



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 2 décembre 2016  
Publication: 15 février 2017

Public  
Greco RC4(2016)14

## QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

## DEUXIEME RAPPORT DE CONFORMITE INTERIMAIRE SLOVENIE

Adopté par le GRECO lors de sa 74<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 28 novembre - 2 décembre 2016)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la Slovénie a été adopté le GRECO à l'occasion de sa 57<sup>e</sup> Réunion plénière (15-19 octobre 2012) et rendu public le 30 mai 2013, suite à l'autorisation de la Slovénie ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 1F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Dans son Rapport de Conformité adopté lors de sa 66<sup>e</sup> Réunion plénière (8-12 décembre 2014), le GRECO concluait que la Slovénie avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante seules deux des dix-neuf recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Quatrième cycle. Au vu de ce résultat, le GRECO avait jugé ce très faible niveau de mise en œuvre des recommandations « globalement insuffisant », au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Il avait par conséquent décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 i), concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation et avait demandé au Chef de la Délégation de la Slovénie de lui remettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations qui n'avaient pas été suivies d'effet, c'est-à-dire les recommandations i à x et xiii à xix, au plus tard le 30 juin 2015, conformément au paragraphe 2 i) de cet article.
3. Dans le Rapport de Conformité *intérimaire* ([Greco RC-IV \(2015\) 8F](#)), adopté lors de sa 69<sup>ème</sup> Réunion plénière (16 octobre 2015), le GRECO avait conclu que la Slovénie avait accompli des progrès tangibles, étant donné que les recommandations iv, vi, xi et xii avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, x, xiii, xvii et xviii avaient été mises en œuvre partiellement et les recommandations ii, iii, v, vii, viii, ix, xiv, xv, xvi et xix n'avaient toujours pas été mises en œuvre. Par conséquent, le GRECO réitérait sa conclusion selon laquelle le niveau de conformité avec les recommandations était globalement insuffisant au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii a), le GRECO avait attiré l'attention du Chef de la Délégation de la Slovénie sur le fait que les recommandations en question n'avaient pas été respectées et sur la nécessité de prendre des mesures déterminées afin d'accomplir des progrès supplémentaires dès que possible. En outre, conformément à l'article 31 paragraphe 8.2, tel que révisé, de son Règlement intérieur, le GRECO demandait au Chef de la Délégation de la Slovénie de remettre, au tard le 31 juillet 2016, un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Ces informations ont été communiquées le 29 juillet et complétées les 17 août et 11 novembre 2016.
4. Le présent Deuxième Rapport de Conformité *intérimaire* évalue les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en souffrance depuis le précédent Rapport *intérimaire* (recommandations i à iii, v, vii à x et xiii à xix) et fait une évaluation globale du niveau de conformité de la Slovénie avec ces recommandations.
5. Le GRECO a chargé la Belgique et la Croatie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs désignés sont M. Ricardo PARRONDO RAMOS, Attaché au Service de la Politique Criminelle, Direction générale de la Législation, des Libertés et des Droits fondamentaux, Service public fédéral de la Justice (SPF Justice), au titre de la Belgique et M. Dražen JELENIĆ, Procureur général adjoint, au titre de la Croatie. Le Secrétariat du GRECO leur a prêté assistance pour rédiger le présent Rapport de Conformité.

## II. **ANALYSE**

### *Prévention de la corruption des parlementaires*

#### **Recommandation i.**

6. *Le GRECO avait recommandé i) qu'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 ii) qu'aux fins de l'effectivité de ces normes, un mécanisme crédible de surveillance et de sanction soit conçu.*
7. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité *intérimaire*. Dans le Rapport de Conformité, les autorités slovènes avaient déjà indiqué que des projets de codes de déontologie étaient en cours d'examen par les commissions pertinentes du Conseil national et de l'Assemblée nationale. Il avait par ailleurs salué ces projets qui constituaient une première étape positive, et avait invité les autorités à finaliser ces codes et à les adopter, ainsi qu'à élaborer des mécanismes de surveillance et de sanction appropriés. Selon le Rapport de Conformité *intérimaire*, des consultations étaient engagées avec les groupes parlementaires afin de convenir du contenu et de la procédure d'adoption du Code de déontologie. Le GRECO avait salué l'adoption d'un Code de déontologie pour les membres du Conseil national ; toutefois ce Code n'était pas considéré suffisamment détaillé en ce qui concerne les conflits d'intérêt, la surveillance et les sanctions.
8. Les autorités slovènes font savoir à présent qu'un Groupe de travail spécial, qui sera conduit par le Président de l'Assemblée nationale, va être mis en place pour assurer la coordination des négociations sur le Règlement intérieur de l'Assemblée. Elles indiquent que ces amendements, s'ils sont adoptés, influenceront de manière significative les normes éthiques.
9. Le GRECO prend note des aménagements en cours à l'Assemblée nationale pour rédiger un code d'éthique. Il regrette que le processus n'en soit encore qu'aux prémices ; un Groupe de travail a été créé mais la rédaction du texte n'a pas encore été lancée. Il invite les autorités à poursuivre leur travail à cet égard. Il déplore aussi qu'aucune information nouvelle n'ait été communiquée sur les développements au Conseil National en ce qui concerne le Code de déontologie.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

