée nationale élit aussi les juges et le président de la Cour suprême. L'EEG a appris que les récentes élections à ces positions, en particulier les deux dernières élections au poste de Président de la Cour suprême, ont donné lieu à des débats politiques houleux au Parlement, qui ont été largement relayés dans la presse. Dans un cas, l'un des candidats a apparemment fait l'objet d'une campagne de dénigrement. Ces événements ont alimenté la perception existant en Slovaquie selon laquelle les juges sont vulnérables à l'influence politique. Sachant qu'en Slovaquie, les juges peuvent être adhérents d'un parti politique, la façon dont l'Assemblée nationale a procédé à l'élection des juges de la Cour suprême dans des cas récents pourrait bien être perçue comme problématique par rapport à la nécessaire indépendance et intégrité des juges.

118. A ce propos, l'EEG rappelle que même si la *Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités* accepte la possibilité que le pouvoir législatif prenne des décisions

---

<sup>6</sup> Les Conseils de personnel sont des organes établis au sein des cours supérieures, qui sont chargés de l'évaluation des résultats professionnels des juges des cours inférieures. Leurs membres sont élus par des juges parmi leurs pairs.

concernant la sélection et la carrière des juges, elle exprime sa préférence pour un organe indépendant et professionnel, dont les recommandations devraient être suivies par les autres pouvoirs. Les nominations fondées sur des considérations politiques sont clairement considérées comme non admissibles. La Magna Carta des juges ajoute que « *les décisions sur la sélection, la nomination et la carrière doivent être fondées sur des critères objectifs et prises par l'instance chargée de garantir l'indépendance* ». Par conséquent, **le GRECO recommande que les autorités slovènes envisagent de réviser la procédure de nomination des juges de la Cour suprême, afin de minimiser les possibilités d'influence politique.**

119. Les juges ne peuvent être mutés à un autre tribunal sans leur consentement préalable écrit, sauf décision du Conseil de la magistrature pour raison de changements dans l'organisation ou de charge de travail des tribunaux (article 66 LPJ). Toutefois, ils peuvent être temporairement affectés, sans leur consentement, à un autre tribunal pour y travailler à temps complet ou partiel, pendant une période maximale de deux ans, si nécessaire eu égard à la charge de travail des tribunaux. Ces affectations temporaires sont décidées par le Président de la Cour suprême, et le juge affecté peut faire appel de cette décision devant le Conseil de la magistrature (article 67 LPJ).

120. Les juges ne peuvent être relevés de leurs fonctions avant leur départ à la retraite que par une décision de l'Assemblée nationale, sur proposition du Conseil de la magistrature, s'ils cessent de remplir toutes les conditions de forme requises pour être juge (voir note de bas de page n° 5), si leur emploi ne peut plus être garanti suite à une réorganisation judiciaire, s'ils acceptent une charge ou une fonction qui est incompatible avec des fonctions judiciaires, si l'évaluation de leur travail révèle qu'ils ne sont plus aptes à exercer des fonctions judiciaires ou si une sanction disciplinaire l'impose (articles 77 et 78 LPJ).

#### *Juges non professionnels*

121. Comme indiqué précédemment, des juges non professionnels siègent dans les tribunaux de district, lorsque ces derniers examinent des affaires pénales, ainsi que dans les tribunaux du travail et des questions sociales. D'après le chapitre 7 de la Loi relative aux tribunaux, les juges non professionnels des tribunaux de district sont nommés pour un mandat renouvelable de cinq ans et démis de leurs fonctions par les Présidents des hautes cours, chacun en ce qui concerne les tribunaux de district relevant de sa juridiction. Les candidats<sup>7</sup> peuvent être proposés par les organes représentatifs des municipalités et par les représentants d'entités commerciales ou sans but lucratif de la juridiction du tribunal de district. Les partis politiques ne peuvent pas proposer directement de candidats.

122. Les résultats des juges non professionnels sont évalués par le Président du tribunal de district où ils siègent et cette évaluation est jointe à leur dossier s'ils sont candidats à un autre mandat.

123. D'après la Loi relative aux tribunaux du travail et des questions sociales, les juges non professionnels des tribunaux du travail et des questions sociales sont élus par l'Assemblée nationale pour un mandat renouvelable de cinq ans. Les juges non professionnels des tribunaux du travail et des questions sociales sont nommés par l'Assemblée nationale pour faire partie d'un groupe de 1 476 juges. Les candidats pour les tribunaux du travail sont proposés en nombre égal par les représentants des syndicats et des organisations professionnelles d'employeurs ; les candidats pour les tribunaux des questions sociales sont proposés en nombre égal par les représentants des personnes assurées et des compagnies d'assurance.

---

<sup>7</sup> Les candidats à un poste de juge non professionnel, que ce soit au niveau d'un tribunal de district, du travail ou des questions sociales, doivent être de nationalité slovène, maîtriser activement le slovène, être âgés de 30 ans au minimum, être aptes à exercer le pouvoir judiciaire et ne pas avoir été condamnés pour une infraction pénale poursuivie d'office.

124. Lors de la visite en Slovénie, aucun problème n'a été soulevé concernant les juges non professionnels. Sauf mention spécifique, leur situation et les règlements qui leur sont applicables n'appellent pas de commentaires de la part de l'EEG.

#### *Conditions d'emploi*

125. La question du salaire des juges a donné lieu à des controverses en Slovénie ces dernières années. Le salaire des juges est fixé par la LPJ, conformément à la Loi relative au système de rémunération dans le secteur public. Des modifications à la législation ont été proposées, mais ont été contestées par les juges devant la Cour constitutionnelle, notamment au motif d'une disproportion entre le salaire des juges et le salaire des agents publics dans d'autres branches du pouvoir. La Cour constitutionnelle a tranché en faveur des juges, soulignant l'absence de justifications convaincantes de cette disproportionnalité de la part du gouvernement, qui constitue une violation du principe de séparation des pouvoirs<sup>8</sup>. Le gouvernement a alors adopté quelques modifications, qui ont été à leur tour contestées, cette fois par le Tribunal administratif, devant la Cour constitutionnelle. La Cour constitutionnelle les a jugées inconstitutionnelles, répétant que les juges doivent être traités de façon comparable aux agents publics des deux autres branches du pouvoir<sup>9</sup>.

126. En conséquence, en 2009, le salaire des juges a été aligné sur celui de catégories comparables d'agents publics des pouvoirs législatif et exécutif, conformément à une nouvelle version de la Loi relative au système de rémunération dans le secteur public. Toutefois, en raison de la situation économique actuelle, le nouveau barème n'a pas encore été mis en place et un barème transitoire est appliqué. D'après ce barème, le salaire mensuel brut des juges en 2011 s'est échelonné entre 2 486 EUR pour un juge de tribunal local en début de carrière et 4 304 EUR pour un juge de la Cour suprême. Le salaire brut moyen d'un juge s'est élevé à 3 145 EUR en 2011. Les juges ne bénéficient pas d'avantages supplémentaires.

#### Gestion des affaires et procédure

127. Une des modifications apportées en 2010 à la Loi relative aux tribunaux concerne la création du poste de Directeur de tribunal dans les tribunaux de district et les Hautes cours, dont le rôle est de gérer le tribunal de façon plus efficace et de décharger le Président du tribunal. Les Directeurs de tribunal sont des agents publics – et non des juges – qui sont choisis par le Président du tribunal et nommés pour un mandat renouvelable de cinq ans par le ministère de la Justice. Ils sont responsables de la gestion matérielle, technique et financière du tribunal, y compris les procédures de passation de marchés publics et les questions du personnel, sous l'autorité du Président du tribunal. Ce dernier reste uniquement compétent pour toutes les questions relevant de l'exercice des fonctions judiciaires. Même si ce changement est récent et qu'il est donc trop tôt pour évaluer pleinement toutes ses conséquences, l'EEG pense qu'il peut avoir des retombées positives sur la gestion des tribunaux. Si les Présidents de tribunal saisissent l'occasion de cette redéfinition de leur rôle pour s'atteler aux questions telles que l'éthique et l'intégrité des juges et la politique de communication, ce changement peut aussi avoir une incidence positive sur ces questions et même améliorer l'image publique des juges.

128. La Loi relative aux tribunaux établit le principe général de répartition des affaires, en vertu duquel les affaires sont attribuées à des juges spécifiques, en fonction du domaine juridique auquel ils ont été affectés dans le tribunal, selon la succession quotidienne d'actes de procédure initiaux enregistrés, en tenant compte de l'ordre alphabétique des premières lettres du nom de famille des juges. Ce principe s'applique à

---

<sup>8</sup> Décisions U-I-60/06, U-I-214/06 et U-I-228/06.

<sup>9</sup> Décision U-I-159/08.

tous les tribunaux, y compris la Cour suprême (article 15, Loi relative aux tribunaux). Les Règles des tribunaux<sup>10</sup> précisent l'application de ce principe, par exemple lorsque plusieurs actes de procédure sont enregistrés le même jour ou lorsque la charge de travail respective des juges ou l'urgence d'une affaire donnée doit être prise en compte.

129. Le dessaisissement d'un juge ou d'un juge non professionnel d'une affaire est décidé par le Président du tribunal, à la demande du juge lui-même ou des parties à l'affaire. Les motifs de dessaisissement, qui visent à prévenir les conflits d'intérêts ou d'autres circonstances dans lesquels l'impartialité du juge peut être discutable, sont précisés dans la Code de procédure civile et le Code de procédure pénale.

130. Il existe des garde-fous pour garantir que les affaires sont jugées sans retard excessif et conformément aux exigences procédurales pertinentes. D'après l'article 71 de la Loi relative aux tribunaux, il incombe au Président du tribunal de contrôler régulièrement le fonctionnement du tribunal. S'il a des raisons de penser que le droit d'une partie d'être jugée sans retard excessif a été ou pourrait être enfreint, ou que les règles de jugement d'une affaire ou d'autres règles de procédure ont été ou pourraient être enfreintes, il peut demander un rapport écrit au juge en charge de l'affaire ou inspecter le dossier lui-même. En cas d'irrégularités, il peut adopter plusieurs mesures, tels qu'un avertissement écrit au juge, décider que l'affaire soit jugée en priorité ou fixer un délai pour l'exécution des actes de procédure pertinents, ainsi que d'autres mesures conformément à la Loi relative aux tribunaux, à la LPJ et à la Loi sur la protection du droit d'être jugé sans retard excessif. Afin d'accélérer le déroulement de la procédure dans une affaire, les parties peuvent également introduire une demande de contrôle ou, si ce recours est débouté par le tribunal, une requête de délai devant une cour supérieure. En cas d'aboutissement d'un de ces recours, les parties peuvent également introduire une demande de satisfaction équitable.

131. Les audiences et le prononcé du jugement sont publics, sauf dans les cas prévus par la loi (article 24 de la Constitution). D'après le Code de procédure civile, le juge peut décider un huis-clos dans le souci de préserver la confidentialité de données officielles, commerciales ou personnelles, l'ordre public ou la morale. Le Code de procédure pénale inclut des clauses similaires.

132. La Cour suprême slovène est responsable de l'informatisation du système judiciaire et a mis en place des technologies nouvelles dans les tribunaux, entre autres pour mettre en œuvre les règles de répartition des affaires et de publicité. Les registres des tribunaux sont intégralement informatisés et accessibles au public en Slovénie. Environ 95 % des affaires sont enregistrées et réparties par voie électronique. Les programmes de travail annuels de tous les tribunaux sont publiés sur le site Internet de l'administration judiciaire slovène. De l'avis de l'EEG, cet aspect du système est positif car il garantit le respect de la procédure d'attribution automatique des affaires aux juges. L'EEG a appris que l'informatisation a manifestement renforcé la confiance de l'opinion publique dans le système de répartition des affaires, sachant que les plaintes de parties sur la violation des règles en la matière ont pratiquement cessé.

133. S'agissant du caractère public des audiences, l'EEG a appris que des dispositifs d'enregistrement audio ont été récemment installés dans toutes les salles d'audience en Slovénie. Du matériel de visioconférence est également disponible dans les tribunaux de district, et peut servir aux tribunaux locaux au besoin. Les tribunaux semblent utiliser ces moyens technologiques à des degrés divers, mais ceux qui ont commencé à les utiliser ont signalé des retombées positives sur la durée des débats et la discipline en matière d'application des règles de procédure. L'EEG considère que ces mesures, qui

---

<sup>10</sup> Les Règles des tribunaux, adoptées en 1995 et modifiées pour la dernière fois en 2011, constituent un règlement spécial destiné à mettre en œuvre le droit à une protection judiciaire inscrit dans la Constitution et à préciser les modalités d'application de la Loi relative aux tribunaux. Elles portent notamment sur l'organisation interne des tribunaux, l'attribution des affaires, les contacts avec les parties et les questions relevant de la gestion des tribunaux.

dans l'ensemble améliorent la transparence du fonctionnement des tribunaux, peuvent contribuer à prévenir de nombreux types d' « abus tacites », tels que les influences et pressions indues qui peuvent être exercées – ou être perçues comme étant exercées – secrètement. L'EEG pense que ces exemples illustrent bien le rôle que les nouvelles technologies peuvent jouer dans la prévention de la corruption des juges et dans le renforcement de la confiance de l'opinion publique dans le système judiciaire.

### Principes éthiques et règles déontologiques

134. La Constitution de la Slovénie établit les valeurs fondamentales guidant les procédures judiciaires (articles 21 à 31), telles que l'égalité de protection des droits, le droit à des voies de recours ou la présomption d'innocence. Elle énonce aussi des principes qui concernent plus directement l'institution judiciaire et les juges (articles 125 à 134). Ces articles ont trait à l'indépendance des juges (article 125), à l'inamovibilité des magistrats (article 129), à l'élection des juges (article 130), ainsi qu'à la cessation des fonctions judiciaires et à la révocation (article 132), aux incompatibilités (article 133) et à l'immunité des juges (article 134).

