



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 23 mars 2018
Publication: 5 juillet 2018

Public
GrecoRC4(2018)3

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

DEUXIEME RAPPORT DE CONFORMITE

SLOVENIE

Adopté par le GRECO à sa 79^e Réunion plénière
(Strasbourg, 19-23 mars 2018)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
È
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité vise à évaluer les mesures prises par les autorités slovènes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Slovénie (voir le paragraphe 2) consacré à la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la Slovénie a été adopté par le GRECO lors de sa 58^e réunion plénière (19 octobre 2012) et rendu public le 30 mai 2013, suite à l'autorisation de la Slovénie ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 1F](#)).
3. Le Rapport de Conformité a été adopté par le GRECO à sa 66^e réunion plénière (12 décembre 2014) et rendu public le 18 mars 2015, après autorisation de la Slovénie ([Greco RC-IV \(2014\) 2F](#)). Le GRECO a conclu que la Slovénie avait mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante seulement deux des dix-neuf recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Parmi les recommandations restantes, cinq avaient été partiellement mises en œuvre et douze n'avaient pas été mises en œuvre. Le GRECO a considéré que le très faible niveau de mise en œuvre était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur et a donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 (i), relatif aux membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation, et a demandé au chef de la délégation slovène de lui remettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations qui n'ont pas été suivies d'effet.
4. Un Rapport de Conformité intermédiaire a été adopté par le GRECO à sa 69^e réunion plénière (16 octobre 2015) et rendu public le 26 janvier 2016 ([Greco RC-IV \(2015\) 8F](#)). Le GRECO a conclu que, si la Slovénie avait accompli des progrès tangibles, seules quatre recommandations avaient été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante, cinq avaient été partiellement mises en œuvre et dix n'étaient toujours pas mises en œuvre. Le GRECO a donc conclu que le degré de conformité avec les recommandations était toujours « globalement insuffisant ». En vertu de l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii) a), de son Règlement intérieur, le GRECO a chargé son Président d'adresser au chef de la délégation slovène une lettre, avec copie au Président du Comité statutaire, attirant son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures fermes en vue d'accomplir des progrès notables dans les meilleurs délais.
5. Un Deuxième Rapport de Conformité intermédiaire a été adopté par le GRECO à sa 74^e Réunion plénière (2 décembre 2016) et rendu public le 15 février 2017 ([Greco RC4\(2016\)14](#)). Le GRECO a conclu que la Slovénie avait accompli des progrès importants, douze recommandations ayant été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, cinq ayant été partiellement mises en œuvre et deux n'ayant pas été mises en œuvre. Le GRECO a donc conclu que le degré de conformité avec les recommandations n'était plus « globalement insuffisant ». Il a été mis fin à l'application de l'article 32 et la Slovénie a été priée de soumettre des informations complémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations en suspens. Le rapport correspondant a été reçu le 29 septembre 2017 et a servi de base à l'élaboration du présent Deuxième Rapport de Conformité.
6. Le présent Deuxième Rapport de Conformité vise à évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis le dernier Rapport intérimaire (recommandations i, ii, iii, v, xiii xviii et xix) et procède à une appréciation globale du degré de conformité de la Slovénie avec ces recommandations.

7. Le GRECO a chargé la Belgique et la Croatie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont M. Ricardo PARRONDO RAMOS pour la Belgique et M. Dražen JELENIĆ pour la Croatie. Ils ont été aidés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

8. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO a adressé 19 recommandations à la Slovénie. Dans les Rapports de Conformité qui ont suivi, le GRECO a conclu que les recommandations iv, vi, ix, x, xii et xiv-xvii avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante, que les recommandations vii, viii et xi avaient été traitées de manière satisfaisante, que les recommandations i, iii, xiii, xviii et xix avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations ii et v n'étaient toujours pas mises en œuvre. La conformité avec les sept recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