11. *Le GRECO avait 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.*
12. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu à l'absence de mise en œuvre de ces recommandations dans le Rapport de Conformité.
13. Les autorités slovènes font savoir à présent que l'Assemblée nationale continue de penser que les dispositions juridiques qui encadrent la notification des contacts avec les lobbyistes sont suffisantes et connues des députés. Cependant, selon l'Assemblée nationale, il est nécessaire de renforcer la surveillance de l'application des dispositions juridiques. À cette fin, l'Assemblée pense que la Commission de

prévention de la corruption est l'autorité compétente pour mener à bien une évaluation afin d'apprécier s'il y a lieu ou non d'apporter des modifications.

14. Le GRECO regrette que l'on n'ait pas évalué l'efficacité des règles concernant les contacts avec les lobbyistes comme le prescrit la recommandation. Cette recommandation a été suscitée par les observations figurant dans le Rapport d'évaluation selon lesquelles, entre autres, les obligations des parlementaires au regard de ces règles ne sont pas claires (paragraphe 72) et que les dispositions d'application sont insuffisantes (paragraphe 73). Les éléments présentés par les autorités ne modifient pas cette évaluation. Le GRECO n'est pas en position de dire aux autorités slovènes quel organe de l'Etat devrait mener à bien l'évaluation ; toutefois il semblerait approprié d'opter en faveur d'une participation institutionnelle aussi large que possible (par exemple des organes gouvernementaux ainsi que l'Assemblée nationale elle-même).
15. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a toujours pas été mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

16. *Le GRECO avait recommandé en faveur des parlementaires et des membres du Conseil national, i) la mise en place 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 certaines situations et ii) la fourniture périodique d'informations et d'une formation spéciale sur l'éthique et l'intégrité.*
17. Il est rappelé que cette recommandation n'était pas jugée mise en œuvre dans le Rapport de Conformité *intérimaire*.
18. Les autorités déclarent que l'Assemblée nationale envisage de commencer à organiser une série de conférences et de débats à l'intention des députés et des agents, vers la fin de 2016, sur des sujets comme le lobbying, l'acceptation de cadeaux, les risques de corruption, la transparence, l'éthique et la moralité. Il est également prévu de réexaminer et, si nécessaire, de mettre à jour le contenu du Guide pour les députés fourni aux parlementaires au début de leur mandat, qui contient des informations sur leurs obligations en vertu de la loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption. Les autorités proposent par ailleurs qu'un futur code d'éthique encadre la nomination d'un conseiller pour l'Assemblée nationale, précise son mode de désignation et définisse ses missions et compétences. En ce qui concerne le Conseil national, une décision a été adoptée le 16 mars 2016, complétant la décision relative aux missions de ses commissions. La Commission de la fonction publique et de l'immunité a été mandatée pour fournir des conseils sur l'éthique et l'intégrité aux membres du Conseil national. Qui plus est, ce dernier a demandé à la Commission pour la prévention de la corruption (CPC) d'organiser une séance de formation sur l'éthique, l'intégrité et le lobbying en insistant notamment sur les contacts avec les lobbyistes. Le 8 août 2016, la CPC a fourni au Conseil national de la documentation sur le lobbying, les plans en faveur de l'intégrité et contre la corruption, ainsi que deux notes explicatives générales sur le lobbying, intéressant les membres du Conseil national. Par ailleurs, le 27 septembre 2016, des représentants de la CPC ont rencontré des membres de la Commission de la fonction publique et de l'immunité pour un échange de vues sur des questions d'intégrité et de lobbying. Au cours de la réunion, la nécessité d'éclaircir plusieurs problèmes relatifs au lobbying liés aux membres du Conseil a été mise en évidence. Il a donc été convenu que la CPC préparera un avis sur les problèmes de lobbying qui seront examinés avec les membres de la Commission lors d'une future réunion.
19. Le GRECO prend note des informations fournies. S'agissant du Conseil national, il salue la décision de mandater la Commission de la fonction publique et de

l'immunité pour fournir des conseils sur l'éthique et l'intégrité aux membres du Conseil. Il note cependant qu'il n'a pas été nommé de conseiller spécial pour les parlementaires. Par conséquent, cette partie de la recommandation a seulement été mise en œuvre partiellement. Les échanges avec la CPC et la fourniture de documentation, de formation et d'avis sur l'éthique, le lobbying et l'intégrité aux membres du Conseil national est un pas dans la bonne direction ; il n'en demeure pas moins que la deuxième partie de la recommandation exige des informations à intervalles réguliers et des formations également à l'intention de parlementaires. Jusqu'à ce que ces pratiques se mettent en place de manière régulière, le GRECO ne peut que conclure que cette partie de la recommandation a également été partiellement mise en œuvre.

20. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

*Prévention de la corruption des juges*

**Recommandation v.**

21. *Le GRECO avait 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.*
22. Le GRECO rappelle que cette recommandation était jugée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité *intérimaire*. Le Conseil de la magistrature avait déclaré son soutien à cette réforme, mais aucune mesure n'avait été prise pour modifier la procédure de nomination en vigueur des juges à la Cour suprême par l'Assemblée nationale.
23. Les autorités affirment que la Cour Suprême a adopté une position visant à soutenir l'objectif de cette recommandation. En outre, elles réitèrent leur précédente position selon laquelle toute modification de la procédure de nomination des juges à la Cour suprême doit être examinée dans le cadre de la réforme du système judiciaire. Elles font valoir que le gouvernement doit discuter les propositions d'amendement de la loi relative aux tribunaux et au service judiciaire fin 2016, puis les présenter à l'Assemblée nationale pour adoption.
24. Le GRECO prend note des informations fournies. Il regrette que les modifications préconisées dans la recommandation ne se soient pas traduites par des résultats tangibles, ne serait-ce que partiellement.
25. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a toujours pas été mise en œuvre.

**Recommandation vii.**

26. *Le GRECO avait 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.*
27. Le GRECO rappelle que cette recommandation était jugée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité *intérimaire*. Les autorités slovènes avaient informé le GRECO de la création de la Commission d'éthique et d'intégrité au sein du Conseil de la magistrature, indiquant qu'elle était chargée d'élaborer les lignes directrices prescrites dans la recommandation. La Commission n'avait toutefois pas commencé ses travaux au moment de l'adoption du Rapport de Conformité *intérimaire*.

28. Les autorités slovènes indiquent à présent que la Commission d'éthique et d'intégrité du Conseil de la magistrature a commencé ses travaux et qu'elle a déjà adopté et publié plusieurs avis généraux concernant les actes des juges, notamment :

- Avis du 11 janvier 2016 sur la contribution des membres du Conseil de la magistrature issus du groupe des juges à la formation de l'opinion des candidats et à leurs réactions concernant le principe d'impartialité dans les fonctions judiciaires internationales ;  
- Avis du 11 février 2016 sur les actes d'un juge qui fait part d'une opinion personnelle sur une affaire en audience publique à un ami qui était demandeur dans une procédure judiciaire, dans laquelle le juge n'était pas ou ne pouvait pas être partie prenante du processus de prise de décision ;  
- Avis du 24 mars 2016 sur le fait de savoir si la participation de juges en qualité d'arbitres dans des litiges ayant une importance sociale plus large est conforme au Code d'éthique judiciaire.

29. Un avis général sur les conflits d'intérêts susceptibles d'être générés par les activités accessoires auxquelles se livrent les juges hors du tribunal (arbitrage) a aussi été adopté par la Commission d'éthique et d'intégrité. Par ailleurs, les autorités font savoir que la Commission a préparé et adopté des commentaires au Code d'éthique judiciaire existant, qui renferment des lignes directrices sur les conflits d'intérêts liés aux actes que l'on attend des juges hors du tribunal, ainsi que des règles de conduite générales sur la façon d'éviter des situations conduisant à des conflits d'intérêts, qui sont expliquées et illustrées par des exemples concrets. Enfin, les commentaires fournissent aux juges des méthodes et des conseils pour faire face personnellement aux situations de conflits d'intérêts. Les commentaires peuvent être consultés en ligne.
30. Les autorités soulignent en outre l'existence d'un dispositif de surveillance et de sanction relatif à l'interdiction ou à la restriction de certaines activités, couvrant plusieurs niveaux et mis en œuvre par plusieurs organes du système judiciaire. Elles énumèrent ces dispositions qui ont déjà été présentées dans le Rapport d'évaluation (paragraphe 141 à 148). Par ailleurs, en cas d'actes, de comportement ou d'activités des juges hors ou au sein de l'institution judiciaire réputés ne pas constituer une activité professionnelle supplémentaire, tels que l'adhésion ou la participation à une association susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts, la Commission d'éthique et d'intégrité est tenue, conformément à l'article 28.d de la loi sur les tribunaux, de contrôler les points de vues respectifs en adoptant des avis généraux sur les actes concrets des juges. Qui plus est, lorsque l'intérêt personnel d'un juge altère ou influence l'impartialité et l'objectivité de ses tâches judiciaires, l'article 81 de la loi sur le service judiciaire impose une surveillance des organes disciplinaires et des sanctions en cas de violations telles que prévues à son article 82, allant d'un avertissement écrit à l'arrêt des fonctions. Enfin, les autorités font valoir que la surveillance des conflits d'intérêts potentiels est également réglementée par la loi relative aux procédures civiles et la loi relative aux procédures pénales.
31. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite de ce que la Commission d'éthique et d'intégrité du Conseil de la magistrature ait démarré ses activités et produit plusieurs avis généraux sur les sujets en jeu dans cette recommandation. Il salue également les autorités pour l'adoption de commentaires sur le Code d'éthique judiciaire existant, qui renferment des lignes directrices sur les conflits d'intérêts liés aux actes que l'on attend des juges hors de l'institution judiciaire, ainsi que des méthodes et des conseils leur permettant de faire face à des situations de conflits d'intérêts potentiels. Le GRECO prend également acte de l'existence, à différents niveaux, des mécanismes de surveillance et de répression

