



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 12 décembre 2014
Publication : 18 mars 2015

Public
Greco RC-IV (2014) 2F

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption
des parlementaires, juges et procureurs

RAPPORT DE CONFORMITÉ

SLOVÉNIE

Adopté par le GRECO lors de sa 66^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 8-12 décembre 2014)

F
O
U
R
T
H

E
V
A
L
U
A
T
I
O
N

R
O
U
N
D

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités slovènes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la Slovaquie qui a été adopté par le GRECO lors de sa 57^e Réunion plénière (15-19 octobre 2012) et rendu public le 30 mai 2013, suite à l'autorisation de la Slovaquie ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 1F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO est axé sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs.
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités slovènes ont soumis un rapport de situation contenant des informations relatives aux mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 1er juillet 2014 et a servi, avec les informations fournies par la suite, de base au Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé la Belgique (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et la Croatie (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Frederik DECRUYENAERE, Attaché au Service des infractions et procédures particulières, Service public fédéral Justice (SPF Justice), au titre de la Belgique et M. Dražen JELENIĆ, Procureur général adjoint, au titre de la Croatie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé 19 recommandations à la Slovaquie dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-dessous.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé 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.*
7. Les autorités slovènes signalent que le service juridique et d'analyse du Conseil national a élaboré un projet de code de conduite à l'intention des membres du Conseil, lequel est actuellement examiné au sein des groupes d'intérêt qui font partie du Conseil national¹. Après réception de ces commentaires, la Commission des charges publiques et des immunités présentera un projet de code consolidé à la

¹ Le Conseil national est la deuxième Chambre du Parlement. Elle représente des groupes d'intérêt (employeurs, salariés, agriculteurs, artisans, commerçants, travailleurs non salariés, secteur non-économique) et les collectivités locales.

plénière du Conseil national. Le projet de code contient sept principes éthiques généraux ; en cas de violation de ces principes, la Commission des charges publiques et des immunités pourra évaluer la situation et rendre, si nécessaire, un avertissement précisant la violation, accompagnée d'une explication.

8. En ce qui concerne l'Assemblée nationale, un groupe de députés a enregistré un « projet de recommandation sur le Code de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (Code de déontologie)» (EPA 142-VII), qui a été transmis le 10 novembre 2014 pour examen à la Commission des charges publiques et des Elections de l'Assemblée nationale. Le projet de code comprend quatre principes généraux de déontologie, ainsi que des dispositions visant à assurer le contrôle de leur mise en œuvre. Les députés devraient ainsi signer, lors de leur entrée en fonctions, une déclaration selon laquelle ils s'engageraient à démissionner s'ils étaient reconnus coupables d'une violation grave du code par le Conseil du président de l'Assemblée nationale, soutenu par les présidents de tous les groupes parlementaires. En cas de violations moins graves, le Conseil, avec l'accord des présidents de groupes représentant plus de la moitié des députés, pourra expliquer au député concerné ce qui constituerait une conduite déontologique dans le cas d'espèce.
9. Le GRECO se félicite que des projets de codes de conduite soient actuellement examinés par les commissions pertinentes du Conseil national et de l'Assemblée nationale. Il note que ces textes en sont encore à un stade précoce de préparation et connaîtront probablement certains changements avant leur adoption. Ceci semble être le cas en particulier pour le code de déontologie de l'Assemblée nationale, qui a été présenté par un groupe de députés. Ce projet représente une première étape positive et inclut des dispositions visant concernant la future création d'un mécanisme de supervision. Toutefois, le GRECO signale que les normes éthiques sont quant à elles très générales et qu'il est peu probable qu'elles offrent des conseils suffisants sur la plupart des thèmes identifiés dans la recommandation. C'est pourquoi le GRECO encourage l'Assemblée nationale à prévoir, en complément du projet de code, des conseils plus détaillés sur les règles qu'il contient, et à s'assurer que le code et le document explicatif seront régulièrement mis à jour.
10. Les principes éthiques du projet de code de conduite des membres du Conseil national sont également de nature générale et le GRECO encourage le Conseil national à faire en sorte qu'ils soient complétés par des explications et conseils supplémentaires, afin d'en faciliter l'application. Des dispositions plus détaillées sont nécessaires en particulier s'agissant de certaines questions identifiées dans la recommandation, comme les conflits d'intérêts ou les contacts avec des tiers.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandations ii et iii.

12. *Le GRECO a recommandé :*
 - *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 (recommandation ii) ;*
 - *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 (recommandation iii).