135. La Loi relative aux tribunaux et la Loi relative à la profession judiciaire couvrent l'indépendance et l'impartialité des juges, par exemple, en disposant que les juges doivent toujours agir de sorte à préserver l'impartialité et l'indépendance de leur charge et la réputation de la magistrature (article 2 LPJ). La LPJ contient également des dispositions sur les incompatibilités (articles 41 à 43) et une interdiction de l'acceptation de cadeaux (article 39).

136. Un ensemble de règles plus spécifiques de conduite professionnelle et personnelle souhaitables est contenu dans le Code d'éthique judiciaire, adopté à l'origine par l'Association des juges slovène le 10 octobre 1972 puis renouvelé et modifié, avec le rajout d'un commentaire, en 2001. Il contient neuf principes, sur l'indépendance, l'impartialité, la formation, l'engagement, la compatibilité, les incompatibilités, la discrétion, le comportement et la réputation. Le Code n'inclut aucune disposition sur son suivi et n'est pas destiné à servir directement de base pour des mesures disciplinaires ou pour l'établissement de la responsabilité d'un juge. Il a été confirmé à l'EEG que les dispositions du Code n'ont jamais été utilisées, directement ou indirectement, dans le cadre de procédures disciplinaires visant des juges. Toutefois, le fait de ne pas tenir compte de ses dispositions peut également constituer un manquement aux devoirs ou un exercice irrégulier des fonctions judiciaires en vertu de la Loi relative à la profession judiciaire (article 81 LPJ) et exposer à des sanctions (voir ci-après). Selon les juges que l'EEG a rencontrés durant la visite en Slovénie, le Code d'éthique judiciaire est un document bien connu, équilibré et suffisamment détaillé.

137. L'EEG convient que le Code d'éthique judiciaire est un document utile. Cela étant, il tient à souligner qu'il ne s'applique directement qu'aux membres de l'Association des juges et seuls environ la moitié des juges sont membres de cette association en Slovénie. Même si la plupart de ses principes sont inclus dans la LPJ, l'EEG estime que les obligations juridiques et les normes de conduite professionnelle, telles qu'énoncées par un code d'éthique, ne sont pas interchangeables. Comme cela a déjà été souligné concernant les parlementaires, ces deux instruments sont nécessaires et ont des finalités différentes. Tandis que les obligations juridiques représentent les règles fondamentales que tous les juges sont tenus de suivre, leur inobservation étant passible de procédures disciplinaires, les normes professionnelles sont, elles, élaborées par les juges eux-mêmes et évoluent – ou devraient évoluer – en permanence. Elles « *constituent les meilleures [pratiques], que tous les juges devraient [tendre à] développer et auxquelles ils devraient aspirer* »<sup>11</sup>. A la lumière de ce qui précède, **le GRECO recommande qu'un**

---

<sup>11</sup> Avis n° 3(2002) du Conseil Consultatif des Juges Européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité.

**ensemble de normes ou code de conduite professionnelle clair, assorti de remarques explicatives et/ou d'exemples pratiques, soit établi de manière à couvrir l'ensemble des juges.** Cet ensemble de normes pourrait s'inspirer du Code d'éthique judiciaire.

138. Les tribunaux, à l'instar de toutes les autres institutions publiques en Slovénie, étaient tenus d'élaborer un plan d'intégrité et de le soumettre à la CPC au plus tard le 5 juin 2012. Les plans d'intégrité sont prévus aux articles 47 à 50 de la LIPC et sont censés servir d'outil pour identifier, suivre et gérer les risques spécifiques de corruption de chaque institution<sup>12</sup>. Ces plans sont élaborés en coopération avec la CPC, qui a dispensé des conseils et une formation aux personnes concernées. Toutefois, chaque institution était censée préparer elle-même son plan, à travers un processus de discussion et de réflexion impliquant l'ensemble des employés, de sorte à les sensibiliser aux risques de corruption et à dégager un consensus sur la façon de mieux gérer de tels risques. Les plans sont conservés dans un registre tenu dans chaque institution, qui énumère les risques, mesures, calendrier et personnes responsables. Ils sont censés être actualisés à intervalles réguliers.

139. La Commission est en train d'analyser les plans, et envisage de les utiliser à long terme pour mieux éduquer les institutions publiques et assurer leur surveillance. D'après les informations recueillies par l'EEG, tous les tribunaux, sauf un, avaient soumis leur plan d'intégrité à la Commission à l'époque de la visite. Tous les juges rencontrés par l'EEG ont souligné la valeur éducative du processus de préparation du plan d'intégrité, expliquant qu'il leur avait donné l'occasion de se réunir et de participer activement à un débat sur les questions d'intégrité et de corruption les concernant. L'EEG tient à souligner que les plans d'intégrité, lorsqu'ils sont préparés et utilisés conformément à l'esprit de la loi comme indiqué ci-dessus, peuvent constituer un excellent outil de sensibilisation ainsi que d'identification et de gestion des risques de corruption, non seulement au sein de chaque institution mais aussi à l'échelle de différents secteurs. Elle invite l'ensemble des acteurs concernés, à savoir les Présidents de tribunal, le Conseil de la magistrature et la CPC, à les prendre en compte aux fins de l'évaluation des risques de corruption communs et d'une meilleure orientation et coordination des politiques de prévention.

### Conflits d'intérêts

140. Comme indiqué dans la section relative aux parlementaires, la LIPC donne une définition générale des conflits d'intérêts (voir paragraphe 47). Cependant, cette loi étant à caractère subsidiaire, elle ne s'applique pas aux juges, qui sont soumis à une législation spéciale contenant des dispositions plus spécifiques. Les conflits d'intérêts sont principalement traités sur la base des règles relatives aux incompatibilités et à l'interdiction de certaines activités, telles que définies par la LPJ, le Code d'éthique judiciaire et la LIPC, et sur la base des règles relatives au dessaisissement d'un juge d'une affaire particulière, telles que définies par le Code de procédure civile et le Code de procédure pénale. Dans ce contexte, alors que les juges que l'EEG a rencontrés lors de la visite en Slovénie étaient bien informés de ces dispositions spécifiques, ils n'étaient pas sensibilisés aux conflits d'intérêts en tant que problème global qui concerne non seulement leur action au tribunal mais aussi des choix faits et des décisions prises à l'extérieur du tribunal et dans leur vie privée. L'EEG est convaincue que les juges doivent être mieux guidés, en particulier s'agissant de conflits d'intérêts qui pourraient émerger de leurs activités et leur conduite en dehors des tribunaux. Afin d'assurer le respect de ces conseils, il est nécessaire qu'ils s'accompagnent d'un mécanisme crédible de contrôle et de sanction. Ce mécanisme et ces dispositions pourraient être développés en

---

<sup>12</sup> Les plans d'intégrité ont tous la même structure, mais ont chacun un contenu spécifique. Les risques de corruption se répartissent en trois catégories, selon qu'ils découlent du cadre juridique de l'institution, de ses processus de travail ou de ses employés. Ainsi, les tribunaux partagent généralement les mêmes risques découlant des deux premières catégories, mais chaque tribunal peut présenter des risques spécifiques relevant de la troisième catégorie, en fonction de l'expertise et des antécédents de son personnel.

s'inspirant de la définition et des dispositions de la LIPC relatives aux conflits d'intérêts. Il serait utile que la CPC fasse bénéficier la magistrature de son expertise en la matière. Assurer afin la communication de cette politique et de ses résultats au public est susceptible en outre d'améliorer l'image des juges dans l'opinion publique. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) que le Conseil de la Magistrature développe, en coopération avec les autres institutions pertinentes, y compris la Commission pour la prévention de la corruption, des lignes directrices sur les conflits d'intérêts concernant la conduite attendue des juges en dehors des tribunaux ; (ii) que ces lignes directrices soient accompagnées de règles claires de mise en œuvre et de sanction et soient rendues publiques.**

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Incompatibilités et activités accessoires*

141. Le principe de l'incompatibilité des fonctions judiciaires avec d'autres fonctions au sein d'organes de l'Etat, d'organes des administrations locales et de partis politiques est énoncé à l'article 133 de la Constitution et précisé dans la LPJ et le Code d'éthique judiciaire.

142. La LPJ stipule l'incompatibilité des fonctions judiciaires avec les activités d'avocat, de notaire, commerciales ou autrement lucratives. Un juge ne peut ni être membre de la direction ou du conseil d'administration d'une société commerciale ni agir en tant que tel. De manière plus générale, il ne peut pas accepter un travail ou un emploi qui ferait obstacle à l'accomplissement de ses devoirs, serait en conflit avec la réputation de sa charge ou donnerait l'impression qu'il n'est pas impartial. Les seules exceptions possibles concernent les activités d'enseignement, scientifiques, de publication et de recherche, pour autant que ces activités ne gênent pas l'exercice des fonctions judiciaires et ne soient pas formalisées à travers une relation d'emploi. De telles activités sont soumises à l'autorisation du supérieur hiérarchique du juge (le Président du tribunal, ou dans le cas d'un Président de tribunal, le Président du tribunal de l'échelon immédiatement supérieur). Si le supérieur hiérarchique du juge estime que l'acceptation d'un tel travail peut tomber sous le coup des dispositions sur les incompatibilités, il peut porter l'affaire devant le Conseil de la magistrature, lequel peut alors interdire au juge d'accepter le travail (articles 41 à 43 LPJ). Cette déclaration des activités accessoires fait partie du dossier personnel du juge, qui est confidentiel et conservé dans le bureau de son supérieur hiérarchique.

143. En outre, le Code d'éthique judiciaire énonce le principe d'incompatibilité, en vertu duquel « *un juge équilibre ses activités extra-judiciaires privées ou publiques, rémunérées ou non rémunérées (bénévoles), de sorte à ce qu'elles n'entrent pas en conflit avec ses devoirs professionnels ou avec la réputation et la dignité de la profession de juge* », et, en rapport avec ce principe, le principe de compatibilité, qui explique les exceptions admissibles, dans l'intérêt d'une contribution des juges, en tant que juristes qualifiés, au renforcement de la sécurité juridique.

144. Même si, comme expliqué ci-dessus, la plupart des dispositions de la LIPC ne s'appliquent pas aux juges, l'article 35 sur les limitations afférentes aux activités commerciales est directement applicable, en l'absence de dispositions plus spécifiques dans d'autres textes. D'après cet article, les entités du secteur public tenues de suivre des procédures de passation de marchés publics – telles que les tribunaux – ne peuvent pas acheter des biens ou services à des entités au sein desquelles l'agent public ou un membre de sa famille occupe une fonction de dirigeant ou de représentant légal ou détient plus de 5 % du capital ou de droits analogues.

145. D'après les informations recueillies lors de la visite en Slovaquie, les dispositions sur les incompatibilités applicables aux juges – qui sont plutôt strictes par rapport à

celles applicables aux autres professionnels – semblent être bien connues et respectées dans la pratique.

### *Récusation et retrait*

146. Le Code de procédure civile (articles 70 à 75) et le Code de procédure pénale (articles 39 à 44) énoncent tous deux un ensemble de motifs sur la base desquels les juges, juges non professionnels et jurés doivent être exclus du jugement d'une affaire particulière. Ces motifs visent tous à prévenir qu'un juge travaille sur une affaire avec laquelle il a des liens particuliers, notamment en étant une victime ou une partie à l'affaire, en ayant travaillé sur cette affaire antérieurement dans le cadre d'un tribunal d'échelon inférieur ou lors de la phase d'instruction, en étant lié par des liens familiaux ou d'affaires aux parties ou à leurs représentants ou en étant dans d'autres circonstances qui jettent le doute sur son impartialité. La motion de retrait est initiée par le juge lui-même ou par les parties et est soumise à la décision du Président du tribunal. Un recours contre la décision du Président du tribunal est possible.

147. Le retrait est aussi évoqué dans le commentaire relatif au principe d'impartialité<sup>13</sup> du Code d'éthique judiciaire, qui explique que le Code n'énumère pas de manière exhaustive les motifs de retrait, étant donné que l'impartialité du juge dépend essentiellement de sa retenue et de son souci d'éviter les conflits d'intérêts, qu'il s'agisse de ses propres intérêts ou des intérêts des personnes avec lesquelles il vit.

148. A l'instar des règles sur les incompatibilités, les dispositions relatives à la récusation et au retrait semblent être largement connues et régulièrement utilisées par les juges. Certains interlocuteurs ont souligné que jusqu'à un passé récent, les motions de retrait étaient parfois utilisées de façon abusive par des parties afin de retarder des procédures judiciaires. Ce problème a été résolu grâce à l'introduction dans la législation d'une obligation, pour la partie demandant l'exclusion d'un juge, de motiver cette demande. L'EEG n'a été informée d'aucun autre problème à ce propos.

### *Cadeaux*

149. La LPJ interdit explicitement aux juges et aux membres de leur famille et foyer d'accepter tout cadeau, quelle qu'en soit la valeur (article 39 LPJ). La LPJ n'envisageant pas la situation où un cadeau est donné à un tribunal en tant qu'institution et non à un juge, un tel cas est visé par les dispositions des articles 30 à 34 de la LIPC, qui permettent l'acceptation de cadeaux d'une valeur inférieure ou égale à 75 EUR. Les listes des cadeaux d'une valeur supérieure à 25 EUR sont conservées dans chaque tribunal et transmises annuellement à la CPC, qui les compile dans un catalogue et les publie sur son site Internet. Les petits cadeaux offerts conformément à une coutume sociale, comme les cadeaux de Noël, sont également soumis à ces règles. En pratique, il arrive que les parties à une affaire offrent de petits cadeaux aux juges qui sont, selon les circonstances, soit refusés, soit joints au dossier avec une note explicative.

