

Adoption: 8 décembre 2017  
Publication : 8 mars 2018

Public  
GrecoEval5Rep(2017)2

# CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)  
et des services répressifs

## RAPPORT D'ÉVALUATION

# SLOVÉNIE

Adopté par le GRECO  
lors de sa 78<sup>ème</sup> Réunion Plénière (Strasbourg, 4-8 décembre 2017)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE .....	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE.....	6
III. CONTEXTE .....	7
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) .....	9
SYSTÈME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF .....	9
<i>Système de gouvernement</i> .....	9
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif</i> .....	11
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL .....	13
<i>Cadre légal, principes éthiques et règles déontologiques</i> .....	13
<i>Cadre institutionnel</i> .....	14
<i>Politique anticorruption et d'intégrité</i> .....	16
<i>Sensibilisation</i> .....	18
TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DU GOUVERNEMENT RELEVANT DE L'EXÉCUTIF.....	19
<i>Accès à l'information</i> .....	19
<i>Transparence du processus législatif</i> .....	21
<i>Tiers et lobbyistes</i> .....	22
<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	24
CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	25
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS.....	26
<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers</i> .....	26
<i>Passation de contrats avec des autorités étatiques</i> .....	27
<i>Cadeaux</i> .....	28
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....	28
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....	28
<i>Restrictions après la fin du mandat</i> .....	29
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	29
<i>Obligations de déclaration</i> .....	29
<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	30
MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION ET D'EXÉCUTION .....	32
<i>Procédures pénales et immunités</i> .....	32
<i>Mécanismes de répression non pénale</i> .....	32
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS.....	34
ORGANISATION ET RESPONSABILITÉ DES SERVICES RÉPRESSIFS/SERVICES DE POLICE .....	34
<i>Aperçu général des différents services de répression</i> .....	34
<i>Accès à l'information</i> .....	35
<i>Confiance du public à l'égard des services de répression</i> .....	35
<i>Syndicats et organisations professionnelles</i> .....	36
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ.....	36
<i>Politique, planification et mécanismes institutionnalisés de mise en œuvre</i> .....	36
<i>Code d'éthique</i> .....	37
<i>Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins</i> .....	38
<i>Conseils, formation et sensibilisation</i> .....	39
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE .....	42
<i>Conditions de recrutement et procédure de nomination</i> .....	42
<i>Évaluation de la performance et promotion à un grade supérieur</i> .....	44
<i>Cessation de service et licenciement</i> .....	44
<i>Politiques de rotation et de mobilité</i> .....	46
<i>Salaires et avantages</i> .....	46
CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	47
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	48
<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers</i> .....	48

<i>Cadeaux</i> .....	49
<i>Utilisation abusive des ressources publiques</i> .....	50
<i>Contacts avec des tiers, informations confidentielles</i> .....	50
<i>Restrictions postérieures à l'emploi</i> .....	52
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENU, DE DETTES ET D'INTÉRÊTS .....	53
MÉCANISMES DE CONTRÔLE INTERNE .....	54
OBLIGATIONS DE DÉCLARATION ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE .....	56
PROCÉDURES DE RECOURS POUR LE GRAND PUBLIC .....	58
APPLICATION DES RÈGLES ET SANCTIONS .....	59
<i>Procédure disciplinaire</i> .....	59
<i>Procédures pénales contre des policiers</i> .....	59
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI .....	62

## I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Le GRECO salue le cadre juridique bien développé de la Slovénie pour la prévention et la lutte contre la corruption et ses politiques détaillées en matière d'accès à l'information publique, de consultation du public et de transparence du processus législatif, qui semblent bien respectées en pratique. mais la mise en œuvre de ce cadre suscite des préoccupations. Il salue également le fait que les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (ci-après « PHFE ») ne jouissent d'aucune immunité ni de privilèges de procédure en matière pénale ou administrative.

2. Cependant, le fait qu'un large écart persiste entre la législation et la pratique préoccupe le GRECO. Tel est particulièrement le cas de la mise en œuvre du principal texte législatif concernant les hautes fonctions de l'exécutif, à savoir la Loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption (ci-après « LIPC »). Elle contient des règles détaillées sur les conflits d'intérêts, les incompatibilités, les activités accessoires, les cadeaux, le lobbying et les déclarations de patrimoine et confère à la Commission de prévention de la corruption (ci-après « CPC »), un organe indépendant, un rôle essentiel de contrôle de la mise en œuvre de ces règles par les PHFE, de sensibilisation aux questions d'intégrité, et de prévention et de lutte contre la corruption.

3. L'action de la CPC est gravement entravée par des ressources clairement insuffisantes dans le domaine des déclarations de patrimoine, des conflits d'intérêts, du lobbying et des plans d'intégrité visant les PHFE, ainsi que par des lacunes de procédure qui devraient être résolues de façon prioritaire. Les règles s'appliquant aux activités de lobbying présentent certaines failles et sont généralement peu respectées. Les déclarations de patrimoine des PHFE ne sont ni publiées, ni soumises à un contrôle substantiel. Le GRECO soutient le processus en cours d'amendement de la LIPC, qui devrait remédier à certains des défauts identifiés dans ce rapport. Outre ces facteurs externes, le GRECO met aussi en relief la nécessité d'une meilleure priorisation, voire si nécessaire d'une réallocation des ressources de la CPC et appelle les autorités à faire en sorte qu'elle ait des ressources suffisantes pour son fonctionnement.

4. Le gouvernement devrait aussi agir de manière plus proactive afin de mieux sensibiliser ses membres aux défis particuliers auxquels ils sont exposés en termes d'intégrité et d'améliorer la gestion des conflits d'intérêts, au lieu de déferer la plupart des actions dans ce domaine à la CPC. Le GRECO recommande donc des mesures additionnelles telles qu'un plan d'intégrité à l'intention du gouvernement.

5. Le GRECO approuve les nombreuses initiatives prises par la police pour prévenir la corruption dans ses rangs, notamment en mettant en place une infrastructure institutionnelle développée de lutte contre la corruption, qui comprend à la fois des organes internes spécifiques et des mécanismes externes visant à renforcer l'intégrité individuelle et organisationnelle, et en introduisant des mesures opérationnelles concrètes pour combattre la corruption (par exemple, interdiction de régler en espèces les amendes aux agents de la circulation). Les policiers ne jouissent d'aucune immunité en cas de violation de la réglementation et ils ne bénéficient non plus d'aucun privilège en termes de procédure. La police fait partie des autorités publiques les plus respectées en Slovénie et cette tendance se renforce au fil des années.

6. De nouveaux efforts sont actuellement menés pour améliorer encore la légitimité de la police en développant les contacts avec la société civile (projets de police de proximité, stratégie de communication), pour gérer et résoudre les conflits dans le travail de police et pour mieux intégrer la dimension de genre. Des mesures sont également en cours pour réglementer plus avant le statut des policiers et mieux définir les processus essentiels de décision relatifs aux carrières des policiers. Il s'agit là de développements positifs mais il conviendrait de prêter dûment attention au renforcement des procédures décisionnelles de promotion et de renvoi, qui doivent être équitables, fondées sur le mérite et transparentes. Le recrutement et l'intégration des femmes à tous les niveaux de l'organisation de la police devraient également recevoir une attention particulière.

7. Des mesures supplémentaires pourraient être prises afin de développer des outils efficaces de gestion des risques visant à améliorer l'aptitude et la préparation à répondre aux défis émergents, non seulement en détectant les comportements individuels répréhensibles mais aussi en identifiant les vulnérabilités organisationnelles et opérationnelles. De telles initiatives seraient certainement bénéfiques à la police, qui a démontré en paroles et en actes son intérêt et sa détermination à renforcer l'intégrité aujourd'hui et demain.

8. La gestion des conflits d'intérêts dans une société de petite taille constitue sans aucun doute un enjeu essentiel. Une poursuite de la réflexion sur les conflits d'intérêts potentiels au sein du personnel de la police et sur le départ vers le secteur privé, dans des conditions inadéquates, de certains membres de ce personnel est donc souhaitable, notamment en vue du développement de mécanismes efficaces pour assurer la bonne application et le contrôle des normes pertinentes. Les contrôles croisés ainsi que la création de registres des intérêts commerciaux, des activités secondaires, des cadeaux, de l'hospitalité, des associations, etc. pourraient aussi constituer des sources précieuses de renseignement pour diriger les efforts proactifs directs de prévention et identifier et gérer les risques de corruption, les menaces et les vulnérabilités. Des ajustements supplémentaires sont également recommandés pour contribuer à briser tout signe possible d'un code de silence au sein du corps, y compris par le développement de lignes confidentielles de signalement et de garanties de protection adéquates pour les dénonciateurs.

## II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

9. La Slovénie a adhéré au GRECO en 1999 et a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des Premier (décembre 2000), Deuxième (décembre 2003), Troisième (décembre 2007) et Quatrième (avril 2012) Cycles d'Évaluation du GRECO. Les Rapports d'Évaluation, ainsi que les Rapports de Conformité ultérieurs, peuvent être consultés sur le site internet du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Le Cinquième Cycle d'Évaluation a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.

10. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités de Slovénie pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services de répression. Il présente un tableau critique de la situation, qui repose sur l'examen des efforts engagés par les acteurs concernés et des résultats obtenus. Il identifie les lacunes éventuelles et formule des recommandations en vue d'améliorations. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées, par l'intermédiaire du chef de la délégation slovène au GRECO, aux autorités de la Slovénie qui décident quelles institutions et/ou organes nationaux sont chargés de prendre les mesures requises. La Slovénie devra présenter un rapport sur les mesures adoptées en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois après l'adoption de ce rapport.

11. Pour préparer ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « EEG ») a effectué une visite sur place en Slovénie du 26 au 30 juin 2017 ; les réponses de la Slovénie au Questionnaire d'Évaluation [GrecoEval5(2017)5], ainsi que d'autres informations reçues par le GRECO, notamment de la société civile, ont également été prises en compte. L'EEG était composée de : M. Juan CHECA DOMÍNGUEZ, Inspecteur de police, Chef de section pour la coopération internationale, Centre de coordination de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, Ministère de l'Intérieur (Espagne) ; Mme Elena KONCEVICIUTE, Conseillère principale en matière de lutte contre la corruption de l'Initiative Anti-Corruption de l'Union européenne en Ukraine, ancienne responsable des relations internationales du Service d'enquête spécial (Lituanie) ; Mme Laura STEFAN, fondatrice et coordinatrice du Forum d'expert sur l'État de droit et la lutte contre la corruption (Roumanie) ; M. Marius WINTERS, Haut Conseiller, Cabinet du Secrétaire général (Pays-Bas). L'EEG a également bénéficié de l'aide de Mme Sophie MEUDAL LEENDERS et de Mme Laura SANZ LEVIA du Secrétariat du GRECO.

12. L'EEG s'est entretenue avec des représentants de l'Office du Président de la République de Slovénie, du ministère de l'Administration publique, du ministère de la Justice, du Secrétariat général du gouvernement de la République de Slovénie, du Bureau du Premier ministre, de l'Office du gouvernement pour la législation, du ministère de l'Intérieur, du Bureau du Procureur général, de la Police (policiers de divers grades, Commission d'éthique et d'intégrité, Division des enquêtes internes et de l'intégrité, Centre d'études et de compétences sociales de l'Académie de police) et des syndicats policiers, de la Commission pour la prévention de la corruption, du Commissaire à l'information, du Médiateur pour les droits de l'homme et de la Cour des comptes. L'EEG a également rencontré des représentants des médias, des ONG (Transparency International, Centre de services d'information, de coopération et de développement des ONG, et Centre d'information légale des ONG) et de l'université.

---

<sup>1</sup> Pour plus de précisions sur la méthodologie employée, consulter le Questionnaire d'Évaluation disponible sur le [site internet](http://www.coe.int/greco) du GRECO.

### III. CONTEXTE

13. La Slovénie est membre du GRECO depuis 1999. Depuis cette date, elle a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur des thèmes différents en rapport avec la prévention et la lutte contre la corruption<sup>2</sup>. Le bilan de la Slovénie en termes de mise en œuvre des recommandations du GRECO est globalement positif : 90 % des recommandations ont été pleinement mises en œuvre pendant les 1<sup>er</sup> et 3<sup>ème</sup> cycles et 80 % pendant le 2<sup>ème</sup> cycle, les autres recommandations étant partiellement mises en œuvre. Les résultats ont été plus faibles pendant le 4<sup>ème</sup> cycle : à ce jour, 60 % seulement des recommandations ont été pleinement mises en œuvre, 30 % ont été partiellement mises en œuvre et 10 % n'ont pas été mises en œuvre. Cependant, la procédure de conformité relative à ce cycle est encore en cours.

14. Malgré ce bilan positif, la corruption est toujours perçue comme un problème majeur en Slovénie. Dans les enquêtes internationales sur la corruption<sup>3</sup>, 91 % des personnes interrogées déclarent que la corruption est très répandue dans le pays (moyenne de l'UE : 76 %) et plus de 75 % d'entre elles portent un jugement négatif sur les efforts engagés par le gouvernement pour combattre la corruption, ce qui est l'un des jugements les plus critiques exprimés parmi les États membres de l'UE. La confiance à l'égard des politiciens est particulièrement faible : 68 % des personnes interrogées déclarent que la corruption est très répandue parmi eux (moyenne de l'UE : 56 %). La police bénéficie d'un niveau de confiance plus élevé : 40 % seulement des personnes interrogées déclarent que la corruption est très répandue parmi les policiers (moyenne de l'UE : 36 %). Cela dit, l'index de perception de la corruption de *Transparency International*<sup>4</sup> montre un progrès continu du rang de la Slovénie ces dernières années – du 43<sup>e</sup> rang en 2013 au 31<sup>e</sup> rang en 2016 – qui fait suite à une chute du 37<sup>e</sup> rang en 2012.

15. Ces chiffres reflètent, entre autres choses, le fait que la Slovénie dispose d'un corpus législatif très étendu visant à prévenir et combattre la corruption, ainsi que de plusieurs institutions respectées actives en ce domaine, comme la Commission de prévention de la corruption, la Cour des comptes, le Médiateur, le Commissaire à l'information et les unités spécialisées des services de répression. La lutte contre la corruption figure depuis des années en tête des priorités du gouvernement. Néanmoins, l'application effective de la législation demeure une source de préoccupations, compte tenu de l'écart important entre la législation et les pratiques, comme l'a souligné le GRECO dans ses rapports précédents. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle du GRECO faisait état en particulier du sentiment général que la Commission de prévention de la corruption (ci-après « CPC ») devrait être dotée de pouvoirs et de ressources très fortement accrues pour être en mesure d'exercer de

---

<sup>2</sup> Eval I : Indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition. Étendue et portée des immunités. Eval II : Identification, saisie et confiscation des produits de la corruption. Administration publique et corruption. Prévention de l'utilisation de personnes morales pour dissimuler des faits de corruption. Législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption. Liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent. Eval III : Incrimination de la corruption. Transparence du financement des partis politiques. Eval IV : Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs\\_397\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf) et [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/people\\_and\\_corruption\\_europe\\_and\\_central\\_asia\\_2016](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_europe_and_central_asia_2016)

<sup>4</sup> [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016#regional](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#regional)

manière efficace leurs fonctions de détection et de lutte contre la corruption. Cinq ans plus tard, ce constat reste largement vrai.

16. La CPC joue un rôle clé dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques anticorruption. Il s'agit d'un organe gouvernemental indépendant créé en 2002, dont le mandat a été élargi en 2010 suite à l'adoption de la nouvelle Loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption (ci-après « LIPC »). Ce mandat englobe la prévention de la corruption, la conduite d'enquêtes administratives et l'imposition d'amendes. La CPC dispose de pouvoirs légaux étendus dans l'exercice de ses fonctions. Son autorité est traditionnellement reconnue et ses décisions, propositions et avis sont généralement suivis. Cependant, son action est freinée par des contraintes financières et de personnel, qui ont été soulignées par le GRECO dans ses rapports précédents mais demeurent largement irrésolues.

17. La direction de la CPC a démissionné en 2013 pour protester contre l'absence de moyens suffisants et le manque de soutien politique. Depuis lors, malheureusement, la Commission souffre de problèmes supplémentaires, notamment l'existence de tensions entre ses dirigeants et avec d'autres institutions, le départ de nombreux employés expérimentés et le rejet d'affaires par les tribunaux pour des questions de procédure. Il en est résulté une diminution de la confiance du public à l'égard de la Commission et une baisse du nombre de plaintes reçues par la Commission<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/slovenia>

#### IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

##### Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

###### *Système de gouvernement*

18. La Slovénie est un État unitaire et une république parlementaire. L'exécutif comprend le Président de la République, qui est élu au suffrage direct mais exerce seulement une fonction de représentation, et le gouvernement, qui est le détenteur effectif du pouvoir exécutif.

19. D'après la Constitution, le Président de la République exerce les fonctions suivantes : il/elle représente la République de Slovénie et est le chef de ses forces de défense. Il/elle convoque les élections à l'Assemblée nationale (chambre basse du parlement), propose à l'Assemblée nationale un ou une candidate pour le poste de chef du gouvernement (le Premier ministre) en vue de son élection, dissout l'Assemblée nationale et convoque de nouvelles élections si aucun candidat n'est élu. Le Président de la République promulgue également les lois, émet les instruments de ratification et peut, en situation d'urgence ou de guerre, promulguer des décrets sur proposition du gouvernement si l'Assemblée nationale est dans l'impossibilité de se réunir. Ces décrets sont soumis à confirmation par l'Assemblée nationale dès qu'elle peut se réunir à nouveau. Le Président de la République nomme et rappelle les ambassadeurs sur la proposition du gouvernement. Il/elle nomme les hauts fonctionnaires conformément à la loi, à savoir les membres de la Commission de prévention de la corruption et certains membres du Conseil des fonctionnaires<sup>6</sup>. En outre, le Président de la République propose des candidats à la nomination ou à l'élection à certaines hautes fonctions – notamment certains membres du Conseil de la magistrature et juges de la Cour constitutionnelle. Le Président décide d'accorder la grâce et confère des décorations et titres honorifiques.

20. Le GRECO a convenu qu'un chef d'État sera couvert par le 5ème cycle d'évaluation au titre de la thématique « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il/elle participe activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales, ou conseille le gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décisions sur les dépenses publiques et la prise de décisions sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

21. L'EEG note que les fonctions du chef d'État de la République de Slovénie sont largement formelles, représentatives et cérémonielles et qu'il/elle ne participe pas activement et régulièrement aux fonctions gouvernementales. Le Président de la République prend certaines décisions de nomination ; toutefois, ces décisions font suite à une procédure de pré-sélection à laquelle il/elle ne prend pas part. Quant à son rôle de proposition du candidat au poste de Premier ministre, la proposition suit les résultats des élections et doit être confirmée par l'Assemblée nationale. Il s'ensuit que les fonctions du Président de la

---

<sup>6</sup> L'organe en charge des nominations à des postes de direction dans la fonction publique

République de Slovénie n'entrent pas dans le champ des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (PHFE) telle que définie au paragraphe 20.

22. La composition et les tâches du gouvernement sont régies par la Loi sur le gouvernement de la République de Slovénie<sup>7</sup> (ci-après « ZVRS »). En vertu de cette loi, le gouvernement comprend quatorze ministres et deux ministres sans portefeuille. Outre le Premier ministre, le gouvernement compte actuellement seize ministres, dont huit femmes et huit hommes. L'EEG salue cette représentation équilibrée des genres au sein du gouvernement, qui est l'un des objectifs poursuivis par la recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique.

23. Deux secrétaires d'État au maximum peuvent être nommés au sein de chaque ministère, exception faite du ministère des Finances qui peut compter jusqu'à quatre secrétaires d'État (Loi sur l'administration publique<sup>8</sup>, ci-après « ZDU1 »). Les secrétaires d'État assistent leur ministre dans l'exercice de ses fonctions et sont placés sous son autorité. Un ministre peut autoriser par écrit un secrétaire d'État à le représenter mais, dans ce cas, le secrétaire d'État n'est pas habilité à émettre des décrets ou à voter pendant les réunions du gouvernement. Cette délégation de pouvoir ne lève en aucune façon la responsabilité du ministre.

24. Le gouvernement collectivement et les ministres individuellement émettent des décrets et adoptent des mesures. Les décrets d'application émanant du gouvernement ou des ministères doivent être matériellement fondés en droit ; ils sont émis sur la base de pouvoirs spécifiques définis dans la législation ou en vue de l'exécution d'une disposition légale donnée. Le gouvernement ne peut adopter « spontanément » des décrets, c'est-à-dire imposer des mesures effectivement applicables jusqu'à l'adoption d'une législation approuvée par l'Assemblée nationale.

25. Le Premier ministre dirige le travail du gouvernement (art. 14 de la ZVRS). Il propose la nomination ou le remplacement des ministres, leur fournit des instructions contraignantes conformément aux orientations du gouvernement et peut créer des conseils stratégiques (art. 23 de la ZVRS). Le Premier ministre, cependant, ne dispose pas lui-même du pouvoir d'adopter la réglementation gouvernementale, qui est adoptée par l'ensemble du gouvernement. Certaines décisions gouvernementales<sup>9</sup> peuvent être adoptées au cours des réunions des commissions gouvernementales, qui ont toujours lieu avant la session effective du gouvernement (art. 29 des Règles de procédure du gouvernement).

---

<sup>7</sup> Journal Officiel de la République de Slovénie n° 24/05 – texte officiel consolidé, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G et 65/14

<sup>8</sup> Journal Officiel de la République de Slovénie n° 113/05 – texte officiel consolidé, 89/07 – arrêt de la Cour constitutionnelle 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 et 51/16

<sup>9</sup> Par exemple, la réponse à une motion parlementaire ou à l'initiative d'une ONG, l'approbation d'un projet de loi en vue d'une troisième lecture devant le parlement, ou les décisions urgentes sur la base d'une décision du Secrétaire général du gouvernement. Les textes à approuver par le gouvernement sont communiqués aux ministres, qui peuvent s'opposer à leur approbation et demander leur examen lors d'une session du gouvernement. En l'absence d'opposition de la part d'un ministre, un texte est considéré comme approuvé par le gouvernement.

26. La responsabilité des actes du gouvernement est partagée conjointement par l'ensemble de ses membres, chaque ministre en exercice étant responsable du travail du ministère correspondant. Le gouvernement supervise le travail des ministères et émet à leur intention des directives sur la mise en œuvre de la législation et des politiques. Il peut suspendre l'exécution d'une réglementation ministérielle s'il juge celle-ci contraire à la constitution, à la loi, à une autre réglementation de l'Assemblée nationale ou à sa propre réglementation.

27. La réglementation gouvernementale et ministérielle est soumise à l'examen de la Cour constitutionnelle et à celui des tribunaux ordinaires par le biais de l'institution dite de l'*exceptio illegalis*. D'autres décisions et documents gouvernementaux sont également soumis à l'examen des tribunaux.