13. Les autorités slovènes indiquent, en ce qui concerne la recommandation ii, que selon l'avis du Président de l'Assemblée nationale, les dispositions légales qui s'appliquent actuellement aux contacts des députés avec les lobbyistes sont suffisantes, mais que le respect de ces dispositions doit être renforcé. À cette fin, le président soutient l'établissement d'un conseiller spécialisé ayant pour mandat de surveiller l'intégrité et fournir des conseils en conséquence, conformément à la recommandation iii. Cependant, les travaux sur la mise en œuvre de ces recommandations ont été suspendus et transférés à la nouvelle Assemblée nationale élue le 13 juillet 2014. Le Président de la nouvelle Assemblée nationale partage l'opinion de son prédécesseur. Le Conseil national n'a quant à lui mis en œuvre aucune activité au titre des recommandations ii et iii.
14. S'agissant de la recommandation iii, la Commission pour la prévention de la corruption (CPC) a organisé une session de formation pour les membres du groupe parlementaire SMC, qui est actuellement le parti majoritaire de la coalition gouvernementale. Cette session a traité de questions relatives à l'intégrité, au lobbying, aux déclarations de patrimoine et à d'autres éléments de la loi relative à l'intégrité et à la prévention de la corruption. La CPC est en train d'établir des contacts similaires avec d'autres groupes parlementaires.
15. Afin d'accroître la transparence des procédures au sein de l'Assemblée nationale, des amendements à plusieurs lois ont été adoptés (loi modifiant la loi sur l'accès à l'information publique (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 23/14), ainsi que deux amendements à la loi sur les partis politiques (Journal officiel, n° 99/13 et 46/14)), et des travaux sont en cours pour modifier la législation secondaire et la supervision concernant l'assistance fournie par des experts aux parlementaires, suite à un rapport de mai 2014 de la Cour des comptes sur l'efficacité de la réglementation dans ce domaine.
16. Le GRECO regrette que la mise en œuvre des recommandations ii et iii n'ait pas encore commencé au sein des deux chambres. Les mesures indiquées sur la transparence de l'assistance fournie par des experts aux membres de l'Assemblée nationale sont bienvenues mais ne correspondent pas aux objectifs des recommandations. Aucune évaluation approfondie de la mise en œuvre des règles concernant les contacts des députés avec les lobbyistes, qui était demandée par la recommandation ii, n'a été réalisée dans l'une ou l'autre des chambres. Le GRECO rappelle que le Rapport d'Évaluation (Greco Eval IV Rep (2012) 1, paragraphe 72) exigeait notamment une clarification de la manière dont les règles relatives aux contacts avec les lobbyistes s'appliquent aux membres du Conseil national, qui sont spécifiquement élus pour représenter divers groupes d'intérêt.
17. En outre, le GRECO estime que la nomination – qui n'a d'ailleurs pas eu lieu – d'un conseiller spécialisé, conformément à la recommandation iii, ne serait pas une mesure de remplacement adéquate pouvant améliorer la conformité avec les règles qui s'appliquent aux contacts avec les lobbyistes. Le but des conseillers spécialisés est de fournir des informations pratiques, une formation et des conseils confidentiels aux parlementaires sur leurs devoirs et les dilemmes éthiques. Afin d'être des interlocuteurs crédibles et dignes de confiance, ces conseillers ne doivent donc jouer aucun rôle de surveillance. Enfin, le GRECO note qu'une formation a été organisée par la CPC pour les membres d'un groupe parlementaire. Celle-ci est bienvenue, mais de telles activités existaient déjà lors de l'adoption du rapport d'Évaluation.
18. Le GRECO conclut que les recommandations ii et iii n'ont pas été mises en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

19. Les autorités slovènes indiquent que plusieurs des recommandations du Rapport d'Évaluation concernant les juges demandent que le Conseil de la magistrature soit doté de nouvelles compétences et que cela nécessite des modifications à la loi sur les tribunaux et à la loi relative à la profession judiciaire. De même, plusieurs recommandations relatives aux procureurs supposent que le Conseil national des procureurs et le Procureur général public soient dotés de nouvelles compétences, qui doivent être prévues dans les modifications à la loi relative au ministère public. Un cadre logique et un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations du GRECO ont été adoptés en août 2013 par le gouvernement, en coopération avec la CPC, la Cour suprême, le Bureau du Procureur d'État suprême et le Conseil des procureurs publics. Conformément à ce plan, des groupes de travail ont été établis en septembre 2013 et ont préparé des projets d'amendements aux lois susmentionnées. Or, à cette époque, le gouvernement n'était pas en mesure d'examiner leurs propositions car il n'avait qu'un mandat limité pour traiter les affaires courantes.
20. A la suite des élections législatives et de la formation d'un nouveau gouvernement en septembre 2014, les projets d'amendements ont été retravaillés. Suite à leur approbation par le gouvernement, il est prévu qu'ils soient transmis au Parlement avant la fin 2014 pour une adoption en procédure accélérée. Outre certaines dispositions spécifiques directement liées à certaines recommandations, qui seront évoquées ci-dessous, les projets d'amendements prévoient la création de nouvelles commissions d'éthique et d'intégrité au sein du Conseil de la magistrature et du Conseil national des procureurs. Ces commissions auront pour mission d'émettre des positions de principe relatives à des violations des codes d'éthique et d'adopter des recommandations et lignes directrices sur le respect des normes éthiques et d'intégrité, les conflits d'intérêts et les situations dans lesquelles des (anciens) juges et procureurs ont rejoint le secteur privé. En outre, elles suivront, compileront et proposeront des activités de formation dans le domaine de l'éthique et de l'intégrité. Les projets d'amendements sont conçus de telle manière à fournir un cadre juridique explicite à un système permettant une évolution organique des standards déontologiques.
21. En ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations pour lesquelles aucune modification législative n'est nécessaire, des groupes de travail ont été mis en place, entre la CPC, la Cour suprême et le Conseil de la magistrature d'une part et entre la CPC, le Bureau du Procureur suprême de l'État et le Conseil national des procureurs d'autre part.