9. *Le GRECO avait recommandé i) qu'un code ou des normes de conduite à l'intention des membres de l'Assemblée nationale et du Conseil national soi(en)t adopté(s) (contenant des conseils sur, par exemple, les conflits d'intérêts, les cadeaux et autres avantages, l'utilisation abusive de l'information et des ressources publiques, les contacts avec des tiers, y compris des lobbyistes, et la préservation de la réputation), et ii) qu'aux fins de l'effectivité de ces normes, un mécanisme crédible de surveillance et de sanction soit conçu.*
10. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité, cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre ; les autorités avaient mentionné que des projets de code de conduite étaient examinés par les commissions pertinentes du Conseil national et de l'Assemblée nationale. Le GRECO avait salué ces projets comme une première étape positive et avait invité les autorités à finaliser ces codes et à les adopter, ainsi qu'à élaborer des mécanismes de surveillance et de sanctions appropriés. Dans le Rapport de Conformité Intérimaire, le GRECO saluait l'adoption d'un code de conduite pour les membres du Conseil national ; il considérait toutefois que ce code n'était pas suffisamment détaillé en ce qui concerne les conflits d'intérêts et qu'il manquait un mécanisme de surveillance et des sanctions. Dans le Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire, le GRECO notait les travaux en cours concernant l'élaboration d'un code d'éthique à l'Assemblée nationale, mais déplorait que le processus n'en était qu'à un stade très précoce : un groupe de travail avait été constitué mais la rédaction du texte n'avait pas commencé. Il déplorait aussi qu'aucune information nouvelle n'avait été communiquée sur l'évolution de la situation au Conseil National en ce qui concerne le code de conduite de ce dernier.
11. Les autorités indiquent maintenant que la préparation d'un nouveau projet liminaire du code de conduite de l'Assemblée nationale a été entreprise, et qu'il sera transmis à la prochaine composition de l'Assemblée nationale après les élections de juin 2018.
12. Le GRECO prend note des informations communiquées et du fait que la rédaction d'un code de conduite a été entreprise à l'Assemblée nationale, mais que le code ne sera examiné pour adoption qu'une fois que l'Assemblée nationale se sera réunie, à l'issue des prochaines élections législatives de juin 2018. Il n'y a pas d'informations sur l'évolution récente de la situation concernant le code de conduite du Conseil national en ce qui concerne les conflits d'intérêts, la surveillance et les sanctions. Le

GRECO ne peut donc pas, à ce stade, considérer que la recommandation est plus que partiellement mise en œuvre.

13. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

14. *Le GRECO avait recommandé que l'application des règles relatives aux contacts des membres de l'Assemblée nationale et du Conseil national avec les lobbyistes fasse l'objet d'une évaluation approfondie, en vue d'améliorer ces règles si nécessaire.*
15. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire. Le GRECO regrettait que l'efficacité des règles concernant les contacts avec les lobbyistes n'ait pas été évaluée, comme le prescrit la recommandation.
16. Les autorités déclarent maintenant que l'Assemblée nationale réaffirme que les dispositions relatives au lobbying sont suffisantes. Cependant, elles indiquent que plusieurs institutions, parmi lesquelles la Commission pour la prévention de la corruption, ont été invitées à signaler toute insuffisance qu'elles pourraient rencontrer.
17. Le GRECO prend note de ce qui précède. Il note que l'Assemblée nationale n'a toujours pas procédé à l'évaluation des règles existantes concernant les contacts de ses membres avec les lobbyistes mais il se félicite néanmoins que la Commission pour la prévention de la corruption et d'autres institutions aient été invitées à signaler toute insuffisance qu'elles pourraient relever dans le système actuel, ce qui semble être un commencement. Toutefois, aucune information n'a été fournie quant aux mesures à prendre pour mettre en œuvre la présente recommandation, et le GRECO conclut que la recommandation n'est pas mise en œuvre, même partiellement.
18. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