28. Le gouvernement est responsable politiquement (sous la forme d'un vote de confiance, d'une motion de censure constructive, de questions des députés ou autres), à la fois collectivement et individuellement, devant l'Assemblée nationale qui peut invoquer la responsabilité d'un ministre particulier et le démettre de ses fonctions. Les ministres sont aussi pénalement responsables à titre individuel, comme tout autre citoyen, et peuvent faire l'objet d'une procédure de destitution. Les ministres sont également responsables sur le plan civil, conformément à l'article 26 de la constitution. En pratique, le recours à ces divers moyens d'établissement de la responsabilité politique d'un ministre est assez fréquent. En outre, divers organes comme la Cour des comptes, le Médiateur, le Commissaire à l'information et la Commission de prévention de la corruption contrôlent le travail du gouvernement et des ministères ; le public joue également un rôle important à cet égard.

29. Le Premier ministre, les ministres et le Secrétaire général du gouvernement disposent chacun d'un cabinet. Le cabinet du Premier ministre est composé de secrétaires d'Etat (conseillers spécialisés et politiques personnels) et de fonctionnaires. Les cabinets des ministres sont composés uniquement de fonctionnaires, dont certains sont liés par des liens de confiance personnelle au titulaire de la charge publique et à son mandat.

#### *Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif*

30. Le Premier ministre est élu par l'Assemblée nationale au vote majoritaire à bulletins secrets. Il peut démissionner ou être démis de ses fonctions par une motion de censure du gouvernement ou à l'issue d'une procédure de destitution devant la Cour constitutionnelle.

31. Les ministres sont nommés et démis de leurs fonctions par l'Assemblée nationale sur proposition du Premier ministre. Avant d'être nommé, un ministre doit se présenter devant la commission parlementaire compétente pour audition. Les ministres cessent leurs fonctions en cas de démission, de motion de censure ou de procédure de destitution ou de renvoi. La destitution (art. 119 de la constitution) est proposée par l'Assemblée nationale et décidée par la Cour constitutionnelle. Cette procédure n'a été activée que deux fois, peu après l'accès de la Slovénie à l'indépendance, mais n'a pas obtenu la majorité requise au sein de l'Assemblée nationale.

32. Les secrétaires d'Etat sont nommés et démis de leurs fonctions par le gouvernement sur proposition du Premier ministre ou d'un ministre et leur mandat vient à terme le même jour que celui de leur ministre.

33. Au sein des cabinets ministériels, il y a des postes pour lesquels une relation de travail à durée déterminée est conclue (postes à durée déterminée, liés au mandat du ministre) et des postes de travail pour lesquels une relation de travail est conclue pour une durée indéterminée. Le nombre et le type de postes au sein des cabinets ministériels sont décidés par le gouvernement. La seule exception à cet égard est le Cabinet du Premier ministre au sein duquel le nombre de postes n'est pas limité. Les membres des cabinets ministériels sont soit des fonctionnaires détachés pendant la durée du mandat d'un ministre, soit des personnes extérieures à la fonction publique nommées à des postes de confiance. Ils sont nommés sur des contrats à durée déterminée sans appel public mais doivent remplir l'ensemble des conditions requises pour leur fonction, exception faite de l'expérience professionnelle dont la durée peut être réduite de moitié. La loi ne prévoit pas de procédure de contrôle mais il a été indiqué à l'EEG qu'en pratique, les aptitudes des candidats font l'objet d'une vérification et que, pour être nommé, un candidat doit avoir un casier judiciaire vierge.

34. L'EEG note que les sites internet des ministères mentionnent uniquement le nom des ministres, des secrétaires d'État et des chefs de cabinet et non le nom et les fonctions des autres membres des cabinets. On lui a indiqué que cette information pouvait être obtenue sur demande. Toutefois, dans un but de transparence, l'EEG encourage la publication en ligne de cette information.

35. Le salaire de base des membres des cabinets ministériels est établi à partir de l'échelon le plus bas de la fonction publique où sont exécutées les tâches correspondant à leurs fonctions. Les membres des cabinets ministériels peuvent cependant obtenir un salaire plus élevé sur approbation du gouvernement. Ils sont soumis aux mêmes règles et normes que les autres fonctionnaires et ils encourent une responsabilité disciplinaire en cas de violation du droit du travail ou de la déontologie.

36. Le salaire de base PHFE est déterminé par le classement de leurs fonctions sur l'échelle des salaires définie dans la Loi sur le système de rémunération du secteur public<sup>10</sup>.

CODE FONCTION	FONCTION	NIVEAU DE SALAIRE	VALEUR DU SALAIRE (échelle des salaires, annexe 1 à la ZSPJS)	Salaire brut moyen en 2016
A010201	PREMIER MINISTRE	65	5419,54 EUR	5686,98 EUR
A010210	MINISTRE	62-64	4817,96 EUR / 5211,10 EUR	5007,52 EUR
A010240	SECRÉTAIRE D'ÉTAT	59-61	4283,14 EUR / 4632,64 EUR	4340,34 EUR
A010220	SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT	62	4817,96 EUR	5056,87 EUR

37. Le salaire effectif d'un ministre est fixé par le Premier ministre parmi les niveaux de rémunération possibles et celui des secrétaires d'État par le ministre chargé de l'administration publique. Outre leur salaire de base, les fonctionnaires bénéficient d'une prime d'ancienneté. Ils ne reçoivent aucune autre indemnité spéciale. À l'expiration de leur mandat, s'ils n'ont pas trouvé un nouvel emploi et ne remplissent pas les conditions requises pour la retraite, ils touchent 80 % de leur dernier salaire pendant une période de six mois maximum.

<sup>10</sup> Le salaire brut moyen en Slovaquie s'élevait à 1 584,66 EUR en 2016.

38. Les salaires de tous les emplois et fonctions du secteur public sont publiés sur le site internet concernant la rémunération dans le secteur public et sur le site national de données ouvertes, le portail OPSI<sup>11</sup>.

#### Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

39. La Slovénie s'est engagée depuis des années à combattre la corruption et à renforcer l'intégrité dans le secteur public. Comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle du GRECO, le pays dispose d'un corpus étendu de législation anticorruption mais sa mise en œuvre pourrait être améliorée et le niveau de confiance du public à l'égard de nombreuses institutions publiques est peu élevé (voir aussi Partie IV sur le contexte).

#### *Cadre légal, principes éthiques et règles déontologiques*

40. La Loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption (Journal Officiel n° 69/11, ci-après « LIPC ») est le principal instrument légal définissant les normes s'appliquant aux agents publics en ce qui concerne les conflits d'intérêts, les déclarations de patrimoine et leur contrôle, les limitations s'appliquant à l'exercice d'autres activités et l'interdiction des cadeaux. Le Premier ministre, les ministres, les secrétaires d'État, les membres des cabinets ministériels et le Secrétaire général du gouvernement sont assujettis à cette loi. Certaines de ses dispositions, par exemple celles concernant les déclarations de patrimoine et les restrictions après la fin d'un mandat, s'appliquent aussi aux anciens agents publics.

41. La Loi sur l'administration publique, la Loi sur la fonction publique et la LIPC contiennent des règles de déontologie.

42. En outre, deux codes d'éthique s'appliquent aux ministres et hauts fonctionnaires. Le Code de conduite des fonctionnaires de 2001<sup>12</sup> s'applique aux fonctionnaires et le gouvernement a également décidé que ses dispositions s'appliqueraient aux ministres et aux secrétaires d'État dans la mesure du raisonnable. Les dispositions de ce code ont ensuite été intégrées à la Loi sur les fonctionnaires adoptée en 2002. La violation des dispositions de cette loi, y compris les règles de conduite, entraîne une responsabilité disciplinaire des membres des cabinets ministériels.

43. Les ministres et les secrétaires d'État sont assujettis au Code d'éthique des agents du gouvernement et des ministères de 2015. Ce code a pour base le serment constitutionnel prêté par les hauts fonctionnaires gouvernementaux et tient compte des codes comparables existant dans d'autres pays. Il contient dix principes légèrement plus ambitieux que ceux du Code de conduite des fonctionnaires et qui entendent servir d'inspiration. Il vise à la sensibilisation et ne s'accompagne donc d'aucun mécanisme de mise en œuvre et d'aucun contrôle de conformité au niveau gouvernemental. Toutefois, le préambule du code contient une obligation, en cas de violation des normes déontologiques du code, de se conformer aux décisions du gouvernement quant à la conduite à tenir.

---

<sup>11</sup> <http://www.pportal.gov.si/> et <https://podakti.gov.si>

<sup>12</sup> Ce code met en œuvre la Recommandation n° R(2000)10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics, qui contient un « Code modèle de conduite ».

## *Cadre institutionnel*

44. La Commission de prévention de la corruption est chargée de veiller à l'application par les PHFE des règles de la LIPC relatives aux conflits d'intérêts, aux plans d'intégrité, aux déclarations de patrimoine, aux cadeaux et aux restrictions quant à l'exercice d'autres activités. Il s'agit d'un organe gouvernemental indépendant, dirigé par un conseil comprenant le Commissaire en chef et deux adjoints. Ce conseil prend des décisions sur les questions de fond (affaires de corruption, conflits d'intérêts, adoption de recommandations, etc.) à un vote majoritaire ; il est soutenu par un personnel de 37 professionnels ayant des domaines de compétence différents. Les décisions de la CPC sont soumises au contrôle judiciaire du Haut Tribunal administratif. La CPC fait également l'objet d'audits extérieurs réguliers du Secrétariat général du gouvernement et l'emploi de ses ressources peut être audité par la Cour des comptes. La CPC présente chaque année un rapport à l'Assemblée nationale et certaines de ses décisions sont publiées sur l'internet.

45. Le mandat de la CPC comprend la prévention de la corruption, la conduite d'enquêtes administratives et l'imposition d'amendes. La CPC est en particulier chargée d'adopter et de coordonner l'application du Plan d'action relatif à la prévention de la corruption, d'élaborer et de mettre en œuvre les mesures éducatives et de sensibilisation dans le domaine de la corruption et de l'intégrité, de fournir des conseils sur la mise en œuvre de la LIPC et les questions de lutte contre la corruption, d'aider les institutions publiques à développer et contrôler l'application de leurs propres plans d'intégrité, de tenir le registre central des lobbyistes, et d'assurer le contrôle d'un large système en ligne de déclarations de patrimoine.

46. L'EEG a examiné de manière approfondie le statut et les activités de la CPC pendant la visite sur place. Cette institution déjà bien établie et respectée est dotée de pouvoirs d'enquête suffisants et ses décisions et recommandations sont généralement appliquées. Cependant, depuis plusieurs années, la confiance du public à son égard a fortement baissé<sup>13</sup> pour un certain nombre de raisons, notamment un certain manque d'initiative (voir aussi paragraphe 17).

47. Les tâches étendues confiées à la CPC par la LIPC ont soumis à dure épreuve ses ressources humaines et financières. Le GRECO avait signalé ce fait dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle (voir paragraphe 232), en recommandant d'accroître les ressources de la CPC dans le domaine des conflits d'intérêts, du lobbying et des déclarations de patrimoine. Cette recommandation a jusqu'ici été évaluée par le GRECO dans sa procédure de conformité comme partiellement mise en œuvre. Cependant, les discussions sur place ont montré qu'en pratique, la situation ne s'est guère améliorée.

48. Le budget total et le personnel de la CPC sont similaires à la situation en 2012 au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Deux personnes seulement s'occupent actuellement de la vérification des déclarations de patrimoine, alors qu'elles étaient quatre en 2012. Six personnes exécutent les tâches de surveillance et de sensibilisation liées à près de 2.000 plans d'intégrité. Au moment de la visite sur place, une personne seulement s'occupait des conflits d'intérêts et une autre des activités de lobbying.

---

<sup>13</sup> Le nombre de plaintes adressées à la CPC pendant les dernières années a baissé de 2.300 en 2013 à 1.160 en 2016 (source : rapport annuel 2016 de la CPC)

Cela est manifestement insuffisant. Le précédent conseil directeur de la CPC a démissionné en 2014, entre autres à cause de l'insuffisance des ressources mises à la disposition de la CPC. Depuis, plusieurs membres qualifiés et expérimentés du personnel ont quitté la CPC, ce qui freine encore son activité. Un personnel qualifié en nombre suffisant est indispensable pour assurer l'efficacité de la CPC. L'EEG est d'avis que cela exige probablement non seulement une augmentation des ressources de la CPC, mais aussi une meilleure allocation ou répartition de ses ressources actuelles vers les domaines clés identifiés ci-dessus. Par conséquent, le GRECO recommande que la Commission pour la prévention de la corruption soit dotée des ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter efficacement de ses tâches à l'égard des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, en particulier dans les domaines des déclarations de patrimoine, du lobbying, des conflits d'intérêts et des plans d'intégrité.

49. D'autres vulnérabilités de la CPC découlent directement de la LIPC. La plus grave concerne la procédure *sui generis* qu'elle applique en cas de soupçons de corruption ou d'autres infractions (art. 13 de la LIPC) et qui inclut la réalisation d'une enquête, l'envoi à la personne concernée d'un projet de conclusions, suivi par l'adoption des conclusions et leur présentation au public, accompagnées de la réponse de la personne concernée. Depuis juillet 2016, les décisions adoptées par la CPC sur la base de cette procédure ont été invalidées par les tribunaux, la Cour suprême ayant jugé que les droits des personnes concernées n'étaient pas suffisamment garantis au cours de la procédure devant la CPC. Selon la Cour suprême, les procédures menées par la CPC devraient s'accompagner des mêmes garanties que la procédure générale de droit administratif. Elles devraient en particulier prévoir une notification de la personne mise en examen, afin de lui permettre de fournir des éclaircissements et d'être représentée au cours de la procédure. Ces lacunes ont un impact étendu car la procédure *sui generis* s'applique aux soupçons de corruption, aux violations de la réglementation sur les conflits d'intérêts, au non-respect des restrictions concernant les activités commerciales, au lobbying, aux violations des règles d'éthique et d'intégrité dans le secteur public et au contrôle des déclarations de patrimoine. Les autorités font valoir que l'article 15 de la LIPC prévoit que la procédure administrative générale doit être appliquée par la CPC si certaines questions ne sont pas réglées par la LIPC. Ces problèmes de procédure demandent à être résolus en priorité. Ceci suppose que la CPC modifie ses procédures de travail en pratique, afin d'éviter que l'arriéré des affaires à traiter augmente encore<sup>14</sup>.

50. Les autorités slovènes sont conscientes de ces lacunes et d'autres insuffisances de la LIPC et le ministère de l'Administration publique a commencé à travailler sur un nouveau projet de loi en 2014. En 2016, l'élaboration du projet de loi a été confiée au ministère de la Justice et un projet de texte a été soumis à la discussion publique en novembre 2016. Un certain nombre d'acteurs intéressés – la CPC, plusieurs ministères, des ONG et des municipalités – ont été consultés au cours de ce processus et l'EEG a appris que la plupart de leurs avis ont été pris en compte dans le projet de loi. Les personnes avec lesquelles l'EEG s'est entretenue sur place ont déclaré que ce processus de consultation publique avait été très positif.

---

<sup>14</sup> Le nombre de décisions finales rendues par la CPC à propos de soupçons de corruption a baissé de 1.420 en 2011 à 367 en 2016 (source : rapport annuel 2016 de la CPC)

51. L'EEG approuve le processus d'amendement de la LIPC visant à remédier à ses lacunes les plus pressantes, dont certaines sont soulignées dans la suite de ce rapport et affectent le cadre juridique relatif à l'intégrité des PHFE : les normes régissant l'emploi des (anciennes) PHFE et des membres de leur famille dans les entreprises contrôlées par l'Etat pourraient être améliorées ; les dispositions relatives au lobbying ont certaines lacunes qui affectent la transparence du lobbying des PHFE et la CPC a besoin d'une base juridique plus solide pour vérifier le patrimoine des membres de la famille des PHFE lorsqu'elle soupçonne un enrichissement illicite. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande de remédier, par l'adoption d'une loi nouvelle ou amendée, aux lacunes identifiées dans la Loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption relatives à la procédure *sui generis* devant la Commission pour la prévention de la corruption, aux restrictions applicables au terme d'un mandat, aux règles relatives au lobbying et à l'extension du contrôle aux membres de la famille en cas d'augmentation disproportionnée du patrimoine.

52. Outre la nécessité de résoudre les questions susmentionnées, l'EEG note que la CPC ne semble pas avoir de stratégie claire et transparente de travail. Une telle stratégie devrait inclure des priorités pour le travail à mener et les résultats à accomplir, en fonction des ressources disponibles.

53. Au sein du gouvernement, le ministère de l'Administration publique (MAP) est responsable de la réglementation du statut, des droits et des obligations des agents publics et il joue par conséquent un rôle dans la promotion de l'intégrité parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif. Un Office de la transparence, de l'intégrité et du système politique a été créé en 2014 afin entre autres de préparer des mesures gouvernementales visant à développer la transparence et à prévenir la corruption, ainsi que de coordonner leur mise en œuvre. La Direction du secteur public du MAP est chargée de la formation des agents publics.

#### *Politique anticorruption et d'intégrité*

54. L'accord signé entre les membres de la coalition gouvernementale actuelle met en avant les principes de transparence du fonctionnement de l'ensemble du secteur public et de tolérance zéro à l'égard de la corruption. Suite au Programme de mesures gouvernementales de prévention de la corruption 2015-2016<sup>15</sup>, le gouvernement a adopté le 8 juin 2017 un nouveau Programme de mesures gouvernementales en faveur de l'intégrité et de la transparence 2017-2019<sup>16</sup>, qui prévoit des mesures spécifiques, désigne les ministères responsables de leur application et établit des délais pour leur mise en œuvre. Le Programme 2017-2019 couvre quatre domaines d'action, à savoir : 1) l'amélioration et le renforcement de la sensibilisation des agents publics aux questions d'intégrité et de transparence ; 2) les mécanismes de gestion et de contrôle des finances publiques ; 3) la transparence, la rentabilité et l'efficacité dans l'utilisation des fonds publics ; et 4) l'amélioration de la transparence dans l'élaboration de la réglementation et les procédures de gestion<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> D'après les autorités, les mesures envisagées dans ce programme ont été largement mises en œuvre ; voir les trois rapports intérimaires et le rapport final de mise en œuvre :

[http://www.mju.gov.si/en/media\\_room/news/article/1328/8182/](http://www.mju.gov.si/en/media_room/news/article/1328/8182/)

<sup>16</sup> [http://www.mju.gov.si/en/media\\_room/news/article/12447/8592/](http://www.mju.gov.si/en/media_room/news/article/12447/8592/)

<sup>17</sup> Pour plus d'informations, consulter les sites internet du MAP :

55. Le gouvernement a également adopté en 2015 une Stratégie de développement de l'administration publique 2015-2020 (ci-après « SJU 2020 »), qui vise à moderniser l'administration publique et à améliorer la qualité des services en respectant les principes de légalité, d'intégrité, de professionnalisme et de transparence. En outre, les portails internet ERAR, PORTAL PLAC et STATIST offrent une transparence totale du secteur public en matière respectivement de transactions financières, de salaires et de marchés publics.

56. Aux termes de la LIPC, chaque organe de l'État est tenu d'adopter et de mettre en œuvre un plan d'intégrité. Par conséquent, les ministères, les organes qui en dépendent ainsi que le Secrétariat général du gouvernement se sont dotés d'un plan d'intégrité, mais non le gouvernement en tant que tel. Les plans d'intégrité servent à déterminer le degré d'exposition des agents du secteur public aux risques en matière d'intégrité et de corruption, identifient les facteurs de risque et définissent les mesures à appliquer pour gérer ces risques. Ils sont suivis et mis à jour régulièrement par chaque organe et tous les employés peuvent contribuer à leur élaboration en identifiant des risques et en proposant des mesures pour y répondre. La CPC contrôle également leur mise en œuvre, notamment via le Registre électronique national des risques de corruption, qui couvre toutes les institutions tenues d'adopter un plan d'intégrité. Les données contenues dans les plans d'intégrité et le registre des risques de corruption ne sont pas publics, car ils sont principalement utilisés en interne pour gérer les risques de corruption. D'après la CPC, l'expérience montre que la confidentialité est essentielle pour assurer l'utilité et la pertinence des plans d'intégrité.

57. L'EEG croit savoir que la qualité des plans d'intégrité varie fortement selon les institutions publiques et les ministères. Seuls quelques-uns des risques identifiés dans les plans d'intégrité de certains ministères mentionnent explicitement les PHFE, en particulier les ministres. Ces plans répertorient pour l'essentiel les domaines de risque préalablement identifiés par la CPC dans ses documents directeurs, notamment l'acceptation de cadeaux, la limitation des activités commerciales, les procédures d'emploi et le lobbying. Les mesures prévues pour répondre à ces risques se limitent en grande partie à des mesures de sensibilisation et de contrôle de conformité à la législation. Il existe néanmoins quelques exemples de risques identifiés spécifiquement par les ministères au regard des PHFE, par exemple en relation avec l'octroi de subventions ou d'aides publiques ou avec le contrôle des institutions publiques dépendant d'un ministère.

58. L'EEG considère que les plans d'intégrité sont utiles pour mieux sensibiliser les PHFE aux risques de corruption et de conflits d'intérêts et pour gérer ces risques. Néanmoins, les plans d'intégrité des ministères, dont la spécificité et la pertinence sont variables, pourraient être améliorés. La CPC fournit actuellement des avis sur les plans d'intégrité dans le cadre de ses procédures de surveillance du registre des risques de corruption et se tient à la disposition des ministères pour toute information ou conseil. Elle prévoit cependant de coopérer de manière plus approfondie avec les ministères pour améliorer leurs plans d'intégrité, dans la limite de ses ressources. L'EEG approuve cette volonté de la CPC, qui pourrait contribuer aux efforts requis pour améliorer la sensibilisation des PHFE aux questions d'intégrité. Une recommandation en ce sens est formulée au paragraphe 65. La conformité avec la recommandation formulée plus haut d'augmenter les ressources en

---

[http://www.mju.gov.si/si/novinarsko\\_sredisce/novica/browse/1/article/12447/8544/](http://www.mju.gov.si/si/novinarsko_sredisce/novica/browse/1/article/12447/8544/) et  
<http://www.mju.gov.si/en/>

personnel de la CPC (voir paragraphe 48) sera aussi cruciale pour permettre de libérer ou d'allouer des ressources humaines qualifiées à cette fin.

