

Adoption : 21 juin 2024
Publication : 28 octobre 2024

Public
GrecoRC5(2024)6

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

ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

SLOVÉNIE



Adopté par le GRECO
à sa 97^e réunion plénière (Strasbourg, 17-21 juin 2024)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur le thème « Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ».
2. Le présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de la Slovénie pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle qui a été adopté par le GRECO lors de sa 78^e réunion plénière (8 décembre 2017) et rendu public le 8 mars 2018, après autorisation de la Slovénie. Le Rapport de Conformité correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 86^e réunion plénière (26-29 octobre 2020) et rendu public le 5 octobre 2021, après autorisation de la Slovénie. Le Deuxième Rapport de Conformité a été adopté par le GRECO lors de sa 92^e réunion plénière (28 novembre-2 décembre 2022) et rendu public le 22 mars 2023, après autorisation de la Slovénie.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités slovènes ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation. Ce rapport, reçu le 12 janvier 2024, ainsi que les informations soumises ultérieurement, ont servi de base à l'élaboration du présent addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Espagne (pour ce qui est des hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) et la Croatie (pour la question des services répressifs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés, M^{me} Ana ANDRES BALLESTEROS, au titre de l'Espagne, et M. Ivan CRNČEC, au titre de la Croatie, ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé quinze recommandations à la Slovénie dans son Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle. Dans son Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO a conclu que cinq de ces quinze recommandations, à savoir les recommandations i, ii, vii, ix et xiii avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. En outre, six recommandations, à savoir les recommandations iv, v, viii, x, xi et xv, avaient été partiellement mises en œuvre et quatre recommandations, à savoir les recommandations iii, vi, xii et xiv, n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-dessous.

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

¹ La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation est régie par le Règlement intérieur du GRECO tel que modifié. Voir article 31 révisé bis et article 32 révisé bis.

Recommandation iii

6. *Le GRECO avait recommandé 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.*
7. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, parce que aucun plan d'intégrité global destiné au gouvernement avait été mis en place.
8. Les autorités slovènes indiquent qu'un plan d'intégrité n'est pas réalisable pour le gouvernement, qui n'est pas un organisme d'État tenu d'élaborer un plan d'intégrité en vertu de la loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption (IPCA). Un deuxième rapport intermédiaire sur la mise en œuvre des mesures du programme du gouvernement pour le renforcement de l'intégrité et la prévention de la corruption 2023-2026 a été adopté et un résumé du rapport en anglais sera disponible sur le site gov.si.
9. Le GRECO se réfère aux paragraphes 57-59 du Rapport d'évaluation, qui décrivent la situation justifiant l'adoption de cette recommandation, et conclut que, en absence de tout progrès, la recommandation iii n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation iv

10. *Le GRECO avait recommandé 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.*
11. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Les autorités ont continué à promouvoir l'intégrité et à sensibiliser les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) à ces questions en mettant à leur disposition un dossier d'information en ligne et en le communiquant aux membres du gouvernement nouvellement élus, ainsi qu'en organisant des séances d'information supplémentaires. Toutefois, les PHFE n'ont pas eu accès à des conseils confidentiels.
12. Les autorités slovènes réaffirment que le dossier d'information, appelé Infopaket², a été remis aux membres nouvellement élus ou nommés de l'Assemblée nationale, du gouvernement et de leurs cabinets en 2022. Les membres du gouvernement peuvent également consulter les administrateurs du plan d'intégrité du ministère concerné au sujet de leurs obligations (les ministres considèrent qu'une telle communication renforce la confidentialité et le font déjà). Les administrateurs des plans d'intégrité, en communication avec les ministères concernés ou la Commission pour la prévention de la corruption, fournissent aux membres du gouvernement les informations pertinentes.

² Le dossier Infopaket comprend des informations sur les dispositions relatives aux incompatibilités, aux conflits d'intérêts, aux restrictions commerciales, aux cadeaux, aux activités de lobbying et aux déclarations de patrimoine, applicables en vertu de la loi relative à l'intégrité et à la prévention de la corruption, et est disponible en ligne sur <https://www.kpk-rs.si/sl/zavezanci>.