19. *Le GRECO avait recommandé en faveur des parlementaires et des membres du Conseil national, i) la mise en place d'un conseiller spécialisé ayant pour mandat de fournir aux parlementaires des orientations et des conseils sur les implications pratiques de leurs obligations légales dans certaines situations et ii) la fourniture périodique d'informations et d'une formation spéciale sur l'éthique et l'intégrité.*
20. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire. S'agissant du Conseil national, il saluait la décision de mandater la Commission de la fonction publique et de l'immunité pour fournir des conseils sur l'éthique et l'intégrité aux membres du Conseil. Il notait cependant qu'il n'avait pas été nommé de conseiller spécial pour les parlementaires. Par conséquent, le GRECO avait conclu que la première partie de la recommandation avait seulement été mise en œuvre partiellement. Quant à la seconde partie, les échanges avec la Commission pour la prévention de la corruption et la fourniture de documentation, de formation et d'avis sur l'éthique, le lobbying et l'intégrité aux membres du Conseil national étaient un pas dans la bonne direction mais la recommandation exigeait des informations à intervalles réguliers et des formations également à l'intention des parlementaires. Le GRECO considérait donc que cette partie de la recommandation n'était que partiellement mise en œuvre.

21. Les autorités n'ayant signalé aucun changement, le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

22. *Le GRECO avait recommandé que les autorités slovènes envisagent de réviser la procédure de nomination des juges de la Cour suprême, afin de minimiser les possibilités d'influence politique.*
23. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité Intérimaire. Le Conseil de la magistrature avait déclaré son soutien à la réforme mais il n'y avait aucun résultat concret s'agissant de modifier la procédure de nomination en vigueur des juges à la Cour suprême par l'Assemblée nationale.
24. Les autorités déclarent maintenant que le ministère de la Justice prévoit de présenter au gouvernement des amendements à la loi relative aux tribunaux et à la loi relative au service judiciaire ; le gouvernement doit les examiner pour trouver un moyen d'améliorer la procédure de nomination des juges de la Cour suprême. Les autorités indiquent que lesdits amendements font partie d'une réforme judiciaire plus large qui prévoit également l'optimisation de la carte judiciaire. Ceci requiert un haut niveau de soutien de la part de tous les acteurs et il ne sera pas possible de proposer les amendements au parlement avant les élections législatives devant se tenir en juin 2018.
25. Le GRECO prend note des informations fournies concernant les actions prévues. Cela étant, en l'absence de résultats tangibles, il maintient sa précédente conclusion.
26. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a toujours pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiii.

27. *Le GRECO avait recommandé qu'un ensemble de normes ou code de conduite professionnelle clair, assorti de remarques explicatives et/ou d'exemples pratiques, soit établi de manière à couvrir l'ensemble des procureurs.*
28. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité Intérimaire ; un code d'éthique du Ministère public avait été adopté en tant que nouveau corpus de principes et, dans le deuxième Rapport de Conformité Intérimaire, la Commission d'éthique et d'intégrité du Conseil du Ministère public avait commencé ses travaux mais elle devait encore rédiger des remarques explicatives et/ou des exemples pratiques pour les principes contenus dans le code, comme le demande la recommandation.
29. Les autorités indiquent maintenant que la Commission d'éthique et d'intégrité du Conseil du Ministère public a adopté un ensemble d'éclaircissements applicables au code d'éthique du Ministère public, qui expliquent ce qui est attendu des procureurs et exposent les principes éthiques de la profession. Le code ainsi que les éclaircissements sont des documents publics ; ils sont publiés sur le site web du Ministère public.

30. Le GRECO prend note des éclaircissements apportés par les autorités au code d'éthique du Ministère public. Il estime que leur contenu est conforme aux exigences de la recommandation, qui est donc pleinement mise en œuvre.
31. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xviii.