59. L'EEG note également que le gouvernement ne dispose pas en tant que tel d'un plan d'intégrité. On lui a indiqué que cela tient au fait qu'il n'existe pas de postes permanents au niveau du gouvernement et que les plans d'intégrité de chacun des ministères et du Secrétariat général du gouvernement sont suffisants pour couvrir les risques éventuels en matière d'intégrité. Toutefois, étant donné que le gouvernement agit comme un organe collégial, l'EEG considère qu'il serait souhaitable de prendre en compte les défis particuliers en termes d'intégrité qui sont spécifiquement associés à ces processus. Un plan d'intégrité devrait évidemment être actualisé lors des changements de gouvernement, ce qui permettrait en outre de sensibiliser les (nouveaux) membres du gouvernement et leurs cabinets aux questions d'intégrité. Le GRECO recommande qu'un plan d'intégrité soit établi à l'intention du gouvernement, en tant que structure globale par rapport aux plans existant dans chaque ministère. L'EEG note que selon la LIPC, les plans d'intégrité doivent être mis à jour dès que nécessaire.

### *Sensibilisation*

60. La CPC promeut de façon générale les normes et obligations s'appliquant aux agents publics au moyen de son site internet (qui contient une description générale de tous les domaines couverts par la LIPC, des réponses aux questions les plus fréquentes et un outil de recherche), d'une lettre d'information périodique, de brochures et de formations/tables rondes. Cependant, elle n'organise aucune activité de formation sur les questions d'intégrité à l'intention des PHFE et les PHFE ne suivent pas les activités de formation organisées à l'intention d'autres publics.

61. L'école d'administration du ministère de l'Administration publique organise des séminaires de formation traitant de la prévention de la corruption, qui sont ouverts à tous les employés de l'administration publique. Il n'existe pas actuellement de formation ciblée sur les questions d'intégrité à l'intention des PHFE mais un programme de formation spécial sur la corruption pour les hauts responsables tels que ministres et secrétaires d'État est en cours de préparation.

62. Les PHFE seraient informées de leurs obligations en matière de déclaration de patrimoine, de lobbying et d'acceptation de cadeaux lors de leur entrée en fonction. Les ministres doivent également prêter serment devant l'Assemblée nationale et signer une déclaration d'intégrité stipulant qu'en cas de conduite contraire à l'éthique, ils accepteront la décision du gouvernement. Les PHFE peuvent obtenir des conseils sur les questions d'intégrité par téléphone ou par courriel auprès du ministère de l'Administration publique (Office de la transparence, de l'intégrité et du système politique) et de la CPC. Toutefois, elles peuvent également obtenir l'information nécessaire du service du personnel de leur propre institution et, en pratique, il est rare qu'elles contactent le ministère de l'Administration publique et la CPC.

63. Le public est informé des questions d'intégrité et de prévention de la corruption principalement via le site internet de la CPC et ses rapports annuels d'évaluation de la situation en Slovénie. L'ensemble des lois, règlements et codes mentionnés dans ces

rapports sont également publiés sur les sites internet du gouvernement, du ministère de l'Administration publique et de la CPC.

64. Les entretiens menés sur place par l'EEG montrent que peu d'attention est accordée à l'amélioration de la sensibilisation des PHFE, non seulement à leurs obligations légales mais aussi aux défis spécifiques en matière d'intégrité qui s'attachent à leurs fonctions. On considère que le respect des normes incombe aux individus concernés et les cas de conduite non éthique n'entraînent guère de conséquences. L'EEG a été informée de plusieurs affaires mettant en cause l'intégrité de ministres ou ex-ministres et secrétaires d'État. De telles affaires sont largement couvertes dans les médias et suscitent des réactions négatives parmi le public. Selon leur gravité, elles peuvent même conduire à la démission d'un responsable mais, le plus souvent, elles sont présentées comme des règlements de compte politique et/ou traitées comme des cas isolés. L'institution en tant que telle – le gouvernement – n'en tire aucune conséquence.

65. L'EEG est fermement convaincue que le gouvernement doit en tant qu'institution se montrer plus proactif afin de mieux sensibiliser ses membres et d'autres PHFE aux défis spécifiques qu'ils peuvent rencontrer en matière d'intégrité et de leur fournir la formation et les directives nécessaires pour résoudre les problèmes éthiques concrets. Les questions d'éthique et d'intégrité doivent figurer en bonne place sur l'agenda gouvernemental, non seulement en paroles mais en actes. Le projet de l'école d'administration de mettre en place à cette fin une formation spécifique pour hauts responsables est donc positif. Les plans d'intégrité de chacun des ministères – et le futur plan du gouvernement – pourraient aussi être mieux mis à profit en tant qu'outils éducatifs pour identifier les risques systémiques en matière d'intégrité et y répondre au moyen d'activités de sensibilisation et de formation organisées en coopération avec la CPC. Par conséquent, le GRECO recommande de mettre en place des mécanismes internes efficaces pour promouvoir l'intégrité et développer la sensibilisation à ces questions au sein du gouvernement, y compris un conseil confidentiel et des formations à intervalles réguliers pour les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif.

## Transparence et contrôle des activités du gouvernement relevant de l'exécutif

### *Accès à l'information*

66. L'article 39 de la constitution proclame le droit d'accès à l'information à caractère public. Le principal instrument en ce domaine est la Loi sur l'accès à l'information publique<sup>18</sup> (ci-après « ZDIJZ »), qui s'applique à l'ensemble du secteur public et impose aux organes publics l'obligation, d'une part, de diffuser de manière proactive l'information publique à leur disposition et, d'autre part, de permettre l'accès à l'information sur la base de demandes individuelles.

67. La ZDIJZ énumère les informations à publier sur l'internet et stipule que les organes du secteur public doivent publier et mettre à jour régulièrement un catalogue de l'information publique, afin que le public ait connaissance des types d'information qu'ils détiennent. Les personnes physiques et morales peuvent demander accès à toute

---

<sup>18</sup> Journal Officiel de la République de Slovénie n° 51/06 – texte officiel consolidé n° 117/06 – ZdavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – arrêt de la Cour constitutionnelle et 102/15

« information à caractère public », c'est-à-dire tout document créé ou détenu par des autorités étatiques, sans avoir à justifier d'un intérêt légal. Des exceptions sont prévues pour protéger certains intérêts privés ou publics (informations confidentielles et données à caractère personnel, informations se rapportant à une procédure judiciaire ou administrative en cours). Nonobstant ces exceptions, l'accès doit être autorisé dans le cas d'informations concernant : (i) les dépenses publiques ; (ii) l'exercice de fonctions publiques ou la relation d'emploi d'un fonctionnaire ; ou (iii) les questions de protection de l'environnement.

68. Les demandes d'information sont traitées dans un délai de vingt jours ouvrables par une personne spécialement autorisée à l'intérieur de chaque administration pour conduire ou décider les procédures au titre de la ZDIJZ. Une absence de réponse équivaut à un refus. Un recours peut être déposé auprès du Commissaire à l'information, puis du tribunal administratif. Les décisions du Commissaire à l'information et, en général, celles du tribunal administratif sont publiées en ligne. Les autorités ajoutent que la ZDIJZ a été évaluée de manière très favorable par les ONG<sup>19</sup>. D'après les informations fournies sur place à l'EEG, en pratique, 88 % des demandes sont approuvées, dont 76 % obtiennent l'accès total à l'information demandée.

69. En ce qui concerne spécifiquement le gouvernement, tous les textes proposés sont publiés sur les sites internet du gouvernement avant leur discussion en commission ou pendant une réunion du gouvernement<sup>20</sup>. Il en va de même pour l'ordre du jour des réunions du gouvernement et des organes de travail, et pour le plan de travail annuel du gouvernement. En pratique, ces documents sont publiés en ligne au moment où ils sont enregistrés dans le système informatique du gouvernement. Des communiqués de presse indiquant les décisions adoptées sont rendus publics après chaque réunion de commission ou du gouvernement.

70. La ZDIJZ assure aussi une grande transparence en matière budgétaire et financière. Comme indiqué plus haut, la totalité de l'information sur les dépenses publiques est accessible au public ; elle est publiée de manière proactive et tenue à jour sur des sites internet particuliers, à savoir :

- l'application en ligne TZIJZ via laquelle le Trésor public publie des données sur les transactions de toutes les administrations publiques et des entreprises contrôlées à 100 % par l'État ;
- le registre des transactions financières du secteur public de la CPC – ERAR (précédemment appelé SUPERVIZOR) – qui permet d'avoir accès à des informations sur les transactions des administrations publiques et des entreprises contrôlées par l'État ou des municipalités concernant les biens et services, les salaires, les prestations sociales, les retraites, les subventions, les bourses, etc. ; et
- le portail sur les achats publics et STATIST, qui contient l'ensemble des informations sur les contrats publics octroyés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Cette base de données permet d'effectuer des recherches sur la base de différents paramètres et d'exporter les données à des fins de réutilisation.

---

<sup>19</sup> Voir <http://www.rti-rating.org> ; dans ce classement mondial, la Slovaquie occupe la 4<sup>ème</sup> place.

<sup>20</sup> [http://www.vlada.si/delo\\_vlade/gradiva\\_v\\_obravnavi/](http://www.vlada.si/delo_vlade/gradiva_v_obravnavi/)

71. Outre les droits qui leur sont reconnus par la ZDIJZ, les médias peuvent aussi, en vertu de la Loi sur les médias, demander aux organes publics la communication d'informations. Une réponse doit leur être fournie dans un délai de sept jours ouvrables ou refusée le jour ouvrable suivant. Un recours est possible auprès du Commissaire à l'information.

### *Transparence du processus législatif*

72. Plusieurs textes, dont les Règles de procédure du gouvernement, régissent la publication en ligne des textes législatifs et la participation du public. Le public est informé du travail législatif par l'intermédiaire du Programme de travail officiel du gouvernement<sup>21</sup>, qui inclut une liste des projets de loi et d'autres textes devant être soumis à l'Assemblée nationale et indique les procédures et délais concernant la délibération du gouvernement et la discussion et l'adoption des textes par l'Assemblée nationale. La plupart des projets législatifs et des autres textes sont publiés par les ministères sur un site national unique consacré à la cyberdémocratie.

73. La participation du public à l'élaboration de l'ensemble de la législation primaire et secondaire est obligatoire. En vertu des normes minimums de participation :

- le public doit avoir la possibilité de commenter les projets de loi ou de réglementation dans un délai de 30 à 60 jours à compter de leur publication sur l'internet ; sont exceptés les projets de textes qui, de par leur nature, ne se prêtent pas à une participation du public comme les textes adoptés au titre de la procédure d'urgence ou le budget national ;
- à cette fin, une documentation pertinente contenant un résumé du contenu du texte proposé, accompagné de documents d'information et d'une liste des questions et objectifs essentiels, doivent être préparés ;
- un appel à la participation doit être lancé pour assurer la participation de groupes cibles, d'experts et du grand public ; des listes des personnes et des organismes dont la participation à l'élaboration d'une réglementation est requise par la loi, ainsi que des sujets pertinents, doivent être préparées pour assurer leur information et leur coopération continues ;
- une fois achevé le processus de consultation, un rapport décrivant l'impact des consultations sur le projet de texte doit être établi. Ce rapport dont le format est prédéfini doit être inclus parmi les documents transmis au Secrétariat général du gouvernement pour un nouvel examen du projet ;
- les documents soumis au Secrétariat général doivent inclure une liste des experts qui ont été consultés, ainsi que le cas échéant le montant de leur rémunération. Cette information est rendue publique. Pendant la visite sur place, l'EEG a appris que cette obligation est strictement appliquée par le gouvernement actuel ;
- le ministère à l'origine du projet de loi ou de réglementation doit informer, dans les quinze jours qui suivent son adoption, les groupes d'experts consultés et le grand public des propositions et avis essentiels qui n'ont pas été pris en compte, en expliquant pourquoi.

---

<sup>21</sup> [http://www.vlada.si/delo\\_vlade/program\\_dela\\_vlade/](http://www.vlada.si/delo_vlade/program_dela_vlade/)

74. Outre la consultation obligatoire du public, des débats publics doivent être organisés lorsque la réglementation envisagée concerne un nombre étendu de parties prenantes. Début 2015, le ministère de l'Administration publique a lancé une initiative de grande ampleur pour préparer les rédacteurs de textes réglementaires, les décideurs et les acteurs extérieurs à une plus grande transparence et à une participation accrue de la société civile à l'élaboration de la réglementation, tout au long du cycle d'élaboration des politiques.

75. Enfin, le public peut également proposer au gouvernement l'adoption d'une mesure via un outil spécifique en ligne<sup>22</sup>. Les propositions recueillant un soutien suffisant sont envoyées pour examen au ministère compétent qui doit se prononcer à leur sujet.

76. L'EEG approuve les mesures détaillées mises en place par la Slovénie en matière d'accès du public à l'information, de consultation du public et de transparence du processus législatif. Toutes les personnes avec lesquelles l'équipe d'évaluation s'est entretenue sur place, y compris le Commissaire à l'information et les représentants de la société civile, lui ont déclaré que ces règles sont généralement bien appliquées en pratique, bien que les délais de consultation ne soient pas toujours respectés dans le cas de textes sensibles ou de grands projets d'investissement<sup>23</sup>. L'EEG approuve également la publication de la liste des experts qui ont été consultés sur un projet de loi ou de réglementation. Cette bonne pratique est à souligner.

#### *Tiers et lobbyistes*

77. Aux termes de la LIPC, les lobbyistes doivent se déclarer à la CPC et la notifier tous les ans de leurs activités. Le registre des lobbyistes est accessible au public sur le site internet de la CPC<sup>24</sup>. Les personnes contactées par un lobbyiste sont tenues de vérifier que celui-ci est dûment inscrit sur ce registre et doivent informer leur supérieur et la CPC de chacun de ces contacts dans un délai de trois jours au moyen d'une déclaration signée. La CPC analyse ces déclarations et publie des tableaux synthétiques à ce sujet sur son site internet<sup>25</sup>. Les déclarations de lobbying ne sont pas directement publiées.

78. Les agents publics doivent refuser tout contact avec des lobbyistes non inscrits sur le registre de la CPC, ainsi que tout contact pouvant conduire à un conflit d'intérêts, et en notifier leur supérieur et la CPC. Les irrégularités commises par des lobbyistes – par exemple la fourniture d'informations inexactes, incomplètes ou trompeuses ou l'offre de cadeaux – doivent également être déclarées.

79. L'EEG a quelques doutes au sujet de la réglementation actuelle du lobbying et de son application par les PHFE. Ces doutes s'inscrivent dans le droit fil des préoccupations exprimées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Slovénie (voir paragraphes 67 à 73), qui recommandait que le parlement slovène examine l'application effective des normes régissant les contacts des parlementaires avec des lobbyistes. Cette recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre.

---

<sup>22</sup> <http://predlagam.vladi.si/>

<sup>23</sup> Plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont cité l'exemple du projet de construction d'une deuxième voie sur la ligne ferroviaire Divača-Koper, qui a donné lieu à une consultation publique de seulement deux jours.

<sup>24</sup> <https://www.kpk-rs.si/sl/lobiranje-22/register-lobistov>

<sup>25</sup> <https://www.kpk-rs.si/sl/projekt-transparentnost/lobisticni-stiki>

80. Les informations recueillies sur place par l'EEG montrent que la mise en œuvre des dispositions de la LIPC sur le lobbying demeure une source de préoccupations. Au moment de la visite sur place, le registre des lobbyistes comprenait 71 lobbyistes, soit une légère amélioration depuis le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO puisqu'en 2012, 59 lobbyistes étaient inscrits sur ce registre. Il semble cependant qu'entre 100 et 300 lobbyistes exercent des activités dans le pays. Les données fournies par la CPC font apparaître 1.077 contacts déclarés entre des PHFE et des lobbyistes en 2016 sur un total de 2.004 contacts déclarés. Selon la CPC, le respect de la réglementation varie selon les ministères mais demeure globalement insuffisant, certains ministères ne déclarant absolument aucun contact ou aucun contact certaines années. Transparency International souligne également que la plupart des contacts avec des lobbyistes ne sont toujours pas déclarés<sup>26</sup>. Les PHFE manifestent généralement peu d'intérêt pour ce domaine de la loi ; il y a peu de temps, un ministre a même formulé en public des commentaires dérogatoires sur la réglementation du lobbying et a dit qu'il ne l'appliquerait pas. Les réticences à cet égard se manifestent tout particulièrement, semble-t-il, dans le cas de projets sensibles (voir note 21).

81. L'une des explications du manque d'application de la réglementation est que le lobbying est mal perçu en Slovénie pour des raisons historiques. Certains agents publics considèrent que le fait de déclarer des contacts équivaut à transmettre des informations sur des lobbyistes particuliers ou craignent la publicité négative qui pourraient en résulter pour eux. La raison d'être de la réglementation du lobbying est généralement ignorée ou mal comprise. Pour remédier à cette situation, la CPC prévoit d'organiser des discussions avec les PHFE et des activités de formation additionnelles à l'intention des PHFE sont en préparation par l'école d'administration.

82. Comme indiqué plus haut, les capacités actuellement limitées de la CPC ne lui permettent pas de détecter les activités de lobbying ou les contacts non déclarés. Seul un petit nombre de procédures a été initié par la CPC pour violation de la réglementation sur le lobbying<sup>27</sup>. L'EEG renvoie donc ici à la recommandation i (paragraphe 48) exigeant de porter les ressources de la CPC à un niveau adéquat pour lui permettre d'exercer pleinement ses fonctions au regard des activités de lobbying.

83. Enfin, l'EEG signale plusieurs lacunes dans les dispositions de la LIPC concernant le lobbying. L'article 56a de cette loi distingue les activités de lobbying des activités de plaider et, par conséquent, les ONG actives dans le domaine des droits de l'homme en général, de la démocratie et de l'État de droit ne sont pas couvertes par la législation sur le lobbying. Le libellé de l'article rend son interprétation, ainsi que la distinction effective entre activités de lobbying et activités de plaider, difficiles. D'autre part, la LIPC exempte les représentants légaux et autorisés d'une entreprise ou d'un groupe d'intérêts de l'obligation d'inscription sur le registre des lobbyistes (art. 58.4). Enfin, il semble que la définition du lobbying est trop étroite pour englober d'autres tiers qui sont des lobbyistes *de facto* et qui visent à influencer la prise de décisions par le gouvernement.

---

<sup>26</sup> [http://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/report\\_lobbyingslovenia.pdf](http://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/report_lobbyingslovenia.pdf)

<sup>27</sup> Trois procédures ont été entamées en 2012, deux en 2013, une en 2014, trois en 2015, trois en 2016 et deux en 2017. Six procédures correctionnelles ont été menées à terme entre 2012 et 2016 : elles ont abouti à une amende, une réprimande et deux avertissements écrits ; deux procédures ont été suspendues.

84. Au vu des paragraphes précédents, le GRECO recommande de faire en sorte que tous les contacts entre des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et des lobbyistes et d'autres tiers visant à influencer la prise de décisions par le gouvernement, y compris les représentants légaux et autorisés d'une entreprise ou d'un groupe d'intérêts, soient dûment déclarés.

#### *Mécanismes de contrôle*

85. L'Office de contrôle budgétaire est chargé de plusieurs fonctions de surveillance, en particulier :

- la surveillance interne des finances publiques, qui inclut la préparation d'un rapport annuel et la communication d'informations au ministre des Finances, au gouvernement et à la Cour des comptes ;
- l'inspection budgétaire, qui comprend l'établissement de rapports semestriels à l'intention du ministre des Finances qui les soumet pour délibération au gouvernement et à la Cour des comptes ; ces rapports sont ensuite soumis à l'Assemblée nationale par le gouvernement ;
- le contrôle de l'utilisation des fonds européens, dont les résultats ne sont pas notifiés directement au gouvernement. Les rapports d'audit produits dans ce contexte par l'Office sont transmis à diverses autorités et un rapport d'audit annuel est envoyé au ministre des Finances, au ministère de l'Agriculture et à la Commission européenne.

86. Dans le cadre de ses fonctions de contrôle, l'Assemblée nationale (chambre basse du parlement) peut : ouvrir une enquête parlementaire, adopter une motion de censure à l'égard du gouvernement ou de ministres et initier une procédure constitutionnelle à l'encontre du Président de la République, du Premier ministre ou d'autres ministres.

87. L'Assemblée nationale peut créer des commissions d'enquête spéciales composées de députés sur une base proportionnelle et en tenant compte de la parité entre les genres ; ces commissions sont chargées d'enquêter sur des questions d'intérêt public et d'identifier les irrégularités commises par des personnes occupant des fonctions publiques. Une fois les faits établis par une commission d'enquête, l'Assemblée nationale se prononce sur la responsabilité politique de la personne concernée, modifie la législation pertinente ou prend toute autre décision relevant de ses compétences. La constitution prévoit l'ouverture d'une enquête parlementaire à la demande d'une minorité, spécifiquement au moins un tiers des membres de l'Assemblée nationale ou des membres du Conseil national (chambre haute du parlement). Deux enquêtes parlementaires initiées par une minorité de députés étaient en cours au moment de la visite sur place : l'une sur les achats publics dans le secteur de la santé et l'autre sur les « banksters ».

88. La Cour des comptes est le plus haut organe de surveillance des comptes de l'État, du budget national et de l'ensemble des dépenses publiques en Slovénie. Il s'agit d'un organe indépendant qui a plein accès à toute information concernant les transactions commerciales du gouvernement. La Cour des comptes décide d'elle-même l'ouverture d'un audit réglementaire ou d'un audit de performance et peut contrôler tout acte relatif à une transaction passée ou à venir impliquant un utilisateur de fonds publics. Cela inclut les décisions gouvernementales, l'élaboration des politiques – de tels audits ont été réalisés par exemple sous la forme d'« analyses d'impact de la réglementation » – ainsi que l'utilisation

de fonds publics par des PHFE. Toutefois, dans le dernier cas, l'audit vise l'organe pour lequel travaille une PHFE et non cette personne en tant que telle. D'après la Cour des comptes, les PHFE ne disposent pas en général de fonds discrétionnaires et s'ils en ont, les mêmes règles s'appliquent qu'au reste des dépenses publiques.

89. Le mandat de la Cour des comptes ne vise pas spécifiquement les PHFE mais, lors de ses contrôles généraux, elle examine aussi leurs performances. Cependant, ses conclusions ne portent pas spécifiquement sur les PHFE mais sur les dépenses publiques des entités auditées en général. Les audits de la Cour des comptes mettent l'accent sur le « principe de la rentabilité » dans l'utilisation des fonds publics. La plupart des irrégularités détectées concernent des achats publics, les modalités de fixation de certains salaires et des dépenses faites pour une autre finalité que celle initialement prévue. Chaque année, quelques cas de soupçons de conflit d'intérêts ou de corruption (dix au plus) sont transmis aux autorités compétentes ; cependant, à cause de la difficulté à prouver le caractère intentionnel de l'infraction, ces dossiers sont souvent classés sans suite par les enquêteurs. La Cour des comptes détecte occasionnellement des cas de détournement délibéré de fonds publics et d'entente illicite. Tous les rapports d'audit de la Cour des comptes sont publiés sur le site internet de la Cour. L'EEG approuve cette excellente pratique qui contribue à mieux faire connaître les modalités de fonctionnement du secteur public.