Recommandation iv.

22. *Le GRECO a recommandé 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.*
23. Les autorités slovènes signalent que les projets d'amendements à la loi sur les tribunaux évoqués ci-dessus donneront compétence explicite au Conseil de la magistrature pour adopter des critères détaillés de sélection des juges, avec l'accord du ministère de la Justice. Le projet d'amendements à la loi relative à la profession judiciaire prévoit de manière plus détaillée les critères matériels de base (expertise, qualités personnelles, savoir-faire et compétences) et les méthodes générales par lesquelles ces critères peuvent être évalués. Afin d'assurer la transparence de la procédure de sélection, il est envisagé que des minutes soient prises pendant le processus de sélection. En attendant, le Conseil de la

magistrature a adopté le 14 novembre 2013 des critères détaillés de qualité de la performance judiciaire aux fins de l'évaluation des juges².

24. Le GRECO salue l'adoption par le Conseil de la magistrature de critères de qualité de la performance judiciaire. Ce document contient des conseils détaillés, qui semblent remplir l'objectif d'une évaluation plus uniforme, prévisible et transparente de la performance des juges, comme demandé par la recommandation. Le GRECO prend également note des travaux législatifs en cours visant à permettre au Conseil de la magistrature d'adopter des critères plus détaillés pour la sélection des juges.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

26. *Le GRECO a recommandé 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.*
27. Les autorités slovènes expliquent que la Cour suprême a proposé au ministère de la Justice que le Président de la Cour suprême soit élu par les juges de la Cour et non plus par le Parlement. Le ministère n'a pas repris cette proposition dans les projets d'amendements aux lois pertinentes, afin de ne pas retarder leur adoption. Etant donné que des changements dans la procédure de nomination des juges de la Cour suprême auraient des conséquences significatives sur la séparation des pouvoirs, il convient de prendre dûment en compte la légitimité et la transparence de la procédure. Cette question sera donc examinée lors d'une possible future réforme du système judiciaire de la Slovénie. Le Conseil de la magistrature soutient pour sa part une réforme de la procédure de nomination des juges de la Cour suprême et a exprimé sa disponibilité pour participer activement à toute future réforme législative dans ce domaine.
28. Le GRECO prend note de la raison évoquée par les autorités pour ne pas réformer à ce stade la procédure de nomination des juges de la Cour suprême. C'est une raison de calendrier et d'opportunité et, partant, des consultations sur le fond de la question n'ont pas été menées à terme. Le GRECO rappelle qu'il s'était inquiété dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 117) que les récentes nominations de juges de la Cour suprême avaient donné lieu à des débats politiques houleux au Parlement et avaient conforté le sentiment des Slovènes que les juges sont sous l'influence des politiques. Compte tenu des normes internationales, en particulier la Recommandation CM/Rec (2010) 12 du Comité des Ministres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités selon laquelle les nominations judiciaires fondées sur des considérations politiques ne sont manifestement pas recevables, le GRECO invite les autorités slovènes à tenir dûment compte de cette recommandation.
29. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

30. *Le GRECO a recommandé 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.*

² <http://www.sodnisvet.si/images/stories/datoteke/criteria-quality-judicial-performance.pdf>