13. En outre, le Secrétariat général du gouvernement (SGG) a créé un dossier spécial, le « Coin de l'intégrité », qui est stocké sur l'ordinateur de chaque membre du gouvernement et qui contient des documents relatifs aux obligations des ministres en vertu de l'IPCA et du Code de déontologie des agents publics. Le Coin de l'intégrité est en cours de mise à jour. Le SGG est en train de préparer un rappel électronique pour les ministres concernant leurs obligations de renforcer l'intégrité et d'éliminer le risque de corruption. Par conséquent, l'icône du Coin de l'Intégrité apparaîtra automatiquement dès qu'ils se connecteront à l'ordinateur pendant une réunion du gouvernement. Les ministres seront périodiquement informés de la même manière d'autres sujets dans le domaine du renforcement de l'intégrité et de la prévention de la corruption, et de brefs rappels périodiques de leurs obligations ou du comportement attendu apparaîtront automatiquement.
14. Le ministère de l'administration publique, en coopération avec le SGG et le cabinet du Premier ministre, a l'intention d'élaborer un protocole de conduite du gouvernement en matière d'intégrité, qui constituerait un système organisé d'information, de formation et de sensibilisation sur la conduite attendue des membres du gouvernement. Ce protocole comprendra : un dossier d'information spécifique sur la conduite attendue des membres du gouvernement, que les membres du gouvernement nouvellement nommés recevront lors de leur entrée en fonction ; une familiarisation avec le Coin de l'Intégrité ; et d'éventuelles formations en présentiel ou en ligne axées sur le renforcement de l'intégrité et la prévention des risques de corruption.
15. Le ministère de l'administration publique - Académie administrative dispensera une formation sur l'intégrité et la prévention des risques de corruption aux membres des cabinets ministériels et à leurs conseillers en relations publiques, afin de permettre à ces personnes, qui sont en contact direct avec les ministres, de conseiller et de rappeler aux ministres leurs obligations et contraintes en vertu de la loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption et du code de déontologie des fonctionnaires de la République de Slovénie.
16. En 2022 et en 2023, la Commission pour la prévention de la corruption (ci-après « CPC ») a organisé trois formations portant sur les questions d'intégrité à l'intention des membres des cabinets et des titulaires de fonctions. Deux formations ont été suivies par 22 participants, principalement des membres de cabinets de deux ministères, mais aussi un ministre, deux secrétaires d'État et un secrétaire général de ministère. La troisième formation a été organisée par le SGG pour les chefs de cabinet de tous les ministères et du gouvernement et a été suivie par 25 participants. Les thèmes abordés étaient le lobbying et les cadeaux (les deux premières formations) ainsi que les conflits d'intérêts, les déclarations de patrimoine, les restrictions commerciales et l'incompatibilité des fonctions. Toutes ces formations ont été annoncées par le CPC sur son site d'internet³.
17. Le GRECO note que des activités de formation ont été proposées de façon régulière en 2022 et en 2023 pour promouvoir l'intégrité et sensibiliser les PHFE à ces questions . Des conseils confidentiels semblent être prodigués sur une base ad hoc, bien que le

³ <https://arhiv.kpk-rs.si/blog/2023/01/27/usposabljanje-za-kabinet-ministrstva-za-finance/>
<https://arhiv.kpk-rs.si/blog/2022/10/27/ta-teden-sodelavke-komisije-izvedle-kar-stiri-usposabljanja/>
<https://arhiv.kpk-rs.si/blog/2023/05/11/komisija-ta-teden-usposabljala-kar-trikrat/>

GRECO préférerait qu'ils soient formalisés et institutionnalisés. Plusieurs autres initiatives sont en cours pour diversifier les canaux de promotion et de sensibilisation à la question de l'intégrité des personnes exerçant des fonctions exécutives de haut niveau. Le GRECO garde l'espoir que ces initiatives porteront bientôt leurs fruits

18. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée d'une manière satisfaisante.

Recommandation v

19. *Le GRECO avait recommandé 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 d'une entreprise ou d'un groupe d'intérêts, soient dûment déclarés.*
20. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Les autorités avaient pris certaines mesures pour mettre en œuvre cette recommandation, telles que la conduite d'initiatives de sensibilisation pour faire en sorte que les PHFE rendent compte régulièrement et correctement de leurs contacts avec les lobbyistes, le renforcement du rôle de la CPC pour assurer une vérification croisée des déclarations relatives aux contacts entre les PHFE et les lobbyistes ainsi que les modifications apportées en 2020 à la loi relative à l'intégrité et à la prévention de la corruption (ci-après « LIPC »), qui imposent aux représentantes et représentants légaux et aux représentantes et représentants habilités des entreprises et des groupes d'intérêt de déclarer les contacts de lobbying à la CPC (voir article 63(3)). Toutefois, d'autres mesures restent à mettre en œuvre, en particulier la prise en compte dans le programme gouvernemental de la déclaration par les PHFE de leurs contacts avec des lobbyistes, la modification de la définition étroite du lobbying, qui exclut les tiers constituant des lobbyistes *de facto*, et la modification de certaines dispositions (article 56a⁴ et article 58(4)⁵) de la LIPC, comme indiqué au paragraphe 83 du Rapport d'Évaluation.
21. Les autorités slovènes rappellent que les modifications apportées en 2020 à la LIPC ont instauré une nouvelle obligation faite aux représentantes et représentants légaux et aux membres habilités des entreprises et des groupes d'intérêt (lobbyistes non enregistrés) de déclarer les contacts de lobbying à la CPC. En outre, les personnes faisant l'objet d'activités de lobbying sont toujours tenues de déclarer les contacts qu'elles entretiennent avec des lobbyistes, conformément à l'article 68.2 de la LIPC. Par ailleurs, la CPC a révisé le guide élaboré par le ministère de l'Administration publique à l'intention

⁴ L'article 56a, qui prévoit des exceptions aux dispositions relatives aux activités de lobbying, est ainsi libellé : « Les actions entreprises par des individus, des groupes informels ou des groupes d'intérêt dans le but d'influencer les décisions prises par des organes de l'État, des organes des collectivités locales autonomes et d'autres organisations investies de l'autorité publique dans l'examen et l'adoption de textes réglementaires et d'autres documents de portée générale applicables au domaine directement lié aux questions systémiques du renforcement de l'État de droit, de la démocratie et de la protection des droits humains et des libertés fondamentales ne sont pas considérées comme du lobbying en vertu des dispositions de la présente loi ».