### Conflits d'intérêts

90. La LIPC contient des dispositions clés sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts. Toutes les PHFE sont considérées comme des « agents publics » et sont donc couvertes par ces dispositions. Les conflits d'intérêts sont définis comme les « situations dans lesquelles les intérêts privés d'un agent public affectent ou donnent l'impression d'affecter l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles » (art. 4 de la LIPC). Les intérêts privés englobent les avantages monétaires et non monétaires au profit de l'agent public lui-même, des membres de sa famille ou d'autres personnes physiques et morales avec lesquelles il entretient ou a entretenu des relations personnelles, politiques ou d'affaires. L'apparence de conflit d'intérêts est suffisante du point de vue de la loi mais elle doit se fonder sur des présupposés réels et tangibles quant aux compétences effectives d'un agent public dans un cas particulier.

91. Au moment de leur entrée en fonction et à tout moment par la suite, les agents publics sont tenus de notifier par écrit à le chef de leur organisation – ou la CPC s'ils n'ont pas de supérieur – tout conflit d'intérêts effectif ou potentiel. Le chef ou la CPC doivent se prononcer dans un délai de quinze jours sur l'existence d'un conflit d'intérêts. Entretemps, l'agent public doit refuser ou s'abstenir de participer à la situation susceptible de donner lieu à un conflit d'intérêts. La CPC peut aussi engager d'elle-même une procédure pour déterminer si un conflit d'intérêts est effectivement présent.

92. Pour prévenir les conflits d'intérêts, la LIPC prévoit aussi certaines restrictions en matière d'activités commerciales et certaines restrictions après mandat (voir ci-dessous).

93. La CPC déclare que, d'une manière générale, les conflits d'intérêts constituent aujourd'hui le problème le plus grave dans tous les secteurs publics. Les statistiques fournies à l'EEG montrent que 13 cas de conflits d'intérêts potentiels impliquant des PHFE ont été traités par la CPC en 2012-2016 (10 suite à une déclaration et 3 de son propre chef). La CPC a

identifié une violation et une bonne pratique. Pendant la même période, 434 cas de conflits d'intérêts potentiels impliquant des agents publics ont été traités par la CPC et 71 violations identifiées. La CPC reçoit également de nombreuses demandes d'interprétation des dispositions de la LIPC et de nombreuses demandes d'avis à propos de situations concrètes. Elle a émis 602 avis de ce type en 2012-2016 mais trois seulement concernaient des PHFE. Ces chiffres montrent que la CPC n'accorde pas une attention particulière aux PHFE en matière de conflits d'intérêts.

94. L'EEG note que ses interlocuteurs ont tous désigné la CPC comme le principal organe à consulter en matière de conflits d'intérêts. Lorsque des irrégularités sont établies, la CPC informe l'administration dont dépend l'agent public concerné et propose des mesures pour résoudre le conflit d'intérêts et empêcher que de tels conflits ne se reproduisent à l'avenir.

95. Néanmoins, il ressort clairement des discussions avec divers interlocuteurs que très peu est fait à l'intérieur du gouvernement pour traiter les conflits d'intérêts potentiels ou apparents. La LIPC exige pourtant que les conflits d'intérêts soient notifiés et gérés d'abord au niveau de chaque administration et seulement ensuite par la CPC. L'EEG souligne que des conflits d'intérêts se produisent fréquemment dans les activités quotidiennes des PHFE et qu'il est essentiel de gérer ces conflits d'intérêts afin d'éviter qu'ils n'entraînent des conséquences négatives. Par conséquent des contrôles internes devraient exister au sein du gouvernement et de toutes les institutions publiques afin d'aider les PHFE et d'autres agents publics à identifier en temps opportun les risques de conflit d'intérêts et de leur permettre d'avoir accès à des mécanismes adéquats pour les éviter. En l'absence de tels mécanismes, l'intervention après-coup de la CPC, bien qu'utile, se réduira à l'application de sanctions et à l'ouverture d'une procédure lourde et prolongée de demande d'annulation des décisions prises en situation de conflit d'intérêts. La prévention est évidemment plus efficace et moins propice aux commentaires négatifs du public et des médias. Par conséquent, le GRECO recommande de développer au sein du gouvernement une stratégie et des pratiques organisationnelles pour améliorer la gestion des conflits d'intérêts, y compris au moyen de mécanismes réactifs de conseil, de surveillance et de contrôle de conformité.

### Interdiction ou limitation de certaines activités

#### *Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers*

96. Les ministres ne peuvent exercer parallèlement des fonctions au sein d'administrations publiques, de tribunaux, d'institutions locales et d'autres organes publics ; ils ne peuvent non plus exercer toute activité définie par la loi comme incompatible avec leurs fonctions. Les parlementaires nommés à un poste de ministre ou de secrétaire d'État ne peuvent exercer aucune fonction parlementaire pendant la durée de leur mandat au sein du gouvernement.

97. Plus généralement, la LIPC interdit aux agents publics d'exercer des activités professionnelles ou autres génératrices de revenus ou de produits, à l'exception des activités éducatives, scientifiques ou de recherche, artistiques, culturelles, sportives et d'édition, ainsi que la gestion d'une entreprise agricole et de leur patrimoine propre. Cependant, l'autorisation de l'organe qui les emploie est requise (sauf pour les activités sportives, la gestion d'une entreprise agricole et la gestion de leur patrimoine propre) et la CPC doit être notifiée dans les huit jours qui suivent le commencement d'une activité accessoire.

98. La CPC peut initier, dans un délai de quinze jours à compter de la réception de cette notification, une procédure pour déterminer l'incompatibilité d'une activité avec des fonctions publiques. Elle peut décider d'interdire à un agent public d'exercer une activité accessoire si elle juge que cette activité présente un risque disproportionné au regard de l'exercice objectif et impartial de ses fonctions publiques ou met en danger son intégrité.

99. La CPC peut aussi accorder à titre exceptionnel l'autorisation officielle d'exercer une activité rémunérée normalement interdite. Ce faisant, elle prend en compte l'intérêt public et le niveau de risque posé par cette activité au regard de l'exercice des fonctions de l'agent public concerné et de son intégrité.

100. Enfin, aux termes de la LIPC, il est interdit aux agents publics de faire partie ou d'exercer des fonctions de gestion, de surveillance ou de représentation au sein d'une entreprise commerciale, d'une organisation d'intérêts économiques, d'une coopérative, d'un institut public, d'un fonds, d'un organisme ou d'une autre entité de droit public ou privé, exception faite des associations et des partis politiques.

101. La CPC indique que cinq cas d'incompatibilités possibles concernant des PHFE ont été examinés entre 2012 et 2016. Des violations ont été identifiées dans deux cas : un ministre était membre du conseil de surveillance de deux entreprises publiques et un secrétaire d'État était directeur de trois entreprises privées. La CPC a envoyé un avertissement aux personnes concernées, qui ont démissionné des activités incompatibles. Pendant la même période, 10 avis juridiques ont été fournis à ce sujet à des PHFE et 381 à d'autres agents publics.

#### *Passation de contrats avec des autorités étatiques*

102. Aux termes de la LIPC (art. 35-36), les agents publics qui font partie de la direction ou sont les représentants légaux d'une entité privée, ou dont un membre de leur famille occupe une telle fonction, doivent en informer leur supérieur, qui transmet cette information à la CPC, et les notifier de toute modification ultérieure de leur situation à cet égard. La CPC publie une liste des entités concernées sur son site internet. Aucune organisation du secteur public ne peut commander des biens ou des services à ces entités, ni entrer dans une relation d'affaires avec elles en utilisant des fonds publics.

103. Cette interdiction porte uniquement sur ces procédures ou modes d'utilisation de fonds publics. Dans les autres cas, l'interdiction ne s'applique pas, à condition que la réglementation en matière de conflit d'intérêts soit dûment respectée et que l'agent public concerné soit systématiquement tenu à l'écart de toutes les étapes du processus de prise de décision en vue de la passation d'un contrat, afin d'assurer l'indépendance du processus. Les transactions telles que les appels d'offres publics en vue du financement d'ONG, d'investissements dans l'agriculture ou de diverses formes d'aide sociale sont autorisées. L'interdiction ne s'applique pas non plus aux opérations effectuées sur la base de contrats établis avant l'entrée en fonction de l'agent public.

104. Les statistiques fournies par la CPC font apparaître une seule violation de cette interdiction par une PHFE entre 2012 et 2016 (contre 68 violations impliquant des agents publics municipaux pendant la seule année 2012). Pendant la même période, la CPC a fourni

sur demande dix avis à des PHFE au sujet d'activités commerciales et 443 avis à des agents publics.

### *Cadeaux*

105. L'article 30 de la LIPC stipule qu'un agent public ne peut accepter de cadeaux ou d'autres avantages dans l'exercice de ses fonctions, à l'exception des cadeaux protocolaires et des cadeaux occasionnels de valeur peu élevée. La loi donne ensuite une définition des cadeaux protocolaires et des cadeaux occasionnels. Les cadeaux protocolaires désignent les cadeaux remis à un agent public par des représentants d'autres organes de l'État, d'autres pays ou d'organisations et institutions internationales lors de visites ou d'invitations ou à d'autres occasions, ainsi que les cadeaux remis dans des circonstances similaires. Les cadeaux occasionnels sont les cadeaux remis lors d'occasions particulières et dont la valeur ne doit pas dépasser 75 EUR<sup>28</sup> ou 150 EUR pendant une même année dans le cas de plusieurs cadeaux reçus par une même personne. Aux termes de l'article 31 de la LIPC, les cadeaux protocolaires et les cadeaux occasionnels d'une valeur supérieure à 75 EUR deviennent la propriété de la République de Slovénie, de l'autorité locale ou de l'organisme public au sein duquel l'agent public concerné exerce ses fonctions.

106. Les cadeaux d'une valeur supérieure à 25 EUR doivent être déclarés et enregistrés sur une liste tenue par l'administration concernée. La réglementation concernant les restrictions et obligations qui s'appliquent aux agents publics en matière d'acceptation de cadeaux<sup>29</sup> précise les modalités d'évaluation, de conservation et de cession des cadeaux.

107. D'après les informations recueillies par l'EEG, les règles en matière de cadeaux semblent assez claires, bien connues et généralement respectées. La CPC n'a traité que quelques cas de violation des dispositions de la LIPC sur les cadeaux pendant la période 2012-2016 ; aucun de ces cas ne concernait des PHFE. Pendant la même période, la CPC a également fourni 57 avis juridiques à ce sujet mais aucun à des PHFE.

### *Utilisation abusive de ressources publiques*

108. Il n'existe pas de réglementation spécifique sur l'utilisation abusive de ressources publiques. Outre la responsabilité politique, les dispositions de droit pénal s'appliquent le cas échéant (art. 257 du Code pénal sur le détournement de fonds publics). La CPC a indiqué à l'EEG que 60 allégations de corruption visant des PHFE ont été enregistrées entre 2012 et 2016. La plupart de ces allégations concernaient des procédures d'emploi et d'achat public et la corruption n'a été établie que dans deux cas.

### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

109. La Loi sur l'information classifiée<sup>30</sup> établit un système commun de définition, de sauvegarde et d'accès à l'information classifiée concernant la sécurité publique, la défense, les affaires étrangères, les activités de renseignement et les services de sécurité, et précise les normes de déclassification. Les agents publics et les employés des organes

---

<sup>28</sup> Le projet d'amendement de la LIPC prévoit de baisser cette valeur à 60 EUR.

<sup>29</sup> Journal Officiel de la République de Slovénie n° 53/10, 73/10

<sup>30</sup> Journal Officiel de la République de Slovénie n° 87/2001

gouvernementaux sont tous tenus d'assurer la protection de l'information classifiée, quelle que soit la manière dont celle-ci est parvenue à leur connaissance, y compris après la cessation de leur emploi. Des amendes sont prévues en cas de non-respect des dispositions de cette loi.

#### *Restrictions après la fin du mandat*

110. Une période de gel de deux ans s'applique aux anciens agents publics qui souhaitent représenter une entité légale ayant ou cherchant à établir des contacts commerciaux avec l'administration pour laquelle ils travaillaient. Cette dernière ne peut entretenir pendant un an de relations d'affaires avec une entité à la direction ou au capital de laquelle participent d'anciens agents publics, que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'une autre personne morale (art. 36 de la LIPC). Une période de gel de deux ans s'applique également aux activités de lobbying (art. 56 de la LIPC).

111. Certains des interlocuteurs avec lesquels s'est entretenue l'EEG lui ont déclaré que les normes régissant l'emploi des (anciennes) PHFE et des membres de leur famille dans les entreprises contrôlées par l'État pourraient être améliorées. L'EEG rappelle en outre que l'amélioration des restrictions après la fin du mandat figure parmi les projets d'amendements annoncés de la LIPC.

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

##### *Obligations de déclaration*

112. Les ministres et les secrétaires d'État – mais non les membres de leur cabinet – font partie des 15.000 agents publics qui sont tenus de soumettre une déclaration de patrimoine à la CPC au moyen d'un formulaire électronique disponible sur le site internet de la Commission au plus tard un mois après leur entrée en fonction ou la fin de leur mandat, ainsi qu'un an après la cessation de leurs fonctions. La CPC peut également demander à tout moment une déclaration ad hoc, qui doit être soumise dans un délai de quinze jours.

113. Les déclarations de patrimoine doivent inclure les informations suivantes :

- données personnelles telles que nom, adresse, numéro d'identification fiscale ;
- informations sur le travail actuel et sur le travail effectué immédiatement avant l'entrée en fonction, ainsi que sur toute autre fonction ou activité ;
- informations sur la propriété, les participations, actions ou droits de gestion relatifs à une entreprise ou une entité privée, ou sur toute autre activité pertinente, avec description de cette activité et l'indication du nom officiel ou de la dénomination de l'organisation ;
- informations sur les participations, actions ou droits en cas de propriété indirecte ;
- informations sur les revenus imposables non exemptés de l'impôt individuel sur le revenu ;
- informations sur les biens immeubles ;
- dépôts monétaires auprès de banques, de caisses d'épargne et d'établissements de crédit dépassant individuellement 10.000 EUR ;
- valeur totale des espèces détenues si celle-ci est supérieure à 10.000 EUR ;

- types et valeur des titres détenus si, au moment de la déclaration du patrimoine, leur valeur totale est supérieure à 10.000 EUR ;
- passif, engagements, garanties ou prêts octroyés d'une valeur supérieure à 10.000 EUR ;
- biens meubles d'une valeur supérieure à 10.000 EUR ; et
- toute autre information concernant des actifs.

114. La déclaration du patrimoine des membres de la famille n'est pas requise mais, si la CPC soupçonne qu'un ministre ou secrétaire d'Etat a transféré des biens ou des revenus à des membres de sa famille, elle peut exiger la fourniture d'informations sur ces actifs. L'EEG a des doutes concernant cette lacune, qui affaiblit le système de déclaration de patrimoine. Elle note que l'un des amendements proposés à la LIPC vise à donner à la CPC la possibilité d'étendre son contrôle aux proches des agents si elle suspecte augmentation disproportionnée de leur patrimoine. Dans ce contexte, le GRECO recommande d'envisager d'étendre le champ des déclarations de patrimoine pour inclure également des informations sur les conjoints et les membres dépendant de la famille des ministres et des secrétaires d'Etat (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement vocation à être rendues publiques).

115. L'évolution du patrimoine – lorsqu'elle dépasse 10.000 EUR d'une année de déclaration à l'autre – ainsi que les changements concernant la propriété d'une entité privée ou les changements de fonction en son sein doivent être déclarés à la CPC. Un formulaire type est mis à disposition à cette fin sur le site internet de la Commission ; il permet d'indiquer la raison de l'augmentation du patrimoine.

116. La CPC conserve les informations sur les personnes soumises à une obligation de déclaration de patrimoine, ainsi que sur les cas d'augmentation disproportionnée du patrimoine.

#### *Mécanismes de contrôle*

117. La CPC est chargée de vérifier l'exactitude des déclarations de patrimoine des ministres et des secrétaires d'Etat. Compte tenu du nombre important de déclarations qu'elle reçoit, la CPC réalise des contrôles aléatoires et sélectionne chaque année un groupe cible différent qui fait l'objet d'une vérification plus approfondie.

118. La CPC peut obtenir des fichiers publics toute information dont elle a besoin pour vérifier l'exactitude des déclarations. En cas d'incohérences, elle peut demander à la personne concernée de prouver l'exactitude des informations fournies.

119. Si les contrôles effectués montrent que les actifs d'un agent public ont augmenté de façon disproportionnée ou ont été sous-estimés dans la déclaration, la CPC demande à la personne concernée de lui fournir des explications dans un délai de quinze jours. Si ces explications sont insuffisantes, la CPC notifie son employeur ou l'organe responsable de son élection ou de sa nomination – dans le cas des ministres et des secrétaires d'Etat, elle notifie le gouvernement. Il revient ensuite au gouvernement d'initier une procédure de sanction appropriée, en tenant la CPC informée. Lorsqu'il existe des raisons de craindre une dissipation des actifs, la Commission peut contacter le Bureau du procureur ou l'autorité compétente en matière de blanchiment de capitaux ou de fraude fiscale pour obtenir

l'imposition de mesures temporaires afin de sécuriser les fonds ou les actifs. La CPC doit, dans ce cas également, être tenue informée des mesures adoptées par les services de répression pertinents.

120. Si un ministre ou un secrétaire d'Etat néglige de fournir les informations demandées, la CPC peut, après un rappel assorti d'un délai, décider de réduire son salaire ou ses indemnités de 10 %. Une amende de 400 à 1.200 EUR peut aussi être imposée en cas de non-soumission d'une déclaration ou de fourniture de fausses informations.

121. L'EEG est fortement préoccupée par l'efficacité du système actuel de déclaration du patrimoine en Slovaquie. Selon la CPC, ce système a trois objectifs : la transparence, la prévention des conflits d'intérêts et la lutte contre l'enrichissement illicite. L'EEG considère que, dans l'état actuel des choses, le système ne permet pas d'atteindre ces trois objectifs.

122. Il est clair que l'objectif de la transparence n'est pas atteint puisque les formulaires de déclaration du patrimoine ne sont pas publiés, alors que la LIPC l'exige (sauf s'agissant des informations relatives aux revenus imposables). On a indiqué à l'EEG sur place qu'en l'absence d'un contrôle systématique et détaillé de l'ensemble des déclarations qui lui sont soumises, la CPC se refuse à prendre la responsabilité de publier des déclarations inexacts sur son site internet. Elle estime que 60 % des déclarations contiendraient des informations inexacts ; l'une des erreurs les plus fréquentes consiste à inclure des données sur le patrimoine des proches, dont la publication n'est pas obligatoire. L'EEG souligne que la responsabilité de l'exactitude des déclarations incombe aux déclarants et non à la CPC. Un autre problème est que, d'après divers interlocuteurs, la CPC refuse d'accorder l'accès aux déclarations de patrimoine conformément à la Loi sur l'accès à l'information publique mais transmet les demandes à ce sujet aux agents publics concernés, qui peuvent ainsi décider de divulguer ou non cette information. Ceci est clairement insatisfaisant<sup>31</sup>.

123. Les deux autres objectifs du système de déclaration du patrimoine, à savoir la prévention des conflits d'intérêts et la lutte contre l'enrichissement illicite, ne sont pas non plus atteints actuellement car les contrôles effectués sont essentiellement des contrôles formels. La CPC vérifie principalement que les déclarations ont été soumises en temps voulu et remplies conformément aux formulaires de déclaration. Les statistiques fournies indiquent que, dans 20 % des cas, les ministres et secrétaires d'Etat ne respectent pas leur obligation de déclarer leur patrimoine ou bien soumettent leur déclaration à une date trop tardive, ce qui est une proportion élevée. Des amendes ou des réprimandes ont été prononcées dans certains de ces cas.

124. Selon l'EEG, la LIPC confère à la CPC des outils adéquats pour effectuer un contrôle approfondi du patrimoine déclaré et dissimulé des agents publics, bien que des progrès en la matière soient encore possibles. L'EEG souligne toutefois que donner la priorité au contrôle approfondi des déclarations de patrimoine des agents publics de haut niveau qui, du fait de leurs fonctions, sont particulièrement exposés à des risques de corruption – et les ministres et les secrétaires d'Etat en font évidemment partie – est indispensable pour asseoir la crédibilité d'un système de déclaration du patrimoine ayant la prétention de prévenir les conflits d'intérêts et de détecter l'enrichissement illicite. L'adoption de mesures déterminées

---

<sup>31</sup> Les autorités signalent que les salaires des PHFE sont publiés régulièrement sur le PORTAL PLAČ et que toutes les transactions financières des institutions publiques sont publiées sur le portail internet ERAR.

à cet égard pourrait aussi contribuer à enrayer la baisse de confiance du public vis-à-vis des professionnels de la politique et, depuis peu, de la CPC elle-même. Par conséquent, le GRECO recommande (i) d'assurer la publication en temps opportun des déclarations de patrimoine des ministres et des secrétaires d'Etat et (ii) que la Commission de prévention de la corruption effectue un contrôle approfondi de ces déclarations de patrimoine.

### Mécanismes de responsabilisation et d'exécution

#### *Procédures pénales et immunités*

125. L'EEG approuve le fait qu'en Slovénie, les PHFE ne jouissent d'aucune immunité et ne bénéficient pas non plus de privilèges en termes de procédure, qu'il s'agisse d'une procédure pénale ou administrative.

126. Pendant la période de 2012 à 2016, les procédures pénales suivantes ont été ouvertes :

- une procédure visant un membre du Parlement européen pour acceptation de pot-de-vin (art. 261 du Code pénal), qui a plaidé coupable et a été condamné à une peine d'emprisonnement de deux ans et demi. Il continue à travailler et sert sa peine les jours non ouvrables. Il a également été condamné à payer une amende de 32.250 EUR et toute activité impliquant l'exercice de fonctions publiques lui est interdite ;
- deux procédures visant le Premier ministre. Dans la première, l'ouverture d'une enquête a été décidée pour abus de position ou de droits dans l'activité commerciale (art. 244 du Code pénal). L'enquête est toujours en cours ; dans la seconde, le Premier ministre a été condamné à deux ans de prison et à une amende de 37.000 EUR pour acceptation de cadeaux pour intervention indue (art. 269 du Code pénal), verdict confirmé à l'issue des voies de recours ordinaires et extraordinaires puis annulé par un arrêt de la Cour constitutionnelle. La procédure a ensuite été classée en raison de l'expiration du délai de prescription.

127. Aucun cas de révocation d'un membre de l'exécutif pour cause de corruption ou d'une infraction similaire n'a été enregistré pendant les cinq dernières années. Un ministre a démissionné à la suite de la détection d'un conflit d'intérêts dans une procédure d'achat public.

#### *Mécanismes de répression non pénale*

128. La CPC est l'autorité principale chargée des mécanismes de répression non pénale en cas de violation par les PHFE des règles en matière de conflit d'intérêts, les restrictions s'appliquant aux activités commerciales et les obligations de déclaration. Elle peut agir de sa propre initiative, suite à la déclaration d'une personne physique ou morale ou sur la demande des autorités compétentes. Selon le type de procédure engagée au titre de la LIPC, la CPC décide elle-même des mesures de répression et en défère à d'autres autorités compétentes.