31. Les autorités slovènes indiquent que le Conseil de la magistrature a adopté, le 29 mai 2014, une décision selon laquelle elle tiendrait compte du Code d'éthique judiciaire, adopté le 8 Juin 2001 par l'Assemblée générale de l'Association slovène des juges, lorsqu'elle prendrait des positions de principe concernant l'éthique et l'intégrité des juges, y compris en ce qui concerne les incompatibilités. Ces positions seront publiées sur le site web du Conseil de la magistrature. Le Conseil a également recommandé que tous les juges respectent les principes énoncés dans le Code d'éthique judiciaire. Cette recommandation a également été publiée sur le site web du Conseil de la magistrature. Les recommandations et positions du Conseil serviront d'exemples et conseils pratiques de conduites (in)acceptables. En outre, les projets d'amendements législatifs présentés ci-dessus donneront au Conseil de la magistrature la compétence explicite d'adopter un code de conduite destiné à l'ensemble des juges.
32. Le GRECO prend note des informations communiquées et se félicite de l'intention de donner compétence explicite au Conseil de la magistrature d'adopter un code de conduite couvrant l'ensemble des juges. Les avis et recommandations que le Conseil a commencé à adopter et à publier sur son site web sont également des points positifs, mais cette activité n'en est qu'à ses débuts. Il n'en reste pas moins qu'un code de conduite général et renouvelé s'appliquant à tous les juges n'est pas encore en préparation.
33. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandations vii and ix.

34. *Le GRECO a recommandé :*
- *(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 (recommandation vii) ;*
 - *(i) que 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 (ii) que 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 (recommandation ix) ;*
35. Les autorités slovènes soulignent que, afin d'obtenir une vue d'ensemble des différents dilemmes moraux et éthiques que les juges rencontrent dans le cadre de leur travail ou en dehors de leur vie professionnelle, la CPC a proposé d'élaborer une enquête en ligne auprès des juges. L'enquête a été élaborée en collaboration avec des représentants de la Cour suprême, du Conseil de la magistrature, du tribunal de district de Celje et de l'Association slovène des juges. Elle s'est également concentrée sur l'attention accordée par les autorités judiciaires, à savoir les présidents des tribunaux et le Conseil de la magistrature, à la résolution de ces dilemmes, et sur les procédures existantes et les améliorations possibles dans ce domaine. L'enquête a été réalisée en mars-avril 2014 auprès de tous les juges en Slovénie³. Ses résultats ont été présentés aux juges pendant la formation mentionnée à la recommandation x ci-dessous, et durant une réunion entre la CPC, la Cour suprême, le Conseil de la magistrature et le tribunal de district de Celje qui

³ Parmi les 958 juges slovènes, 218 ont participé à l'enquête.

s'est tenue en mai 2014. La CPC est en train de préparer un plan d'action sur les mesures à prendre pour élaborer des lignes directrices sur les conflits d'intérêts, et pour développer une politique de détection et de gestion des risques et des vulnérabilités à la corruption dans le système judiciaire. D'autre part, les projets d'amendements à la loi sur les tribunaux et à la loi relative à la profession judiciaire évoqués au paragraphe 20 donneront à la future commission d'éthique et d'intégrité du Conseil de la magistrature la compétence d'adopter des principes directeurs relatifs aux conflits d'intérêts portant à la fois sur l'exercice des fonctions et sur la conduite attendue en dehors des tribunaux.

36. Le GRECO se félicite de l'enquête en ligne réalisée, qui constitue une bonne première étape en vue de déterminer les enjeux éthiques réels rencontrés par les juges dans leurs vies professionnelles et personnelles. Les résultats de cette enquête fourniront sans aucun doute des informations utiles pour élaborer des principes directeurs et des politiques appropriés, comme l'exigent les recommandations. Il ne semble pas cependant que des lignes directrices sur la conduite en dehors du tribunal, telles qu'elles sont demandées par la recommandation vii, et qu'une politique sur la détection et la gestion des risques de corruption, telle qu'elle est exigée par la recommandation ix, soient en cours d'élaboration à ce jour. Le GRECO ne peut pas conclure pour cette raison que les recommandations ont été, ne serait-ce que partiellement, mises en œuvre.
37. Le GRECO conclut que les recommandations vii et ix n'ont pas été mises en œuvre.

Recommandation viii.

38. *Le GRECO a recommandé, 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.*
39. Les autorités slovènes font référence aux informations fournies au titre du paragraphe 20. La future commissions d'éthique et d'intégrité du Conseil de la magistrature sera compétente pour adopter des lignes directrices relatives aux mesures organisationnelles internes devant être prises par les tribunaux dans les cas où des (anciens) juges ont rejoint le secteur privé.
40. Le GRECO prend note des informations communiquées et du fait que des règles/lignes directrices correspondant aux objectifs de la recommandation n'aient pas encore été développées.
41. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation x.

