



Adoption : 6 décembre 2019
Publication : 18 février 2020

Public
Greco-AdHocRep(2019)3

Rapport ad hoc sur la SLOVÉNIE (article 34)

Adopté par le GRECO
lors de sa 84^e Réunion plénière
(Strasbourg, 2-6 décembre 2019)

I. INTRODUCTION

1. Lors de sa 83^e réunion plénière (17-21 juin 2019), le GRECO a été alerté par la Chef de la délégation slovène d'une éventuelle ingérence politique du pouvoir législatif dans le travail des agents publics, procureurs et juges en Slovénie. Ces informations étaient fondées sur une lettre datée du 17 juin 2019, adressée à la Chef de la délégation slovène auprès du GRECO par le Chef du Département de droit pénal du Ministère public, concernant une « *ingérence politique inadmissible dans la responsabilité politique d'agents publics ayant participé aux poursuites et au procès d'un homme politique pour corruption* ».
2. Ce qui fait débat est que le Conseil national de Slovénie a demandé à l'Assemblée nationale (Parlement) d'ouvrir une enquête parlementaire concernant les poursuites judiciaires engagées contre un homme politique (lui-même membre du Conseil national et ancien maire d'une commune slovène). L'intéressé a fait l'objet, avec d'autres personnes, d'enquêtes et de poursuites pour des infractions de corruption dans un certain nombre d'affaires, dont certaines ont été jugées et d'autres sont pendantes. L'enquête parlementaire demandée vise à enquêter sur des décisions qui pourraient être motivées politiquement de la part d'agents publics, de procureurs et de juges impliqués dans le processus de justice pénale à l'égard de l'homme politique en cause.
3. Dans ce contexte, le GRECO a décidé lors de sa 83^e réunion plénière (21 juin 2019) d'appliquer l'article 34 de son Règlement intérieur au regard de la Slovénie. Cet article prévoit une procédure *ad hoc* qui peut être déclenchée dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque le GRECO reçoit des informations fiables concernant des réformes institutionnelles, des initiatives législatives ou des modifications procédurales susceptibles d'entraîner de graves violations des normes contre la corruption du Conseil de l'Europe. Dans sa décision, le GRECO a rappelé que la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et procureurs constituait le thème de son quatrième cycle d'évaluation.
4. Le GRECO a demandé aux autorités slovènes de lui fournir des informations supplémentaires sur la question avant le 30 juin 2019. Ces informations, et celles fournies par la suite, constituent la base du présent rapport, établi par Monika Olsson (Suède) et David Meyer (Royaume-Uni) assistés par le Secrétariat du GRECO.

II. CONTEXTE ET ELEMENTS D'INFORMATION¹

5. La personne concernée, membre du Conseil national de Slovénie, ancien maire d'une commune slovène, a été accusé avec d'autres personnes d'infractions de corruption ; la première procédure a été engagée en 2013, et il a été poursuivi dans le cadre de onze affaires. A ce stade, aucune condamnation définitive n'a été prononcée. Huit procédures ont été classées ou abandonnées ou ont débouché sur un non-lieu. Trois procédures sont toujours

¹ Tels que déterminés sur la base des documents fournis au Secrétariat du GRECO.

pendantes. Il est à noter que tout membre du Conseil national condamné au pénal à une peine d'emprisonnement de 6 mois ou plus perd automatiquement son siège.