129. La CPC peut imposer directement une amende pour violation de dispositions spécifiques de la LIPC, en recourant pour ce faire à une procédure correctionnelle.

130. La CPC peut engager une procédure *sui generis* au titre de la LIPC en cas de soupçons de corruption, de non-respect de la réglementation sur les conflits d'intérêts, les activités commerciales et le lobbying, ou de violation des règles d'éthique et d'intégrité du secteur public et de déclaration du patrimoine. La CPC est alors tenue d'adopter une décision à la majorité des membres du conseil (deux sur trois). Cette décision, qui est rendue publique, peut exprimer une opinion de principe, présenter des conclusions au sujet d'un cas particulier ou avancer une initiative motivée pour assurer la mise en œuvre de contrôles par des organes du secteur public.

131. Lorsque la personne en cause est une PHFE, la CPC envoie ses conclusions au gouvernement ou au ministre qui la supervise. Il est alors tenu d'initier dans un délai de trente jours des contrôles et une procédure disciplinaire, et d'adopter les mesures prévues en pareil cas par la législation, le code de déontologie et le plan d'intégrité. Il doit aussi en informer la CPC. Cependant, si la personne en cause est un ministre ou un secrétaire d'État, aucune procédure disciplinaire n'est prévue ; seule une révocation est possible. Les membres des cabinets ministériels qui sont des fonctionnaires encourent une responsabilité disciplinaire mais l'EEG n'a été informée d'aucun cas de ce type.

132. Les violations commises par des PHFE détectées par la CPC n'ont pas jusqu'ici été rendues publiques. L'information publiée par la CPC au sujet de son travail et de ses résultats est rendue anonyme. L'EEG est d'avis que les violations de la LIPC par des ministres et secrétaires d'Etat sont certainement une question d'intérêt public, compte tenu de la nature de leurs fonctions. Pour cette raison, le GRECO recommande de publier des informations concernant le résultat de procédures de violation de la loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption engagées contre des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS

### Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

#### *Aperçu général des différents services de répression*

133. La police est le seul organe de répression existant en Slovénie. Elle exerce les fonctions essentielles de protection de la loi et de l'ordre dans le pays, y compris le contrôle de l'immigration et des frontières, sous la surveillance du ministère de l'Intérieur. Elle comprend : la Direction générale de la police, les directions régionales et les commissariats de police locaux. Le cadre légal s'appliquant à la police est défini dans deux textes de loi : la Loi sur l'organisation et le travail de la police (2013, amendée en 2016) et la Loi sur les fonctions et les pouvoirs de la police (2013).

#### *Personnel de la police (au 17 janvier 2017)*

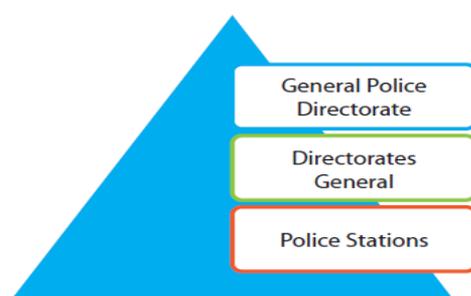
	Hommes	Femmes
Policiers en uniforme	4 556 (55 %)	907 (11 %)
Policiers en civil	1 394 (17 %)	302 (4 %)
Personnel non policier	182 (2 %)	877 (11 %)
Total	8 218 (hommes : 74 % ; femmes : 26 %)	

#### *Niveau de qualification des policiers (au 17 janvier 2017)*

Inférieur au secondaire	265 (3 %)
Études secondaires	5 569 (68 %)
Études supérieures	614 (7 %)
Formation en institut universitaire	1 663 (20 %)
Master ou diplôme universitaire spécialisé	107 (1 %)

134. La police est une organisation civile organisée de manière hiérarchique. Au niveau national, la Direction générale de la police, basée à Ljubljana, est dirigée par le Directeur général de la police, qui est responsable devant le ministre de l'Intérieur. Au niveau régional, huit directions régionales sont placées sous le contrôle d'un commissaire divisionnaire. Il existe en outre au total 111 commissariats de police au niveau local, dirigés par un inspecteur en chef.

#### Organisation de la police



Traduction des encadrés : Direction générale de la police / Directions régionales / Commissariats de police

135. Le Directeur général définit la stratégie nationale de la police, adopte les lignes directrices et contrôle l'exécution des fonctions de police. La Direction générale de la police ne prend en charge directement des tâches relevant des compétences d'une direction

régionale qu'en cas de manque de professionnalisme ou de retard dans l'exécution de ces tâches pouvant mettre en danger la vie ou la santé d'individus, l'environnement naturel et/ou vivant ou des biens de valeur importante. Sont considérés comme « biens de valeur importante » les biens d'une valeur supérieure à 50.000 EUR.

136. En règle générale, les directives à caractère politique ne sont pas autorisées. Les enquêtes de la police sont menées conformément au code de procédure pénale, qui exige de la police qu'au terme de chaque enquête, elle dépose un rapport auprès du Bureau du procureur compétent. Celui-ci, après réception du rapport de la police, détermine si la police a appliqué l'ensemble des mesures procédurales et d'enquête requises par la loi et demande éventuellement l'application de nouvelles mesures.

137. De nouvelles règles ont été introduites pendant les dernières années pour renforcer l'indépendance des enquêtes de la police, conformément à une recommandation explicite du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans son [Rapport de phase 2 \(2007\)](#). La procédure de nomination et de renvoi du Directeur général a été modifiée à cette fin en 2009 (pour plus de précisions, voir paragraphe 170) et une ordonnance impérative, émise en 2008 afin de préciser par écrit les relations de la police avec l'exécutif, dispose expressément que les éléments relatifs aux enquêtes et procédures pénales préliminaires ne doivent pas être communiqués au ministre de l'Intérieur.

138. Le ministère de l'Intérieur déclare ses activités financières et l'utilisation des fonds publics ; des informations sur les procédures d'achat public, l'allocation et l'utilisation des fonds publics sont rendues publiques et accessibles sur les sites internet du ministère de l'Administration publique (appels d'offres publics et passation de contrats) et du ministère des Finances (budget national et états financiers annuels correspondants des dépenses encourues).

#### *Accès à l'information*

139. L'accès aux rapports de la police (et éventuellement la photocopie de documents) est autorisé uniquement aux personnes qui sont partie à une procédure et à toute autre personne pouvant faire la preuve qu'elles sont légalement intéressées par la procédure en cause. Des informations générales sur les procédures et les tâches de la police peuvent être obtenues sur demande, sans avoir à prouver un intérêt particulier. Dans ses rapports annuels, le Commissaire à l'information a déclaré à plusieurs reprises que la police est l'une des autorités publiques les plus transparentes. La police a d'ailleurs reçu en 2014 le prix des meilleures pratiques d'accès à l'information publique. En outre, le nombre de plaintes reçues par le Commissaire au sujet de la police est très réduit (ces plaintes représentent seulement 4 % du total) ; la police s'est aussi montrée jusqu'ici très réceptive vis-à-vis des recommandations du Commissaire à l'information et est l'une des autorités publiques qui montre l'exemple en matière de coopération. Dans ses rapports annuels, le Médiateur évalue également de manière positive les pratiques de la police.

#### *Confiance du public à l'égard des services de répression*

140. La police réalise elle-même des enquêtes pour évaluer la confiance et le degré de satisfaction des citoyens ; les résultats, classés par région et sur la base d'autres critères, sont rendus publics. La dernière enquête a eu lieu en 2016 et la prochaine est prévue en

2018. Les enquêtes menées par des organismes extérieurs (par ex. Valicon et GFK) confirment le niveau de satisfaction des citoyens, de même que le [Rapport mondial sur la compétitivité \(2015-2016\)](#) qui indique que, d'après les entreprises consultées, la police slovène protège généralement les entreprises de la criminalité et assure le respect de l'État de droit. L'Université de Maribor a mené des études détaillées sur l'intégrité de la police, d'abord sous l'angle de l'intégrité individuelle (ou de la corruption individuelle), puis sous celui des facteurs organisationnels-culturels qui assurent le maintien de l'intégrité de la police. Les études réalisées à ce jour montrent que les policiers slovènes ont un haut niveau d'intégrité. L'[Enquête Eurobaromètre sur la corruption \(2014\)](#) présente cependant un tableau plus sombre : elle indique en effet que près de la moitié des citoyens slovènes interrogés pensent que les abus et la corruption sont très répandus parmi les policiers, bien que pratiquement aucun d'entre eux ne déclarent avoir versé un pot-de-vin.

### *Syndicats et organisations professionnelles*

141. Deux syndicats représentent environ 50 % des policiers (ils comptent ensemble environ 4.500 adhérents) : le Syndicat de la police de Slovénie et le Syndicat slovène des policiers. Ils ont pour fonctions principales d'améliorer la réputation de la police, de favoriser le développement d'une culture de la sécurité, de préserver la mémoire historique, de promouvoir la profession et de soutenir l'État de droit. Les syndicats sont des interlocuteurs essentiels du gouvernement lors de l'élaboration des documents stratégiques ou d'orientation pour la profession. L'EEG a constaté que la participation effective des syndicats (en tant qu'observateurs externes) à la mise en œuvre concrète des mesures opérationnelles anticorruption est quelque peu limitée et en fait plus réactive que proactive. Elle considère par conséquent que des améliorations sont possibles à cet égard. Les syndicats (en tant qu'observateurs extérieurs) pourraient contribuer utilement au développement de la transparence, de l'équité et de la responsabilité dans les processus de décision essentiels au sein de la police, notamment au sujet des carrières individuelles, depuis le recrutement jusqu'aux différentes étapes de promotion et, le cas échéant, au renvoi d'un policier.

### Politique anticorruption et d'intégrité

#### *Politique, planification et mécanismes institutionnalisés de mise en œuvre*

142. Le Programme anticorruption de la police (2002) inclut une définition provisoire de la corruption et énumère un certain nombre de principes et d'objectifs, y compris celui de la tolérance zéro, des critères de conduite illégale ou contraire à l'éthique parmi les policiers et une description des facteurs internes ou externes qui agissent sur la fréquence de la corruption au sein de la police. Il existe aussi un Plan d'intégrité de la police (2011, mis à jour en 2016), qui inclut un registre de la corruption et des risques de faute professionnelle.

143. Les autorités suivantes sont principalement responsables des questions d'intégrité et de lutte contre la corruption au sein de la police :

- la Division interne des enquêtes et de l'intégrité de la Direction générale de la police (voir paragraphe 216) ;
- la Commission d'éthique et d'intégrité (depuis 2011), qui comprend 16 personnes appartenant aux trois échelons organisationnels de la police et exerçant les fonctions de membre de la commission en sus de leur travail

normal. Cette commission analyse systématiquement les questions d'ordre éthique et propose des initiatives stratégiques au regard des problèmes d'intégrité, de la mise en œuvre du Code d'éthique de la police, de l'intégration des questions de genre, de la gestion des conflits, des relations interpersonnelles et du climat organisationnel de la police. Elle émet également des avis et participe à la préparation et à la mise en œuvre des plans d'intégrité, soit de son propre chef, soit à la demande du Directeur général de la police ;

- le Centre d'études et de compétences sociales de l'Académie de police (depuis 2014), qui apporte un soutien organisationnel à la Commission d'éthique et d'intégrité.

### *Code d'éthique*

144. Les policiers sont tenus d'agir et de se comporter conformément aux normes morales les plus élevées et dans le respect des principes de justice, d'égalité et de dignité. Ils sont soumis à un principe de tolérance zéro à l'égard de la corruption. La Loi sur les fonctions et les pouvoirs de la police spécifie que, dans l'exercice de leurs fonctions, les policiers doivent respecter les règles de conduite professionnelle et contribuer à renforcer l'intégrité de la police. En outre, la Loi sur l'organisation et le travail de la police souligne que la police doit assurer l'intégrité organisationnelle et personnelle de tous ses employés.

145. Les normes éthiques sont définies principalement dans des codes d'éthique. Il existe trois codes d'éthique dont les dispositions s'appliquent aux policiers : l'un est propre à la profession ; les deux autres s'appliquent à la profession en raison du statut d'agent public de ses membres :

- le Code d'éthique de la police (2008), qui est basé sur le Code européen d'éthique de la police et dont le respect est considéré comme une obligation morale. En cas de violation ou d'acte répréhensible, la Commission d'éthique et d'intégrité de la police peut adopter un avis et le rendre public ;
- le Code de conduite des employés publics (2001) – juridiquement contraignant ; les violations de ce codes peuvent conduire à un licenciement et le Code d'éthique des fonctionnaires des administrations publiques et des collectivités locales (2011) - dont le respect est considéré comme une obligation morale.

146. Les policiers et tous les employés de la police sont tenus de bien connaître ces différents codes et de les respecter dans leur travail. Un exemplaire du Code d'éthique de la police est remis à chaque policier pour usage permanent ; le contenu de ce code est également promu via le site internet de la police ainsi qu'au moyen d'affiches et d'autres médias. Une enquête a été réalisée en 2006 pour évaluer la formation des policiers en matière d'intégrité. Les résultats de cette enquête montrent que la plupart des policiers sont familiarisés avec la notion d'intégrité<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Koporec et Šumi (2006), Evaluation of police officer integrity training

## *Mesures de gestion des risques dans les domaines exposés à des risques de corruption*

147. Les unités désignées des services de contrôle interne (appelés « services de sécurité interne ») sont chargées de surveiller, d'évaluer et de renforcer l'intégrité au sein de la police, et de réduire l'impact des risques de corruption. Le Règlement sur la sécurité interne de la police (2014) constitue à cet égard un document clé. Il prévoit des mesures de prévention de l'ensemble des menaces auxquelles peuvent être exposés les employés de la police, ainsi que des méthodes de renforcement de l'intégrité et de la transparence et de prévention de la corruption et des conflits d'intérêts. En outre, dans le cadre du processus de réflexion en cours sur l'évolution des carrières au sein de la police, une forte attention a été accordée à l'identification des postes exposés à des risques plus élevés en matière de sécurité ; ce travail se poursuit actuellement.

148. Les autorités slovènes ont mentionné parmi les risques la situation exceptionnelle créée par la crise migratoire récente. Le Médiateur, dans son rapport annuel de 2015, relève plusieurs cas isolés de comportement verbal inapproprié (hurlements) de la part de policiers. Dans ces circonstances inattendues, la police a dû faire face à des moments de stress grave, qui ont suscité une réponse spécifique de sa part. Les autorités ont également mentionné comme domaine de risque potentiel le contrôle de la circulation routière en cas d'amendes visant des ressortissants étrangers, car ces amendes sont réglées en espèces. L'EEG souligne l'importance d'une surveillance particulièrement efficace des règlements en espèces, qui doivent être soumis à des procédures rigoureuses afin de prévenir le détournement de fonds et de dissuader les agents publics de rechercher un gain personnel dans ce type de situations. Les autorités considèrent que l'application efficace du principe exigeant qu'au moins deux policiers soient impliqués dans l'exécution des procédures de police est pertinente à cet égard.

149. Un autre aspect essentiel de la stratégie adoptée par la police slovène pour promouvoir l'intégrité dans ses rangs repose sur le principe de « l'exemple par le haut », c'est-à-dire le maintien de structures de direction/gestion manifestant un haut degré d'intégrité. Une enquête spécifique en ce domaine a montré l'importance de l'application de ce principe en Slovaquie<sup>33</sup> : les policiers dont le comportement est influencé de manière positive à cet égard par celui de leurs supérieurs montrent un niveau plus élevé de satisfaction dans leur travail et 59,1 % des policiers interrogés approuvent l'idée qu'un faible niveau d'intégrité à l'échelon supérieur favorise les comportements non éthiques parmi les policiers. De plus, 65,2 % déclarent que l'indifférence à l'égard des questions d'intégrité est due au mauvais exemple des dirigeants ou contrôleurs de la police. La plupart des policiers interrogés indiquent cependant que le niveau d'intégrité dans leur environnement de travail est élevé et, en particulier, que l'intégrité de 75 % des chefs de commissariat est très élevée et celle de 59,1 % de leurs supérieurs immédiats est élevée.

### *Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins*

150. Le document interne « Instructions sur la collecte et l'évaluation de l'information par la police criminelle », dont l'accès est restreint, contient des orientations et des directives générales sur le traitement des opérations d'infiltration et sur les contacts avec des tiers (informateurs ou témoins, par exemple). Les recommandations d'Europol contenues dans le

---

<sup>33</sup> Koporec et Šumi (2006), Evaluation of police officer integrity training

manuel de l'UE à accès restreint sur les meilleures pratiques d'utilisation d'informateurs ont été prises en compte lors de l'élaboration de ces instructions. Des dispositions générales sur la collecte et l'évaluation de l'information par la police criminelle, qui tiennent dûment compte de la sécurité et du droit au respect de la vie privée des tierces parties impliquées, figurent en outre dans la Loi sur les fonctions et les pouvoirs de la police.

### *Conseils, formation et sensibilisation*

151. L'Académie de police dispense une formation initiale obligatoire à l'éthique et aux droits de l'homme ; cette formation comprend en tout 90 heures de cours pendant la première année d'études des policiers. En outre, l'Académie de police organise un programme continu sur l'éthique et l'intégrité (à participation volontaire). Des activités spéciales de formation sur des questions d'intégrité sont aussi organisées à l'intention des policiers occupant des fonctions de gestion/direction. Le programme de formation inclut un aspect théorique et pratique. Différentes méthodes sont utilisées : cours magistraux, ateliers, jeux de rôles, résolution de problèmes, travail en équipe et travail individuel. Le travail de l'Académie de police est de plus en plus reconnu au niveau national et international et, depuis 2010, des experts de la police slovène coopèrent activement en tant que conférenciers ou concepteurs de programmes et de contenus de formation dans le domaine du renforcement de l'intégrité et du leadership éthique avec le Collège européen de police (CEPOL) et d'autres institutions européennes. Le GRECO se félicite que la Slovénie relie la formation à l'éthique avec la protection des droits de l'homme. Cela semble particulièrement important pour ce qui de la police, souvent confrontée à des situations où sont en jeu les droits de l'homme et l'équité de traitement non discriminatoire.

152. La Commission d'éthique et d'intégrité de la police remplit des fonctions de conseil sur les questions éthiques. Une adresse électronique ([integriteta@policija.si](mailto:integriteta@policija.si)) est mise à la disposition des policiers qui souhaitent obtenir une aide, par exemple au sujet de problèmes professionnels ou de l'interprétation des normes éthiques.

153. Le grand public est informé des questions d'intégrité et de prévention de la corruption et des propositions de mesures et/ou de réformes au sein de la police par l'intermédiaire d'organes des médias et au moyen de conférences de presse, d'entretiens avec des experts dans les médias, du site internet de la police, etc. En outre, conformément à la LIPC et aux instructions de la Commission de prévention de la corruption, la police notifie la Commission des risques de corruption.

154. L'EEG constate que la police slovène est intervenue de manière remarquable pendant la dernière décennie pour mettre en place un cadre anticorruption détaillé et sensibiliser les policiers, à tous les niveaux de la hiérarchie, aux principes et obligations applicables en matière d'intégrité. La formation à cet égard est particulièrement poussée, le cursus de base comprenant des modules détaillés sur les principes Directeurs et les valeurs éthiques dans le travail de police, tant à l'intention des nouvelles recrues que des policiers plus gradés (par exemple, sur le respect de l'État de droit, le rejet catégorique de tout comportement abusif, le traitement équitable et impartial de tous les individus et le respect de la diversité). Nombre des mesures clés de la politique actuelle de lutte contre la corruption au sein de la police slovène sont le produit d'études universitaires détaillées et réfléchies remontant au début des années 1990 et axées sur le professionnalisme, la légitimité, l'éthique, les

déviances éventuelles et le respect des droits de l'homme par l'institution policière et ses agents.

155. Les entretiens menés sur place ont révélé que le niveau global de confiance du public dans la police est assez élevé en Slovénie. En effet, l'ensemble des interlocuteurs de l'EEG, y compris des journalistes, des universitaires et des représentants des ONG et des organes chargés de surveiller le travail de la police, ont exprimé l'avis que la police est l'une des autorités étatiques les plus respectées dans le pays et que cette tendance se renforce au fil des ans. Cela est corroboré par un certain nombre d'enquêtes nationales menées régulièrement dans lesquelles la police est bien notée. La direction de la police suit de près les résultats des enquêtes d'opinion et est prête à intervenir au cas où cette tendance se modifierait. Certains chercheurs notent que l'image positive de la police a des racines historiques car, pendant la lutte pour l'indépendance en 1991, la police slovène (alors appelée « milice ») a fortement soutenu la population et n'a donc jamais été considérée comme une « force de répression »<sup>34</sup>. Plus récemment, des universitaires et des praticiens ont déclaré que le citoyen slovène moyen continue à penser que la corruption est inexistante au sein de la police<sup>35</sup>.

156. Parmi les nombreuses mesures prises par la police pour valoriser son image et maintenir l'intégrité en son sein, plusieurs actions clés méritent d'être mentionnées : premièrement, elle a joué un rôle très *proactif* dans les changements législatifs visant à assurer une forte priorité au renforcement de l'intégrité de la police. Dans les amendements récents à la Loi sur l'organisation et le travail de la police, par exemple, le maintien de l'intégrité interne de l'institution est décrit comme l'une des tâches essentielles de la police (art. 31).

157. Deuxièmement, la police a mis en place les structures requises pour adopter des mesures de prévention et agir contre les comportements répréhensibles au sein de la police (Division des enquêtes internes et de l'intégrité de la Direction générale de la police). Des organes internes sont également chargés d'évaluer systématiquement les questions éthiques et de proposer des initiatives stratégiques dans le domaine de l'intégrité, en particulier la Commission d'éthique et d'intégrité qui dépend du Directeur général adjoint de la police. D'autre part, chaque nouvelle recrue est tenue de lire et de signer le Code d'éthique de la police et, immédiatement après son recrutement, de suivre une formation de deux ans à l'école de la police où la formation à l'éthique et à l'intégrité occupe une place importante. Depuis 2014, le Centre d'études et de compétences sociales de l'Académie de police apporte un soutien organisationnel à la Commission d'éthique et d'intégrité et dispense régulièrement des formations aux policiers. De plus, entre 2012 et 2015, la Commission d'éthique et d'intégrité a mis en œuvre un projet portant sur « Le climat organisationnel et l'image de la police » dont le but était de mesurer et de remédier aux lacunes identifiées dans les domaines de la communication et des relations interpersonnelles. Grâce à ce projet, un système de sélection interne unifié s'applique maintenant à toutes les personnes cherchant à occuper des fonctions de direction.