⁵ L'article 58(4), qui prévoit des exceptions à l'obligation de s'inscrire en tant que lobbyiste, est ainsi libellé : « les personnes exerçant des activités de lobbying pour le groupe d'intérêt dans lequel elles sont employées ne sont pas tenues de s'inscrire sur le registre des lobbyistes. Il en va de même pour le ou la représentante légale ou le ou la représentante élue du groupe d'intérêt ».

des titulaires de fonctions au sein du gouvernement et des ministères, dans lequel figurent notamment des informations de base relatives aux activités de lobbying visant les PHFE. Ce guide est régulièrement distribué aux personnes exerçant des fonctions au sein du gouvernement. De plus, en mars 2022, la CPC a mis à jour sa note explicative sur le lobbying⁶, en apportant des précisions sur la réglementation relative à ces activités et en y ajoutant des exemples pratiques pour mieux illustrer ce que l'on entend par contacts de lobbying. L'Infopak et fournit également des informations sur le lobbying et a été communiqué aux membres du gouvernement et des cabinets nommés en juin 2022 (voir aussi paragraphe 12 ci-dessus).

22. La CPC a organisé trois sessions de formation sur le lobbying destinées au personnel des cabinets et aux titulaires de fonctions au sein des ministères et du cabinet de la Présidence de la République (voir paragraphe 16 ci-dessus). La CPC vérifie régulièrement l'exactitude des registres qui lui sont soumis par les personnes faisant l'objet d'activités de lobbying, en se renseignant auprès de ces personnes et des titulaires de fonctions appartenant à différents ministères, ainsi qu'en recoupant ces informations avec celles que les lobbyistes et les groupes d'intérêt sont tenus de lui présenter chaque année (avant la fin du mois de janvier pour l'année précédente). Les registres sont régulièrement publiés sur le site web de la CPC⁷.
23. Le GRECO reconnaît les efforts déployés par les autorités pour promouvoir les questions liées au lobbying auprès des PHFE et les y sensibiliser, notamment en organisant des formations et en publiant des guides mis à jour et des notes explicatives. Les personnes faisant l'objet d'activités de lobbying, telles que les PHFE, et les lobbyistes sont soumis à des obligations de déclaration, et la CPC a la possibilité de recouper les informations qui y figurent pour vérifier leur exactitude. Le GRECO se félicite des statistiques fournies, qui démontrent l'engagement des autorités à accroître la transparence et la responsabilité des lobbyistes et des personnes faisant l'objet d'un lobbying, y compris les personnes exerçant des fonctions exécutives de haut niveau. Il n'en reste pas moins que certaines lacunes dans les dispositions de la LIPC, mentionnées au paragraphe 83 du Rapport d'Évaluation (voir aussi paragraphe 20 ci-dessus), n'ont pas encore été comblées.

⁶ <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2023/02/Sistemska-pojasnilo-o-lobiranju.pdf>

⁷ <https://erar.si/lobiranje/> Les autorités indiquent qu'en 2022, les lobbyistes ont fait état de 3 639 contacts, dont 36 avec des lobbyistes enregistrés et 2 100 avec des lobbyistes non enregistrés (qui sont exemptés de l'obligation légale de s'enregistrer auprès de la CPC). Pour 912 dossiers de contacts, aucune activité de lobbying n'a été identifiée. Toutefois, les lobbyistes ont exercé des activités de lobbying en rapport avec des projets d'actes normatifs et d'autres questions dans le cadre de 1 235 enregistrements de contacts.

En 2023, les personnes soumises à des activités de lobbying ont fait état de 704 enregistrements de contacts de lobbying. 85 contacts ont été enregistrés avec des lobbyistes enregistrés et 3 915 avec des lobbyistes non enregistrés. Après recoupement/vérification, il s'est avéré que 814 cas ne constituaient pas des activités de lobbying. Dans 1 623 cas, les lobbyistes avaient fait du lobbying sur des actes normatifs et dans 2 377 cas sur d'autres sujets.

36 lobbyistes enregistrés (sur 83 enregistrés au 31 décembre 2022) ont soumis des rapports sur leurs activités de lobbying menées en 2022 et 46 lobbyistes enregistrés (sur 84 enregistrés au 31 décembre 2023) ont soumis des rapports sur leurs activités de lobbying menées en 2023. En raison de manquements aux obligations de déclaration pour 2022, le CPC a infligé des sanctions administratives à 18 lobbyistes enregistrés, à savoir un blâme à six lobbyistes enregistrés et une interdiction d'exercer des activités de lobbying pour une période de trois à 24 mois, en fonction de la gravité de la violation, des conséquences de la violation et du nombre de violations antérieures, à 12 lobbyistes enregistrés.

24. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi

25. *Le GRECO avait recommandé 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.*
26. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Aucune mesure n'avait été prise pour mettre en œuvre cette recommandation.
27. Les autorités slovènes n'ont pas fourni d'éléments nouveaux concernant la mise en œuvre de cette recommandation.
28. En l'absence de toute nouvelle avancée, le GRECO conclut que la recommandation vi n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation viii