42. *Le GRECO a recommandé 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.*
43. Les autorités slovènes signalent que le 4 avril 2014, à l'initiative du Conseil de la magistrature, le Centre de formation judiciaire, qui relève du ministère de la Justice, a organisé un séminaire d'une journée sur l'éthique et l'intégrité des juges. Ce séminaire, qui a réuni 94 participants, a traité de sujets tels que « l'importance de l'éthique et de l'intégrité pour les juges et les critères de sélection des juges », « la corruption dans le système judiciaire : analyse de la situation » et « le Code d'éthique judiciaire ». L'Association slovène des juges a également organisé, en coopération avec le Centre, une table ronde sur « l'éthique et l'intégrité judiciaires » à l'occasion des « Journées de la magistrature slovène » les 6-7 juin

2014, avec la participation du Président de la Cour suprême et du Procureur d'État suprême. Les autorités font également référence à une douzaine d'autres activités de formation ayant eu lieu en 2013-2014 sur des sujets divers et à l'attention d'un public varié, à tous les niveaux de la magistrature et du ministère public. Suivant une recommandation du Conseil de la magistrature, toutes les mesures de formation à l'attention de la magistrature en 2014 ont comporté des conférences sur l'éthique et l'intégrité. Le Conseil de la magistrature a recommandé que des activités de formation en petits groupes soient organisées durant les prochaines années dans les tribunaux supérieurs afin de susciter le débat. Le Conseil de la magistrature, le Centre de formation judiciaire et le ministère de la Justice ont également convenu que le programme de formation de la magistrature pour 2015 traitera de thèmes relatifs à l'éthique et à l'intégrité. Enfin, s'agissant des services de conseil, le Conseil de la magistrature fait référence à sa participation dans l'enquête en ligne conduite par la CPC (voir paragraphe 35). Les résultats de cette enquête contribueront également à déterminer les rôles et responsabilités respectifs des différents organes dans l'offre de conseils sur les questions d'éthique et d'intégrité.

44. Le GRECO prend note des activités de formation sur l'éthique et l'intégrité ont été organisées pour les juges en 2013-2014. Il convient que des sessions de formation regroupant un petit nombre de participants, organisées dans plusieurs tribunaux de Slovénie, seraient une façon judicieuse de s'assurer que les juges reçoivent une formation appropriée. Il espère que des mesures seront prises pour que cette formation soit dispensée à intervalles réguliers également après 2015. Le GRECO rappelle que la recommandation exige également que des services de conseil appropriés soient mis en place, afin d'aider les juges à déterminer la marche à suivre lorsqu'ils sont confrontés à des situations concrètes qui pourraient être incompatibles avec les normes judiciaires. Aucune mesure concrète ne semble encore avoir été prise à cet égard.
45. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xi.

46. *Le GRECO a recommandé 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.*
47. Les autorités slovènes rappellent que cette recommandation était fondée sur le fait que la responsabilité du ministère public avait été transférée du ministère de la Justice au ministère de l'Intérieur (voir Rapport d'Évaluation, paragraphe 181). Le GRECO craignait que dans la situation spécifique de la Slovénie, où le niveau de confiance du public dans le ministère public était très faible, ce transfert dégrade encore davantage son image publique et conforte le sentiment du citoyen que les procureurs sont l'objet d'influences indues. Le transfert a été effectivement inversé par le nouveau gouvernement en 2013 (article 3, paragraphe 2, alinéas 2 et 3 de la loi ZVRS-G, Journal officiel de la République de Slovénie n° 21/2013 du 13 mars 2013⁴ et article 6 de la loi ZDU-1G, Journal officiel n° 47/2013 du 31 mai 2014⁵).
48. Le GRECO se félicite que la responsabilité du ministère public ait été transférée au ministère de la Justice. Compte tenu des graves préoccupations qui avaient été soulevées dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 181-182) sur le pouvoir

⁴ <http://www.uradni-list.si/1/content?id=112304>

⁵ <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20131783>

acquis par le ministère de l'Intérieur sur le ministère public, un retour *au statu quo ante* est encore plus appréciable que les mesures préconisées dans la recommandation.

49. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xii.