---

<sup>34</sup> Lobnikar B. et Meško G. (2015), « Police integrity in Slovenia », in Kutnjak Ivković S. et Haberfeld M. (éds), *Measuring Police Integrity Across the World*, Springer, New York

<sup>35</sup> Kos Drago (2008), « Police corruption: an organisation-based problem? », *SIAC-Journal - Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* (2) 55

158. Troisièmement, comme l'ont déclaré nombre des interlocuteurs de l'EEG chargés de surveiller le travail de la police, en particulier le Médiateur, le Commissaire à l'information et les représentants des ONG qui ont observé le travail de la police aux frontières pendant la crise migratoire, la police fait preuve de coopération et se montre *ouverte* à la critique sous l'effet de recommandations sur les moyens d'améliorer son travail. Par exemple, après plusieurs plaintes d'abus verbaux à l'encontre de membres de la police des frontières, plusieurs policiers ont été transférés à d'autres postes, d'autres ont reçu une aide psychologique ou une formation et les membres de la Commission d'éthique et d'intégrité ont accompagné des employés de la police sur le terrain et participé à des réunions de coordination. Selon les observateurs extérieurs, ces mesures se seraient révélées très utiles et auraient abouti à des améliorations concrètes.

159. En ce qui concerne l'amélioration éventuelle du cadre d'intégrité actuel de la police, le développement d'outils supplémentaires de gestion de risque est prioritaire. Un plan d'intégrité a été mis en place, conformément aux dispositions de la LIPC, et des registres des risques ont été instaurés en 2011 et 2012 ; ils sont étayés par des instruments de mesures, des modèles de prise de décision multicritères et des systèmes d'alerte précoce. Les services de sécurité interne pertinents au sein de la police sont chargés de missions centrales en matière de gestion et de réduction des risques ; toutefois, les responsabilités accrues qui ont été assignées au fil des ans dans ce domaines ne se sont pas accompagnées de ressources supplémentaires (voir aussi paragraphe 217).

160. L'EEG est d'accord avec les autorités sur le fait qu'il s'agit là d'un domaine qui mérite une attention étroite et permanente, notamment si l'on veut que la police soit mieux à même de détecter les risques de corruption systémique, y compris eu égard à la criminalité organisée, au lieu de viser uniquement les comportements individuels répréhensibles. L'utilisation de registres pourrait en particulier être utile pour éviter que le contrôle de la corruption ne se limite à réagir au dépôt de plaintes, notamment en recueillant des données à l'aide d'activités de renseignement ciblées. Ce type d'analyse des risques nécessite l'utilisation de sources diverses telles que les bases de données/registres contenant des informations sur les cadeaux, les déclarations de conflit d'intérêts, les infractions disciplinaires, les plaintes, les informations recueillies lors de procédures de sélection, etc. Des remarques spécifiques sur l'amélioration ou le développement de ces registres et bases de données sont présentées plus loin dans ce rapport. Des enquêtes de personnel et des analyses de cas pourraient également aider à identifier les services, postes ou domaines vulnérables, où existent des risques accrus de corruption.

161. En outre, le Programme anticorruption de la police date de 2002. Il s'agissait du principal document anticorruption jusqu'au 2005, avant d'être remplacé par les multiples mesures et outils qui constituent désormais la base de la politique d'intégrité renforcée de la police. Le Plan d'intégrité est un instrument davantage à jour mais il s'agit d'un document interne. L'EEG estime qu'il faut une déclaration publique de mesures ambitieuses de la police pour préserver l'intégrité dans ses rangs ; une telle initiative ne peut que contribuer à renforcer la réputation de la police, consolider les politiques internes au sein de son personnel et de ses partenaires et contribuer à décourager la corruption.

162. Au vu des remarques ci-dessus, l'EEG est convaincue que des mesures supplémentaires doivent être prises pour mieux évaluer les risques de corruption dans la profession et renforcer la volonté et l'aptitude à répondre aux défis existant en ce domaine.

La lutte contre la corruption dans les activités de police est un processus dynamique permanent, qui requiert non seulement l'identification des risques et problèmes (en soi, une tâche déjà difficile), mais aussi l'engagement de l'ensemble du personnel, des partenaires et des acteurs clés en faveur de la mise en œuvre d'un plan curatif. De telles mesures ne pourraient que bénéficier à la police qui a démontré son intérêt et sa détermination à renforcer l'intégrité aujourd'hui et demain. Le GRECO recommande de (i) renforcer la gestion de risque au sein de la police, en continuant de développer un plan de recueil de renseignement pour identifier les problèmes et les nouvelles tendances en matière de corruption, couplé à un mécanisme pour l'évaluation régulière, doté de ressources adéquates, en vue de réduire ou d'éliminer les risques identifiés ; (ii) renforcer les outils de communication publique sur l'intégrité et les mesures de prévention de la corruption dans la police.

### Recrutement, carrière et conditions de service

#### *Conditions de recrutement et procédure de nomination*

163. Comme indiqué précédemment, l'effectif de la police est relativement petit en Slovénie (pays qui compte environ deux millions d'habitants), avec 8 218 agents. Les forces de police ont subi de lourdes pertes dans les années 90 : un grand nombre de policiers ont quitté leurs fonctions dès la fin de la guerre d'indépendance en 1991 ; puis, après l'adoption de la loi relative à la police en 1998, plus de 800 policiers ont pris leur retraite. Les principaux instruments réglementaires dans le domaine sont la loi sur la fonction publique (telle que modifiée en 2007) ainsi que la loi relative à l'organisation et aux activités de la police, la loi relative à l'organisation interne, à la classification des postes et aux fonctions et titres de la police.

164. Avant de prendre une décision concernant un nouvel emploi, le Directeur général de la Police vérifie si un poste vacant peut être pourvu en transférant un fonctionnaire depuis le même organe et, si ce n'est pas le cas, depuis un autre organe par concours interne. Le recrutement interne suit des méthodes différentes : test de capacités physiques, test psychologique, entretien de sélection (avec une commission de trois membres composée d'un spécialiste des ressources humaines, d'un psychologue et d'un commandant), examen médical et enquête de sécurité. Comme pour les concours externe, les modalités de recrutement interne se déroulent conformément aux règles applicables à tous les fonctionnaires : les vacances de postes sont annoncées publiquement (médias, site internet) et les candidats qui satisfont aux exigences de concours font l'objet d'une vérification lors la procédure de sélection – dans un premier temps sur la base des documents fournis, puis par test écrit, entretien ou autre type de test. Pour les nouveaux candidats, il est critique que les conditions édictées à l'article 44 de la loi relative à l'organisation et aux activités de la police soient respectées, notamment pour ce qui est de l'aptitude psychologique et physique, du casier judiciaire et de l'enquête de sécurité. La loi sur l'organisation et les activités de la police et la loi sur l'organisation interne, la classification des emplois, les postes et aux fonctions et titres de la police définissent les exceptions limitées au principe de recrutement par concours ouvert (autrement dit, lorsque des compétences spéciales sont nécessaires).

165. Un contrôle de sécurité est réalisé avant le recrutement, en plus des contrôles prévus dans les processus clés, le dispositif d'évaluation de la conduite et de l'intégrité des policiers dans l'exercice de leurs fonctions repose sur l'évaluation de la performance. L'EEG a

constaté que, bien que les informations recueillies tout au long du processus de réévaluation soient consignées dans les registres de la police consacrés aux contrôles de sécurité, elles ne sont pas automatiquement portées au dossier personnel des candidats. De l'avis de l'EEG, il s'agit là d'une occasion manquée de rassembler des informations qui pourraient servir à évaluer les risques à l'avenir. Des améliorations ciblées sont souhaitables à cet égard.

166. L'emploi dans la police est généralement permanent et assorti d'une période d'essai pouvant aller jusqu'à six mois (les périodes probatoires doivent être indiquées précisément dans l'avis de vacance concerné). Des contrats à durée déterminée sont toutefois prévus dans certains cas spécifiés par la loi, notamment : les postes dépendant de la confiance dans la personne (postes au cabinet), les remplacements temporaires, les activités spécialisées dans le cadre de projets à durée limitée, les stages, les postes de Directeur général, de Secrétaire général, de chef d'organe ministériel, de chef de service gouvernemental, de chef d'unité administrative et de Directeur d'administration communale et/ou de secrétaire municipal, les suppressions de postes et l'emploi de sportifs ou d'entraîneurs de haut niveau pour développer ou promouvoir la pratique sportive. Jusqu'en 2016, les agents de police chargés du contrôle de la frontière extérieure de l'Union européenne (gardes-frontières) étaient employés pour une durée déterminée, mais ils font désormais partie du personnel permanent de la police. Qu'ils soient permanents ou temporaires, tous les membres de la police font l'objet des mêmes instruments réglementaires et sont donc soumis à des principes et obligations identiques en matière d'intégrité.

167. Des procédures de sélection spéciales sont prévues pour la fonction de Directeur général de la Police et de Directeur du Bureau national d'enquêtes<sup>36</sup>. Comme on l'a déjà indiqué, des amendements législatifs ont été introduits en 2009 pour renforcer l'indépendance des enquêtes policières, notamment une modification de la procédure de nomination et de révocation du Directeur général de la police. Si la loi prévoit que ces procédures relèvent de la décision du Gouvernement agissant sur proposition du ministre de l'Intérieur (article 47, loi sur l'organisation et les activités de la police), des changements législatifs ultérieurs de 2009 prévoient, entre autres, (i) la soumission de la sélection du Directeur général à la condition d'un appel public à candidature, (ii) les cas de révocation et (iii) l'intervention dans ces processus d'une commission spéciale (composée du président du Conseil des fonctionnaires, d'un représentant du Conseil national des procureurs et d'un expert indépendant reconnu issu du domaine de la sécurité, du droit ou de la protection des droits de l'homme). Les candidats au poste de Directeur général de la police doivent remplir les conditions suivantes : (i) satisfaire aux critères d'emploi des agents de police ; (ii) posséder au moins 15 années d'expérience professionnelle dans la police ; et (iii) posséder au moins huit années d'expérience professionnelle à un niveau d'encadrement dans le secteur public. Pour ce qui est du Directeur du BNE, il/elle est nommé et démis de ses fonctions par le Directeur général de la police ; la procédure applicable est régie par la loi sur la fonction publique et suit la procédure établie pour le pourvoi du poste de directeur d'un organe ministériel (article 49, loi sur l'organisation et les activités de la police).

---

<sup>36</sup> Le BNE a été créée en janvier 2010 comme unité d'enquête criminelle travaillant au sein de la Direction de la police criminelle de la Direction générale de la police à Ljubljana. Il est responsable notamment de la détection et des enquêtes concernant des formes complexes d'infractions pénales dans le domaine de la criminalité économique et de la corruption qui exigent une coopération internationale et interinstitutionnelle, des compétences spécifiques et des travaux coordonnés et ciblés de la part des enquêteurs.

## *Évaluation de la performance et promotion à un grade supérieur*

168. Un système de promotion de carrière est en place. La promotion (à une fonction supérieure ou à un salaire supérieur) est basée non seulement sur la formation et l'expérience professionnelle pertinentes mais également sur les résultats de l'évaluation de la performance menée annuellement par le supérieur hiérarchique. Les critères d'évaluation de la performance au travail sont : les résultats professionnels, l'indépendance, la créativité, la précision et la fiabilité d'exécution de son travail, la qualité de la coopération, l'organisation du travail et d'autres aptitudes liées aux tâches effectuées. Une performance insatisfaisante peut entraîner la rupture du contrat de travail.

169. Le Comité d'éthique et d'intégrité a mené une enquête en octobre 2013 sur l'ambiance au travail. Les résultats de l'enquête ont montré notamment que les employés aimeraient que les procédures soient plus transparentes et unifiées pour la sélection des cadres supérieurs. Des mesures ont été prises par la suite pour recenser les bonnes pratiques au sein de Directions de la police (Ljubljana et Celje). Des instructions ont été adoptées en juin 2015 pour améliorer le processus de sélection des commandants adjoints, et des travaux sont en cours sur les nominations à d'autres postes d'encadrement, et plus généralement, sur le système de carrière applicable dans la police.

## *Cessation de service et licenciement*

170. La rupture des contrats de travail de fonctionnaires est régie par la loi relative aux relations professionnelles et la loi relative sur la fonction publique, qui énoncent les différents motifs de licenciement, par exemple, l'expiration du contrat, le décès du titulaire, la cessation par accord mutuel, l'échec à un concours professionnel et une peine d'emprisonnement supérieure à six mois. Par ailleurs, la loi relative à l'organisation et au travail de la police prévoit des conditions plus strictes de licenciement, notamment si une peine d'emprisonnement supérieure à trois mois est infligée ou si le fonctionnaire échoue à un examen de compétences dans l'exercice des pouvoirs de police. Tous les actes relatifs à la nomination, promotion, mobilité ou révocation peuvent faire l'objet d'un appel, dans un premier temps par conciliation interne et, en dernier ressort, devant les tribunaux.

171. L'EEG estime que, dans l'ensemble, le recrutement dans la police respecte les principes d'équité, d'ouverture et de mérite. Aucun problème majeur n'a été identifié lors de la visite dans le pays. Les syndicats ne participent pas au recrutement des nouveaux entrants et ont trouvé que cela serait une idée intéressante à creuser. Les tests écrits anonymes (ou « codés ») ne sont pas non plus appliqués. Ce sont là des points qui méritent plus ample réflexion car ils pourraient rendre le processus de recrutement plus équitable.

172. L'EEG note qu'en ce qui concerne la promotion, des critiques ont été exprimées sur place au sujet de la pratique actuelle voulant qu'un supérieur décide à lui seul de l'évaluation annuelle de la performance. Ce point peut être problématique car les évaluations annuelles jouent un rôle important dans la vie professionnelle des policiers en termes d'avancement de carrière mais aussi d'augmentation salariale. Il en va de même pour les procédures de licenciement, qui prévoient qu'un supérieur peut décider à lui seul du sort de ses subordonnés en matière d'emploi. L'EEG a constaté sur place que lorsque ces cas de licenciements dits « extraordinaires » sont contestés devant les tribunaux, 80 % des décisions hiérarchiques initiales sont infirmées.

173. Des risques inhérents de conflits d'intérêts, voire de soupçons de corruption et de népotisme, pourraient bien se poser lorsque des décisions liées à la carrière sont prises unilatéralement par la hiérarchie. L'EEG est fermement convaincue que des garanties internes supplémentaires s'imposent pour que les parcours de carrière ne dépendent pas de décisions unilatérales arbitraires, pour qu'ils fassent l'objet d'un suivi adéquat et, par conséquent, pour que leur équité et leur intégrité soient préservées à tout moment. Les processus décisionnels concernant la vie professionnelle doivent être conçus dans un souci d'intégrité pour éviter que quiconque ne puisse influencer sur le résultat de tels processus. Pour cette raison, la prise de décisions par des organes collégiaux ou des comités, y compris des évaluateurs externes, par exemple des représentants syndicaux voire des tiers extérieurs à la police (universitaires, représentants de la société civile, etc.), selon le cas, est un outil des plus précieux. Les autorités reconnaissent que, bien qu'elles n'aient constaté aucun cas de népotisme, elles sont bien conscientes de la sensibilité des décisions liées à la carrière et de la nécessité de mettre en place des processus adéquats pour cette raison. Plus particulièrement, la police travaille actuellement à une nouvelle classification des postes, qui prendrait en compte les risques inhérents à certains postes et proposerait en conséquence des contrôles multiniveaux et des mesures internes supplémentaires de protection.

174. Par ailleurs, la police doit être représentative de la communauté dans son ensemble. Cela signifie que le pourcentage de femmes dans la police doit être proportionnel à la composition de la population, outre que ce ratio doit s'appliquer à tout l'organigramme de la police, pas seulement aux postes subordonnés ou d'appui. L'EEG souligne que l'intégration des femmes aux échelons supérieurs de la hiérarchie policière, y compris au niveau stratégique, managérial et décisionnel, est une condition d'égalité en droit international (voir également paragraphe 24), qui peut aussi induire des changements positifs dans les attitudes et les performances au sein de la profession (par exemple briser la loi du silence, inclure les femmes dans l'application du principe dit des « quatre yeux », préparer l'environnement policier à la diversité culturelle, etc.).

Statistiques ventilées par type de poste et par genre (2007)

Intitulé du poste	Femmes	Hommes	Total
Directeur du Laboratoire national de la police scientifique		1	1
Directeur du Bureau national d'enquête		1	1
Directeur de l'École de police		1	1
Directeur de direction		10	10
Directeur du Bureau		1	1
Directeur général		1	1
Commandant de poste de police	2	110	112
Commandant de l'Unité spéciale		1	1
Principal du Collège de police		1	1
Chef de centre		16	16
Chef d'unité		4	4
Chef de section	10	123	133
Chef de section et laboratoire		1	1
Chef de l'Orchestre de police		1	1
Chef de bureau		2	2
Chef de division	4	32	36
Chef de groupe	4	44	48
Chef de service	3	13	16
Total	23	363	386

Promotions	Femmes	Hommes	Total
Promotion de grade (1 <sup>er</sup> mai 2016)	114	390	504
Promotion d'échelon de traitement (1 <sup>er</sup> avril 2016)	353	1073	1426

175. De l'avis de l'EEG, largement partagé par tous les interlocuteurs, il y a encore beaucoup à faire dans la police slovène pour améliorer la situation à cet égard. Les autorités ont conscience de la difficulté, car même si aucune plainte formelle pour discrimination dans les forces de police n'a été déposée et si les femmes occupent de fait des postes de direction, il est clair que la proportion de femmes aux postes de grade élevé n'est pas totalement satisfaisante. Dans ce contexte, l'EEG ne peut que se féliciter qu'un groupe de travail examine actuellement une stratégie de genre à appliquer dans la police, sachant que la recherche doit maintenant conduire à des résultats tangibles.

176. Au vu des considérations exposées ci-avant, le GRECO recommande de renforcer les dispositifs existants en matière de promotion professionnelle et de licenciement pour garantir qu'ils soient équitables, fondés sur le mérite et transparents. Une attention particulière devrait être accordée au recrutement et à l'intégration des femmes à tous les niveaux de l'organigramme de la police.

#### *Politiques de rotation et de mobilité*

177. Compte tenu du système de carrière et de la politique du personnel, la rotation du personnel n'est pas un principe appliqué sans ambiguïté au sein de la police. Cela étant, la rotation s'applique aux postes particulièrement sensibles (zones sujettes à la corruption, affectations stressantes – par exemple dans le contexte de la crise migratoire, etc.). Il n'y a pas non plus de politique de mobilité fonctionnelle et/ou géographique obligatoire. L'EEG considère que l'introduction de ce type d'instrument peut être utile à des fins de prévention de la corruption et appelle les autorités à évaluer sa pertinence lorsqu'elles élaborent des outils de prévention des risques envisagés dans la recommandation faite au paragraphe 165.

#### *Salaires et avantages*

178. En début de carrière, les agents de police ont un salaire brut annuel de 12 042,48 EUR (fonctionnaires de 22<sup>e</sup> échelon de traitement). Pour être promu à un échelon supérieur, les fonctionnaires doivent : (i) avoir terminé une période de promotion de trois ans et obtenu trois notes d'évaluation annuelles donnant lieu à une promotion ; ou (ii) avoir obtenu des notes qui, converties en points, équivalent à au moins trois points en moyenne pour les six dernières années.

179. Les policiers et tous les autres fonctionnaires ont droit à une indemnité de repas de 3,68 EUR par jour, ainsi qu'à une prime de transport public (d'un montant équivalent à celui de la carte mensuelle de bus ou de train). S'ils n'empruntent pas les transports publics, les fonctionnaires ont droit à un remboursement de 8 % du prix de l'essence à indice d'octane 95 par kilomètre. Les policiers ont droit également à une indemnité journalière de 16 EUR pour les déplacements d'une durée supérieure à douze heures, à condition qu'aucun repas ne soit fourni. L'allocation pour séparation de fait est de 140,54 EUR. Selon les conditions de travail, un agent de police peut bénéficier d'une prime de terrain qui représente 21 % de l'indemnité journalière. Tous les fonctionnaires, y compris les agents de police, ont droit à une prime d'ancienneté de 288,76 EUR pour dix années de service, 433,13 EUR pour

vingt années de service et 577,51 EUR pour trente années de service. Les fonctionnaires de police ont droit également à un paiement pour congés annuels qui s'élève à 790,73 EUR en 2017 pour tous les agents publics situés aux échelons barémiques 17 à 40. Les fonctionnaires de police et, exceptionnellement, les retraités de la police ont droit à des aides au logement (Règles du ministère de l'Intérieur sur les services de location d'appartements, de chambres et de lits dans des chambres).

180. Les salaires des différents postes sont publiés sur le portail des salaires dans le secteur public du ministère de l'Administration publique. Le portail donne une vue d'ensemble et contient une analyse des informations sur les types de paiements et les sources de fonds utilisés par les entités budgétaires pour les salaires du secteur public et pour d'autres paiements, et des informations sur le nombre d'employés dans le secteur public (ISPAP), conformément à la loi relative au système de rémunération dans le secteur public. De même, les primes et avantages sont fixés par la loi et accessibles au public. Le ministère de l'Intérieur assure le contrôle de l'utilisation des primes et avantages.

### Conflits d'intérêts

181. Les policiers, comme tous les autres fonctionnaires, ont le devoir d'éviter les conflits d'intérêts. Lorsqu'un fonctionnaire estime qu'il se trouve dans une situation où ses intérêts personnels peuvent affecter l'impartialité et l'objectivité d'exercice de ses fonctions, ou lorsque la situation peut semer le doute quant à son impartialité et son objectivité, il doit en aviser son supérieur immédiatement ou dès que possible selon les circonstances et agir suivant les instructions de ce dernier. Dans ce cas, le supérieur doit s'assurer que les fonctions sont accomplies de manière légale, impartiale et objective ou vérifier qu'elles ont été accomplies de cette manière (article 100 de la loi sur la fonction publique). Les dispositions de la loi relative à l'intégrité et à la prévention de la corruption s'appliquent également.

182. Selon les dispositions susmentionnées, lorsqu'un agent identifie une situation de conflit d'intérêts potentiel, il est tenu de le signaler à son supérieur hiérarchique. Le supérieur prend une décision à ce sujet et conseille sur les mesures à appliquer. Pour garantir la légalité des activités de la police, l'agent concerné est généralement retiré de l'affaire et ses fonctions peuvent être transférées à un autre membre du personnel. Il est du devoir du supérieur hiérarchique de veiller à ce que de telles mesures soient prises.

183. En cas de situations pouvant présenter un conflit d'intérêt, les policiers font généralement rapport verbalement à leur supérieur immédiat ou par écrit à la Division des enquêtes internes et de l'intégrité si des questions plus complexes se posent et si des indications d'interprétation sont demandées. Aucune statistique ni aucun registre de déclarations de conflits d'intérêts ne sont conservés. Il s'agit là d'une lacune évidente en matière de prévention de la corruption au sein de l'institution.