29. *Le GRECO avait recommandé (i) d'assurer la publication en temps opportun des déclarations de patrimoine des ministres et des secrétaires d'État et (ii) que la Commission de prévention de la corruption effectue un contrôle approfondi de ces déclarations de patrimoine.*
30. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Des modifications apportées à la LIPC, à savoir à son article 46, avaient permis la publication des changements inscrits dans les déclarations de patrimoine, alors qu'auparavant, toutes les données relatives aux revenus et au patrimoine déclarés étaient rendues publiques. Cependant, en dehors du contrôle de la remise des formulaires de déclaration dans les délais et de leur régularité formelle, aucune mesure n'avait été prise pour assurer un contrôle approfondi des déclarations de patrimoine par la CPC.
31. Les autorités slovènes rappellent que, en vertu de l'article 46 de la LIPC tel que modifié, seule la publication des changements de patrimoine déclarés par les titulaires de charges publiques est autorisée, alors qu'auparavant, toutes les données relatives aux revenus et au patrimoine étaient publiées. Ces données sont publiées dans les 30 jours suivant leur réception. La CPC publie les changements déclarés en matière de patrimoine sur son site web⁸ depuis février 2022, et les informations restent accessibles au public pendant toute la durée du mandat de la personne concernée, puis une année supplémentaire après la cessation de ses fonctions. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, la CPC a vérifié si tous les organismes publics avaient communiqué les noms de tous les titulaires de fonctions nouvellement nommés qui étaient tenus de déclarer leur patrimoine, avant de contrôler si toutes ces personnes avaient soumis leurs informations au format électronique de manière appropriée et dans les délais impartis. La CPC a ainsi constaté sept infractions à la LIPC en raison de la

⁸ <https://www.kpk-rs.si/delo-komisije/instituti/premozenjsko-stanje/javna-objava-sprememb-premozenjskega-stanja/>

soumission tardive des déclarations de patrimoine et a demandé aux titulaires de fonctions concernés de soumettre ces déclarations.

32. Le GRECO note que, pour ce qui est de la première partie de la recommandation, la situation n'a pas changé, c'est-à-dire que seules les modifications des déclarations de patrimoine font l'objet d'une publication en temps opportun, et non les déclarations de patrimoine dans leur intégralité. Cette partie de la recommandation reste partiellement mise en œuvre. Il n'y a pas non plus eu d'avancées dans la mise en œuvre de la seconde partie de la recommandation, puisque la CPC se borne toujours à contrôler la présentation en temps utile des déclarations et leur régularité formelle. Par conséquent, la seconde partie de la recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre.
33. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des services répressifs

Recommandation x

34. *Le GRECO avait recommandé de (i) renforcer la gestion de risque au sein de la police, en continuant de développer un plan de recueil de renseignements 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.*
35. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Les modifications apportées à la loi relative à l'organisation et au travail de la police, en application desquelles la police devait gérer et conserver des données relatives aux cadeaux, au travail supplémentaire et aux activités accessoires, aux conflits d'intérêts ainsi qu'aux contacts avec des lobbyistes et avec des tiers, avaient pour but de permettre la mise en place d'un plan de collecte de renseignements afin d'identifier les problèmes et les nouvelles tendances en matière de corruption, ainsi que l'élaboration d'outils de communication sur l'intégrité et les mesures de prévention de la corruption dans la police.
36. Les autorités slovènes indiquent qu'un outil a été mis au point pour recueillir dans les rapports de police les données relatives aux incidents (c'est-à-dire aux infractions commises ou suspectées) impliquant des policiers et policières et des membres du personnel de la police. Un tableau des incidents, établi au quotidien, présente des informations sur les comportements répréhensibles des membres de la police, sur les dispositions qui ont été enfreintes, sur l'unité qui a pris en charge l'affaire et sur celle dans laquelle l'agente ou l'agent concerné était affecté. Ces données permettent de préparer l'évaluation des risques, et ainsi de planifier des mesures supplémentaires pour prévenir, déceler, évaluer et analyser les comportements répréhensibles et enquêter sur ces affaires.
37. En outre, des initiatives ont été engagées pour mettre en place des registres recensant les signalements de conflits d'intérêts, d'activités professionnelles secondaires, de cadeaux, de contacts avec des lobbyistes et des tiers, dont les données seront recoupées

à l'aide du code d'identification de chaque fonctionnaire de police. Les registres seront dotés d'un système intégré de notification aux supérieurs hiérarchiques ainsi que des mécanismes de conseil ou des explications sur les restrictions applicables aux fonctionnaires de police. Cela permettra à l'encadrement supérieur de réagir sans délai à tout signalement et de gérer les risques au sein de la police. Les registres devraient être opérationnels dès que les essais auront été concluants.

38. Enfin, le nombre de postes au sein de la Division des enquêtes internes et de l'intégrité a doublé. En plus d'un responsable administratif, huit inspecteurs de police principaux et trois commissaires de police ont été recrutés. Afin de mettre au point des outils, des mécanismes et des mesures pour gérer les risques de corruption, une proposition de modification de la classification des emplois dans les directions de la police est en cours. Ces changements entraîneront une augmentation du nombre d'employés dans les directions de la police et la création de nouvelles sections distinctes, qui permettra de faire face aux risques et de renforcer la sécurité interne au sein de la police.
39. Le GRECO note que, s'agissant de la première partie de la recommandation, un mécanisme a été mis au point pour dresser quotidiennement un tableau des incidents découlant de comportements répréhensibles de policiers ou policières. Des travaux sont en cours pour mettre en place divers registres permettant de gérer les risques au sein de la police et de renforcer les capacités du personnel qui assurera de façon régulière l'évaluation et la gestion des risques. De ce fait, cette partie de la recommandation reste partiellement mise en œuvre. En l'absence d'informations relatives à l'état d'avancement de la mise en œuvre de la seconde partie de la recommandation, celle-ci n'est toujours pas mise en œuvre.
40. Le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi

41. *Le GRECO avait recommandé 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, y compris en abandonnant la pratique d'une décision prise par le seul supérieur hiérarchique. Une attention particulière devrait être accordée au recrutement et à l'intégration des femmes à tous les niveaux de l'organigramme de la police.*
42. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. La pratique voulant qu'un supérieur hiérarchique prenne seul une décision de licenciement avait été abolie, ce qui n'était pas le cas pour les promotions. En outre, un modèle axé sur les compétences applicable aux promotions dans la police était en cours d'élaboration. Des progrès limités avaient été réalisés en ce qui concerne l'augmentation du nombre de femmes dans la police.
43. Les autorités slovènes indiquent qu'elles sont en train de préparer un document pour répondre aux défis actuels dans le processus de transfert, en tenant compte de la législation la plus récente, en particulier de la convention collective pour les officiers de police et de la pratique judiciaire pertinente. Le document devrait prévoir des transferts selon différentes bases juridiques. La nouvelle procédure exigera des unités qu'elles

nomment une commission chargée de sélectionner le candidat le plus approprié lorsque plusieurs candidats postulent pour un ou plusieurs postes de direction au sein de la direction générale de la police. La vérification des qualifications des candidats sera conforme au règlement relatif à la procédure de pourvoi des postes dans l'administration de l'État et les organes judiciaires, qui décrit les méthodes à utiliser dans le processus de sélection. Un rapport sera établi pour chaque processus de sélection, y compris dans les cas où un seul candidat a été sélectionné ou lorsqu'aucun candidat n'a été jugé approprié.

44. Les autorités indiquent par ailleurs que le modèle axé sur les compétences dans la police (ci-après « MCP ») a été mis au point dans le but d'établir des mécanismes garantissant une gestion efficace du personnel, un contrôle et une évolution du personnel et une réaffectation des membres du personnel dans des domaines professionnels plus exigeants ou des fonctions à responsabilité. Le MCP comprend cinq compétences de base (c'est-à-dire l'engagement en faveur du professionnalisme, l'action proactive, la gestion des situations difficiles, la coopération avec la communauté et le comportement responsable), quatre compétences de management (c'est-à-dire l'organisation du travail, l'orientation vers les objectifs, le maintien de bonnes relations, le développement des employés) et 26 compétences spécifiques à des fonctions. Un manuel d'évaluation et de développement des compétences dans la police a été publié⁹. Tous les chefs d'unité et le personnel des ressources humaines de la police ont suivi une formation sur l'utilisation du MCP pour être en mesure d'évaluer les compétences dans les processus de sélection et de supervision du personnel. Une formation vidéo sur le MCP a en outre été réalisée. En outre, dans le cadre d'une initiative menée par le ministère de l'administration publique, un système d'information pour la gestion et le développement des employés de l'administration publique, appelé IS MUZA, a été mis en place pour soutenir les procédures relatives au personnel en ce qui concerne le marché du travail interne, les connaissances et les opportunités dans l'administration publique, la gestion et le développement des compétences, et les besoins de formation. IS MUZA a été déployé avec succès dans l'environnement informatique de test de la police, et une première session de formation a eu lieu.
45. La police faisant partie du système de la fonction publique, la législation existante sur la fonction publique s'applique à elle. Il n'existe pas de loi distincte régissant le système de promotion et d'évaluation des performances dans la police. L'éligibilité à la promotion est vérifiée sur la base des trois derniers rapports annuels d'évaluation des performances. Le supérieur immédiat du policier est chargé de rédiger le rapport annuel d'évaluation des performances. Le respect des conditions d'éligibilité à la promotion est déterminé par la personne responsable et la décision finale est prise par le directeur général de la police.
46. Enfin, les autorités ont pris plusieurs mesures pour améliorer le recrutement et l'intégration des femmes à tous les niveaux. Une stratégie d'intégration de la perspective de genre est mise en œuvre au sein du ministère de l'Intérieur et de la police depuis quelques années, selon laquelle ils sont chargés de surveiller l'état d'une représentation équilibrée des sexes, en particulier dans les rôles décisionnels. Des

9

https://www.policija.si/images/stories/Publikacije/PDF/Prirocnik_Presojanje_in_razvoj_kompetenc_maj2023.pdf

responsables de la coordination de l'égalité des chances pour les femmes et les hommes ont été nommés au sein du ministère de l'Intérieur et de la police. Ils ont contribué à sensibiliser les fonctionnaires de police à l'importance de l'égalité entre les hommes et les femmes et à accroître la représentation des femmes. Un organe consultatif pour l'intégration de la perspective de genre a également été créé en 2009. Il comprend des membres du personnel issus de différents domaines professionnels et niveaux d'organisation. Il a contribué à accroître la représentation des femmes (par exemple, en 2007, la proportion de femmes officiers de police était de 13 %, alors qu'elle atteindra 18,46 % en 2021). En 2023, les femmes représentaient 27,65 % des effectifs de la police, et seulement 4,70 % occupaient des postes de direction, ce qui est inférieur au seuil de 40 % fixé par la législation nationale. Le Centre d'études et de compétences sociales de l'Académie de police a également mené différentes activités pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. En outre, la police organise chaque année des ateliers sur le thème de l'égalité entre les femmes et les hommes à l'intention des nouveaux élèves et des futurs cadres inscrits à l'école de police, qui permettent aux participants et participantes d'acquérir des connaissances sur les préjugés et les stéréotypes, la législation et la violence fondée sur le genre. Plus de 150 élèves et 25 cadres ont participé aux ateliers en 2023. Pour célébrer le 50^e anniversaire du recrutement de femmes policières, les autorités ont organisé une exposition, intitulée « Où sont les femmes ? » et ont encouragé le recrutement de femmes dans la police slovène. Selon les chiffres mis à jour communiqués par les autorités, deux des huit directions de la police sont dirigées par des femmes ; en 2022, sur 8 412 fonctionnaires de police, on comptait 2 268 femmes travaillant dans la police (soit 26,96 %) ; en 2023, on recensait 2 258 femmes sur les 8 183 agents et agentes de police (soit 27,59 %).