150. Le Code d'éthique judiciaire couvre également les cadeaux, en stipulant que l'acceptation d'un cadeau, par un juge ou ses proches, en provenance d'une partie à une procédure, de son représentant ou de toute autre personne qui pourrait devenir partie à une procédure, ou d'un cadeau en nature en relation avec l'exercice de fonctions judiciaires, enfreint le principe d'incompatibilité. Ces dispositions semblent également bien observées dans la pratique.

---

<sup>13</sup> « Un juge exerce ses fonctions judiciaires de façon impartiale et, ce faisant, ne permet pas que son jugement soit soumis à ses inclinations, préjugés ou convictions passées, intérêts politiques, économiques ou autres, connaissances personnelles sur des faits contestés, à des demandes ou critiques du public ou à d'autres facteurs qui pourraient influencer sur sa décision dans une affaire spécifique ou qui pourraient favoriser une telle influence indue ».

### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

151. La LPJ n'impose pas de restrictions sur le plan de l'emploi ou de l'exercice d'activités après la fin des fonctions judiciaires, pas plus que le Code d'éthique judiciaire. Toutefois, la LIPC prévoit une interdiction temporaire après la cessation des fonctions, en vertu de laquelle les juges ne sont pas autorisés à agir en tant que représentant d'une entité commerciale qui a noué, ou est sur le point de nouer, des relations d'affaires avec leur ancien tribunal, pendant une période de deux ans après la fin de leurs fonctions. Le tribunal, de son côté, n'est pas autorisé à faire des affaires avec une entité au sein de laquelle un de ses anciens juges détient une participation supérieure ou égale à 5 %. De telles situations doivent être signalées à la CPC (article 36 LIPC).

152. Lors de la visite en Slovaquie, plusieurs interlocuteurs ont souligné une tendance grandissante chez les juges à quitter leurs fonctions pour rejoindre des cabinets d'avocats privés dont ils se retrouvent ainsi à représenter les clients devant leur ancien tribunal. Les règles actuelles n'interdisent pas cette pratique. D'après les informations communiquées à l'EEG, une tentative visant à introduire une interdiction temporaire pour ces anciens membres de l'institution judiciaire d'intervenir en tant qu'avocats dans des affaires portées devant leurs anciens collègues dans le même tribunal a été rejetée dans le passé. De l'avis de l'EEG, une telle situation n'est pas satisfaisante, dans la mesure où elle crée clairement des possibilités de conflits d'intérêts à travers des informations privilégiées et des anciens liens et connaissances professionnels. Elle alimente également le sentiment de manque d'objectivité et la perception négative des juges soulignés plus haut dans ce rapport. **Afin de prévenir les conflits d'intérêts, le GRECO recommande que des règles ou lignes directrices claires soient introduites pour les situations dans lesquelles des juges rejoignent le secteur privé.**

### *Contacts avec les tiers, informations confidentielles*

153. Les contacts des juges avec les parties, leurs représentants et les tiers sont régis par les Règles des tribunaux, d'après lesquelles les juges ne sont pas autorisés à communiquer sur une affaire avec des tiers. En général, les Règles des tribunaux disposent que les juges ne sont autorisés à communiquer sur une affaire avec les parties et les autres participants à une procédure que durant le procès et les auditions ou sur invitation (articles 16 et 71, Règles des tribunaux). Le principe sous-jacent est celui de la confidentialité de toutes les informations non accessibles au public, mentionné à l'article 38 de la LPJ. La violation des règles relatives à la confidentialité et aux contacts avec les parties et les autres personnes peut constituer un manquement aux devoirs liés à la fonction judiciaire ou un exercice irrégulier des fonctions judiciaires, et est passible d'une sanction disciplinaire (article 81 LPJ).

154. Le Code d'éthique judiciaire contient également le principe de la discrétion, d'après lequel « *le juge respecte le principe de la confidentialité professionnelle concernant les données personnelles, commerciales et autres dont il a connaissance dans le cadre de l'exercice de ses fonctions* ».

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

155. Les juges professionnels sont tenus de déclarer leur patrimoine depuis 1992, en vertu de différentes lois successives. Le système de déclaration actuel est réglementé par la LIPC (articles 41 à 46), entré en vigueur en 2010, qui s'applique à tous les agents publics. Les éléments de ce système décrits dans le volet relatif aux parlementaires (voir paragraphes 77-84) s'appliquent en conséquence aux juges. L'EEG a appris que tous les juges ont déposé leur déclaration de patrimoine au moyen d'un formulaire électronique.

## Contrôle et mise en œuvre

156. Le contrôle du respect des règles applicables aux juges incombe principalement aux Présidents des tribunaux et au Conseil de la magistrature, tandis que la CPC est compétente pour surveiller la conformité avec les règles de déclaration de patrimoine en vertu de la LIPC. Les éléments du second de ces deux régimes de contrôle décrits et évalués en ce qui concerne les parlementaires (voir paragraphes 89-95) s'appliquent en conséquence aux juges. La vérification des informations communiquées par les juges dans leur déclaration de patrimoine est prévue par le plan d'activité de la CPC pour 2012.

157. Les Présidents de tribunal sont chargés de gérer et surveiller le fonctionnement de leur tribunal (article 7 de la Loi relative aux tribunaux). Depuis la création du poste de Directeur de tribunal (voir paragraphe 127), leur principale responsabilité dans ce domaine concerne toutes les questions ayant trait à l'exercice des fonctions judiciaires. Cela inclut la supervision du travail des juges,<sup>14</sup> ainsi que la surveillance du respect des règles relatives aux incompatibilités, aux activités accessoires, à la récusation, aux cadeaux et à la confidentialité. Le respect des règles par les Présidents de tribunal eux-mêmes fait l'objet d'une supervision par le Président du tribunal de l'échelon immédiatement supérieur.

158. Pour ce qui est du Conseil de la magistrature, même si ses principales attributions concernent le recrutement, la carrière et la révocation des juges, ainsi que le décrit le volet pertinent de ce rapport, il est aussi habilité à surveiller les Présidents de tribunal dans leur gestion des tribunaux. A ce titre, il veille, par exemple, à l'observation des règles relatives à la répartition des affaires. Le Conseil de la magistrature est aussi compétent pour statuer sur les questions relatives aux incompatibilités et aux recours formés par les juges qui estiment que leur indépendance a été violée, ainsi que sur les plaintes des citoyens visant des juges (article 28 LPJ). Enfin, le Conseil de la magistrature joue un rôle dans les procédures disciplinaires visant des juges, lesquelles sont décrites de façon plus détaillée ci-après.

159. Il ressort de cette description des rôles respectifs des principaux acteurs de la supervision des juges que l'intégrité et la prévention de la corruption n'occupent pas une place très importante dans le dispositif de contrôle actuel, même si certains éléments relatifs à l'intégrité sont évalués par les Présidents de tribunal et/ou le Conseil de la magistrature. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont souligné que la prévention et la gestion des risques de corruption concernant les juges ont été insuffisantes. L'approche générale suivie par le Conseil de la magistrature consiste à considérer qu'il n'a ni la compétence ni les moyens pour assurer la supervision des juges dans la perspective de la prévention de la corruption, et que cette tâche incombe à la CPC et aux Présidents de tribunal. En effet, l'EEG a appris lors de la visite en Slovaquie que les membres du Conseil de la magistrature exercent leurs fonctions sur une base honoraire et pendant une période limitée ; en outre, ils disposent d'un personnel limité pour les aider dans leur mission.

160. De l'avis de l'EEG, le fait que l'accent n'est pas mis sur l'intégrité et la prévention de la corruption pourrait être une des explications de l'image négative de l'institution judiciaire. Il ne suffit pas que les juges agissent de manière professionnelle et avec intégrité, mais cela doit être rendu plus visible au public. L'analyse et l'utilisation des plans d'intégrité élaborés par les tribunaux fourniront certainement aux organes directeurs du pouvoir judiciaire et à la CPC des outils utiles leur permettant de porter une attention accrue à l'intégrité des juges. Cela étant dit, ce n'est pas le rôle de la Commission que de se substituer aux Présidents de tribunal et au Conseil de la magistrature, qui ont clairement la responsabilité principale de la supervision des juges,

---

<sup>14</sup> Toutefois, l'exercice des fonctions judiciaires est évalué par les conseils de personnel, soit à intervalles réguliers tous les trois ans soit à la demande du Conseil de la magistrature, du Président du tribunal, du Président d'un tribunal d'échelon supérieur ou du juge lui-même (article 31 LPJ).

y compris sur le plan de l'intégrité et de la conduite<sup>15</sup>. Dans ce contexte, il est crucial qu'ils disposent de moyens humains et financiers suffisants pour jouer ce rôle de façon constructive. Par conséquent, **le GRECO recommande que (i) une politique de dépistage et de gestion des risques et vulnérabilités sur le plan de la corruption dans l'institution judiciaire soit élaborée et rendue publique, et que (ii) le Conseil de la magistrature soit doté de la compétence de base et des moyens requis pour gérer cette politique et coopérer avec les autres institutions pertinentes, y compris la Commission pour la prévention de la corruption, dans sa surveillance et sa mise en œuvre.**

161. Les sanctions et procédures disciplinaires sont réglementées exclusivement par la LPJ. L'article 81 énumère les actes qui constituent un manquement aux devoirs liés à la fonction judiciaire ou un exercice irrégulier des fonctions judiciaires, entre autres :

- la commission d'une infraction pénale dans le cadre de l'exercice de fonctions judiciaires ;
- la divulgation de secrets officiels et d'autres informations confidentielles ;
- le non-respect de la liste des affaires ou du traitement prioritaire d'affaires ;
- l'exercice de fonctions ou d'activités incompatibles avec les fonctions judiciaires ;
- la non-notification au Président du tribunal de l'acceptation de tâches incompatibles avec les fonctions judiciaires ;
- la non-déclaration de motifs de dessaisissement d'une affaire ou la poursuite du travail sur une affaire en présence de tels motifs ;
- les actions ou les comportements qui sont contraires au principe d'impartialité du juge ou portent atteinte à la réputation de la profession judiciaire ;
- l'acceptation de cadeaux ou d'autres avantages en relation avec des fonctions judiciaires ;
- la non-communication d'informations sur la situation financière ou la communication tardive de telles informations ;
- les rapports avec les parties, représentants des parties et autres personnes qui sont contraires aux dispositions des règles applicables aux tribunaux.

162. Le manquement aux devoirs ou l'exercice irrégulier des fonctions dans ces conditions est passible des sanctions disciplinaires ci-après (articles 82 et 83 LPJ) :

- avertissement écrit, en cas de manquement mineur et si le juge n'a encore fait l'objet d'aucune sanction disciplinaire ;
- suspension de promotion pendant trois ans au maximum ;
- réduction de salaire de 20 % au maximum pendant une période d'un an au maximum ;
- mutation à un autre tribunal du même échelon ou de l'échelon immédiatement inférieur, pour une durée de six mois à trois ans. Cette sanction ne peut être imposée à un juge de la Cour suprême ;
- révocation du mandat judiciaire, en cas de manquement grave à la discipline en conséquence duquel le juge n'est plus apte à exercer des fonctions judiciaires. L'exercice d'activités incompatibles en particulier est passible de cette sanction.

163. L'initiative de l'ouverture d'une procédure disciplinaire peut être prise par le Président du tribunal dans lequel le juge exerce ses fonctions, le Président du tribunal de l'échelon immédiatement supérieur, le Conseil de la magistrature ou le ministre de la Justice. Cependant, la proposition formelle de sanction disciplinaire doit être introduite et présentée par le procureur disciplinaire, qui est un juge de la Cour suprême. Les affaires sont tranchées par le Tribunal disciplinaire de première instance et le Tribunal disciplinaire de deuxième instance.

---

<sup>15</sup> A ce propos, l'Avis n° 10(2007) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur « le Conseil de la Justice au service de la société » indique que les Conseils de la Justice ont un rôle à jouer en matière disciplinaire et d'éthique, de préservation de l'image des juges et de responsabilité vis-à-vis de l'opinion publique.

164. Le Tribunal disciplinaire de première instance se compose de huit juges : deux juges de la Cour suprême, deux juges de haute cour, deux juges de district et deux juges locaux. Il siège à travers un collège de trois juges, dont un doit avoir le même statut que le juge visé par la procédure disciplinaire. Le collège est désigné par le Président du Tribunal disciplinaire (article 86 LPJ).

165. Le Tribunal disciplinaire de deuxième instance comprend cinq juges de la Cour suprême, et statue sur les recours contre les décisions du Tribunal disciplinaire de première instance. Il siège à travers un collège composé du Président du Tribunal et deux juges par le Président du Tribunal (article 87 LPJ).

166. Les deux organes sont nommés et révoqués par la session plénière de la Cour suprême, sur proposition du Conseil de la magistrature, pour une période renouvelable de deux ans (article 89 LPJ). Ils sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. Leur siège se situe à la Cour suprême, qui couvre leur budget de fonctionnement (article 89.a LPJ). S'agissant de la procédure, les dispositions du Code de procédure pénale prévues pour les procédures accélérées devant les tribunaux locaux s'appliquent *mutatis mutandis* aux procédures disciplinaires. Ces procédures ne sont pas publiques. Le Président du tribunal peut désigner un de ses juges pour instruire une affaire. Les décisions sont prises à la majorité. La décision finale de sanction disciplinaire est transmise au Président du tribunal où siège le juge concerné, au ministre de la Justice et au Conseil de la magistrature, qui sont responsables de l'exécution des sanctions disciplinaires (article 83 LPJ).