prévus dans la législation, en particulier dans la loi relative aux tribunaux et dans la loi relative au service judiciaire.

32. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation viii.**

33. *Le GRECO avait 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.*

34. Le GRECO rappelle que cette recommandation était réputée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité *intérimaire*, étant donné que les lignes directrices qui y étaient préconisées devaient être élaborées par la Commission d'éthique et d'intégrité, laquelle n'avait pas commencé ses travaux lors de l'adoption du Rapport de Conformité *intérimaire*.

35. Les autorités font savoir que le Rapport d'évaluation sur la Slovénie, dans lequel il est affirmé qu'un nombre croissant de juges quittent l'appareil judiciaire pour être employés dans des cabinets d'avocats privés, ne justifie pas de manière claire et cohérente l'élaboration de cette recommandation. Elles fournissent des statistiques de l'Association slovène du Barreau, qui observent que 16 anciens juges ont été inscrits à l'ordre des avocats au cours de la dernière décennie (1<sup>er</sup> janvier 2006 au 11 avril 2016), dont 5 ces cinq dernières années. Les autorités signalent aussi à l'attention du GRECO le fait que l'article 5 de la loi sur les avocats interdit à ceux-ci de représenter certains demandeurs dans des affaires pour lesquelles ils seraient intervenus en qualité de juge.

36. Le GRECO prend note de la nouvelle information donnée. Le nombre de juges qui abandonnent leur charge pour travailler dans un cabinet d'avocats privé semble très faible et le phénomène ne s'amplifie pas, contrairement à ce que les premières informations portaient à croire. Qui plus est, il prend note du fait que l'article 5 de la loi relative aux avocats interdit à ces derniers de représenter certains demandeurs dans des affaires dans lesquelles ils sont déjà intervenus en qualité de juge, ce qui n'a pas été pris en considération au moment de l'adoption du Rapport d'évaluation. Le GRECO pense que ces éclaircissements répondent aux préoccupations de l'actuelle recommandation.

37. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation ix.**

38. *Le GRECO avait recommandé i) d'élaborer une Politique de détection et de gestion des risques et vulnérabilités sur le plan de la corruption dans l'institution judiciaire et de la rendre publique, et ii) de doter le Conseil de la magistrature 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.*

39. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu à l'absence de mise en œuvre de cette recommandation, dans la mesure où la politique préconisée dans la recommandation n'était qu'à un stade très précoce.

40. Les autorités font maintenant savoir que le Président de la Cour suprême, en accord avec le Conseil de la magistrature, a adopté, le 4 avril 2016, une Politique de détection et de gestion des risques de corruption et des vulnérabilités dans

l'institution judiciaire, qui englobe des règles de déontologie à l'intention des juges et des agents judiciaires, de gestion des risques, relatives à la procédure de signalement des comportements contraires à l'éthique ou à la loi, des règles sur le lobbying et l'acceptation de cadeaux, l'enseignement de l'intégrité et la prévention de la corruption, la collecte et le suivi des données sur le domaine judiciaire observé et la transparence des opérations. La politique a été publiée en ligne par la Cour suprême dans la section « documents stratégiques » et sur les sites internet de tous les tribunaux<sup>1</sup>. Les autorités indiquent également que le rôle de supervision de la Politique a été donné au Conseil de la magistrature, comme indiqué aux articles 28 et 60.c de la loi sur les tribunaux (en ce qui concerne son adoption, sa mise en œuvre ainsi que pour modifier la Politique). En résumé, la Politique contient les définitions d'intégrité et de corruption, rappelle aux juges les principes éthiques qu'ils se doivent de suivre et en réfère au Code d'éthique judiciaire ainsi qu'aux lignes directrices adoptées par la Commission d'éthique et d'intégrité du Conseil de la magistrature. En outre, la Politique traite de questions telles que la fourniture de procédures judiciaires opportunes, efficaces et accessibles au public, la gestion des risques de corruption, les conflits d'intérêts, les déclarations d'actifs, les principes éthiques et la transparence du système judiciaire. La Politique fait référence à la Loi sur la prévention de l'intégrité et à la corruption ainsi qu'aux travaux de la Commission pour la prévention de la corruption.

41. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il félicite les autorités slovènes d'avoir adopté une politique concernant les risques de corruption dans le secteur judiciaire comme le préconise cette recommandation. Il observe également que la mise en œuvre de cette politique doit être contrôlée par le Conseil de la magistrature qui peut aussi proposer de la modifier. En outre, le document sur la politique est largement diffusé et disponible en ligne.
42. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation x.**

43. *Le GRECO avait 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.*
44. Le GRECO rappelle que cette recommandation était réputée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité *intérimaire*. Il note avec satisfaction l'organisation de séances de formation ainsi que la mise en place de la Commission d'éthique et d'intégrité, qui a compétence pour fournir des conseils aux juges mais qui n'a pas encore démarré ses activités. Le recrutement d'un juge-conseiller était également en cours au moment de l'adoption du Rapport de Conformité *intérimaire*.
45. Les autorités déclarent que le Centre de formation judiciaire au sein du ministère de la Justice fait figurer des sujets liés à l'éthique et à l'intégrité dans le domaine judiciaire (par exemple, intégrité et facteurs de risques dans le milieu judiciaire ; indépendance personnelle, éthique et juridique présumée des juges et des procureurs généraux ; normes éthiques et prise de décision judiciaire) dans ses programmes d'enseignement. Ces sujets ont été traités dans le cadre de 12 périodes d'enseignement en 2015, et de 14 en 2016. D'autres questions visent à apprendre aux juges des méthodes pour conserver leur poste et une attitude éthique. Les autorités évoquent aussi l'organisation en 2014 et 2015 de séminaires individuels d'une journée, consacrés à l'éthique et à l'intégrité judiciaires, avec la

---

<sup>1</sup> [http://www.sodisce.si/mma\\_bin.php?static\\_id=20160405133725](http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20160405133725)



participation de juges slovènes, d'experts juridiques et d'autres professionnels n'appartenant pas au secteur judiciaire. La formation a aussi été dispensée par des conférenciers nationaux et étrangers. Quatre ateliers d'une journée consacrés à l'éthique et à l'intégrité se sont tenus en juin et en septembre 2016. La Commission d'éthique et d'intégrité du Conseil de la magistrature établit des lignes directrices pour les juges et est aussi compétente pour prodiguer des conseils en la matière. S'agissant de la nomination d'un juge-conseiller, les autorités déclarent qu'aucun candidat n'a été désigné à ce jour.

46. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il salue l'organisation d'un grand nombre de séances de formation des juges à l'éthique et à l'intégrité. Il se félicite également de l'établissement par la Commission d'éthique et d'intégrité du Conseil de la magistrature de lignes directrices pour les juges venant compléter celles déjà établies dans le Code d'Éthique judiciaire, et note que la Commission est également habilitée à fournir des conseils aux juges. Par conséquent, le GRECO considère que les principaux objectifs de cette recommandation, par exemple d'offrir des services de formation et de conseil, ont été atteints. Cela dit, il encourage les autorités à favoriser la nomination d'un conseiller spécialisé au sein de la Commission d'éthique et d'intégrité.
47. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### *Prévention de la corruption des procureurs*

##### **Recommandation xiii.**

48. *Le GRECO avait 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.*
49. Le GRECO rappelle que cette recommandation était réputée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité *intérimaire*, étant donné que le Code d'éthique du Ministère public avait été adopté en tant que nouveau corpus de principes mais que la Commission d'éthique et d'intégrité du Conseil du Ministère public n'avait pas, au moment de l'adoption du Rapport de Conformité *intérimaire*, exposé d'exemples pratiques ni de commentaires sur les principes généraux qui y sont contenus.
50. Les autorités déclarent que la Commission d'éthique et d'intégrité du Conseil du Ministère public a officiellement commencé ses travaux d'élaboration de commentaires pratiques sur certains principes figurant dans le Code d'éthique pour les procureurs, en produisant un avis de principe et en adoptant une recommandation. La Commission a également tenu quatre sessions régulières ainsi qu'une séance de correspondance et devrait proposer une autre série d'exemples pratiques et de commentaires sur les principes contenus dans le Code.
51. Le GRECO note que la Commission d'éthique et d'intégrité du Conseil du Ministère public a commencé ses travaux, notamment en ce qui concerne les principes généraux contenus dans le Code d'éthique à l'intention des procureurs. Cela dit, elle n'a pas encore rédigé de commentaires explicatifs et/ou proposé d'exemples pratiques pour illustrer les principes contenus dans le Code, comme le préconise la recommandation.
52. Le GRECO conclut que la recommandation xiii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xiv.**