47. Le GRECO prend note de l'intention des autorités de mettre en place des commissions pour décider des transferts d'officiers de police si plusieurs candidats se présentent. Il note également le développement d'un modèle basé sur les compétences au sein de la police, qui contribuera à une sélection et à une promotion équitable et fondée sur le mérite des cadres. Il n'en reste pas moins que les promotions continuent d'être fondées sur les rapports annuels d'évaluation des performances, qui sont rédigés et finalisés par une seule personne et ne sont pas assortis de garanties suffisantes pour empêcher la prise de décisions arbitraires et unilatérales (voir également le paragraphe 173 du rapport d'évaluation). Le GRECO reconnaît en outre la variété des mesures prises par les autorités pour augmenter la représentation des femmes à tous les niveaux de la police. Elles devraient avoir des répercussions positives à long terme sur l'augmentation de la représentation des femmes à tous les niveaux, afin d'atteindre le seuil statutaire national.

48. Le GRECO conclut que la recommandation xi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii

49. *Le GRECO avait recommandé 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.*

50. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités avaient l'intention de créer un registre des conflits d'intérêts

devant faire l'objet d'un contrôle par la Division des enquêtes internes et de l'intégrité et qui devait être associé à un mécanisme réactif de conseil et de respect des obligations.

51. Les autorités slovènes indiquent que, à la suite de modifications apportées à la loi relative à l'organisation et au travail de la police, un registre électronique des conflits d'intérêts est en cours de test. Les policiers seront informés en détail de son fonctionnement lorsque tous les systèmes auront été testés avec succès. Le registre permet de recueillir des données sur le type de fonctions exercées par des policiers ou policières qui donnent lieu à des conflits d'intérêts, ainsi que des informations sur les notifications des conflits d'intérêts aux supérieurs et sur les décisions prises en conséquence.
52. Ainsi, le ou la fonctionnaire de police saisit des informations sur la catégorie de fonctions de police exercées, à choisir dans une liste exhaustive. La personne indique ensuite si une décision constituant un conflit d'intérêts a été prise. Elle signale également les circonstances qui, selon elle, pourraient représenter un conflit d'intérêts. Le registre donnera des explications sur ce qui constitue un conflit d'intérêts et sur la manière dont les fonctionnaires de police sont censés agir dans une telle situation. Une fois que le ou la fonctionnaire de police a sauvegardé les informations dans le registre électronique, une notification sera envoyée à son supérieur et à la Division des enquêtes internes et de l'intégrité. Le supérieur statuera sur l'existence d'un conflit d'intérêts et décide des mesures à prendre en conséquence. Le supérieur indiquera ensuite de quelle manière il compte veiller à ce que les fonctions en cause soient exercées de manière légale, impartiale et objective et est tenu de fournir des informations actualisées sur la requête. Une fois la décision prise, l'unité responsable des enquêtes internes au sein de la Direction régionale de la police et la Division des enquêtes internes et de l'intégrité en sont informées pour s'assurer de son exactitude et de sa cohérence avec les pratiques établies. Le système signale automatiquement aux autorités supérieures de la police si un cas n'est pas surveillé et envoie une notification pour indiquer qu'une procédure est inachevée afin de garantir un degré de réactivité élevé. Des statistiques peuvent être extraites du système pour analyser les procédures et les décisions des cadres de la police et pour définir les risques systémiques qui apparaissent dans des domaines spécifiques des activités de la police. Le registre est également utilisé pour recueillir des informations sur les risques de corruption.
53. Le GRECO se félicite de l'essai pilote d'un registre électronique des conflits d'intérêts, qui permettra la mise en place d'un système de signalement des conflits d'intérêts potentiels et réels par les fonctionnaires de police, de prise de décision par les supérieurs et de suivi continu des décisions visant à régler un conflit d'intérêts potentiel ou réel. Dans l'attente du fonctionnement complet du registre électronique et du développement d'une pratique consolidée, ainsi que de l'organisation de formations sur mesure pour les supérieurs, cette recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre.
54. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv

55. *Le GRECO avait recommandé d'élaborer des mécanismes spécifiques pour prévenir et gérer les conflits d'intérêts après que les policiers ont quitté la police.*
56. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités avaient procédé à une évaluation comparative afin d'examiner les pratiques en vigueur dans d'autres pays et avaient conclu que la législation slovène ne différait pas de celle d'autres États.
57. Les autorités slovènes indiquent que les dispositions relatives à la protection des données de la police ont été modifiées pour empêcher l'utilisation non autorisée de certaines catégories spécifiques de données obtenues dans le cadre des activités de police. Les policiers et policières sont tenus par la réglementation de protéger toutes les informations dont ils ont eu connaissance après avoir quitté les forces de police. En outre, les dispositions relatives aux conflits d'intérêts et au devoir de diligence des fonctionnaires s'appliquent aux services de police à chaque fois que des intérêts privés risquent d'influencer la conduite ou la décision d'un agent ou d'une agente. Les policiers et policières travaillent en équipe lorsqu'ils traitent des infractions pénales graves et sont supervisés par leurs chefs d'unité. Ils ont pleinement connaissance de la politique de sécurité des informations. Ils sont également conscients qu'il leur est interdit de traiter des données sans autorisation et que la révélation de données à des personnes non habilitées est une infraction qui est passible de sanctions. Les autorités considèrent donc que la législation existante ne permet pas à la police de s'écarter des procédures établies en matière de recrutement, de promotion ou de licenciement des fonctionnaires de police.
58. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités et considère qu'aucune des mesures prises ne vise à élaborer un mécanisme de prévention et de gestion des conflits d'intérêts après que les fonctionnaires de police ont quitté leurs fonctions. Comme indiqué au paragraphe 201 du Rapport d'Évaluation, un tel mécanisme pourrait prendre la forme d'un élargissement du champ d'application de la période de latence de deux ans, qui ne s'applique actuellement qu'aux policiers et policières souhaitant travailler comme détectives privés. Il pourrait également consister à imposer aux personnes ayant quitté des fonctions publiques une obligation légale de déclarer aux autorités les nouvelles activités qu'elles souhaitent exercer et d'obtenir leur approbation (soumise à conditions) préalable. Cette obligation pourrait être assortie d'un contrôle effectif et de sanctions adéquates en cas d'infraction. Dans ces conditions, il n'est pas possible de conclure que cette recommandation a été mise en œuvre, même partiellement.
59. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation xv

60. *Le GRECO avait recommandé de (i) recourir plus systématiquement au principe dit des « quatre yeux », autant que possible ; et de (ii) renforcer la protection des lanceurs d'alerte en veillant à ce que tous les policiers soient bien informés des possibilités qui leur sont ouvertes pour signaler des actes fautifs au travail.*

61. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait salué les initiatives prises pour promouvoir le « principe des quatre yeux » dans les opérations de police de la circulation routière et de contrôle aux frontières. Un projet de loi relatif à la protection des lanceurs d'alerte était en cours d'examen par le parlement.
62. Les autorités slovènes indiquent qu'en ce qui concerne la première partie de la recommandation, le principe des quatre yeux est appliqué dans les domaines d'action de la police où il existe un risque de corruption dans l'exercice des pouvoirs de police, tels que les contrôles aux frontières et les contrôles routiers. En outre, le règlement de la police dispose que les patrouilles sont normalement réalisées par deux agents ou agentes, dont l'un est désigné comme chef de patrouille. Dans des cas exceptionnels, les patrouilles peuvent être assurées par un seul fonctionnaire de police expérimenté en plein jour. La police slovène a actuellement déployé 322 caméras individuelles portées par les agents et agentes pour les enregistrer dans l'exercice de leurs pouvoirs de police.
63. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, la loi relative à la protection des lanceurs d'alerte est entrée en vigueur le 22 février 2023 et a permis la transposition de la directive européenne 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union européenne. En conséquence, le 23 mai 2023, la police a adopté une directive sur la procédure interne de signalement des infractions au sein de la police (la Directive). La Directive, qui interdit les représailles à l'encontre des lanceurs d'alertes, a été publiée sur le site intranet de la police, accompagnée de liens vers des prestataires de services et d'un numéro de téléphone d'intervention d'un spécialiste de la police disponible 24 heures sur 24 pour apporter un soutien psychologique aux lanceurs d'alertes. Deux membres du personnel ont été nommés « personnes de confiance » et serviront de canaux de signalement internes pour les lanceurs d'alerte, qui peuvent signaler des infractions en remplissant un formulaire annexé à l'instruction, de l'une des manières suivantes : par courrier électronique, par courrier ordinaire ou en personne, au bureau, par téléphone ou par courrier électronique. Les signalements anonymes sont également autorisés. À la réception d'une déclaration, les personnes de confiance vérifient si la déclaration remplit les conditions fixées par la loi et procèdent à un examen préliminaire sur la base d'une liste de contrôle annexée à la Directive. Le soutien administratif est assuré par un agent administratif habilité du Centre de recherche et de compétences sociales de l'Académie de police de la Direction générale de la police.
64. Les personnes de confiance sont tenues de traiter les rapports avec soin, confidentialité et indépendance. Les rapports sur papier doivent être conservés dans un classeur fermant à clé, et les rapports électroniques dans un système d'archivage électronique. Les rapports doivent être traités dans l'ordre chronologique, à moins qu'ils ne mettent en danger la vie ou la sécurité personnelle de personnes ou ne causent d'autres préjudices irréparables. Les personnes de confiance recevront l'aide et les informations dont elles ont besoin pour leur travail. Elles peuvent également conseiller et aider le lanceur d'alerte contre les représailles (par exemple, aide juridique gratuite, allocations de chômage et soutien psychologique). Les personnes de confiance prendront les mesures nécessaires pour mettre fin à la violation. Si elles ne sont pas compétentes pour

mettre fin à la violation ou remédier à ses conséquences, elles informeront les personnes ou les unités organisationnelles internes chargées de remédier à la violation, l'unité de police de la direction de la police chargée de la sécurité intérieure et l'unité de police de la direction générale de la police chargée de la sécurité intérieure du rapport et des mesures correctives proposées. Les personnes de confiance imposent un délai dans lequel les autorités doivent lui fournir des informations sur les constatations et les mesures prises ou proposées pour remédier à la violation. Elles sont tenues d'informer le lanceur d'alerte du traitement du rapport et des mesures prises. Elles doivent également établir un rapport statistique annuel.