167. Les procédures disciplinaires font l'objet d'un délai de prescription de deux ans, qui est interrompu par tout acte de procédure ou par la commission d'un autre manquement à une obligation par le juge. Indépendamment de cette disposition, une procédure disciplinaire peut être engagée contre un juge qui est condamné par un jugement définitif pour une infraction pénale, dans un délai de trois mois après que le jugement soit devenu définitif. Le délai absolu de prescription est de quatre ans. L'exécution des sanctions disciplinaires est soumise à un délai de prescription de six mois après la décision disciplinaire définitive.

168. L'article 132 de la Constitution stipule que si un juge est reconnu coupable par un jugement définitif d'avoir commis délibérément une infraction pénale à travers l'abus de fonctions judiciaires, il est révoqué par l'Assemblée nationale. La LPJ dispose que, dans ce cas, le jugement définitif est transmis par le tribunal au Conseil de la magistrature, qui est tenu de le notifier immédiatement à l'Assemblée nationale.

169. Dans les autres cas où un juge est reconnu coupable d'une infraction pénale, la LPJ différencie les cas où le juge est condamné à une peine d'emprisonnement supérieure à six mois et les cas où la peine est inférieure. Dans le premier cas de figure, le Conseil de la magistrature doit proposer la révocation du juge à l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale a alors la possibilité d'accepter ou de refuser la révocation. Dans le deuxième cas de figure, le Conseil de la magistrature notifie simplement à l'Assemblée nationale le jugement et peut proposer la révocation du juge, s'il considère qu'il n'est plus apte à exercer des fonctions judiciaires suite à la commission de l'infraction pénale (article 78 LPJ).

170. Un juge soupçonné d'avoir commis une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à deux ans peut être suspendu par une décision du Président de la Cour suprême.

171. Le fait qu'une procédure pénale ou délictueuse soit engagée contre un juge n'exclut pas l'ouverture d'une procédure disciplinaire pour les mêmes faits.

172. Une suspension peut être prononcée en cas de soupçon de commission d'une infraction pénale à travers l'abus de fonctions judiciaires (article 95 LPJ). Les décisions

de suspension sont susceptibles de recours par le juge suspendu devant le Conseil de la magistrature. Si le Conseil de la magistrature tranche en faveur du juge, le Président de la Cour suprême peut interjeter appel devant l'Assemblée nationale (article 96 LPJ).

173. Les juges jouissent d'une immunité pour les opinions exprimées dans le contexte des décisions rendues au tribunal. Si un juge est soupçonné d'avoir commis une infraction pénale dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, il ne peut être ni détenu ni visé par une procédure pénale sans le consentement de l'Assemblée nationale (article 134 de la Constitution).

### *Statistiques*

174. D'après les données communiquées par le Tribunal disciplinaire, aucune des procédures disciplinaires engagées contre des juges au cours de la période de 2008 à 2011 ne concernait un conflit d'intérêts ou une déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts. Les procédures disciplinaires ont porté sur les motifs suivants :

#### 2008 (trois affaires) :

- une affaire liée à une action ou à un comportement de la part du juge qui porte atteinte à l'impartialité du juge ou à la réputation de la profession judiciaire (article 81/2 – alinéa 14 de la Loi relative à la profession judiciaire) : le procureur disciplinaire a abandonné les poursuites à l'issue de l'enquête ;
- une affaire liée au non-respect de l'ordre d'inscription au rôle ou du traitement prioritaire d'affaires défini par la loi ou les règles applicables aux tribunaux (article 81/2 – alinéa 9 de la Loi relative à la profession judiciaire) : le juge a été acquitté ;
- une affaire liée au non-respect des objectifs de travail pendant plus de trois mois consécutifs sans raisons valables (article 81/2 – alinéa 8 de la Loi relative à la profession judiciaire) : le juge a pris sa retraite au cours de la procédure et les poursuites ont par conséquent été abandonnées par le procureur disciplinaire.

#### 2009 (une affaire) :

- affaire liée à un exercice non consciencieux, lent, insatisfaisant ou négligent des fonctions judiciaires, pour non-respect de la liste des affaires ou du traitement prioritaire d'affaires défini par la loi ou les règles applicables aux tribunaux et pour action ou comportement de la part du juge qui porte atteinte à l'impartialité du juge ou à la réputation de la profession judiciaire (article 81/2 – alinéas 3, 9 et 14 de la Loi relative à la profession judiciaire) : le juge a été reconnu coupable et condamné à une réduction de salaire de 20% pendant six mois ;

#### 2010 (une affaire) :

- affaire liée à un exercice non consciencieux, lent, insatisfaisant ou négligent des fonctions judiciaires (article 81/2 – alinéa 3 de la Loi relative à la profession judiciaire) : le procureur disciplinaire a abandonné les poursuites à l'issue de l'enquête ;

#### 2011 (neuf affaires) :

- une affaire liée à la commission d'un acte défini par la loi en tant qu'infraction pénale dans l'exercice des fonctions judiciaires (article 81/2 – alinéa 1 de la Loi relative à la profession judiciaire) : l'enquête est en cours ;
- six affaires liées à un exercice non consciencieux, lent, insatisfaisant ou négligent des fonctions judiciaires (article 81/2 – alinéa 3 de la Loi relative à la profession judiciaire) : dans une affaire, l'enquête est en cours ; dans une affaire, la procédure a été abandonnée : dans une affaire, le juge a été reconnu non coupable ; dans deux affaires, les juges ont été reconnus coupables et leur droit à promotion a été suspendu pendant un an ; dans une affaire, le juge a été reconnu coupable et condamné à une réduction de salaire de 5% pendant deux ans ; il a interjeté appel de cette condamnation ;

- une affaire liée au non-respect de la liste des affaires ou du traitement prioritaire d'affaires défini par la loi ou les règles applicables aux tribunaux (article 81/2 – alinéa 9 de la Loi relative à la profession judiciaire) : l'enquête est en cours ;
- une affaire liée à une action ou à un comportement de la part du juge qui porte atteinte à l'impartialité du juge ou à la réputation de la profession judiciaire (article 81/2 – alinéa 14 de la Loi relative à la profession judiciaire) : le juge a été reconnu coupable et a reçu un avertissement écrit.

### Conseils, formation et sensibilisation

175. Le Centre de formation judiciaire, établi au sein du ministère de la Justice, organise des sessions de formation à l'intention des juges et des procureurs. La formation continue n'est pas obligatoire pour les juges, même si elle est encouragée par le Code d'éthique judiciaire, qui mentionne la formation parmi ses neuf principes. Les sujets de formation sont arrêtés suivant les demandes des juges et des procureurs, et le programme de formation annuel est adopté par le conseil des experts du Centre de formation judiciaire, qui comprend des experts de la Cour suprême et du Bureau du Procureur d'Etat suprême. L'éthique, le comportement approprié, les conflits d'intérêts et la corruption font partie des sujets abordés. Des cours de relations publiques et d'expression orale en public sont également proposés aux Présidents et Directeurs de tribunal. Toutefois, certains interlocuteurs de l'EEG ont estimé qu'il est possible de faire davantage dans ce domaine. L'EEG convient qu'une formation spécifique appropriée pour les fonctionnaires chargés des contacts avec le public est de nature à améliorer l'image de l'institution judiciaire aux yeux de l'opinion publique. Elle invite donc les autorités slovènes à veiller à ce que des possibilités de formation suffisantes soient offertes à ces fonctionnaires.

176. L'EEG a appris lors de la visite sur place que le Centre de formation judiciaire ne dispose pas d'un budget propre, et que ses programmes ont pâti d'une réduction budgétaire de 35 % entre 2008 et 2010, due à la crise économique. Les moyens disponibles pour la formation sont d'autant plus réduits que le Centre de formation judiciaire est aussi chargé de l'organisation des examens d'Etat pour les professions juridiques, à savoir les juges, procureurs, notaires, agents des syndicats de faillite et interprètes jurés, soit plus de 550 candidats par an. Pour toutes ces missions, le Centre dispose d'un effectif total de 14 personnes, dont seulement 5 agents qui se consacrent à temps complet aux activités de formation.

177. S'agissant plus précisément de la sensibilisation aux questions d'intégrité, l'Association des juges a établi un Conseil de l'éthique judiciaire, qui fournit des orientations et répond aux questions des juges lorsqu'ils sont confrontés à des situations susceptibles d'engendrer un conflit avec les normes judiciaires. Des cas concrets de violation des dispositions du Code d'éthique judiciaire sont également examinés dans le cadre de l'association, ainsi que l'EEG en a été informée. Nonobstant ces mesures positives, l'EEG tient à rappeler que ce ne sont pas tous les juges qui sont membres de l'association et qui ont ainsi accès au Conseil de l'éthique judiciaire. L'EEG pense qu'il convient de faire davantage pour sensibiliser et orienter l'ensemble des juges sur les questions d'intégrité. Plusieurs interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont fait état d'un écart entre les devoirs définis par la législation et la façon dont ces devoirs sont compris dans la pratique au quotidien. La nécessité d'un renforcement de la formation et des conseils dans les situations concrètes a été exprimée.

178. A cette fin, le Centre de formation judiciaire et l'Association des juges doivent poursuivre et, si possible, renforcer leur action concernant les normes de conduite des magistrats. La CPC a également un rôle évident à jouer en matière de sensibilisation sur les questions d'intégrité, sachant que la LIPC a été récemment modifiée en introduisant plusieurs concepts et mécanismes nouveaux, tels que la déclaration de patrimoine en ligne. Cependant, de l'avis de l'EEG, le Conseil de la magistrature, en tant qu'organe représentant l'ensemble de l'institution judiciaire, est nettement mieux placé pour

prendre les devants en matière de sensibilisation et de conseils sur les questions d'éthique et d'intégrité<sup>16</sup>. Un tel rôle du Conseil de la magistrature pourrait compléter le rôle préconisé ci-dessus en matière de surveillance des risques de corruption dans l'institution judiciaire et, à condition que le public soit informé des mesures prises dans ce domaine, pourrait contribuer à améliorer la confiance de l'opinion publique dans l'institution judiciaire. Cela implique, bien entendu et comme on l'a déjà souligné, que le Conseil de la magistrature soit doté de compétences et de moyens suffisants à cette fin. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande que tous les juges bénéficient de mesures de formation et de services de conseil pertinents sur l'éthique et l'intégrité, notamment en faisant jouer un rôle de premier plan au Conseil de la magistrature en la matière.**

---

<sup>16</sup> Voir à ce propos l'Avis n° 10 du CCJE qui, en soulignant le rôle des Conseils de la Justice en matière d'éthique, rappelle « la nécessité de fournir au juge un recueil de principes déontologiques, conçu comme un document de travail pour la formation et pour l'exercice quotidien des fonctions ». « Plus souple qu'un code », ce recueil « devrait comporter un énoncé de [...] bonnes pratiques suivies d'exemples et de commentaires ». Le CCJE considère également que les Conseils de la Justice pourraient « conseiller les juges sur les questions de déontologie auxquelles ils sont susceptibles d'être confrontés au cours de leur carrière ».

## **V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS**

### Aperçu du ministère public

179. En première instance, il existe 12 Bureaux de Procureur de district, dont l'un est spécialisé. Etabli à Ljubljana, ce bureau est chargé de poursuivre la criminalité économique grave et le crime organisé, ainsi que les infractions de corruption, terrorisme et traite des êtres humains, sur l'ensemble du territoire slovène. Les 11 autres Bureaux de Procureur de district sont établis à proximité des 11 tribunaux de district. Il n'existe pas de Bureaux de Procureur à proximité des tribunaux locaux. Dans les quatre villes où il existe une haute cour, les Bureaux de Procureur disposent d'un service d'appel spécial qui traite les affaires en deuxième instance. Enfin, au niveau de l'Etat, le Bureau du Procureur d'Etat suprême de la République de Slovénie est dirigé par le Procureur général public.

Le principal texte juridique qui régit le ministère public est la Loi relative au ministère public (ci-après, LMP), adoptée en 2011.

180. Le Conseil des Procureurs publics (CPE) est responsable de la sélection, évaluation, promotion et mobilité des procureurs, ainsi que de l'évaluation des résultats et de l'efficacité de l'ensemble du ministère public (article 18 LMP). Il se compose de neuf membres : quatre de ces membres sont élus par les Procureurs publics de chaque échelon parmi leurs pairs, quatre sont des experts juridiques élus par l'Assemblée nationale sur proposition du Président de la République et un est nommé par le ministre de l'Intérieur parmi les Chefs des Bureaux de Procureur de district. La durée de leur mandat est de six ans et ils ne peuvent pas être consécutivement réélus ou nommés de nouveau à l'expiration de ce mandat.

181. D'après la LMP, le ministère public est un organe indépendant et autonome en Slovénie. Nul, même un membre du pouvoir législatif ou exécutif ou un supérieur hiérarchique d'un tel procureur, n'est autorisé à donner des instructions à un procureur sur le traitement d'une affaire donnée. Toutefois, le pouvoir exécutif a quelques compétences concernant l'organisation, la surveillance et la gestion générale des ressources humaines. Jusqu'à un passé récent, ces compétences étaient exercées par le ministère de la Justice. Lors de la visite en Slovénie, l'EEG a appris que, suite aux dernières élections générales et à un changement de gouvernement, la responsabilité du Parquet a été transférée au ministère de l'Intérieur à compter du 1er avril 2012. Ce transfert a fait l'objet d'une discussion approfondie lors de la visite, qui n'a pas permis à l'EEG d'obtenir des explications convaincantes sur la nécessité ou les raisons d'un tel transfert. Au contraire, une grande majorité des interlocuteurs de l'EEG ont fait part de leurs réserves sur le transfert de responsabilités, qui a d'ailleurs donné lieu à une procédure de recours, en instance devant la Cour constitutionnelle.