50. *Le GRECO a recommandé 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.*
51. Les autorités slovènes indiquent que le Procureur général a publié, en octobre 2012, un certain nombre de lignes directrices générales suite à la politique de poursuites adoptée en juin 2012. Ces lignes directrices portent sur : les conditions, la procédure et les sanctions proposées en cas de marchandage judiciaire, les sanctions proposées en cas d'aveu de culpabilité, les sanctions en général, le pouvoir discrétionnaire en cas de disproportion entre les infractions de moindre importance et les conséquences des poursuites pénales, les conditions et les circonstances de l'abandon des poursuites pénales, la médiation dans les affaires pénales et la notification des affaires d'une portée publique plus large. Toutes les lignes directrices, ainsi que la nouvelle politique de poursuites, sont publiées sur le site web du Bureau du Procureur général⁶. La mise en œuvre de la politique de poursuites est supervisée par le Bureau du Procureur général. Les autorités soulignent que ces lignes directrices sont de nature générale, car toute interférence dans les décisions d'un procureur, même de la part de ses supérieurs, est strictement interdite.
52. Le GRECO prend note des instructions adoptées par le Procureur général, qui, selon lui, devraient fournir des directives appropriées qui aideront les procureurs à mettre en œuvre plusieurs aspects de la nouvelle politique de poursuites à propos desquels des incertitudes avaient été exprimées dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 195). Le GRECO note également que ces instructions ont été publiées sur le site web du Bureau du Procureur général, qui supervise leur mise en œuvre.
53. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiii.

54. *Le GRECO a recommandé 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.*
55. Les autorités slovènes expliquent qu'un groupe de travail spécial de procureurs a été formé en août 2013 afin d'analyser les recommandations du GRECO, en étroite coopération avec la CPC, et d'élaborer des propositions concernant les normes de conduite professionnelle et assorties d'exemples pratiques. Le groupe a déterminé que des modifications préalables à la loi relative au ministère public étaient nécessaires pour adopter ces normes. Ce travail législatif renvoie aux informations contenues au paragraphe 20, selon lesquelles le projet d'amendements à la loi relative au ministère public donnera compétence explicite au Conseil des procureurs publics pour adopter un code de conduite pour tous les procureurs. S'agissant du

⁶ http://www.dt-rs.si/sl/informacije_za_medije/114/

Conseil des procureurs publics, sa future Commission d'éthique et d'intégrité aura pour rôle de formuler des recommandations sur la mise en œuvre des normes et conduite, ainsi que des positions de principe sur des violations du code.

56. Le GRECO prend note de la position des autorités slovènes selon lesquelles des modifications législatives préalables sont nécessaires pour la mise en œuvre de cette recommandation. Il regrette que des travaux préliminaires sur les normes de conduite proposées, y compris des exemples pratiques, n'aient pas encore commencé dans l'intervalle.
57. Le GRECO conclut que la recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandations xiv, xv et xvi.

58. *Le GRECO a recommandé :*
- *(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 ; et (ii) que ces lignes directrices soient accompagnées de règles claires de mise en œuvre et de sanction et soient rendues publiques (recommandation xiv) ;*
 - *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 (recommandation xv) ;*
 - *(i) que 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 (ii) que 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 (recommandation xvi).*
59. Les autorités slovènes font référence aux informations présentées aux paragraphes 20 et 55, selon lesquelles la mise en œuvre de ces recommandations était soumise à des modifications législatives préalables. Le projet d'amendements à la loi relative au ministère public donnera compétence explicite au Procureur général public de préparer et d'adopter une politique de dépistage et de gestion des risques et vulnérabilités sur le plan de la corruption dans le ministère public, tandis que le Conseil des procureurs publics devra donner son accord à cette politique et pourra en suggérer des mises à jour. Entre-temps, la CPC prépare une enquête en ligne analogue à celle qui a été menée pour le pouvoir judiciaire (voir le paragraphe 35) et qui devrait être réalisée dans le bureau du procureur du district de Celje. Cette enquête devrait être prête d'ici fin février 2015 et ses résultats seront utilisés notamment pour élaborer la politique prévue dans la recommandation xvi.
60. Le GRECO se félicite du fait que le Procureur général public et le Conseil des procureurs publics seront expressément compétents afin de développer une politique de dépistage et de gestion des risques et vulnérabilités sur le plan de la corruption dans le ministère public. Il se félicite également qu'une enquête en ligne sera menée auprès des procureurs et considère qu'il s'agit d'une étape préliminaire utile pour déterminer les défis éthiques réels rencontrés par les magistrats dans leurs vies professionnelles et personnelles. Il est convaincu que les résultats de cette enquête fourniront des renseignements précieux qui permettront d'élaborer des directives sur les conflits d'intérêts, notamment lorsque les procureurs

rejoignent le secteur privé, ainsi que la politique susmentionnée sur la détection et la gestion des risques de corruption, telle qu'elle est demandée par les recommandations xiv, xv et xvi respectivement. Toutefois, étant donné que le processus d'élaboration de ces instruments n'a pas encore commencé, le GRECO ne peut pas conclure que les recommandations ont été, ne serait-ce que partiellement, mises en œuvre.

61. Le GRECO conclut que les recommandations xiv, xv et xvi n'ont pas été mises en œuvre.

Recommandation xvii.