32. *Le GRECO avait recommandé i) qu'une stratégie de communication du Ministère public soit adoptée et ii) qu'une formation pertinente soit dispensée.*
33. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire, car des activités de formation en matière de communication avaient bien été organisées mais il restait à adopter une stratégie de communication publique.
34. Les autorités indiquent maintenant qu'une stratégie de communication a été finalisée en avril 2017 et publiée sur le site internet du Bureau du Procureur général. Cette stratégie propose différents outils de communication, parmi lesquels des règles internes de communication avec les médias, qui énoncent des recommandations sur la façon dont les procureurs doivent se comporter pour fournir aux médias des informations en temps voulu tout en contribuant à améliorer l'image publique des services de poursuite. De plus, le site web du Bureau du Procureur général a été remanié et il contient désormais des informations générales sur les services de poursuite, le Conseil du Ministère public, la Commission d'éthique et d'intégrité, des rapports sur les activités internationales et de formation, ainsi que des explications sur les procédures d'instruction types et des informations connexes. Par ailleurs, plusieurs séminaires ont été organisés tout au long de l'année 2017 à l'intention des procureurs dans le but de développer leurs aptitudes à communiquer et de mettre en œuvre la stratégie de communication récemment adoptée.
35. Le GRECO se félicite de l'adoption récente de la Stratégie de communication du Bureau du procureur général, dont les autorités ont fourni une traduction. Il se félicite aussi de l'organisation de sessions de formation périodiques sur les aptitudes à communiquer à l'intention des procureurs.
36. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

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

Recommandation xix.

37. *Afin de s'assurer que la Commission pour la prévention de la corruption dispose de moyens suffisants pour s'acquitter efficacement de ses tâches à l'égard des parlementaires, des juges et des procureurs, le GRECO avait recommandé que ses ressources financières et humaines affectées aux déclarations de patrimoine, au lobbying et aux conflits d'intérêts soient renforcées en priorité.*
38. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire. Observant qu'aucun changement de fond n'était intervenu, le GRECO notait que la recommandation, qui porte entièrement sur la fourniture de ressources suffisantes (budget et personnel) à la Commission pour la prévention de la corruption, avait aussi pour but de

prévenir d'éventuelles coupes dans le budget de la Commission, objectif qui semblait avoir été atteint, contrairement à d'autres institutions.

39. Les autorités fournissent maintenant des informations actualisées sur les ressources humaines et financières de la Commission pour la prévention de la corruption ces dernières années. L'effectif est resté stable entre 2013 et 2017, avec une quarantaine d'agents. Quant au budget, il est passé de 1 419 872 EUR en 2015 à 1 531 382 EUR en 2016 et 1 716 340 EUR en 2017.
40. Le GRECO note que le budget alloué pour 2017 a augmenté, mais que parallèlement l'effectif est resté le même. Compte tenu des missions confiées à la Commission pour la prévention de la corruption, la recommandation préconisait une augmentation non seulement des ressources financières, mais aussi des ressources humaines. Si le GRECO se félicite de la récente augmentation du budget alloué à la Commission, il constate avec regret que le personnel de cette dernière n'a pas été renforcé malgré les nombreuses tâches dont il doit s'acquitter. Par conséquent, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation demeure partiellement mise en œuvre.
41. Le GRECO conclut que la recommandation xix reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