182. L'EEG rappelle que même si la Recommandation Rec(2000) 19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale permet plusieurs modèles du point de vue du degré d'indépendance du ministère public par rapport aux autres organes de l'Etat, on note une forte tendance, chez les Etats membres du Conseil de l'Europe, à opter pour un ministère public plus indépendant plutôt qu'un ministère public subordonné ou lié à l'exécutif<sup>17</sup>. Même dans les Etats où le ministère public est lié à l'exécutif, il l'est généralement au ministère de la Justice plutôt qu'au ministère de l'Intérieur. Il a été confirmé à l'EEG qu'en Slovénie également, il n'existe pas de tradition de subordination des procureurs au ministère de l'Intérieur et que le statut juridique des procureurs les rend plus proches des membres de l'institution judiciaire. Dans le contexte particulier de la Slovénie où le niveau de confiance de l'opinion publique à l'égard du Parquet est très faible, l'EEG craint que, concernant le Parquet, le transfert de responsabilités du ministère de la Justice au ministère de

---

<sup>17</sup> Rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire, Partie II – le ministère public, adopté lors de la 85<sup>e</sup> session plénière, 17-18 décembre 2010.

l'Intérieur ne soit de nature à dégrader davantage l'image du ministère public dans l'opinion publique et nourrir le sentiment des citoyens selon lequel les procureurs sont exposés à des influences indues. Dans ce contexte, les doutes concernant des interventions dans le traitement des affaires peuvent avoir des effets aussi néfastes que des ingérences réelles. L'EEG tient également à souligner que les conséquences du transfert en question pour l'organisation et la gestion du ministère public n'étaient pas connues au moment de la visite. Les textes juridiques pertinents, notamment la LMP, devaient être actualisés pour tenir compte du transfert. Après la visite sur place, l'EEG a été informée que le ministère de l'Intérieur a discuté avec le ministère public des changements potentiels du statut du Bureau du procureur spécialisé, qui ont été perçus comme limitant son indépendance. Cette discussion n'a pas abouti à la proposition de tels changements par le ministère de l'Intérieur, ce qui est une bonne nouvelle. Toutefois, ces événements illustrent les inquiétudes suscitées par le transfert de responsabilités concernant le ministère public. L'EEG rappelle dans ce contexte les dispositions clés figurant aux paragraphes 11 et 13 de la Rec(2000) 19, qui visent à garantir que le gouvernement exerce ses pouvoirs à l'endroit du ministère public sans interférence injustifiée et de façon transparente. Par conséquent, **le GRECO recommande que les autorités slovènes s'assurent que le ministère de l'Intérieur exerce son autorité sur le ministère public de façon à ne pas porter atteinte à l'intégrité des procureurs et à créer des risques d'influence indue.**

#### Recrutement, carrière et conditions de service

183. Les procureurs sont nommés pour une durée illimitée, par le gouvernement, sur proposition du ministre de l'Intérieur, émise après obtention de l'avis du Chef du Bureau de Procureur et du CPE. Les Chefs des Bureaux de Procureur de district et du Bureau de Procureur spécialisé sont nommés par le CPE sur avis du Procureur général public, pour un mandat de six ans renouvelable. Le Procureur général public est nommé par le gouvernement, sur proposition du CPE, pour un mandat de six ans renouvelable.

184. Les conditions générales<sup>18</sup> à remplir pour prétendre au poste de procureur en début de carrière – c'est-à-dire procureur de district – telles que définies par la LMP, sont les mêmes que pour le poste de juge. Des conditions supplémentaires d'expérience professionnelle et de durée de service s'appliquent pour la nomination à des postes de niveau supérieur dans l'institution judiciaire (articles 23 à 27 LMP).

185. Le CPE décide de la promotion des procureurs dans le même échelon de salaire, au poste de conseiller, au rang de Procureur de district et au rang de Haut Procureur d'Etat, sur proposition du procureur lui-même ou du Chef de son Bureau. Le gouvernement décide de la promotion au rang de Procureur d'Etat suprême, sur proposition du CPE. Dans tous les cas, la décision est prise sur la base d'une évaluation des résultats et de l'expertise du procureur (article 37 LMP).

186. L'évaluation du travail d'un candidat à un recrutement ou à une promotion est faite par le CPE, sur la base de critères semblables à ceux qui s'appliquent aux juges (connaissances spécialisées, aptitudes professionnelles, capacité à résoudre des problèmes juridiques, traitement de l'arriéré judiciaire, préservation de la réputation, aptitudes de communication, travail connexe, relations avec les collègues et, en ce qui concerne les procureurs occupant déjà un poste d'encadrement, aptitudes à diriger). Le CPE prépare actuellement l'adoption de critères d'évaluation du travail des procureurs, conformément à l'article 103 LMP.

187. Il ressort de la description ci-dessus que la procédure de recrutement et de promotion des procureurs est largement similaire à celle des juges. Toutefois, le rôle du

---

<sup>18</sup> Une personne peut se porter candidat(e) au poste de procureur si elle est de nationalité slovène et maîtrise activement le slovène, est âgée de 30 ans au minimum, a la capacité contractuelle et jouit d'un bon état de santé, a obtenu un diplôme de droit en Slovénie ou un diplôme étranger équivalent, a réussi l'examen d'Etat de droit et est apte à exercer les fonctions de procureur.

CPE dans la procédure est plus important par rapport au rôle du Conseil de la magistrature concernant les juges. La procédure de candidature à un poste de procureur est décentralisée – le candidat postule directement au poste vacant dans un Bureau de Procureur et sa candidature est d'abord évaluée par le Chef de ce Bureau de Procureur. La candidature est également évaluée par le CPE, qui doit inviter tous les candidats à un entretien. Le CPE procède ensuite au classement des candidats, en motivant ce classement. Il décide directement de la promotion, sauf pour le poste de Procureur d'Etat suprême. Pour ce poste, ainsi que pour les nominations initiales au ministère public, le CPE adresse ses recommandations au ministère de l'Intérieur, qui les transmet au gouvernement, responsable des nominations (articles 34 et 37 LMP). Si le ministère de l'Intérieur est en désaccord avec une proposition présentée par le CPE, il peut demander au CPE de la réexaminer, en expliquant les raisons de ce désaccord. Si après avoir réexaminé le cas, le CPE arrête une proposition – confirmant sa proposition initiale ou présentant un autre candidat – à une majorité des deux tiers, cette proposition s'impose au ministère.

188. L'EEG tient à souligner, comme elle l'a fait en ce qui concerne le recrutement et la promotion des juges, qu'une procédure de candidature décentralisée induit un risque de sentiment de manque d'objectivité de la sélection des candidats. Cependant, dans le cas des procureurs, l'EEG pense que le rôle décisif du CPE dans l'évaluation et le choix des candidats est de nature à offrir des garanties d'uniformité, d'objectivité et de transparence du recrutement et de la promotion des procureurs. Bien entendu, les pratiques qu'adoptera le CPE – qui ne s'est vu confier ce rôle renforcé que récemment – seront déterminantes.

189. Les procureurs ne peuvent être mutés auprès d'un autre bureau sans leur consentement préalable écrit, sauf décision du CPE dans des cas exceptionnels de changements dans l'organisation ou de charge de travail du ministère public (article 60 LMP). Toutefois, ils peuvent être temporairement affectés, sans leur consentement, à un autre Bureau de Procureur pour y travailler à temps complet ou partiel, pendant une période maximale de deux ans, si nécessaire eu égard à la charge de travail des Bureaux de procureur. Ces affectations temporaires sont décidées par le Procureur général public, sur proposition du Chef du Bureau de Procureur où le procureur sera temporairement affecté (article 61 LMP).

190. Les procureurs ne peuvent être relevés de leurs fonctions avant leur départ à la retraite – qui intervient à l'âge de 70 ans au plus tard – que par une décision du gouvernement, sur proposition du ministre de l'Intérieur, s'ils cessent de remplir toutes les conditions de forme requises pour être procureur (voir note de bas de page n° 18), si leur emploi ne peut plus être garanti suite à une réorganisation, s'ils acceptent une charge ou une fonction qui est incompatible avec des fonctions de procureur, si l'évaluation de leur travail révèle qu'ils ne sont plus aptes à exercer des fonctions de procureur, s'ils commettent une infraction pénale dans l'exercice de leurs fonctions ou si une sanction disciplinaire l'impose.

191. Le salaire annuel brut des procureurs s'échelonne entre 34 858 EUR en début de carrière et 54 765 EUR pour un procureur de la Cour suprême. Le salaire annuel net correspondant s'échelonne ainsi entre 19 901 EUR et 29 367 EUR<sup>19</sup>. Les procureurs ne bénéficient pas d'avantages supplémentaires.

#### Gestion des affaires et procédure

192. D'après l'article 144 de la LMP, les affaires sont attribuées aux procureurs d'Etat manuellement, selon leur ordre d'arrivée dans le Bureau de Procureur et en fonction de l'organisation du travail et des spécialisations dans le Bureau de Procureur, et dans le souci d'une répartition équilibrée de la charge de travail. Les règles concrètes

---

<sup>19</sup> Chiffres de 2011.

d'attribution des affaires sont définies par le nouveau Règlement relatif au ministère public, qui a été adopté le 25 janvier 2012.

193. L'article 44 du Code de procédure pénale stipule que les dispositions relatives à la demande d'exclusion de juges et juges non professionnels s'appliquent *mutatis mutandis* aux procureurs (voir volet relatif aux conflits d'intérêts ci-après). L'exclusion d'un procureur d'une affaire est décidée par le Chef du Bureau de Procureur ou, si la requête concerne le Chef du Bureau de Procureur lui-même, par le Chef du Bureau de Procureur de l'échelon immédiatement supérieur.

194. Même si les procureurs sont indépendants et ne reçoivent pas d'instructions dans le traitement d'une affaire donnée, le Chef du Bureau de Procureur peut, dans un souci d'efficacité et d'uniformité de la procédure pénale, demander à être tenu informé des affaires qu'il considère importantes (article 169 LMP). Les procureurs chargés de telles affaires doivent soumettre le projet de leur décision au Chef du Bureau de Procureur, qui peut alors proposer des modifications à la décision s'il estime que ce projet n'est pas correct ou clair. Le Chef du Bureau de Procureur peut également, par une décision écrite et motivée, reprendre une affaire, s'il est en désaccord avec la décision du procureur, s'il soupçonne une irrégularité grave ou une action illicite en rapport avec l'affaire, des fautes dans l'exercice des fonctions, un retard excessif, un traitement inapproprié ou autrement négligent de l'affaire, ou s'il a d'autres raisons de le faire, notamment en relation avec un manquement disciplinaire. Une copie de cette décision est adressée au CPE. Le procureur qui est dessaisi de l'affaire peut interjeter appel devant le CPE (article 172 LMP). L'EEG n'a pas eu connaissance de pratiques problématiques à cet égard. Toutefois, même si de telles mesures peuvent être utiles pour l'uniformité de la politique pénale au sein du ministère public, leur application doit être suivie de près afin d'éviter toute influence indue sur la manière dont une affaire particulière est résolue.

195. L'article 168 LMP impose au Procureur général public (PGE) l'obligation d'émettre des instructions générales sur la politique pénale, de définir les « conditions, critères et circonstances spéciales concernant les décisions des procureurs d'Etat » ainsi que plusieurs aspects de leur travail. Néanmoins, plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont critiqué le manque d'orientations et l'absence d'une politique commune en ce qui concerne trois domaines en particulier, à savoir les infractions pénales mineures, le classement sans suite d'affaires et la nouvelle procédure de marchandage judiciaire. Même si les poursuites pénales sont essentiellement fondées sur le principe de légalité en Slovénie, elles comportent une certaine dose de pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les infractions pénales mineures (par exemple, vol d'un objet de faible valeur), dans le cas desquelles le procureur peut classer l'affaire sans suite. Les critères de définition d'une infraction pénale mineure ne sont pas inscrits dans la législation, mais sont déterminés au cas par cas. Plusieurs interlocuteurs ont critiqué l'absence de règles communes sur l'usage du pouvoir discrétionnaire dans ces affaires. Concernant un autre domaine, à savoir la procédure de marchandage judiciaire, qui a été introduite en Slovénie à la faveur des modifications au Code de procédure pénale entrées en vigueur le 15 mai 2012, il a été fait part à l'EEG de la nécessité de fournir davantage d'orientations. Cette nouvelle procédure permet aux défendeurs qui plaident coupable d'une infraction d'obtenir une peine réduite. A l'époque de la visite en Slovénie, les procureurs n'avaient reçu ni critères ni orientations sur la façon de gérer le marchandage judiciaire. Les procureurs que l'EEG a rencontrés sont conscients que leurs décisions dans le cadre de ces procédures susciteront l'intérêt du public et que les citoyens pourraient avoir le sentiment que certaines de ces décisions sont le résultat de pratiques corrompues. Enfin, certains interlocuteurs de l'EEG ont déploré un manque général de transparence des poursuites, en ce qui concerne non seulement les infractions mineures mais aussi toutes les décisions d'abandon des poursuites dans une affaire donnée. D'après leurs dires, ces décisions sont parfois dénuées de motivation et ne sont donc pas comprises par l'opinion publique, qui soupçonne alors qu'elles ont été prises en échange de pots-de-vin. Cela donne au ministère public l'image d'un organe fermé et peu

transparent, ce qui rejaillit négativement sur la perception de son efficacité et renforce généralement son image négative aux yeux du public, comme déjà souligné. Après la visite, l'EEG a appris qu'une politique de poursuites a été adoptée et publiée le 27 juin 2012 et que des instructions doivent être émises en octobre et novembre 2012, portant notamment sur l'abandon des poursuites pénales, la procédure de marchandage judiciaire et la disproportion entre les infractions mineures et les conséquences des poursuites. L'EEG se félicite de ces informations, qui indiquent que le Procureur général public prend des mesures pour remédier au manque d'orientations évoqué ci-dessus. L'EEG pense que ces efforts doivent être poursuivis et intensifiés pour renforcer la confiance des citoyens dans le ministère public et les convaincre que les décisions des procureurs sont prises sur le fond et sur la base de critères connus, transparents et communs. Par conséquent, **le GRECO recommande que le Procureur général public continue à développer des instructions générales sur la politique de poursuites, notamment en ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire, la procédure de marchandage judiciaire et le classement sans suite d'affaires, s'assure que ces instructions sont rendues publiques et contrôle leur application.**

#### Principes éthiques et règles déontologiques

196. Les devoirs fondamentaux des procureurs sont définis aux articles 38 à 42 LMP, notamment les devoirs de préserver la réputation du ministère public, d'accomplir les tâches en temps opportun, de signaler à la hiérarchie tout délit ou événement de portée publique qui concerne le ministère public et de protéger les informations secrètes et confidentielles, ainsi que l'interdiction d'accepter des cadeaux.