62. *Le GRECO a recommandé que tous les procureurs bénéficient de mesures de formation et de services de conseil pertinents sur l'éthique et l'intégrité.*
63. Les autorités slovènes font référence aux informations concernant les activités de formation soumises au paragraphe 41, qui s'appliquent également aux procureurs. S'agissant des services de conseil, elles mentionnent que des activités sont en cours, allant de la supervision du travail des procureurs par des experts à des discussions portant sur des questions non résolues relatives à l'administration des poursuites pénales. Toutefois, ces activités ne peuvent pas être isolées ou décrites de manière spécifique.
64. Le GRECO prend note des activités de formation portant sur l'éthique et l'intégrité organisées en 2013-2014. Il compte que des activités similaires seront proposées aux procureurs en 2015 et au cours des prochaines années. En ce qui concerne les activités de conseil, cependant, les informations fournies sont très générales. Il ne semble pas que des mesures aient été prises pour répondre au besoin de davantage de conseils et d'orientations exprimé par des procureurs dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 230).
65. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii.

66. *Le GRECO a recommandé que (i) une stratégie de communication du ministère public soit adoptée et que (ii) une formation pertinente soit dispensée.*
67. Les autorités slovènes expliquent qu'aucune stratégie officielle de communication publique n'a été adoptée, en raison notamment d'un manque de ressources, mais que des mesures ont été prises pour augmenter la fréquence et la qualité des apparitions publiques des procureurs dans le but d'informer le public sur le rôle du ministère public en général et sur des affaires pénales pour lesquelles un intérêt du public a été signalé. En outre, une formation spéciale sur les relations publiques et les apparitions publiques est incluse dans le programme de formation des chefs et des directeurs des bureaux des procureurs. Cette formation est obligatoire pour tous les chefs et les directeurs (et leurs adjoints) récemment nommés. Une autre formation (facultative) sur les apparitions publiques, mettant l'accent sur des questions relevant de la compétence du système judiciaire, a été fournie à d'autres procureurs et juges par le Centre de formation judiciaire.
68. Le GRECO prend note des informations communiquées et se félicite que les chefs et les directeurs des bureaux de procureurs soient tenus de suivre une formation obligatoire sur la communication. Toutefois, étant donné l'ampleur des problèmes de communication et l'image négative du ministère public mentionnée dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 231), il reste clairement encore beaucoup à faire pour résoudre ce problème. Outre la formation sur la façon de communiquer avec

le public, des orientations doivent également être fournies sur la nature de ce qui doit être communiqué, et quand, ainsi que sur la façon de trouver un juste équilibre entre la confidentialité de la procédure pénale et la recherche d'une plus grande transparence. Par ailleurs, le GRECO rappelle qu'une stratégie de communication publique joue un rôle déterminant dans l'amélioration de l'image du ministère public. Une telle stratégie peut fixer des objectifs souhaitables, coordonner des activités et des ressources pour les atteindre, créer un climat d'ouverture et démontrer que le ministère public est prêt à prendre des mesures pour changer la perception négative dont il fait l'objet. Enfin, le GRECO espère que la question du manque de ressources évoquée par les autorités sera abordée.

69. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption concernant toutes les catégories de personnes soumises à l'évaluation

Recommandation xix.

70. *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 a recommandé que ses ressources financières et humaines affectées aux déclarations de patrimoine, au lobbying et aux conflits d'intérêts soient renforcées en priorité.*

71. Les autorités slovènes signalent qu'en 2012, lorsque le Rapport d'Évaluation a été adopté, le budget de la CPC était de 1 886 841,44 EUR. En 2013, il était de 1 716 719,11 EUR et, en 2014, de 1 782 024,59 EUR. En outre, la CPC a dû rendre au budget de l'État la somme de 175 052,61 EUR, ce qui porte le budget final de la CPC en 2014 à 1 606 971,98 EUR. Le budget prévu pour 2015 est de 1 626 500 EUR. Le 5 février 2014, le gouvernement a accordé des fonds supplémentaires à la CPC⁷ afin de mettre en œuvre les mesures prévues dans le Programme d'action du gouvernement de la République de Slovénie pour la prévention de la corruption⁸, à savoir 44 000 EUR les salaires, 15 000 EUR pour l'achat d'équipement et 10 000 EUR pour l'achat d'actifs incorporels. Ces montants sont déjà inclus dans le budget total déclaré pour 2014.

72. Le GRECO regrette que le budget de la CPC ait diminué, et non augmenté, depuis 2012. Il est clair que cette réduction budgétaire affaiblit encore davantage la capacité de la CPC à s'acquitter de ses tâches et à prendre des mesures appropriées pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Le GRECO invite instamment les autorités slovènes à faire en sorte que la CPC soit suffisamment équipée pour fonctionner correctement, car il s'agit d'une mesure essentielle dans la mise en œuvre d'autres recommandations contenues dans le présent rapport.