53. *Le GRECO avait recommandé i) que le Conseil du Ministère public 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.*
54. Le GRECO rappelle que, lors de l'adoption du Rapport de Conformité *intérimaire*, cette recommandation n'était pas mise en œuvre. Il se félicite, comme cela a été dit plus haut, de la création de la Commission d'éthique et d'intégrité tout en regrettant qu'elle n'ait pas commencé ses travaux.
55. Les autorités font savoir que la Commission d'éthique et d'intégrité du Conseil du Ministère public a adopté, le 25 juin 2016, des recommandations sur les conflits d'intérêts à l'intention des procureurs concernant le comportement que l'on attend d'eux dans leur vie privée et lorsqu'ils s'orientent vers le secteur privé ( ci-après les « Recommandations »). Les « Recommandations » sont basées sur le Code d'éthique des procureurs, et définissent la manière dont ceux-ci doivent agir afin de préserver un niveau d'intégrité, d'éthique et de morale élevé. Elles ont été rédigées par les services du procureur général en concertation avec la Commission de prévention de la corruption (CPC), sur la base des réponses à une enquête en ligne sur les dilemmes d'ordre moral et éthique, qui a été adressée aux procureurs de l'ensemble des ministères publics, en avril 2016. L'enquête elle-même a été mise au point par les services du procureur général, le Conseil du Ministère public, la CPC, l'Association slovène des procureurs et les services du procureur général à Celje. L'information recueillie sera aussi exploitée pour de futures sessions de formation. Les autorités indiquent que les avis, à caractère général, de la Commission et ses recommandations seront publiés sur son site internet et dans son bulletin d'information interne. La violation des « Recommandations » entrainera une procédure disciplinaire qui est réglementée par les articles 80-82 de la loi relative au Ministère public.
56. Le GRECO se félicite de l'adoption par la Commission d'éthique et d'intégrité du Conseil de la magistrature de recommandations sur les conflits d'intérêts à l'intention des procureurs, qui ont été préparées de manière approfondie avec la participation des procureurs généraux et de l'ensemble des ministères publics ainsi que de la Commission de prévention de la corruption. Les lignes directrices ont été rendues publiques et peuvent être consultées en ligne. Qui plus est, leur violation est passible de sanctions disciplinaires.
57. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xv.**

58. *Le GRECO avait recommandé, 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.*
59. Le GRECO rappelle que la recommandation était réputée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité *intérimaire*.
60. Les autorités rappellent les informations fournies pour la recommandation xiv, relatives à l'adoption de « Recommandations » par la Commission d'éthique et d'intégrité. Comme cela a déjà été mentionné, ces « Recommandations »

contiennent aussi des lignes directrices pour les situations dans lesquelles les procureurs s'orientent vers le secteur privé. Elles visent à sensibiliser les procureurs à leurs obligations morales et à ce que l'on attend d'eux lorsqu'ils seront installés dans le secteur privé.

61. Le GRECO salue à nouveau l'adoption des « Recommandations » qui fournissent des indications aux anciens procureurs évoluant vers le secteur privé afin d'éviter des conflits d'intérêts.
62. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xvi.**

63. *Le GRECO avait recommandé i) qu'une Politique de détection 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 et/ou le Conseil du Ministère public 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.*
64. Le GRECO rappelle que la recommandation était réputée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité *intérimaire*. Bien que l'élaboration d'un projet de politique avait commencé, le processus n'en était encore qu'aux prémices au moment de l'adoption du Rapport de Conformité *intérimaire*.
65. Les autorités font savoir que les procureurs généraux ont adopté, en application de la loi relative au Ministère public et en accord avec le Conseil du Ministère public, la Politique de détection et de gestion des risques de corruption et des vulnérabilités dans l'institution judiciaire (ci-après la politique d'intégrité) en mars 2016. La politique d'intégrité identifie certains risques systémiques de corruption dans le but de fournir des indications à l'ensemble des agents du Ministère public et de renforcer leur contribution au niveau élevé d'intégrité de l'institution. Qui plus est, il est prévu, dans le cadre de cette politique, de constituer un Groupe de travail pour l'intégrité et d'élaborer un plan pour détecter et gérer les risques de corruption. Le Groupe de travail pour l'intégrité se compose d'un chef de file, gestionnaire du plan d'intégrité et d'au moins un procureur général de rang élevé et de deux membres du Ministère public. Un membre au moins du Groupe de travail doit être remplacé chaque année. Le Groupe de travail est nommé par le procureur général. L'article 5 du document sur la politique d'intégrité stipule que le Groupe est tenu de coopérer avec la Commission d'éthique et d'intégrité et d'autres services du Ministère public. La Politique est accessible au public sur le site internet du Ministère public.
66. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite de l'adoption de la Politique de détection et de gestion des risques et des vulnérabilités sur le plan de la corruption dans le Ministère public. Cette politique porte sur certains risques systémiques de corruption. Le GRECO salue aussi la mise en place du Groupe de travail pour l'intégrité, qui doit en gérer et élaborer le contenu et agir en tant que mécanisme de coordination entre les divers interlocuteurs, tels que la Commission d'éthique et d'intégrité et le Ministère public au sens large. Le document sur la politique est publié sur le site internet du Ministère public.
67. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation xvii.**