197. Un Code d'éthique à l'intention des procureurs a été adopté en 2009 par l'Association slovène des procureurs. Il contient un ensemble de principes généraux de conduite professionnelle, tels que les obligations d'indépendance, d'impartialité et d'engagement professionnel, l'obligation de signaler aux autorités toute ingérence induite et une disposition sur la prévention des conflits d'intérêts. Le Code stipule que les manquements à ses dispositions peuvent, à l'initiative d'un membre de l'Association, donner lieu à une procédure d'évaluation de la responsabilité morale du procureur devant le tribunal éthique de l'Association. D'après les informations fournies à l'EEG, au moment de la visite en Slovénie, cette procédure n'avait été amorcée qu'à deux reprises, sans être menée à terme par le tribunal éthique : dans une affaire, le procureur dont la responsabilité morale avait été mise en cause avait quitté le ministère public et, dans l'autre affaire, le procureur n'était pas membre de l'Association slovène des procureurs et n'était donc pas soumis aux procédures de l'Association. Cette affaire met en exergue une des lacunes du Code d'éthique, à savoir que ses dispositions ne s'appliquent pas à l'ensemble des procureurs. En effet, l'EEG a appris que moins de la moitié des procureurs sont membres de l'Association et que ce chiffre est en constante baisse. Plusieurs procureurs rencontrés lors de la visite en Slovénie estiment que le Code d'éthique et la procédure y afférente devant le tribunal éthique de l'Association ne sont pas très utiles. Ils ont souligné la nécessité de disposer d'orientations plus détaillées sur la façon de réagir dans des situations concrètes. L'EEG note qu'en effet, le Code d'éthique à l'intention des procureurs est un énoncé concis de principes, dépourvu d'explications, commentaires ou exemples pratiques. Il peut servir de base pour l'élaboration d'un document plus détaillé de normes de conduite à l'intention des procureurs, sachant que les règles d'éthique actuelles doivent être développées, le cas échéant avec la participation du CPE en tant que organe représentant l'ensemble des procureurs<sup>20</sup>. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'un ensemble de normes ou code de conduite professionnelle clair, assorti de remarques explicatives et/ou**

---

<sup>20</sup> Voir à ce propos le point 35 de la Recommandation Rec(2000)19, qui prescrit aux Etats de « *veiller à ce que l'exercice des fonctions de membre du ministère public soit régi par un "code de conduite"* ». L'exposé des motifs joint à la Recommandation précise que de tels codes ne devraient pas constituer un document formel statique, mais plutôt « *un ensemble de prescriptions assez souples concernant la manière de faire, et visant de manière claire à marquer les limites de ce qui est et de ce qui n'est pas acceptable dans la conduite professionnelle des membres du Ministère Public* ».

## **d'exemples pratiques, soit établi de manière à couvrir l'ensemble des procureurs.**

198. Enfin, le Bureau du Procureur d'Etat suprême et les Bureaux de Procureur de district, à l'instar de toutes les autres institutions publiques en Slovénie, étaient tenus d'élaborer un plan d'intégrité conforme aux exigences de la LIPC et de le soumettre à la CPC au plus tard le 5 juin 2012. Comme expliqué ci-dessus en ce qui concerne les tribunaux (voir paragraphes 138-139), ces plans visent à identifier les risques de corruption au niveau du Bureau de Procureur concerné et à proposer des mesures d'amélioration de l'intégrité. L'EEG a déjà souligné, en rapport avec les tribunaux, la valeur éducative du plan d'intégrité, à condition que ce plan soit préparé conformément à l'esprit de la loi, en impliquant l'ensemble du personnel de l'institution. Toutefois, à l'époque de la visite en Slovénie, l'EEG a appris qu'un seul plan d'intégrité avait été élaboré, en l'occurrence par le Bureau du Procureur de district de Krško, dans le cadre d'un projet pilote. Les autres plans d'intégrité étaient en cours d'élaboration, en vue d'être présentés dans le délai imparti<sup>21</sup>, mais l'EEG a relevé des avis divergents sur le processus de préparation. Alors que certains procureurs ont indiqué que les questions d'intégrité et les risques de corruption avaient été abordés entre les collègues au sein de leur Bureau de Procureur, d'autres ont fait état d'une expérience décevante, indiquant ne pas avoir été bien informés de la finalité d'un tel plan et ne pas savoir clairement comment les élaborer. L'EEG a appris que la CPC a organisé en 2011 plus de 100 sessions de formation sur le plan d'intégrité ciblées à l'intention d'institutions publiques, et n'a pas de raisons de penser que les procureurs ont reçu moins d'informations au sujet du plan que les autres institutions publiques. Cela montre que, pour réaliser pleinement leur potentiel, les plans d'intégrité doivent être convenablement gérés par les institutions chargées de leur préparation, du moment de leur annonce jusqu'à leur adoption, mise en œuvre et actualisation, et au-delà. L'EEG invite donc les acteurs concernés, à savoir les Chefs des Bureaux de Procureur, le Bureau du Procureur d'Etat suprême et le CPE, en liaison avec la CPC, à suivre la mise en œuvre et l'actualisation des plans d'intégrité, de sorte à jouer pleinement leur rôle en termes de sensibilisation sur l'intégrité, d'évaluation des risques de corruption spécifiques et d'orientation des politiques de prévention.

### Conflits d'intérêts

199. Comme expliqué dans le volet relatif aux parlementaires (voir paragraphe 47), une définition générale des conflits d'intérêts figure à l'article 4, alinéa 9 de la LIPC. Cependant, comme pour les juges, cette disposition ne s'applique pas aux procureurs, qui sont soumis à des lois spécifiques, à savoir la LMP et la LPJ. Les règles auxquelles ils sont soumis en matière d'incompatibilités et d'interdiction de certaines activités sont largement similaires à celles qui s'appliquent aux juges et seront décrites de façon plus détaillée ci-dessous. Au-delà d'une connaissance générale de ces dispositions spécifiques par les procureurs rencontrés lors de la visite en Slovénie, l'EEG a relevé, comme pour les juges, un manque notable de prise de conscience sur la question des conflits d'intérêts et sur son importance pour les choix et décisions quotidiens des procureurs, dans le cadre de leurs fonctions et au-delà. Par conséquent, l'EEG considère que, tout comme les juges, les procureurs ont besoin de conseils et d'orientations sur les conflits d'intérêts pouvant naître en particulier de leur conduite en dehors de leurs fonctions. Ces orientations pourraient s'inspirer de la définition générale des conflits d'intérêts figurant dans la LIPC. Afin d'assurer le respect de ces lignes directrices, elles doivent s'accompagner d'un mécanisme crédible de contrôle et de sanction, qui pourrait également s'inspirer des dispositions de la LIPC. Enfin, l'EEG est d'avis que la communication de ces lignes directrices au public pourrait être bénéfique à l'image du ministère public. **Le GRECO recommande (i) que le Conseil des Procureurs publics développe, en coopération avec les autres institutions pertinentes, y compris la Commission pour la prévention de la corruption, des lignes directrices sur les**

---

<sup>21</sup> L'EEG a appris après la visite que tous les plans d'intégrité ont été soumis à la CPC dans le délai imparti.

**conflits d'intérêts concernant la conduite attendue des procureurs en dehors de leurs fonctions ; (ii) que ces lignes directrices soient accompagnées de règles claires de mise en œuvre et de sanction et soient rendues publiques.**

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Incompatibilités et activités accessoires*

200. Le principe de l'incompatibilité de la charge de Procureur d'Etat avec des fonctions au sein d'autres organes de l'Etat, organes des administrations locales et partis politiques, ainsi qu'avec d'autres charges et activités visées par la loi, est inscrit dans la Constitution (article 136).

201. L'article 47 LMP dispose qu'un procureur ne peut exercer une activité ou accepter un emploi ou un travail qui, en vertu des dispositions de la Constitution et de la législation, ne peuvent être exercés ou acceptés par un juge. Il découle ainsi des dispositions pertinentes de la LPJ (articles 37 à 43) que les activités d'avocat, de notaire ou commerciales et les autres activités à but lucratif sont incompatibles avec la fonction de procureur d'Etat. Un procureur ne peut pas agir en tant que membre de la direction ou du conseil d'administration d'une société commerciale et, de manière plus générale, il ne peut pas accepter un travail ou un emploi qui ferait obstacle à l'accomplissement de ses devoirs ou donnerait l'impression qu'il n'est pas impartial. Comme pour les juges, les seules exceptions possibles concernent les activités d'enseignement, scientifiques, de publication et de recherche, pour autant que ces activités ne gênent pas l'exercice des fonctions du procureur et ne soient pas formalisées à travers une relation d'emploi. L'acceptation d'un tel travail est soumise à l'autorisation du CPE, qui est compétent pour statuer sur les incompatibilités avec les fonctions de procureur d'Etat (article 47 LMP). Comme c'est le cas pour les juges, l'article 35 de la LIPC sur la limitation des activités commerciales est directement applicable aux procureurs, en l'absence d'autres dispositions plus spécifiques. D'après cet article, les entités du secteur public tenues de suivre des procédures de passation de marchés publics – telles que les bureaux de procureur – ne peuvent pas acheter des biens ou services à des entités au sein desquelles l'agent public ou un membre de sa famille occupe une fonction de dirigeant ou de représentant légal ou détient plus de 5 % du capital ou de droits analogues.

202. Le Code d'éthique à l'intention des procureurs indique également qu'« *un procureur d'Etat préserve et protège son indépendance et l'indépendance du ministère public conformément à la Constitution et à la législation et ne permet aucun manquement susceptible de menacer l'exercice indépendant de ses fonctions* ». Toutefois, il peut prendre part à des activités qui contribuent à l'amélioration du système juridique, à condition que ces activités ne suscitent pas de doutes sur son impartialité. L'EEG a appris lors de la visite en Slovaquie que les dispositions sur les incompatibilités sont bien connues des procureurs, et généralement respectées.

##### *Récusation et retrait*

203. D'après l'article 44 du Code de procédure pénale, les dispositions ayant trait à l'exclusion de juges et de jurés d'une affaire (articles 39 à 44 du Code de procédure pénale) s'appliquent également, *mutatis mutandis*, aux procureurs d'Etat. Comme expliqué ci-dessus en ce qui concerne les juges, ces dispositions visent à prévenir qu'un procureur travaille sur une affaire avec laquelle il a des liens particuliers, notamment en étant une victime ou une partie à l'affaire, en ayant travaillé sur cette affaire antérieurement dans le cadre d'un tribunal d'échelon inférieur ou lors de la phase d'instruction, en étant lié par des liens familiaux ou d'affaires aux parties ou à leurs représentants ou en étant dans d'autres circonstances qui jettent le doute sur son impartialité. La requête d'exclusion est introduite par le procureur lui-même ou les parties et est tranchée par son supérieur hiérarchique, à savoir le Chef du Bureau de

Procureur ou, si la requête concerne le Chef d'un Bureau de Procureur, par le Chef du Bureau de Procureur de l'échelon immédiatement supérieur.

204. Le Code d'éthique à l'intention des procureurs fait indirectement référence à l'exclusion d'un procureur d'une affaire donnée, en soulignant notamment qu'un procureur ne doit pas permettre que son jugement soit soumis à ses intérêts politiques, économiques ou autres ou à ses connaissances personnelles sur des faits contestés.

#### *Cadeaux*

205. Les procureurs sont soumis à la même interdiction générale d'accepter des cadeaux que les juges, quelle qu'en soit la valeur (article 42 LMP). Cette interdiction s'applique également aux membres de leur famille et foyer. D'après les informations recueillies par l'EEG, cette interdiction semble bien observée dans la pratique. Les autorités ont indiqué qu'il n'existait pas d'habitude sociale d'échange de petits cadeaux entre les citoyens et les agents publics, comme les procureurs. De même, à l'instar des tribunaux, les Bureaux de Procureur sont soumis aux dispositions de la LIPC (articles 30 à 34) lorsqu'ils reçoivent un cadeau en tant qu'institution, étant donné que la LMP ne vise pas une telle situation explicitement. En conséquence, un Bureau de Procureur peut accepter un cadeau d'une valeur inférieure ou égale à 75 EUR. Les listes des cadeaux d'une valeur supérieure à 25 EUR sont conservées dans chaque Bureau de Procureur et transmises annuellement à la CPC, qui les publie sur son site Internet. Le Code d'éthique à l'intention des procureurs ne vise pas explicitement les cadeaux.

#### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

206. La LMP ne contient pas de restrictions relatives à l'emploi ou à l'exercice d'activités après la cessation des fonctions de procureur. Cependant, l'article 36 de la LIPC s'applique aux procureurs, comme aux juges, grâce au caractère subsidiaire de cette loi. D'après cet article, les procureurs ne sont pas autorisés à agir en tant que représentant d'une entité commerciale qui a noué, ou est sur le point de nouer, des relations d'affaires avec leur ancien Bureau de Procureur, pendant une période de deux ans après la fin de leurs fonctions. Quant au Bureau de Procureur, il n'est pas autorisé à faire des affaires avec une entité au sein de laquelle un de ses anciens procureurs détient une participation supérieure ou égale à 5 %. De telles situations doivent être signalées à la CPC.

207. Comme l'EEG l'a déjà souligné en ce qui concerne les juges, on observe une tendance grandissante chez les procureurs à cesser leurs fonctions pour saisir des opportunités dans le secteur privé et, le cas échéant, se retrouver ainsi à représenter des clients face à leurs anciens collègues. L'absence de règles encadrant cette pratique ouvre clairement la voie à des conflits d'intérêts potentiels, à travers des informations privilégiées et des réseaux informels impliquant des anciens liens et connaissances professionnels ; elle alimente également le sentiment de manque d'objectivité des procureurs. **Afin de prévenir les conflits d'intérêts, le GRECO recommande donc que des règles ou lignes directrices claires soient introduites pour les situations dans lesquelles des procureurs rejoignent le secteur privé.**

#### *Contacts avec les tiers, informations confidentielles*

208. L'article 41 de la LMP mentionne la protection des informations secrètes et confidentielles parmi les obligations des procureurs d'Etat. Cette obligation s'applique même après qu'un procureur a cessé ses fonctions. Le Règlement relatif au ministère public contient également une disposition (article 205) sur la protection de la confidentialité et les contacts avec les tiers. La divulgation de secrets officiels et d'autres informations confidentielles au sens de la loi ou du Règlement constitue également un manquement disciplinaire.

209. Le Code d'éthique à l'intention des procureurs énonce également le principe de confidentialité qui s'applique aux procureurs concernant les données personnelles, commerciales et autres dont ils peuvent avoir connaissance dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

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

210. A l'instar d'autres agents publics, les procureurs sont tenus de déclarer leur patrimoine à la CPC. Le système de déclaration actuel défini par les articles 41 à 46 de la LIPC, qui a été décrit dans le volet relatif aux parlementaires (voir paragraphes 77-84), s'applique en conséquence aux procureurs. L'EEG a appris que les déclarations de patrimoine ont été dûment soumises par les procureurs à la Commission, dans le nouveau format électronique.

#### Contrôle et mise en œuvre

211. Le contrôle du respect des règles applicables aux procureurs incombe principalement aux Chefs des Bureaux de Procureur, au Procureur général public, au CPE et au ministre de l'Intérieur.

212. Pour sa part, la CPC est compétente pour superviser la conformité avec les règles de déclaration de patrimoine. Les éléments de ce régime de supervision décrits en ce qui concerne les parlementaires (voir paragraphes 89-95) s'appliquent en conséquence aux procureurs.

213. Les Chefs des Bureaux de Procureur sont chargés de gérer et de superviser le fonctionnement de leur Bureau de Procureur (article 12 LMP), et sont dotés pour cela de pouvoirs en matière d'administration et de surveillance (article 110 LMP). Ces pouvoirs incluent le contrôle de l'application des règles administratives relatives au travail des procureurs, y compris les règles en matière de gestion des affaires, récusation, confidentialité et cadeaux. Les Chefs peuvent être assistés dans leurs tâches administratives par des Directeurs, qui sont des agents publics nommés pour un ou plusieurs Bureaux de Procureur de district par le ministre de l'Intérieur, sur proposition du Chef d'un de ces Bureaux de Procureur de district.

214. Le Procureur général public supervise le travail des Bureaux de Procureur de district sur le plan administratif (article 154 LMP). Il assure également la surveillance de la conduite du ministère public, à travers un contrôle général, partiel ou individuel des Bureaux de Procureur ou des procureurs (article 173 LMP). Cela inclut le contrôle du respect des règles en matière de gestion des affaires et de procédure. Une inspection générale du travail de l'ensemble des Bureaux de Procureur de district doit être effectuée au moins une fois tous les trois ans. Un contrôle partiel peut être réalisé pour évaluer les résultats d'un Bureau de Procureur de district particulier, analyser les poursuites concernant des types d'affaires particuliers ou évaluer la mise en œuvre de lois ou de règlements. Enfin, une inspection du travail d'un procureur particulier peut être réalisée, par exemple dans le cadre d'un recours en révision. Un tel recours peut être interjeté par les parties à une affaire si elles estiment que le procureur n'a pas traité l'affaire avec la diligence requise.

215. Les principales attributions du CPE ont trait au recrutement, à la carrière et à l'évaluation des membres du ministère public. Il statue sur les questions relatives aux incompatibilités et activités accessoires, adopte des critères de qualité pour l'ensemble du ministère public et le travail des procureurs et joue un rôle dans les procédures disciplinaires visant des procureurs, qui seront décrites de façon plus détaillée ci-après (article 102 LMP).

216. Enfin, le ministère de l'Intérieur est l'autorité suprême responsable de la supervision administrative du ministère public (article 160 LMP). Cette supervision est

normalement assurée à travers le Procureur général public et les Chefs des Bureaux de Procureur de district, comme décrit ci-dessus. Néanmoins, le ministère de l'Intérieur peut également assurer la supervision directement, auquel cas le Chef du Bureau de Procureur visé peut demander la présence de deux membres du CPE.

217. L'EEG relève, comme elle l'a déjà fait en ce qui concerne les juges, que l'intégrité et la prévention de la corruption font l'objet de peu d'attention dans le dispositif actuel de supervision des procureurs. Même si certains éléments d'intégrité sont évalués par les Chefs des Bureaux de Procureur et/ou le CPE, cela se fait de manière incidente plutôt que dans le cadre d'une politique ciblée de prévention et de gestion des risques de corruption. L'EEG pense que l'image des procureurs dans l'opinion publique pourrait être améliorée en axant davantage leur supervision sur l'intégrité et le comportement, non sans rendre cette approche visible au public. Comme souligné plus haut, le contenu et les résultats des plans d'intégrité élaborés par les Bureaux de Procureur contribueront à développer une politique saine de prévention et de gestion des risques de corruption. La CPC devra certes jouer un rôle de conseil dans ce processus, mais les initiatives et les principales responsabilités incombent aux autorités de surveillance du ministère public elles-mêmes, en particulier le PGE et le CPE. En conséquence, **le GRECO recommande que (i) une politique de dépistage et de gestion des risques et vulnérabilités sur le plan de la corruption dans le ministère public soit élaborée et rendue publique, et que (ii) le Procureur général public et/ou le Conseil des Procureurs publics soient dotés de la compétence de base et des moyens requis pour gérer cette politique et coopérer avec les autres institutions pertinentes, y compris la Commission pour la prévention de la corruption, dans sa surveillance et sa mise en œuvre.**

218. La LMP prévoit les sanctions et procédures disciplinaires en ce qui concerne les procureurs. L'article 80 énumère les actes qui constituent des manquements disciplinaires, entre autres :

- la divulgation de secrets officiels et d'autres informations confidentielles ;
- le non-respect de la liste des affaires ou le traitement prioritaire d'affaires ;
- l'exercice de fonctions ou d'activités incompatibles avec les fonctions de procureur ;
- la non-déclaration de motifs de dessaisissement d'une affaire ou la poursuite du travail sur une affaire en présence de tels motifs ;
- les actions ou les comportements qui sont contraires au principe d'impartialité du procureur ou portent atteinte à la réputation du corps des procureurs ;
- l'acceptation de cadeaux ou d'autres avantages en relation avec des fonctions de procureur ;
- la non-communication d'informations sur la situation financière ou la communication tardive de telles informations ;
- les rapports avec les parties, représentants des parties et autres personnes qui sont contraires aux dispositions de la législation ou du Règlement relatif au ministère public.

219. Les sanctions disciplinaires prévues sont les suivantes (article 81 LMP) :

- avertissement écrit ;
- suspension de promotion ;
- mutation à un autre Bureau de Procureur ;
- révocation, si le procureur est reconnu coupable d'une infraction pénale commise à travers l'abus de ses fonctions ou d'une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à six mois.

220. L'initiative de l'ouverture d'une procédure disciplinaire peut être prise par le Chef du Bureau de Procureur dans lequel le procureur exerce ses fonctions, le PGE, le CPE ou le ministre de l'Intérieur. La procédure est conduite par le Procureur disciplinaire ou son adjoint, qui sont des procureurs près le Bureau du Procureur d'Etat suprême, nommés par le CPE sur proposition du PGE. Les affaires sont tranchées par le Tribunal disciplinaire

de première instance et le Tribunal disciplinaire de deuxième instance. Si l'initiative de la procédure a été prise par le Chef d'un Bureau de Procureur, le Procureur disciplinaire peut décider de ne pas poursuivre la procédure, auquel cas l'initiateur de la procédure peut faire appel auprès du Tribunal disciplinaire de première instance. Si l'initiative de la procédure a été prise par le PGE, le CPE ou le ministre de l'Intérieur, le procureur disciplinaire est tenu de poursuivre la procédure (article 92 LMP).

221. Le Tribunal disciplinaire de première instance se compose de neuf membres : six procureurs d'Etat et trois juges du Tribunal disciplinaire de première instance pour les juges (article 87 LMP).

222. Le Tribunal disciplinaire de deuxième instance se compose de six membres : quatre membres du Tribunal disciplinaire de deuxième instance pour les juges et deux procureurs près le Bureau du Procureur d'Etat suprême (article 88 LMP).

223. Les deux organes sont nommés et révoqués par le CPE. Leur siège se situe au Bureau du Procureur d'Etat suprême, qui couvre leur budget de fonctionnement et assure les conditions matérielles de leur fonctionnement. Ils sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. Les dispositions applicables aux procédures disciplinaires visant les juges s'appliquent mutatis mutandis aux procédures disciplinaires visant les procureurs – à savoir, les dispositions du Code de procédure pénale prévues pour les procédures accélérées devant les tribunaux locaux. Ces procédures ne sont pas publiques. Les décisions sont prises à la majorité.

224. Les procédures disciplinaires font l'objet d'un délai de prescription de deux ans, qui est interrompu par tout acte de procédure ou par la commission d'un autre manquement disciplinaire par le procureur. Indépendamment de cette disposition, une procédure disciplinaire peut être engagée contre un procureur qui est condamné par un jugement définitif pour une infraction pénale, dans un délai de trois mois après que le jugement soit devenu définitif. Le délai absolu de prescription est de quatre ans. L'exécution des sanctions disciplinaires est soumise à un délai de prescription de six mois après la décision disciplinaire définitive (article 83 LMP).

225. Le fait qu'une procédure pénale ou délictueuse soit engagée contre un procureur n'exclut pas l'ouverture d'une procédure disciplinaire pour les mêmes faits.

226. Les procureurs ne bénéficient pas d'immunités spéciales. Toutefois, leur responsabilité ne peut être engagée pour des opinions exprimées dans l'exercice de leurs fonctions (article 8 LMP).

### *Statistiques*

227. Les statistiques ci-après ont été communiquées sur les procédures disciplinaires à l'encontre de procureurs au cours de la période 2008-2012 :

- 2008 : deux procédures disciplinaires ont été ouvertes, mais ont été arrêtées. Dans le premier cas, le procureur visé par la procédure avait quitté le ministère public entre temps. Dans le deuxième cas, il a été établi que le procureur visé par la procédure avait été démis de son poste d'adjoint au Chef du Bureau de Procureur et avait vu son salaire réduit.
- 2009 : deux procédures disciplinaires ont été ouvertes, mais ont été suspendues. Dans le premier cas, le Procureur disciplinaire a retiré sa requête en raison de la maladie grave dont souffrait le procureur accusé, qui est parti en retraite par la suite. Dans le deuxième cas, le Tribunal disciplinaire a suspendu la procédure en raison du départ à la retraite du procureur accusé.

- 2010 : une procédure a été ouverte mais a été retirée par la suite, en raison de l'absence de fondements juridiques pour établir la responsabilité disciplinaire du procureur accusé, qui est parti à la retraite par la suite.
- 2011 : aucune procédure n'a été ouverte.
- 2012 : une procédure a été ouverte et est toujours en instance.