184. L'équité et l'impartialité sont primordiales pour tous ceux qui exercent des fonctions publiques. Elles importent tout particulièrement pour la police, compte tenu de ses pouvoirs et de la marge de manœuvre dont elle dispose pour utiliser ces pouvoirs. L'EEG note que les conflits d'intérêts sont en quelque sorte inévitables et qu'ils ne sont pas en soi le signe d'actes répréhensibles, mais représentent des risques qu'il convient de reconnaître et de gérer. L'incapacité à identifier et à gérer les conflits d'intérêts conduit généralement à des

mensonges et à des dissimulations ; au final, bon nombre de manquements aux obligations découlent de l'incapacité à reconnaître et à traiter quelque forme de conflit d'intérêts.

185. L'EEG considère que des mesures supplémentaires spécifiques à la police doivent être prises pour mieux soutenir la mise en œuvre du cadre juridique applicable. Il semblerait que les pratiques en vigueur dans le domaine soient plutôt de nature ad hoc, car elles dépendent de décisions hiérarchiques prises à titre individuel, non enregistrées ni contrôlées, et de fait peu utiles à des fins stratégiques et préventives. Cette approche au cas par cas peut s'avérer insuffisante pour reconnaître les risques systémiques et les façons de les éviter avant qu'ils ne deviennent des menaces pour l'institution. Par conséquent, le GRECO recommande d'élaborer une stratégie et des pratiques institutionnelles pour améliorer la gestion des conflits d'intérêts dans la police, notamment au moyen de mécanismes réactifs de conseil, de suivi et de respect des obligations.

### Interdiction ou restriction de certaines activités

#### *Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers*

186. Les policiers ne peuvent pas être membres de partis politiques. Une interdiction claire est établie également en ce qui concerne les activités de détective ou d'agent de sécurité, conformément à la liste détaillée de restrictions exposée dans les Règles sur les activités accessoires proscrites pour les agents de police. Par exemple, ils ne peuvent exercer des activités d'agents de sécurité privés ou de détective ni exercer des missions de sécurité dans les établissements d'hôtellerie et de restauration ou fournir des orientations et conseils professionnels et des avis d'experts liés au travail de la police à moins qu'ils n'y soient invités par les autorités judiciaires ou administratives, ni encore réaliser des audits dans le secteur de l'assurance.

187. Par ailleurs, les activités accessoires (sur la base d'un contrat de travail avec un autre employeur) sont autorisées à hauteur de huit heures par semaine, dans la mesure où cela : (i) n'affecte pas l'impartialité dans l'exécution des tâches ; (ii) il n'entraîne pas l'utilisation abusive de données accessibles dans l'exercice des fonctions policières lorsque les données ne sont pas accessibles au public ; (iii) il n'est pas préjudiciable pour la réputation de l'institution. L'emploi accessoire doit être autorisé par le Directeur général de la police (une cascade hiérarchique est en place pour centraliser les décisions d'autorisation). Il peut être fait appel en cas de refus.

188. Tout comme les autres agents de la fonction publique, les policiers peuvent exercer d'autres types d'activités accessoires, par exemple dans le cadre d'un contrat à façon pour réaliser un travail, d'un contrat d'édition, ou encore en tant qu'entrepreneur, auto-entrepreneur ou exerçant une activité commerciale. Dans ces cas, l'accord du supérieur n'est pas requis.

*Activités accessoires déclarées (2012-2016)*

	Hommes	Femmes	Total
2016	34	8	42
2015	29	13	42
2014	35	11	46
2013	46	9	55
2012	44	8	52

189. Aucune exception majeure au respect des règles liées au travail complémentaire/accessoire n'a été signalée. Les cas de non-respect des règles doivent être portés à l'attention des agents concernés, qui reçoivent une décision écrite. Si un agent occupe déjà un emploi en dehors du ministère et le non-respect des règles est établi par la suite, l'agent doit faire l'objet d'une décision exécutoire. Le non-respect de l'interdiction prononcée par le ministère d'exercer des activités accessoires entraîne la rupture du contrat de travail. Les cas de ce type sont très rares statistiquement, à savoir qu'on en recense moins d'un par an.

190. En vertu de la loi sur la fonction publique, les entités juridiques dans lesquelles le Directeur général de la police ou son conjoint ou ses proches en ligne directe ou collatéraux jusqu'au troisième degré détiennent une participation supérieure à 20 % ne peuvent nouer des relations d'affaires avec la police. Les contrats qui enfreignent cette règle sont nuls et non avenue.

#### *Exemple concret d'incompatibilité*

Un agent de police qui possède des qualifications de juriste occupait un emploi accessoire de conseiller juridique. Il s'est avéré par la suite qu'il travaillait dans le service de police judiciaire spécialisé dans les enquêtes sur les délits économiques. Or, l'emploi accessoire pouvait nuire à sa capacité d'exercer ses fonctions de policier car, au cours d'une enquête, il pouvait être amené, en tant que membre des forces de l'ordre, à tenter une action contre des personnes physiques ou morales qu'il représentait et conseillait dans le cadre de ses activités accessoires. L'agent en question a fait l'objet d'une décision interdisant sa participation à des activités extérieures.

191. L'EEG a des doutes concernant le cadre réglementaire actuel sur l'emploi accessoire, domaine qui pourrait aussi constituer un conflit d'intérêts en raison du préjudice qu'il peut causer à la disponibilité et à l'intégrité des agents. Il semblerait que la loi ait pris du retard par rapport à la pratique, ce qui explique qu'elle se révèle insuffisante dans un domaine qui est reconnu comme une source de risque. En particulier, les policiers ne sont tenus par aucune disposition légale de signaler toute activité accessoire qu'ils exercent ; la loi laisse l'agent déterminer si l'activité accessoire relève ou non de l'obligation de signalement (autrement dit, si elle est en conflit avec le mandat de police). De plus, il n'y a aucun registre des autorisations accordées, ni système institutionnel de suivi. Il s'agit là d'un point regrettable car le fait de conserver les dossiers et de les rendre transparents pour l'ensemble de l'institution réduirait considérablement les possibilités d'abus potentiel. Le GRECO recommande de (i) définir sans équivoque une obligation de signalement de l'emploi accessoire suffisamment solide pour éviter les risques à titre individuel et pour préserver la réputation de l'institution dans son ensemble ; et (ii) veiller à ce que toutes les autorisations d'emploi accessoire soient enregistrées.

#### *Cadeaux*

192. Les agents de police doivent s'abstenir d'accepter des cadeaux en vertu du décret sur les restrictions et les obligations des fonctionnaires concernant l'acceptation de cadeaux. Les cadeaux incluent l'offre d'objets, de droits et d'avantages quantifiables en numéraire. Les

agents de police n'acceptent généralement aucun cadeau lié à l'exercice de leurs fonctions. De même, ils ne peuvent accepter aucun cadeau sous forme d'argent liquide, de titres, de bons, d'articles symboliques ou de métaux précieux, quelle que soit leur valeur. Une exception limitée s'applique à l'interdiction générale relative aux cadeaux protocolaires ou aux cadeaux occasionnels de faible valeur ne dépassant pas 62,59 EUR. La valeur totale de tous les objets reçus d'une personne au cours d'une année civile ne doit pas dépasser 125,19 EUR. Le tableau ci-dessous présente les données des cinq dernières années pour les articles d'une valeur supérieure à 20,86 EUR.

193. Lorsqu'un agent reçoit un cadeau coûteux, il doit informer le donneur qu'il ne peut l'accepter. Lorsqu'il n'y a aucun moyen d'éviter un cadeau et que le donneur insiste pour qu'il soit accepté, le cadeau doit être remis au supérieur ou à un responsable de la gestion des cadeaux, ou le donneur doit être orienté directement vers le chef de service. Si le cadeau n'est pas un cadeau protocolaire de faible valeur, le fonctionnaire le remet à son supérieur ou à la personne habilitée à gérer les cadeaux. Les cadeaux reçus sont consignés au format électronique, c'est-à-dire qu'ils sont inscrits sur une liste électronique, et doivent être déclarés et enregistrés dans les cinq jours. Le registre électronique contient des informations sur le destinataire, le donneur, les circonstances de l'offre et la procédure de gestion des cadeaux. Ces informations ne sont pas publiques. L'interdiction applicable aux cadeaux décrite dans les paragraphes précédents s'applique également aux proches de policiers en ligne directe (premier degré). Cela étant, aucune sanction n'est prévue dans de tels cas et les proches ne sont pas dans l'obligation de déclarer les cadeaux en question.

*Cadeaux déclarés (2012-2016)*

	Hommes	Femmes	Total
2016	23	7	30
2015	11	2	13
2014	11	1	12
2013	13	1	14
2012	29	1	30

#### *Utilisation abusive des ressources publiques*

194. Les agents de police ne doivent pas exiger, pour eux-mêmes ni pour toute autre personne, des privilèges spéciaux et ne doivent s'exposer à aucune forme de corruption (article 5, Code d'éthique de la police).

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

195. Les contacts avec des tiers en dehors de la procédure normale sont considérés comme des risques de corruption. Les policiers doivent protéger le secret professionnel et ne doivent pas divulguer ni utiliser de manière non autorisée les données et informations obtenues dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Au cours de leur travail et lors de la transmission d'informations au public, les policiers doivent se montrer discrets (article 8, Code d'éthique de la police).

### Exemple concret d'infraction d'utilisation abusive d'informations

Un policier a voulu influencer son collègue d'une unité de police autre que la sienne en lui demandant de ne pas contrôler le taux d'alcoolémie d'un de ses amis. Après vérification des circonstances de l'acte présumé de corruption, il a été constaté que les contrôles d'alcoolémie avaient bien été effectués, mais que l'agent en question s'était renseigné sur la procédure et avait même consulté les données personnelles de son ami pour recueillir plus d'informations sur la procédure à suivre alors qu'il n'avait pas de besoin légitime de savoir. L'agent a été entendu pour les deux infractions et l'affaire s'est conclue par la rupture du contrat de travail.

196. Les agents de police sont tenus de respecter des obligations spécifiques en matière de protection des données :

- après chaque séance de travail, ils verrouillent leurs tiroirs, armoires, coffres et bureaux où sont conservés des documents sensibles;
- ils débarrassent les bureaux et autres surfaces accessibles au personnel non autorisé des documents ou supports contenant des données sensibles ;
- ils conservent les instructions sur la façon d'accéder aux documents informatiques dans des lieux inaccessibles pour le personnel non autorisé ;
- ils se conforment strictement aux procédures de connexion et de déconnexion en utilisant des mots de passe individuels lorsqu'ils accèdent à des informations sensibles ;
- ils positionnent les terminaux, les postes de travail, les supports internet et autres équipements de traitement de données de sorte que le personnel non autorisé ne puisse voir les données ; lorsque cela n'est pas possible, les écrans d'ordinateur et autres équipements doivent être éteints ou en mode d'économie d'énergie pour qu'ils ne puissent être vus par les personnes qui n'ont pas un besoin légitime de savoir ;
- ils retirent et détruisent les documents connexes (tests ou échecs d'impression, matrices, calculs, graphiques, brouillons, etc.) établis au cours de la production de documents immédiatement après leur édition.

197. Les statistiques relatives à l'utilisation abusive d'informations confidentielles au cours des cinq dernières années indiquent le nombre de cas de suspicion d'infractions pénales de policiers et le nombre d'infractions mineures détectées. Les affaires impliquant une infraction pénale ou une infraction mineure ont été renvoyées respectivement au Bureau spécialisé du Procureur ou au Commissaire à l'information.

Infractions pénales (2012-2016)

	Hommes	Femmes	Total
2016	-	-	-
2015	1	-	1
2014	3	-	3
2013	1	-	1
2012	1	-	1

#### Infractions mineures (2012-2016)

	Hommes	Femmes	Total
2016	2	-	2
2015	6	2	8
2014	6	-	6
2013	3	-	3
2012	6	-	6

198. L'EEG a entendu des informations contradictoires sur l'utilisation inappropriée de bases de données par la police. Bien que la police n'ait pas signalé ce point comme étant problématique, des éléments probants montrent que cela s'est déjà produit par le passé. Le Commissaire à l'information a évoqué des irrégularités dans ses rapports de 2012 et de 2014. Les médias ont dénoncé en outre des demandes inappropriées de la police faites à des portails internet, sans ordonnance de tribunal, en vue de recueillir des informations sur des lecteurs et commentateurs. De l'avis de l'EEG, ce point mérite un suivi étroit dans le cadre de l'analyse des risques recommandée (voir paragraphe 165). En plus de soulever des doutes et des questions dans l'opinion publique, ce type de mesures peu fiables de la police peut conduire à l'échec d'enquêtes judiciaires pour violation de la procédure. Il peut aussi masquer des manœuvres plus organisées de divulgation d'informations privées à des tiers ayant des intérêts particuliers.

#### *Restrictions postérieures à l'emploi*

199. Le personnel de la police peut être employé à d'autres fonctions après avoir quitté les forces de police. La seule restriction qui s'applique est définie dans la loi relative aux détectives qui prévoit une période de latence de deux ans avant que les policiers ne puissent travailler comme détectives privés.

200. Les fonctionnaires à la retraite devraient aussi faire l'objet d'un suivi de leurs emplois postérieurs à la cessation de fonctions publiques afin d'éviter les mouvements inappropriés vers le secteur privé susceptibles de créer des conflits d'intérêts. L'EEG reconnaît que les policiers peuvent apporter au secteur privé des compétences et connaissances spécialisées à la fois rares et inestimables. La question cruciale qui se pose n'est pas de savoir si un fonctionnaire compétent est employé dans le secteur privé, mais plutôt de savoir si l'emploi a été attribué en échange d'une action officielle ou d'une non-action officielle. La difficulté à cet égard consiste à trouver un juste équilibre, selon trois principes : (1) garantir que des informations spécifiques obtenues dans l'exercice de fonctions publiques ne soient pas utilisées de manière abusive ; (2) s'assurer que le policier n'est pas influencé, dans l'exercice de ses fonctions, par des considérations de gain personnel, ni par l'espoir ou l'anticipation d'un emploi futur ; et (3) s'assurer que les relations et contacts d'agents publics en exercice ou d'anciens agents ne soient pas utilisés au profit injustifié des agents concernés ou d'autres personnes.

201. L'EEG estime que l'interdiction en vigueur concernant l'après-emploi, à savoir une période de latence de deux ans avant que les policiers ne puissent travailler comme détectives privés, est de portée assez limitée pour comprendre les scénarios de conflit d'intérêts pouvant survenir ou qui surviennent effectivement dans la pratique. À cet égard, l'EEG a été informée de plusieurs cas de cadres supérieurs ayant quitté la police pour assumer des fonctions auprès d'organismes commerciaux ou autres dont les activités sont

liées. Il apparaît de fait qu'une politique d'emploi après cessation de fonctions publiques fait défaut. Le GRECO recommande d'élaborer des mécanismes spécifiques pour prévenir et gérer les conflits d'intérêts après que les policiers ont quitté la police.

#### Déclaration de patrimoine, de revenu, de dettes et d'intérêts

202. Le Directeur de la police est tenu de déposer une déclaration de patrimoine comme tout autre haut fonctionnaire figurant sur la liste de la LIPC (article 4 (8) de la LIPC). Le seul Directeur de la police à s'être conformé à cette obligation depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la LIPC est le Directeur actuel. Les fonctionnaires et agents de police responsables des marchés publics sont également soumis à l'obligation de déclaration (article 41, paragraphe 3, LIPC). Les déclarations financières sont déposées à la CPC. Aucun autre agent de police n'a l'obligation de déclarer ses biens ou ses intérêts financiers (actions, obligations ou autres instruments financiers).

203. L'absence de régime unique d'information financière pour tous les policiers et pas exclusivement pour les postes les plus élevés de l'institution n'a pas été perçue comme un problème par les policiers eux-mêmes ni par les observateurs extérieurs rencontrés par l'EEG. Premièrement, comme souligné précédemment, la corruption policière n'est pas un problème actuellement pour les citoyens slovènes puisqu'aucun cas d'enrichissement illicite dans la police n'a été signalé ni noté ; deuxièmement, la police a mis en place une gamme assez complète d'instruments alternatifs pour prévenir la corruption et maintenir un solide niveau d'intégrité au sein de la profession.

204. Les différents interlocuteurs interrogés sur place, y compris des représentants d'ONG et des universitaires, ont observé qu'ils ne voyaient pas l'intérêt de demander aux agents de police de déclarer leur patrimoine, leurs revenus et leur passif. Ils ont tous estimé que cela représenterait plutôt une lourde charge bureaucratique pour les sujets déclarants, mais aussi pour l'organe de contrôle, quel qu'il soit (à cet égard, les interlocuteurs se sont dits particulièrement préoccupés par le fait que le CPC puisse être surchargé par le traitement des formulaires de plus de 8 000 fonctionnaires). Dans ce contexte, l'EEG s'abstient d'émettre une recommandation sur l'établissement et l'application de procédures pour la déclaration et l'enregistrement du patrimoine, des revenus et du passif des personnes exerçant des fonctions policières et des membres concernés de leur famille – outil qui pourrait s'avérer précieux à des fins de prévention de la corruption, comme l'ont reconnu d'autres organismes internationaux<sup>37</sup>.

205. L'EEG est consciente que les systèmes de déclaration financière dans la police se limitent fréquemment aux postes haut placés, qui sont plus sensibles à la corruption que les échelons inférieurs de la hiérarchie. Même si la déclaration d'informations financières s'étendait à l'avenir à tous les échelons de l'organigramme de la police, l'information financière ne devrait pas être considérée uniquement comme une obligation imposée aux policiers, mais aussi comme un moyen de prévenir les situations susceptibles d'aboutir à la corruption. Par exemple, les situations d'endettement – problème qui a été reconnu comme n'étant pas rare chez les policiers slovènes – peuvent faire l'objet d'une aide sociale si elles sont correctement identifiées. L'EEG encourage les autorités à réexaminer la question lors

---

<sup>37</sup> INTERPOL « Normes universelles visant à lutter contre la corruption au sein des forces/services de police » (article 4.11)

de l'élaboration d'outils d'évaluation des risques, comme recommandé précédemment dans le présent rapport (recommandation au paragraphe 165).

### Mécanismes de contrôle interne

#### *Contrôle du ministre de l'Intérieur : Unité de la direction et du contrôle*

206. Le contrôle du travail de la police est initié (ordonné) par le ministre, qui nomme le chef du contrôle et les agents qui y prennent part. Ces agents, employés à temps plein de l'unité interne du ministère responsable de la direction et du contrôle, ont un statut de fonctionnaires dotés de pouvoirs spéciaux.

207. Le ministre peut aussi mandater des fonctionnaires de police ou d'autres fonctionnaires du ministère pour accomplir certaines missions de contrôle du travail de la police. Citons à ce titre les pouvoirs spéciaux des membres de l'Unité de la direction et du contrôle, notamment :

- demander des informations figurant dans les registres tenus et conservés par la police ;
- examiner des registres, des documents, des ordonnances, des procès-verbaux, des décisions et des résolutions obtenus, préparés ou délivrés par la police selon ses compétences, et demander, le cas échéant, qu'ils leur soient remis en original ou en copie ;
- convoquer des agents de police et d'autres employés de la police ou d'autres personnes à des entretiens ;
- accéder à tous les lieux utilisés par les agents de police dans l'exercice de leurs fonctions ;
- demander des certificats officiels et des informations techniques et autres sur les moyens techniques utilisés par la police et demander des preuves de la qualification des policiers à utiliser des moyens techniques et autres dans l'exercice de leurs fonctions ;
- être présents lorsque les agents de police exercent leurs fonctions.

208. Tous les agents de police sont tenus de fournir toute l'assistance nécessaire aux agents de l'Unité pendant leurs procédures de contrôle. S'il est établi, lors du contrôle, que les policiers ont porté atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales dans l'exercice de leurs fonctions, le chef de l'Unité demande au chef du service contrôlé de prendre des mesures pour mettre un terme aux agissements contraires à la loi. Ces mesures et d'autres mesures sont exposées dans le rapport sur le contrôle effectué.

209. S'il existe un risque raisonnable que l'exercice de fonctions dans le cadre du contrôle de mesures d'enquêtes secrètes de la police puisse empêcher la prise de ces mesures ou la rendre nettement plus difficile ou encore mettre en danger la vie et la santé des personnes qui prennent ces mesures, la police peut temporairement refuser l'accès aux documents, l'inspection de locaux et la communication de certaines données ou informations. Dans ce cas, la poursuite éventuelle du contrôle est décidée par le ministre. Citons comme autre limitation le fait que les membres de l'Unité de contrôle n'aient pas accès aux documents révélant l'identité d'agents en infiltration et de personnes physiques qui communiquent

volontairement et secrètement à la police des informations opérationnelles, par exemple, sur les infractions pénales et leurs auteurs.

*Services d'inspection au sein de la police : rôle des supérieurs hiérarchiques et des unités de sécurité intérieure*

*(i) Cadre général de surveillance et de contrôle*

210. La police slovène est organisée hiérarchiquement en trois niveaux, dont chacun est responsable du contrôle et de la gestion interne du niveau inférieur : la Direction générale de la police contrôle les activités des autres directions, qui contrôlent à leur tour les activités des postes de police. Les contrôleurs désignés aux différents niveaux sont généralement des employés de longue date et/ou des cadres supérieurs qui possèdent des connaissances approfondies de la législation relative à la police. Ils doivent tous être titulaires d'un diplôme reconnu par le processus de Bologne (licence pour les contrôleurs au niveau local/régional et master pour les contrôleurs au niveau de l'administration centrale) et suivre une formation ciblée sur la bonne exécution de leurs responsabilités de contrôle et de surveillance.

211. Ce type de contrôle a pour objectif de garantir la légalité, le professionnalisme et la qualité des activités professionnelles et de veiller à ce que les tâches soient exécutées en toute efficace et efficience dans un souci d'économie. Il s'agit également d'évaluer si elles contribuent à la réalisation des objectifs fixés. La surveillance et le contrôle peuvent être initiés sur la base d'informations au sein de la police ou en coopération avec d'autres instances nationales ou encore suivant l'obtention d'informations auprès de citoyens ou d'informations repérées dans les médias. La police prend des mesures généralement dès qu'elle obtient des informations auprès de sources internes et/ou externes.

*(ii) Services de sécurité intérieure : Division des enquêtes internes et de l'intégrité*

212. Les services de sécurité intérieure ont pour mission spéciale de contrôler, d'évaluer et de renforcer l'intégrité au sein de la police et de réduire l'impact des risques de corruption liés : (i) à l'environnement de travail, à l'activité professionnelle et au lieu de travail (amélioration de la discipline, éducation, formation, affectation de personnel, etc.) ; (ii) à l'environnement extérieur (liens avec les auteurs d'infractions, influences politiques, demandes de la population locale, médias, initiatives de la société civile, etc.) ; et (iii) à l'intégrité d'agents de police (abus d'alcool et d'autres substances illicites, etc.). Toutes les unités de police doivent fournir l'assistance nécessaire aux services de sécurité intérieure dans l'accomplissement de leur mission. Les services de sécurité intérieure ne sont pas des instances disciplinaires, mais ils transmettent leurs conclusions et leurs rapports à ces instances si leurs compétences se chevauchent. Dans ce cas, ils proposent également que des procédures disciplinaires soient envisagées et mises en œuvre.