73. Le GRECO conclut que la recommandation xix n'a pas été mise en œuvre.

⁷ Sklep Vlade RS, št. 41012-9/2014/2, http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/vlada_zaradi_posledi_c_zledoloma_novelirala_uredbo_o_trosarinah_in_zagotovila_dodatna_sredstva_v/

⁸ <http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/SOJ/word/MNZ-VRS-PK-marec2014.pdf>

III. CONCLUSIONS

74. **À la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que la Slovénie n'a mis en œuvre de façon ou traité de manière satisfaisante que deux des dix-neuf recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième cycle.** Parmi les autres recommandations, cinq ont été partiellement mises en œuvre et douze n'ont pas été mises en œuvre.
75. Plus spécifiquement, la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation xi a été traitée de manière satisfaisante, les recommandations i, iv, x, xvii et xviii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii, v, vi, vii, viii, ix, xiii, xiv, xv, xvi et xix n'ont pas été mises en œuvre.
76. En ce qui concerne les parlementaires, l'examen de projets de code de conduite au sein du Conseil national et de l'Assemblée nationale sont des évolutions positives notables. Cependant, aucune mesure pertinente n'a été prise en ce qui concerne les règles relatives aux contacts des parlementaires avec les lobbyistes et la fourniture d'une formation et de conseils accrus aux parlementaires et aux membres du Conseil national. Cette situation est en partie due au fait que les élections à l'Assemblée nationale ont eu lieu le 13 juillet 2014. Les travaux sur la mise en œuvre des recommandations ont été suspendus durant la période qui a précédé les élections, jusqu'à ce que la nouvelle Assemblée nationale se saisisse de la question. Le Conseil national n'était pas concerné par les élections, mais n'a pas encore traité les questions relatives aux contacts avec les lobbyistes et à la fourniture d'une formation et de conseils à ses membres.
77. En ce qui concerne les juges et les procureurs, la situation générale est également loin d'être satisfaisante. Il convient néanmoins de se féliciter que la responsabilité du ministère public ait été transférée du ministère de l'Intérieur au ministère de la Justice. Le Procureur général a également adopté un certain nombre d'instructions sur la nouvelle politique pénale et des activités de formation relatives à l'éthique, l'intégrité et la communication ont été organisées pour des juges et des procureurs. Force est de constater, cependant, que les réformes concernant la plupart des questions abordées dans les recommandations sont encore à un stade initial. Les autorités slovènes sont d'avis que des modifications législatives sont une condition préalable à la mise en œuvre de la plupart des recommandations relatives aux juges et aux procureurs. Le processus de préparation de ces amendements a connu des retards en raison des élections législatives et au fait que, avant les élections, le gouvernement n'avait qu'un mandat limité pour traiter les affaires les plus pressantes. Le GRECO note toutefois que le processus de réforme a repris sous le gouvernement actuel. En outre, trop peu a été fait pour traiter les recommandations qui ne nécessitent pas de modifications législatives, par exemple en ce qui concerne la fourniture d'une formation et de conseils adéquats et suffisants sur les questions d'intégrité destinée aux juges et aux procureurs ou l'élaboration d'une stratégie de communication pour le ministère public. De même, une action plus déterminée aurait pu être menée pour que le processus législatif soit accompagné d'une réflexion sur les défis éthiques auxquels le pouvoir judiciaire est actuellement confronté. L'enquête en ligne menée auprès des juges est une étape préliminaire utile, mais peu de progrès a été accompli dans la préparation des différents instruments juridiques non contraignants requis par plusieurs recommandations. Les autorités judiciaires et celles chargées des poursuites devraient prendre davantage d'initiatives dans ce processus très important, à l'image de l'action plus proactive la Commission pour la prévention de la corruption et du ministère de la Justice. Quant à la Commission elle-même, le GRECO regrette que ses ressources aient encore diminué depuis l'adoption du rapport d'évaluation, contrairement à la recommandation la concernant. Le GRECO rappelle qu'il est

essentiel de veiller à ce que la Commission ait les moyens suffisants pour mener à bien ses missions en matière de prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et mettre en œuvre les autres recommandations contenues dans son rapport.

78. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le très faible niveau actuel de conformité avec les recommandations est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur du GRECO. Le GRECO décide, par conséquent, d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 (i) concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation mutuelle, et demande au Chef de la délégation de la Slovénie de fournir un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations qui n'ont pas été suivies d'effet (c'est-à-dire les recommandations i à x et xiii à xix) dès que possible, mais au plus tard le 30 juin 2015.
79. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Slovénie à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.