#### Conseils, formation et sensibilisation

228. Comme indiqué précédemment, des séminaires de formation permanente sur l'éthique, le comportement à avoir, les conflits d'intérêts et la corruption sont proposés aux procureurs et aux juges par le Centre de formation judiciaire, qui jusqu'à un passé récent dépendait du ministère de la Justice. Les modalités de cette formation et les contraintes auxquelles fait face le Centre de formation judiciaire ont déjà été décrites en relation avec les juges (voir paragraphes 175-176). Toutefois, un problème supplémentaire peut se poser concernant le rôle du Centre de formation judiciaire dans la formation des procureurs. Suite au transfert, au ministère de l'Intérieur, de la responsabilité relative au ministère public, l'EEG a appris que le Centre de formation judiciaire continuerait à dispenser une formation aux procureurs. Les représentants du ministère de la Justice au sein du conseil des experts du Centre seraient remplacés par des représentants du ministère de l'Intérieur. Cependant, le ministère de l'Intérieur n'apporterait pas une contribution au budget du Centre, et l'EEG n'a pas été informée sur le fait de savoir si le ministère de la Justice maintiendrait sa contribution financière au niveau antérieur. Dans ce contexte, l'EEG souligne qu'il est nécessaire que le Centre de formation judiciaire soit doté de ressources suffisantes pour exercer ses fonctions convenablement. Elle a déjà indiqué, dans le volet relatif aux juges, que le Centre de formation judiciaire a pâti de coupes budgétaires à cause de la crise économique. Elle souligne que les changements organisationnels ne devraient pas avoir de répercussions sur la formation des procureurs et les ressources financières y consacrées.

229. Le Bureau du Procureur général public anime également des sessions de formation à l'intention des procureurs, entre autres les journées annuelles d'éducation des procureurs et des conférences sur des sujets spécifiques de droit pénal et de criminologie.

230. Pour ce qui est de la formation et de la sensibilisation sur les questions d'intégrité, l'EEG a appris que les procureurs peuvent solliciter des conseils auprès du Bureau du Procureur général public, du CPE, de l'Association slovène des procureurs d'Etat et de la CPC, en cas de dilemme déontologique ou de doutes sur un possible conflit d'intérêts. Cependant, plusieurs procureurs, dont certains occupent un poste d'encadrement dans un Bureau de Procureur, estiment que ces dispositifs sont insuffisants et qu'ils ont souvent le sentiment d'être livrés à eux-mêmes sans savoir quelles mesures prendre dans des situations concrètes. Ils ont fait état de la nécessité de bénéficier de plus de conseils et d'orientations en pareilles circonstances. L'EEG convient de la nécessité de renforcer les services de conseil actuellement offerts aux procureurs. Elle rappelle la couverture limitée de l'Association slovène des procureurs d'Etat, qui compte parmi ses membres moins de la moitié des procureurs. La CPC a certes un rôle important à jouer sur le plan de l'élaboration de conseils à l'intention des procureurs en matière d'éthique et d'intégrité. Cependant, compte tenu de la nature de l'activité de procureur et des règles spécifiques applicables aux procureurs, l'EEG pense que le Bureau du Procureur d'Etat suprême ou le CPE sont mieux placés pour prendre les devants en matière de sensibilisation et de conseils sur les questions d'éthique et d'intégrité des procureurs. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande que tous les procureurs bénéficient de mesures de formation et de services de conseil pertinents sur l'éthique et l'intégrité.**

## Autres questions

231. Une question a été systématiquement soulevée auprès de l'EEG au cours de la visite en Slovénie, à savoir la piètre communication des procureurs avec le public. Bien que le Centre de formation judiciaire propose quelques cours de communication, la majorité des procureurs ne sont pas formés en vue de communiquer avec les médias et la société civile, et ne connaissent pas de façon certaine les types d'informations qu'ils peuvent divulguer au public sur des affaires concrètes. A l'heure actuelle, il n'existe qu'un seul porte-parole au sein du Bureau du Procureur général public, et il n'en existe aucun au sein des Bureaux de Procureur d'échelon inférieur. Il n'existe pas de stratégie de communication, ni d'indications sur le fait que des orientations peuvent être fournies aux procureurs sur quoi, quand et comment communiquer à propos de leur activités. De ce fait, comme déjà souligné plus haut, le public et les médias ne comprennent souvent pas les motifs sous-tendant les décisions prises par les procureurs dans certains cas, notamment lorsque des affaires sont classées sans suite. Cette piètre communication donne au ministère public l'image d'un organe fermé et peu transparent, et les observateurs conviennent que cette perception est une des principales explications de l'image négative des procureurs dans l'opinion publique. L'EEG reconnaît que la confidentialité des informations est un élément crucial de la procédure pénale, en ce sens qu'elle est importante pour protéger l'efficacité de l'enquête pénale et les droits des personnes visées par une telle enquête. Toutefois, il convient de la conjuguer de façon équilibrée avec les exigences de transparence, qui sont capitales pour la confiance des citoyens dans l'application de la loi et dans le système judiciaire. L'incapacité à expliquer des décisions prises par les procureurs, notamment leur motivation, nourrit le sentiment que ces décisions sont le résultat de pratiques corrompues. Par ailleurs, l'EEG reconnaît que les relations avec les médias peuvent être délicates pour les professionnels non formés dans ce domaine. Par conséquent, **le GRECO recommande que (i) une stratégie de communication du ministère public soit adoptée et que (ii) une formation pertinente soit dispensée.**

## **VI. PREVENTION DE LA CORRUPTION DE TOUTES LES CATEGORIES DE PERSONNES SOUMISES A L'EVALUATION – LE ROLE DE LA COMMISSION POUR LA PREVENTION DE LA CORRUPTION**

232. Le rôle central de la CPC a été souligné tout au long de ce rapport. Pour l'EEG, il est évident que la position, les compétences et l'expertise reconnue de la CPC font partie des points forts du système de prévention de la corruption, ainsi que de la promotion de l'intégrité des parlementaires, des juges et des procureurs en Slovénie. Les possibilités d'action de la CPC sont malheureusement entravées par des contraintes sur le plan des ressources financières et humaines, qui sont devenues d'autant plus gênantes que le mandat et les pouvoirs de la CPC ont été élargis en vertu de la nouvelle LIPC. L'attribution de nouvelles tâches et compétences à la CPC ne s'est en effet pas accompagnée de l'accroissement nécessaire des ressources humaines et budgétaires. A l'heure actuelle, la CPC fonctionne avec un effectif de 40 personnes, alors que son mandat couvre environ 10 000 agents en ce qui concerne les déclarations de patrimoine et 3000 institutions publiques pour ce qui est des plans d'intégrité. Par exemple, pour actualiser et appliquer le nouveau système de déclaration de patrimoine en ligne (décrit plus haut dans ce rapport) pour les 10 000 agents concernés, la CPC ne dispose que d'un budget de 44 000 EUR et d'une personne travaillant à plein temps sur le contrôle des déclarations. La nouvelle réglementation du lobbying, également introduite par la LIPC, illustre également les contraintes budgétaires de la CPC. En effet, la CPC ne dispose que d'un agent, et pas de ressources financières supplémentaires, pour actualiser le nouveau registre de lobbyistes et faire respecter les règles dans ce domaine. Des informations récentes indiquent que, bien qu'elle pâtisse déjà de ressources humaines et financières insuffisantes, la CPC a été et pourrait continuer d'être affectée négativement par des coupes budgétaires dans le secteur public, dues à la crise économique. L'EEG est convaincue que ces contraintes sur le plan des ressources budgétaires et humaines nuisent fortement à l'action de la CPC relative à la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs. La résolution de ce problème est donc essentielle pour la mise en œuvre d'autres recommandations formulées dans ce rapport. **Afin de s'assurer que la Commission pour la prévention de la corruption ait des moyens suffisants pour s'acquitter efficacement de ses tâches à l'égard des parlementaires, des juges et des procureurs, le GRECO recommande que ses ressources financières et humaines affectées aux déclarations de patrimoine, au lobbying et aux conflits d'intérêts soient renforcés en priorité.**

## **VII. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

233. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Slovaquie :

### *Concernant les parlementaires*

- i. que (i) un code ou des normes de conduite à l'intention des membres de l'Assemblée nationale et du Conseil national soi(en)t adopté(s) (contenant des conseils sur, par exemple, les conflits d'intérêts, les cadeaux et autres avantages, l'utilisation abusive de l'information et des ressources publiques, les contacts avec des tiers, y compris des lobbyistes, et la préservation de la réputation), et que (ii) aux fins de l'effectivité de ces normes, un mécanisme crédible de surveillance et de sanction soit conçu (paragraphe 44) ;**
- ii. que l'application des règles relatives aux contacts des membres de l'Assemblée nationale et du Conseil national avec les lobbyistes fasse l'objet d'une évaluation approfondie, en vue d'améliorer ces règles si nécessaire (paragraphe 73) ;**
- iii. en faveur des parlementaires et des membres du Conseil national, (i) l'établissement d'un conseiller spécialisé ayant pour mandat de fournir aux parlementaires des orientations et des conseils sur les implications pratiques de leurs obligations légales dans des situations spécifiques et (ii) la fourniture d'informations et d'une formation spécifiques et périodiques sur l'éthique et l'intégrité (paragraphe 105) ;**

### *Concernant les juges*

- iv. que les critères de sélection et d'évaluation des juges définis par la Loi relative à la profession judiciaire soient développés par un instrument pertinent, tel qu'un acte relatif au Conseil de la magistrature, visant à en renforcer l'uniformité, la prévisibilité et la transparence (paragraphe 116) ;**
- v. que les autorités slovaques envisagent de réviser la procédure de nomination des juges de la Cour suprême, afin de minimiser les possibilités d'influence politique (paragraphe 118) ;**
- vi. qu'un ensemble de normes ou code de conduite professionnelle clair, assorti de remarques explicatives et/ou d'exemples pratiques, soit établi de manière à couvrir l'ensemble des juges (paragraphe 137) ;**
- vii. (i) que le Conseil de la Magistrature développe, en coopération avec les autres institutions pertinentes, y compris la Commission pour la prévention de la corruption, des lignes directrices sur les conflits d'intérêts concernant la conduite attendue des juges en dehors des tribunaux ; (ii) que ces lignes directrices soient accompagnées de règles claires de mise en œuvre et de sanction et soient rendues publiques (paragraphe 140) ;**
- viii. afin de prévenir les conflits d'intérêts, que des règles ou lignes directrices claires soient introduites pour les situations dans lesquelles des juges rejoignent le secteur privé (paragraphe 152) ;**
- ix. que (i) une politique de dépistage et de gestion des risques et vulnérabilités sur le plan de la corruption dans l'institution judiciaire soit élaborée et rendue publique, et que (ii) le Conseil de la magistrature soit**

**doté de la compétence de base et des moyens requis pour gérer cette politique et coopérer avec les autres institutions pertinentes, y compris la Commission pour la prévention de la corruption, dans sa surveillance et sa mise en œuvre (paragraphe 160) ;**

- x. que tous les juges bénéficient de mesures de formation et de services de conseil pertinents sur l'éthique et l'intégrité, notamment en faisant jouer un rôle de premier plan au Conseil de la magistrature en la matière (paragraphe 178) ;**

*Concernant les procureurs*

- xi. que les autorités slovènes s'assurent que le ministère de l'Intérieur exerce son autorité sur le ministère public de façon à ne pas porter atteinte à l'intégrité des procureurs et à créer des risques d'influence indue (paragraphe 182) ;**
- xii. que le Procureur général public continue à développer des instructions générales sur la politique de poursuites, notamment en ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire, la procédure de marchandage judiciaire et le classement sans suite d'affaires, s'assure que ces instructions sont rendues publiques et contrôle leur application (paragraphe 195) ;**
- xiii. qu'un ensemble de normes ou code de conduite professionnelle clair, assorti de remarques explicatives et/ou d'exemples pratiques, soit établi de manière à couvrir l'ensemble des procureurs (paragraphe 197) ;**
- xiv. (i) que le Conseil des Procureurs publics développe, en coopération avec les autres institutions pertinentes, y compris la Commission pour la prévention de la corruption, des lignes directrices sur les conflits d'intérêts concernant la conduite attendue des procureurs en dehors de leurs fonctions ; (ii) que ces lignes directrices soient accompagnées de règles claires de mise en œuvre et de sanction et soient rendues publiques (paragraphe 199) ;**
- xv. afin de prévenir les conflits d'intérêts, que des règles ou lignes directrices claires soient introduites pour les situations dans lesquelles des procureurs rejoignent le secteur privé (paragraphe 207) ;**
- xvi. que (i) une politique de dépistage et de gestion des risques et vulnérabilités sur le plan de la corruption dans le ministère public soit élaborée et rendue publique, et que (ii) le Procureur général public et/ou le Conseil des Procureurs publics soient dotés de la compétence de base et des moyens requis pour gérer cette politique et coopérer avec les autres institutions pertinentes, y compris la Commission pour la prévention de la corruption, dans sa surveillance et sa mise en œuvre (paragraphe 217) ;**
- xvii. que tous les procureurs bénéficient de mesures de formation et de services de conseil pertinents sur l'éthique et l'intégrité (paragraphe 230) ;**
- xviii. que (i) une stratégie de communication du ministère public soit adoptée et que (ii) une formation pertinente soit dispensée (paragraphe 231) ;**

*Concernant toutes les catégories de personnes soumises à l'évaluation*

- xix. afin de s'assurer que la Commission pour la prévention de la corruption ait des moyens suffisants pour s'acquitter efficacement de ses tâches à l'égard des parlementaires, des juges et des procureurs, que ses ressources financières et humaines affectées aux déclarations de patrimoine, au lobbying et aux conflits d'intérêts soient renforcés en priorité** (paragraphe 232).

234. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités slovènes à remettre un rapport sur les mesures adoptées en vue de mettre en œuvre les recommandations ci-dessus d'ici le 30 avril 2014. Ces mesures seront évaluées par le GRECO à travers sa procédure de conformité spécifique.

235. Le GRECO invite les autorités slovènes à autoriser, à leur meilleure convenance, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

---

## Le GRECO

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

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

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

---