42. **Au vu des conclusions présentées dans les Rapports de Conformité du Quatrième Cycle sur la Slovénie et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Slovénie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de façon satisfaisante en tout quatorze des dix-neuf recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Parmi les recommandations restantes, trois ont été partiellement mises en œuvre et deux n'ont pas été mises en œuvre.**
43. Plus précisément, les recommandations iv, vi-xii et xiv-xvii avaient été considérées comme mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante ; les recommandations xiii et xviii ont maintenant été mises en œuvre de façon satisfaisante. Par ailleurs, les recommandations i, iii et xix sont partiellement mises en œuvre, tandis que les recommandations ii et v restent non mises en œuvre.
44. S'agissant des parlementaires, des progrès, quoique limités, ont été réalisés dans la mise en œuvre des trois recommandations du GRECO. Le Conseil national a adopté un code de conduite mais le GRECO l'a jugé insuffisant sur le plan des conflits d'intérêts, de la surveillance et des sanctions. L'Assemblée nationale travaille sur un projet de code de conduite et il lui reste encore à adopter un tel instrument. Quant aux règles concernant les contacts avec les lobbyistes, l'Assemblée nationale a demandé à la Commission pour la prévention de la corruption de signaler toute insuffisance qu'elle détecterait mais le Conseil national, pour sa part, ne semble pas avoir progressé dans la mise en œuvre de la recommandation du GRECO. Le Conseil national a mandaté la Commission de la fonction publique et de l'immunité pour fournir des conseils sur l'éthique et l'intégrité à ses membres ; en revanche, il semble qu'aucun conseiller n'ait été désigné par l'Assemblée nationale. Par ailleurs, le Conseil national a demandé à la Commission pour la prévention de la corruption de fournir des informations à ses membres et de leur proposer des formations ; en revanche, il semble que l'Assemblée nationale n'ait pris aucune initiative en ce sens. Le GRECO demande instamment aux autorités de prendre des mesures pour que l'Assemblée nationale et le Conseil national se conforment pleinement aux exigences des recommandations, qui, pour l'heure, ne sont que partiellement mises en œuvre.

45. S'agissant des juges, des progrès importants ont été réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation. Les modifications apportées à la loi relative au service judiciaire ont conféré un rôle plus important au Conseil de la magistrature dans le processus de sélection, garantissant ainsi une plus grande uniformité et prévisibilité des critères de sélection. De plus, le Conseil de la magistrature a adopté le code d'éthique et d'intégrité de la magistrature et publiera des décisions et des avis sur diverses questions relatives à l'éthique et à l'intégrité, notamment sur les conflits d'intérêts, de façon à expliciter les principes généraux du code. En outre, la Politique de détection et de gestion des risques de corruption et des vulnérabilités dans l'institution judiciaire a été publiée ; elle porte notamment sur la conduite des juges, le signalement des comportements contraires à l'éthique et la gestion des risques. Par ailleurs, de nombreuses sessions de formation sur l'intégrité et l'éthique sont organisées à l'intention des juges. La seule question en suspens concerne la révision de la procédure de nomination des juges de la Cour suprême en vue de réduire au minimum les risques d'influence politique. Le GRECO demande aux autorités de faire avancer cette question sans plus tarder.
46. S'agissant des procureurs, les huit recommandations ont été pleinement mises en œuvre. La responsabilité du service de poursuite a été rendue au ministère de la Justice, atténuant ainsi les préoccupations d'influence indue qui avaient été formulées lorsqu'il dépendait du ministère de l'Intérieur. La Commission d'éthique et d'intégrité du Conseil de la magistrature a adopté les recommandations relatives aux conflits d'intérêts des procureurs, ainsi que les sanctions afférentes. Une politique sur les risques de corruption a été adoptée. De plus, les procureurs peuvent recevoir des conseils de la part de la Commission d'éthique et d'intégrité et/ou du groupe de travail pour l'intégrité. Des formations sur les questions d'intégrité et d'éthique sont assurées et la Commission d'éthique et d'intégrité du Conseil du Ministère public a adopté des éclaircissements afin d'expliquer les normes exposées dans le code d'éthique du Ministère public.
47. L'adoption du présent Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Quatrième Cycle sur la Slovénie. Cependant, si elles le souhaitent, les autorités slovènes peuvent tenir le GRECO informé de nouveaux faits pertinents concernant la mise en œuvre des recommandations i, ii, iii, v et xix, qui sont en suspens.
48. Enfin, le GRECO invite les autorités slovènes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.