65. Le directeur général de la police a diffusé la Directive à toutes les unités, en leur demandant d'informer les fonctionnaires de police en conséquence. Des discussions de routine sur des instructions similaires ont lieu lors des réunions de travail, et le respect de ces instructions est contrôlé lors des inspections des unités de police. Une note de rappel a été jointe à la mise en œuvre des contrôles visant à vérifier si les fonctionnaires de police se sont familiarisés avec la Directive. En conséquence, en 2023, un rapport a été déposé par un fonctionnaire de police. La personne de confiance a évalué le rapport et a ensuite informé le directeur général de la police des résultats, concluant qu'aucune violation n'avait été identifiée. En 2024, deux rapports ont été déposés. L'un d'entre eux a été jugé conforme à la Directive, mais aucune infraction n'a été constatée à l'issue de l'enquête, faute d'informations suffisantes. Le second rapport a donné lieu à l'ouverture d'une procédure de vérification qui est en cours.
66. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. S'agissant de la première partie de la recommandation, le GRECO se félicite que l'application du principe des quatre yeux semble être devenue la norme, et considère que ce volet a été respecté. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO salue l'entrée en vigueur de la loi relative à la protection des lanceurs d'alerte et de l'adoption d'une directive à ce sujet par le directeur général de la police. Il estime que la directive de la police semble avoir renforcé la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte en établissant une voie de signalement interne, en permettant de réaliser des signalements anonymes en ligne, par courrier ou par téléphone, en protégeant la confidentialité et l'anonymat de ces personnes et en veillant à ce que seules les « personnes de confiance » aient accès aux rapports des lanceurs et lanceuses d'alerte, en interdisant les représailles à leur encontre et en leur fournissant une assistance et des services (aide juridique gratuite, allocations-chômage et soutien psychologique). Pour que la deuxième partie puisse être considérée comme pleinement mise en œuvre, les autorités doivent démontrer de manière convaincante que tous les fonctionnaires de police ont été pleinement informés des voies dont ils disposent pour signaler les actes répréhensibles commis au sein de la police (l'organisation de sessions de formation régulières avec les fonctionnaires de police serait plus bénéfique que l'envoi d'une note à toutes les unités sans s'assurer que tous les agents et agentes ont été informés de manière appropriée et adéquate).
67. Le GRECO conclut que la recommandation xv reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

68. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Slovénie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante six des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle.** Six recommandations ont été partiellement mises en œuvre et trois n'ont pas été mises en œuvre. Plus précisément, les recommandations i, ii, iv, vii, ix et xiii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations v, viii, x, xi, xii et xv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii, vi et xiv n'ont pas été mises en œuvre.
69. En ce qui concerne les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE), certains progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens. Des mécanismes internes ont été mis en place pour mener des activités de sensibilisation des PHFE, grâce à l'organisation de sessions de formation et à la publication de guides et de notes explicatives actualisés. Des progrès tangibles ont été accomplis en matière de divulgation et de vérification croisée des contacts des personnes exerçant des fonctions exécutives supérieures avec des lobbyistes. Toutefois, il est nécessaire que des mesures tangibles et résolues soient prises pour établir un plan d'intégrité à l'intention du gouvernement, mettre en place un système de conseil confidentiel pour les PHFE, élaborer une stratégie et des pratiques pour gérer les conflits d'intérêts au sein du gouvernement et effectuer des contrôles approfondis des déclarations de patrimoine déposées par les PHFE.
70. S'agissant des services répressifs, un outil a été mis au point et permet d'établir au quotidien un tableau des incidents. Il est utilisé pour déceler les problèmes et les tendances qui se font jour, et des travaux sont en cours pour mettre en place divers registres afin d'évaluer et de gérer les risques. Un registre électronique des conflits d'intérêts est en cours d'expérimentation, dont l'efficacité devrait être complété par une pratique unifiée et des services de conseil. Des mesures ont été prises pour accroître la représentation des femmes dans la police et pour renforcer la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte. Toutefois, des actions concrètes devraient être adoptées pour informer tous les fonctionnaires de police des voies de signalement dont ils disposent et les encourager à les utiliser. Les décisions concernant les promotions ne devraient pas être basées sur les rapports annuels de performance rédigés par une seule personne. Les autorités doivent élaborer des mécanismes spécifiques pour prévenir et gérer les conflits d'intérêts après que les policiers et policières ont quitté la police.
71. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Slovénie ne se conforme pas suffisamment aux recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle au sens de l'article 31 révisé bis, paragraphe 10, de son Règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent d'appliquer l'article 32 révisé, paragraphe 2 (i), et demande au chef de délégation de la Slovénie de lui remettre un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations iii, iv, v, vi, viii, x, xi, xii, xiv et xv) au plus tard le 30 juin 2025.
72. En outre, conformément à l'article 32 révisé, paragraphe 2, alinéa ii) c), de son Règlement intérieur, le GRECO invite la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe à envoyer une lettre à la ministre des Affaires étrangères de la Slovénie, avec copie à la cheffe de la délégation de la Slovénie, attirant son attention sur le non-respect des

recommandations pertinentes et la nécessité de prendre des mesures résolues pour accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.

73. Enfin, le GRECO invite les autorités slovènes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.