68. *Le GRECO avait recommandé que tous les procureurs bénéficient de mesures de formation et de services de conseil pertinents sur l'éthique et l'intégrité.*
69. Le GRECO rappelle qu'il a jugé cette recommandation partiellement mise en œuvre car, si des activités de formation en matière d'éthique ont été organisées pour les juges et les procureurs, aucune mesure concrète n'a cependant été prise pour proposer aux procureurs des conseils et des indications appropriés sur ces sujets.
70. Les autorités slovènes annoncent qu'à la suite de l'adoption de la Politique d'intégrité susmentionnée, les services de conseils mis à la disposition des procureurs ont été partagés entre la Commission d'éthique et d'intégrité et le Groupe de travail pour l'intégrité. Selon l'article 5 du document sur la politique, le Groupe de travail « apportera aux autres services du Ministère public une aide et des conseils en matière d'intégrité et contrôlera la mise en œuvre de leurs plans en la matière ». Les autorités déclarent par ailleurs que tous les procureurs ont été informés de l'existence des deux entités et de leurs devoirs. Elles évoquent aussi 10 autres événements de formation, des ateliers, des séminaires et des programmes d'enseignement dispensés par le Centre de formation judiciaire en 2015 et 2016 aux juges et aux procureurs, sur des sujets comme « Intégrité et facteurs de risques dans les tribunaux » et « Indépendance personnelle, éthique et juridique présumée des juges et des procureurs ».
71. Le GRECO note que l'adoption de la Politique d'intégrité et la création du Groupe de travail pour l'intégrité, ont permis aux procureurs de bénéficier de conseils de la part de la Commission d'éthique et d'intégrité ou du Groupe de travail pour l'intégrité ou des deux. En plus des éléments sur la formation contenus dans le Rapport de Conformité *intérimaire*, le GRECO se félicite des activités supplémentaires de formation à l'éthique et à l'intégrité organisées à l'intention des procureurs à tous les niveaux, par le Centre de formation judiciaire.
72. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation xviii.**

73. *Le GRECO avait recommandé i) qu'une stratégie de communication du Ministère public soit adoptée et ii) qu'une formation pertinente soit dispensée.*
74. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité *intérimaire*, car des activités en matière de communication ont bien été organisées, mais aucune stratégie de communication publique n'a été adoptée.
75. Les autorités slovènes déclarent que le public dispose maintenant d'informations sur les activités du Ministère public conformément aux dispositions de la loi sur le Ministère public et au règlement du Ministère public. Le procureur général a également autorisé les responsables des services à communiquer aux médias des informations sur leurs activités. Selon les données disponibles, les autorités font remarquer que les procureurs apparaissent à présent dans les médias plus souvent qu'autrefois, ce qu'ils expliquent par le nombre croissant de sessions de formation sur les apparitions publiques. Il n'en demeure pas moins que la procédure de recrutement d'un spécialiste de la communication, qui était déjà lancée lors de l'adoption du Rapport de Conformité *intérimaire*, a été reportée ultérieurement. La Commission sur l'éthique et l'intégrité devrait nommer en 2016 un spécialiste de la

communication qui sera chargé de concevoir une stratégie de communication pour le Ministère public.

76. Le GRECO prend note des mesures prises par le Ministère public pour accroître la diffusion d'informations au public, et multiplier les apparitions publiques des procureurs. Il comprend qu'en raison de circonstances imprévues la nomination d'une personne en charge de la communication publique pour le compte des services du Ministère public a été retardée et qu'il n'a donc pas encore été procédé à l'adoption d'une stratégie de communication publique.
77. Le GRECO conclut que la recommandation xviii demeure partiellement mise en œuvre.