213. À la Direction générale de la police, l'unité responsable est la Division des enquêtes internes et de l'intégrité au sein du service du Directeur général. Dans les différentes directions de la police, les unités compétentes font partie du service des Directeurs. La Division des enquêtes internes et de l'intégrité emploie cinq policiers (hommes), tandis qu'au niveau régional, les différentes unités emploient 21 hommes et cinq femmes. Le personnel des unités susmentionnées doit posséder des connaissances et une expérience générales de la police dans les enquêtes sur les infractions pénales. Il suit une formation régulière annuelle pour approfondir les compétences requises. Les agents qui travaillent

dans ces unités ne sont pas soumis à des contrôles d'intégrité autres que ceux dont ils font l'objet en tant que policiers (enquêtes de sécurité préalables à l'emploi). Ces éléments, qui jouissent d'une bonne réputation auprès de leurs collègues, sont considérés comme des employés de confiance.

214. L'EEG apprécie là encore les mesures constructives prises par la police slovène pour mettre en place un système de contrôle interne bien défini. Au-delà du contrôle hiérarchique, les services de sécurité interne sont placés au plus haut niveau de la chaîne de commandement. Des mécanismes sont en place pour assurer que ce type de contrôle de niveau supérieur est effectué par un personnel qualifié. L'EEG a compris que les responsabilités des services de contrôle interne n'ont fait que croître au fil des ans et que ceux-ci jouent actuellement un rôle central pour l'évaluation des risques de corruption, la détection des comportements déviants et l'action immédiate pour y mettre un terme ; ces services sont de fait au sein de la police une structure fondamentale pour la prévention de la malfeasance. De plus, comme déjà indiqué dans le présent rapport, l'EEG estime qu'il reste encore du travail pour développer des outils de gestion de risque qui renforceraient les capacités de réaction à des défis émergents, non seulement en mettant au jour des comportements individuels répréhensibles, mais aussi en repérant des vulnérabilités organisationnelles et dans les processus. Malheureusement, l'accroissement des missions de ces unités ne s'est pas accompagné d'une augmentation des ressources dont ils sont dotés. Pour l'EEG, il est important que les ressources et effectifs actuels des services de sécurité interne, en particulier de la Division des enquêtes internes et de l'intégrité, soient véritablement suffisants pour préserver l'efficacité des travaux de prévention de la corruption et continuer de développer des outils de gestion de risque ; une recommandation a déjà été formulée à cet égard (voir paragraphe 165).

#### Obligations de déclaration et protection des lanceurs d'alerte

215. Les policiers sont tenus d'informer leur chef de service ou le service responsable de la sécurité interne de la police des comportements déviants ou des actes répréhensibles dont ils ont connaissance (article 5, paragraphe 2, Règlement sur la sécurité interne de la police). D'après la loi, les lanceurs d'alerte ne peuvent faire l'objet de représailles. Si un policier manque de signaler les violations ou infractions constatées, il peut être accusé de ne pas respecter les règles ou d'enfreindre les obligations stipulées dans son contrat de travail. Selon les circonstances et le type de violation qu'il a omis de signaler, l'agent en question peut voir sa responsabilité disciplinaire mise en cause ou recevoir un avertissement écrit avant la cessation normale de son contrat de travail. Dans les cas les plus graves, il peut être mis un terme à son contrat de travail. Aucune statistique n'est conservée sur les signalements provenant de donneurs d'alerte.

216. D'après les informations recueillies sur place, l'EEG note que la loi du silence dans la police, c'est-à-dire le fait que des policiers soient réticents à signaler les actes répréhensibles commis par d'autres policiers, est un risque qui pourrait occasionnellement toucher aussi la police slovène, même si, comme on l'a expliqué plus haut, des efforts conséquents ont été déployés ces vingt dernières années pour instiller dans la police une culture de l'intégrité (par la formation, le contrôle interne, le service de communauté et des mécanismes renforcés en matière de responsabilisation). L'EEG relève la nécessité de mettre en place des sauvegardes supplémentaires pour qu'il soit mieux possible de signaler des actes ou comportements répréhensibles, ce qui peut s'avérer difficile si leur auteur est un collègue ou

un supérieur. Une étude a été réalisée en 2015 : elle décrit comment, dans la police slovène, la réticence à signaler les agissements de collègues ne concerne généralement que des infractions mineures (par exemple, le fait d'accepter des repas gratuits et des cadeaux de commerçants, de couvrir un policier dans un accident ou d'agresser verbalement un conducteur arrêté). En revanche, si une infraction plus grave est commise, la majorité des policiers (environ 92 %) est disposée à signaler les collègues impliqués dans la commission de ce type d'infractions (comportements violents, corruption et vol, par exemple)<sup>38</sup>.

217. Il ressort d'une autre étude menée en 2011 que les agents qui travaillent dans la police de proximité ou qui ont reçu une formation sur la police de proximité sont plus disposés à signaler les manquements de la part d'autres policiers. Ce constat a été corroboré sur place. L'EEG ne peut que se féliciter de l'importance qu'accorde la police slovène aux échanges avec le public dans un esprit d'ouverture car, pour être efficace, l'action policière doit se fonder sur une bonne coopération et sur une relation de confiance avec le public. De même, l'EEG note que la pratique dite des « quatre yeux », surtout lorsqu'elle intègre davantage l'approche de l'égalité hommes-femmes, a montré dans d'autres pays qu'elle constituait un excellent outil contre la loi du silence et donnait lieu à une plus grande résistance aux risques de corruption. L'EEG a été informée lors de sa visite sur place que, bien que le principe dit des « quatre yeux » soit reconnu par la loi, il n'est pas toujours appliqué dans la pratique.

218. L'EEG a aussi constaté sur place que, selon les directives internes de la police modifiées récemment, les policiers sont censés signaler à leurs supérieurs les actes répréhensibles commis par des membres de la police. Après la visite dans le pays, il a été communiqué à l'EEG qu'il est possible de faire un signalement directement aux unités de contrôle interne, et que les signalements anonymes peuvent être faits soit par informatique soit par un numéro téléphonique dédié (080-1200). Il a été communiqué à l'EEG que, bien que le signalement d'actes répréhensibles soit obligatoire, en pratique, les agents n'y semblent pas disposés, surtout lorsqu'ils ne savent pas avec certitude si leur supérieur est impliqué ou non dans les activités illégales en question. S'ils décident toutefois de faire un signalement, les agents préfèrent rester anonymes dans la plupart des cas. Il convient de noter en outre que pour bon nombre d'interlocuteurs les dispositions relatives à la protection des lanceurs d'alerte de la LIPC, ont une portée limitée, ses mesures de mise en œuvre étant trop lentes et ne répondant pas à l'objectif fixé dans la pratique. L'EEG souligne que l'efficacité véritable d'un système de protection des lanceurs d'alerte repose sur la confiance, qui ne peut exister que dans un environnement sûr, et que des mesures plus déterminées doivent être prises au sein de la police dans ce domaine.

219. Afin d'être mieux préparé à prévenir le risque d'un code de silence au sein de la police, le GRECO recommande de (i) recourir plus systématiquement au principe dit des « quatre yeux », autant que possible ; et (ii) renforcer la protection des lanceurs d'alerte et en veillant à ce que tous les policiers soient bien informés des possibilités qui leur sont ouvertes pour signaler des actes fautifs au travail. Le GRECO encourage les autorités à poursuivre la bonne pratique de la police de proximité.

---

<sup>38</sup> Lobnikar B., Meško G. (2015) « Police Integrity in Slovenia », in Kutnjak Ivković S., Haberfeld M. (éd.) *Measuring Police Integrity Across the World*. Springer, New York, NY, 1

## Procédures de recours pour le grand public

220. Un système de traitement des plaintes de mauvais traitements par la police (ci-après le « système de plaintes ») a été introduit en 1998 et s'est sensiblement intensifié en 2004 puis en 2013 dans le but de transférer le processus de la police au ministère de l'Intérieur et de permettre une plus grande implication du grand public. La procédure de règlement des plaintes s'accompagne d'une méthode rigoureusement définie en matière de transparence, de procédure régulière et de finalités (Règles sur le traitement des plaintes déposées à l'encontre de policiers, 2013).

221. Plus particulièrement, les plaintes sont traitées en deux étapes. Au cours de la première étape, la plainte est examinée par le chef de l'unité d'organisation de la police, qui mène également la procédure dite de « conciliation ». Lors de cette procédure, le plaignant reçoit des informations sur les faits établis et les pouvoirs de la police. Si le plaignant n'est pas d'accord avec les conclusions, la plainte est confiée au ministère de l'Intérieur ; autrement, la plainte est réglée. L'EEG est préoccupée par la durée légale durant laquelle il est possible de porter plainte, actuellement fixée à 45 jours après les faits allégués de violation des libertés ou droits fondamentaux du plaignant. En outre, la loi ne prévoit pas les plaintes anonymes. L'EEG a abordé ces questions lors de sa visite dans le pays ; il lui a été indiqué que, dans la pratique, les enquêtes vont au-delà de ces limites légales.

222. La plainte est toujours confiée au ministère de l'Intérieur dans des affaires graves (autrement dit lorsque le plaignant allègue qu'un policier a commis une infraction pénale pouvant faire l'objet de poursuites de plein droit, dans des affaires d'interférence grave avec les droits de l'homme et libertés fondamentales). L'affaire est traitée au ministère par un comité composé de trois membres et dirigé par le plénipotentiaire du ministre. Deux membres du comité sont des représentants du public sélectionnés par des organisations de la société civile. Il n'y a pas de représentant de la police dans ce comité, qui statue sur les plaintes à la majorité des voix. Tous les résultats des enquêtes peuvent faire l'objet d'une révision judiciaire.

*Nombre de plaintes déposées contre des policiers au cours des trois dernières années*

	2014	2015	2016
Total des plaintes	403	358	309
Plaintes pour mauvais traitements	44	44	35
Plaintes fondées	16	18	12
Procédures pénales	3	4	2
Procédure disciplinaires	-	-	-

223. Une brochure contenant l'essentiel des procédures de plaintes a été publiée pour informer le public de ses droits. De plus, la police et le ministère de l'Intérieur sensibilisent à la question en publiant des informations pertinentes sur leurs sites internet respectifs, en présentant leurs activités et en organisant des conférences de presse. Les procédures de plainte, les résumés des décisions du comité d'enquête sur les plaintes et les rapports annuels sont publiés sur le site internet du ministère ([http://www.mnz.gov.si/si/varnost\\_in\\_nadzor/pritozbe\\_nad\\_policisti/](http://www.mnz.gov.si/si/varnost_in_nadzor/pritozbe_nad_policisti/)).

224. L'EEG reconnaît les changements importants qui ont été apportés progressivement dans le domaine à la suite des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>39</sup> et des recommandations pertinentes du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>40</sup>. Ce dernier a souligné à plusieurs reprises dans ses différentes déclarations le rôle central d'un système de plaintes pour assurer et maintenir la confiance du public dans la police, car il sert de protection fondamentale contre les mauvais traitements et les comportements répréhensibles<sup>41</sup>. L'EEG signale en outre l'utilisation des données concernant les plaintes à des fins d'analyse de risque, puisque ces données peuvent contribuer à identifier non seulement les causes sous-jacentes à un comportement répréhensible à titre individuel, mais également les tendances de comportements qui sont plus systémiques et qui reflètent des faiblesses potentielles des structures et procédures policières (voir recommandation au paragraphe 165).

### Application des règles et sanctions

#### *Procédure disciplinaire*

225. Les infractions disciplinaires commises par des agents de police sont traitées par une commission spéciale composée d'un président (Directeur général de la police, Directeur de l'autorité régionale de police ou personne nommée par le Directeur), d'un représentant du syndicat de la police et d'un membre de la société civile. Le procureur reçoit une autorisation judiciaire qui lui accorde le droit d'assister aux échanges sur les affaires et d'exprimer son opinion. La gamme de sanctions applicables varie selon la gravité des délits et va de l'avertissement verbal au congédiement. Si les violations établies comportent des éléments d'infraction pénale, les affaires sont renvoyées au Parquet national spécialisé (voir ci-après pour plus de détails).

226. Aucune statistique détaillée n'est recueillie sur les mesures disciplinaires pour inconduite liée à la corruption (à moins que le comportement répréhensible ne constitue une infraction pénale, auquel cas des informations sont conservées sur les sanctions pénales et disciplinaires infligées, comme indiqué ci-après). L'EEG voit l'intérêt que présente la tenue de statistiques détaillées sur les procédures disciplinaires pour des faits liés à la corruption, afin de contribuer à identifier des faits de corruption et de promouvoir davantage la prévention de ce phénomène au sein du service, ainsi que de rassurer le public sur les actions entreprises (voir recommandation au paragraphe 165).

#### *Procédures pénales contre des policiers*

227. Les agents de police ne bénéficient d'aucune immunité en matière de violation de la réglementation et n'ont pas droit à de quelconques privilèges procéduraux. Les enquêtes sur les infractions pénales qui seraient commises par des policiers sont confiées, depuis 2007, à la Section d'enquêtes et de poursuites pénales impliquant des fonctionnaires ayant une autorité spéciale, qui a été créée au sein du Parquet national spécialisé (Section spéciale).

---

<sup>39</sup> *Rehbock c. Slovénie* (2000). *Matko c. Slovénie* (2006)

<sup>40</sup> [Report by Mr Alvaro Gil-Robles Commissioner for Human Rights on his visit to Slovenia](#) (en anglais, 15 octobre 2003)

<sup>41</sup> [Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police](#) (12 mars 2009)

Cette section aurait pour mission de mener des enquêtes indépendantes, impartiales, opportunes, transparentes, approfondies et efficaces sur des infractions pénales. Elle a une compétence territoriale et matérielle exclusive sur les infractions pénales commises par des fonctionnaires :

- de la police ;
- des services d'affaires internes avec autorité de police pour exercer un contrôle en vertu de la loi réglementant la police ;
- de la police militaire avec autorité de police dans les procédures pré-judiciaires ;
- du service de renseignements et de la sécurité du ministère de la Défense ;
- de l'Agence slovène de renseignements et de sécurité.

*Étude de cas : système de corruption dans le secteur de la santé*

En 2016, la Division de la police judiciaire a détecté des soupçons d'infractions de corruption dans les services de santé et a enquêté sur le sujet. Une personne travaillant dans les soins de santé proposait de resquiller pour éviter l'attente en vue d'un premier examen de spécialistes moyennant une somme d'argent ou d'autres services. L'enquête a révélé l'implication de policiers qui connaissaient la personne et fournissaient divers services en retour. La Division des enquêtes internes et de l'intégrité a recueilli des preuves et en a informé le Parquet national spécialisé, qui a pris en charge l'enquête sur les infractions pénales. Deux policiers ont été licenciés pour faute grave et actes de corruption. Cinq policiers ont reçu des blâmes écrits avant d'être licenciés. Des procédures pré-judiciaires sont en cours contre tous les policiers concernés pour suspicion d'infractions de corruption.

228. Les procureurs de la Section spéciale sont habilités à poursuivre ce type d'infractions et à diriger les activités des policiers détachés auprès de la Section afin de détecter les infractions et d'enquêter sur celles-ci. Ils peuvent aussi bénéficier du soutien des services de sécurité interne compétents de la police, qui peuvent prendre part au processus d'enquête et sont tenus de fournir toutes les informations nécessaires.

229. Entre 2011 et 2016, des poursuites ont été engagées contre 13 policiers : six ont été reconnus coupables (inculpés) à l'issue des procédures judiciaires et cinq ont été acquittés, tandis que le tribunal n'a pas encore rendu de jugement dans les deux autres affaires. Tous les policiers concernés par la procédure étaient des hommes. La majorité des cas étudiés ont d'abord été détectés par la police, qui a renvoyé les enquêtes sur des suspicions au Parquet.

*Infractions de corruption détectées au sein de la police par genre (2012-2016)*

Année	Hommes	Femmes	Total
2016	6	-	6
2015	5	-	5
2014	1	-	1
2013	-	-	-
2012	-	-	-

*Infractions de corruption détectées au sein de la police par fonctions (2012-2016)*

Année	Agent de police	Inspecteur de police	Chef d'unité de police
2016	1	2	3
2015	5	-	-
2014	-	-	1
2013	-	-	-
2012	-	-	-

230. Dans tous les cas d'actes répréhensibles qui constituent une infraction pénale et présentent des éléments de corruption, des procédures relevant du droit du travail ont été menées également, ayant abouti à un avertissement écrit avant la rupture normale du contrat de travail ou à la cessation de la relation professionnelle à titre extraordinaire. Le tableau ci-dessous présente les données statistiques ventilées par niveau de fonctions.

*Mesures disciplinaires prises en parallèle de la poursuite pénale des infractions de corruption dans la police (2012-2016)*

Mesures	Agents de police	Inspecteurs de police	Chefs d'unité de police
Avertissement écrit avant la rupture normale du contrat de travail	3	2	1
Cessation de la relation de travail à titre extraordinaire	3	-	3
Total	6	2	4

231. L'EEG estime que lorsque la responsabilité policière est effective, l'activité de la police est ouverte à l'observation de diverses institutions de contrôle. La création de la Section spéciale peut être considérée comme une autre avancée positive des autorités slovènes dans cette direction. Sans exclure ni affecter le rôle essentiel du contrôle interne, il importe de prévoir d'autres types de contrôle externe et d'exécution, surtout en cas de suspicion d'éléments à caractère pénal. Certains points sont particulièrement sensibles, notamment les allégations de corruption de cadres supérieurs ou liées au crime organisé, qui pourraient être mieux traitées en dehors de la chaîne de commandement. Cela étant, le personnel de la police bénéficie en principe du même droit à la défense et à un procès équitable que tout autre citoyen ordinaire. À cet égard, le Médiateur a noté des lacunes concernant les mécanismes d'appel disponibles.

232. L'EEG croit comprendre que des travaux sont en cours sur l'amélioration du système existant, y compris les voies de recours, mais aussi sur la question de savoir si la Section spéciale sera toujours habilitée à enquêter sur les infractions commises par des policiers dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors. Il y a lieu de citer comme autre préoccupation la situation des agents de police qui travaillent dans la Section spéciale, dont le statut pendant la période de détachement à cette section est assez mal défini. Toutes ces questions méritent un examen approfondi. L'EEG ne doute pas que les résultats des discussions en cours donneront satisfaction tant du point de vue des droits du personnel de police que des responsabilités qui leur incombent.

## VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

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

*En ce qui concerne les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. que la Commission pour la prévention de la corruption soit dotée des ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter efficacement de ses tâches à l'égard des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, en particulier dans les domaines des déclarations de patrimoine, du lobbying, des conflits d'intérêts et des plans d'intégrité (paragraphe 48) ;
- ii. remédier, par l'adoption d'une loi nouvelle ou amendée, aux lacunes identifiées dans la Loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption relatives à la procédure *sui generis* devant la Commission pour la prévention de la corruption, aux restrictions applicables au terme d'un mandat, aux règles relatives au lobbying et à l'extension du contrôle aux membres de la famille en cas d'augmentation disproportionnée du patrimoine (paragraphe 51) ;
- iii. qu'un plan d'intégrité soit établi à l'intention du gouvernement, en tant que structure globale par rapport aux plans existant dans chaque ministère (paragraphe 59) ;
- iv. mettre en place des mécanismes internes efficaces pour promouvoir l'intégrité et développer la sensibilisation à ces questions au sein du gouvernement, y compris un conseil confidentiel et des formations à intervalles réguliers pour les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 65) ;
- v. faire en sorte que tous les contacts entre des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et des lobbyistes et d'autres tiers visant à influencer la prise de décisions par le gouvernement, y compris les représentants légaux et autorisés d'une entreprise ou d'un groupe d'intérêts, soient dûment déclarés (paragraphe 84) ;
- vi. développer au sein du gouvernement une stratégie et des pratiques organisationnelles pour améliorer la gestion des conflits d'intérêts, y compris au moyen de mécanismes réactifs de conseil, de surveillance et de contrôle de conformité (paragraphe 95) ;
- vii. envisager d'étendre le champ des déclarations de patrimoine pour inclure également des informations sur les conjoints et les membres dépendant de la famille des ministres et des secrétaires d'Etat (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement vocation à être rendues publiques) (paragraphe 114) ;
- viii. (i) assurer la publication en temps opportun des déclarations de patrimoine des ministres et des secrétaires d'Etat et (ii) que la Commission de prévention de la

corruption effectuée un contrôle approfondi de ces déclarations de patrimoine (paragraphe 124) ;

- ix. publier des informations concernant le résultat de procédures de violation de la loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption engagées contre des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 132) ;

*En ce qui concerne les services de répression*

- x. (i) renforcer la gestion de risque au sein de la police, en continuant de développer un plan de recueil de renseignement pour identifier les problèmes et les nouvelles tendances en matière de corruption, couplé à un mécanisme pour l'évaluation régulière, doté de ressources adéquates, en vue de réduire ou d'éliminer les risques identifiés ; (ii) renforcer les outils de communication publique sur l'intégrité et les mesures de prévention de la corruption dans la police (paragraphe 162) ;
- xi. renforcer les dispositifs existants en matière de promotion professionnelle et de licenciement pour garantir qu'ils soient équitables, fondés sur le mérite et transparents. Une attention particulière devrait être accordée au recrutement et à l'intégration des femmes à tous les niveaux de l'organigramme de la police (paragraphe 176) ;
- xii. élaborer une stratégie et des pratiques institutionnelles pour améliorer la gestion des conflits d'intérêts dans la police, notamment au moyen de mécanismes réactifs de conseil, de suivi et de respect des obligations (paragraphe 185) ;
- xiii. (i) définir sans équivoque une obligation de signalement de l'emploi accessoire suffisamment solide pour éviter les risques à titre individuel et pour préserver la réputation de l'institution dans son ensemble ; et (ii) veiller à ce que toutes les autorisations d'emploi accessoire soient enregistrées (paragraphe 191) ;
- xiv. élaborer des mécanismes spécifiques pour prévenir et gérer les conflits d'intérêts après que les policiers ont quitté la police (paragraphe 201) ;
- xv. (i) recourir plus systématiquement au principe dit des « quatre yeux », autant que possible ; et (ii) renforcer la protection des lanceurs d'alerte et en veillant à ce que tous les policiers soient bien informés des possibilités qui leur sont ouvertes pour signaler des actes fautifs au travail (paragraphe 219).

234. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de Slovaquie à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2019. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité spécifique.

235. Le GRECO invite les autorités de la Slovaquie à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à mettre cette traduction à la disposition du public.

---

## Le GRECO

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

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

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