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

#### **Recommandation xix.**

78. *Afin de s'assurer que la Commission pour la prévention de la corruption dispose de moyens suffisants pour s'acquitter efficacement de ses tâches à l'égard des parlementaires, des juges et des procureurs, le GRECO avait recommandé que ses ressources financières et humaines affectées aux déclarations de patrimoine, au lobbying et aux conflits d'intérêts soient renforcées en priorité.*
79. Le GRECO rappelle que cette recommandation était réputée non mise en œuvre dans le précédent Rapport de Conformité, étant donné que le budget de la Commission pour la prévention de la corruption a été réduit depuis 2012. Lors de l'adoption du Rapport de Conformité *intérimaire*, les autorités ont fait savoir que des négociations étaient en cours avec le gouvernement pour augmenter le budget et le personnel affectés à la Commission en 2016-2017, mais le budget n'avait pas encore été adopté à ce moment.
80. Les autorités déclarent, d'une part, que la situation de la Commission du point de vue du budget et du personnel reste assez stable ; aucune augmentation particulière n'a été constatée. D'autre part, dans une situation d'austérité budgétaire où plusieurs institutions publiques ont subi des compressions de dépenses, la Commission pour la prévention de la corruption a été en mesure de maintenir ses ressources et même de recruter du personnel dans une certaine mesure. Dans ces circonstances, tenant compte des coupures budgétaires significatives dans d'autres domaines, la CPC est d'avis que les ressources qui lui sont allouées lui permettent de mener sa mission à bien, y compris celles décrites dans la recommandation.
81. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités slovènes, qui indiquent qu'aucun changement n'est intervenu depuis l'adoption de cette recommandation. Cela étant, le GRECO note également que la recommandation concerne l'affectation de ressources suffisantes (budget et personnel) à la CPC, comme expliqué dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 232), mais aussi l'absence de diminution supplémentaire du budget de la CPC, objectif qui semble avoir été atteint.
82. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été partiellement mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

83. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Slovénie a accompli des progrès importants en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations qui n'avaient pas été mises en œuvre ou qui étaient partiellement mises en œuvre dans le Rapport de Conformité *intérimaire* du Quatrième cycle. En tout, douze des dix-neuf recommandations contenues dans le Rapport de Conformité *intérimaire* sont à présent mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante.** Des recommandations restantes, cinq sont partiellement mises en œuvre et deux n'ont toujours pas été mises en œuvre.
84. En particulier, les recommandations iv, vi à xii et xiv à xvii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, iii, xiii, xviii et xix sont partiellement mises en œuvre et les recommandations ii et v n'ont toujours pas été mises en œuvre.
85. En ce qui concerne la prévention de la corruption des parlementaires, la situation reste dans une large mesure identique à ce qu'elle était au moment de l'adoption du Rapport de Conformité *intérimaire*. Cela dit, il semblerait que certaines avancées soient en cours et que d'autres progrès ont été accomplis avec la décision de mandater la Commission de la fonction publique et de l'immunité du Conseil national pour fournir des conseils sur l'éthique et l'intégrité à ses membres.
86. Un certain nombre d'évolutions plus positives ont été constatées à l'égard des juges. La Commission d'éthique et d'intégrité du Conseil de la magistrature a adopté plusieurs avis généraux et des lignes directrices sur les conflits d'intérêts à l'intention des juges. Le GRECO note par ailleurs l'élaboration d'un commentaire sur le Code d'éthique judiciaire, qui contient des lignes directrices sur la conduite attendue des juges et des conseils pour traiter les situations de conflits d'intérêts. En outre, une Politique de détection et de gestion des risques de corruption et des vulnérabilités dans l'institution judiciaire a été adoptée et des sessions de formation des juges à l'éthique et à l'intégrité ont été organisées comme recommandé. Surtout, il reste que la procédure de nomination des juges à la Cour suprême doit encore être réexaminée afin de réduire au minimum l'influence politique dans ce domaine.
87. Certaines évolutions positives ont également été observées en ce qui concerne les procureurs. Au nombre des avancées, l'adoption par la Commission d'éthique et d'intégrité du Conseil des procureurs de lignes directrices pour diverses situations de conflits d'intérêts. En outre, les procureurs peuvent à présent recevoir des conseils en interne à l'institution, et des formations à l'éthique ont été menées à bien. Il reste cependant à adopter une stratégie de communication.
88. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Il décide par conséquent de cesser d'appliquer l'article 32 concernant les membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation.
89. En application du paragraphe 8.2 de l'article 31 du Règlement intérieur, le GRECO invite le Chef de la Délégation de la Slovénie à fournir un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (par exemple les recommandations i, ii, iii, v, xiii, xviii et xix) d'ici le 30 septembre 2017.
90. Enfin, le GRECO invite les autorités slovènes à traduire le rapport dans la langue nationale et de rendre la traduction publique.