6. Lors de sa 19^e session tenue le 12 juin 2019, le Conseil national a demandé à l'Assemblée nationale de Slovénie d'ordonner une enquête parlementaire² « *pour établir la responsabilité politique d'agents de la fonction publique au titre de la participation à la préparation et à l'exécution des poursuites à l'encontre de l'ancien maire de Maribor et membre du Conseil national de la République de Slovénie, (...) et d'autres personnes, en raison de soupçons pesant sur de graves violations – dans le cadre des poursuites engagées à leur encontre (...) – des dispositions de la [Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)], de la Constitution de la République de Slovénie, de la Loi de procédure pénale, du Code pénal et de la Loi sur le Conseil national* », ainsi que « *les conclusions concernant la gestion alléguée de certains dossiers de la police* ». Le Conseil national a souligné que les personnes concernées avaient fait l'objet de poursuites pénales à motivation politique et de violations de leurs droits fondamentaux par les procureurs, la police et les juges impliqués dans les procédures pénales engagées à leur encontre. Il fait état d'un certain nombre de dysfonctionnements graves dans diverses procédures³.
7. Le 12 juillet 2019, l'Assemblée nationale a examiné une proposition visant à prescrire la mise sur pied d'une enquête parlementaire. Conformément au Règlement intérieur de l'Assemblée nationale (par. 2 de l'article 4), il n'y a pas eu de vote. Il a été demandé à la Commission des affaires publiques et des élections de préparer une proposition de décision concernant les membres de la commission d'enquête. Certains groupes parlementaires se sont exprimés en faveur de l'enquête. D'autres se sont prononcés contre en invoquant notamment le principe de la séparation des pouvoirs⁴.
8. Dans des lettres datées du 28 juin 2019, le Président de l'Assemblée nationale⁵ et le Ministre de la Justice⁶ ont justifié la création de la commission d'enquête parlementaire en se référant à la Constitution qui prévoit une telle mesure et au Règlement de l'Assemblée qui enjoint,

² Conformément à la Loi sur les enquêtes parlementaires, des enquêtes parlementaires sont menées afin de déterminer et d'évaluer des situations factuelles pouvant servir de fondement à l'Assemblée nationale pour déterminer la responsabilité politique des agents publics, pour modifier la législation dans un domaine particulier et pour d'autres décisions relevant de la compétence de l'Assemblée. Les enquêtes sont menées selon des procédures proches des procédures judiciaires, y compris la recherche et la présentation de preuves, les auditions de témoins et de témoins-experts ; les témoins peuvent être contraints de comparaître à l'audience s'ils ne le veulent pas, et sont pénalement responsables de leurs déclarations. La commission d'enquête parlementaire peut décider de demander les dossiers des affaires pendantes aux tribunaux ; cette requête lie le tribunal. Les enquêtes doivent déboucher sur un rapport présenté à l'Assemblée nationale. La pratique a montré que de tels rapports peuvent inclure des décisions à caractère individuel.

³ Lettre adressée le 12 juin 2019 au président de l'Assemblée nationale par le Président du Conseil national.

⁴ Voir la note de bas de page 2 ci-dessus.

⁵ Lettre adressée le 28 juin 2019 à la Commission pour la prévention de la corruption par le Président de l'Assemblée nationale.

⁶ Lettre adressée le 28 juin 2019 à la Commission pour la prévention de la corruption par le Ministre de la Justice.

selon eux, à cet organe de créer obligatoirement une telle commission lorsque le Conseil national en fait la demande.

9. Le 9 juillet 2019, en réponse à cette procédure parlementaire, la Commission pour la prévention de la corruption en Slovénie a engagé une procédure relative à des violations des règles d'éthique et d'intégrité du secteur public à l'encontre du Conseil national et certains Conseillers nationaux, ainsi qu'une procédure relative aux allégations de violations des règles sur les conflits d'intérêt⁷.
10. Le 12 septembre 2019, le Procureur général a déposé une demande de contrôle de constitutionnalité et une plainte constitutionnelle concernant la décision de l'Assemblée nationale et l'acte créant l'enquête parlementaire. La demande mettait principalement l'accent sur l'illégalité d'une telle intervention du pouvoir législatif à l'encontre du pouvoir judiciaire⁸. Dans sa demande, le Procureur général soulignait que la décision prise par le Conseil national de demander à l'Assemblée nationale d'enquêter et d'établir la responsabilité politique des procureurs était « *constitutionnellement inadmissible et s'analys[ait] en une ingérence illégale dans le cadre constitutionnel et juridique des autorités judiciaires, en particulier sous l'angle de la responsabilité politique des procureurs et des juges* »⁹. Selon son analyse, les procureurs ne peuvent pas être interrogés dans le cadre d'une enquête parlementaire sur des questions ayant déjà fait l'objet de décisions judiciaires. Il est rappelé que l'indépendance et l'autonomie du ministère public constituent un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cette position a été soutenue par l'Association slovène des procureurs¹⁰.
11. Les opposants à l'enquête parlementaire affirment également que l'enquête exerce des pressions sur les services du ministère public, la police et éventuellement les juges, non seulement en ce qui concerne les questions en jeu (puisque trois affaires pénales concernant, entre autres, le maire sont toujours pendantes), mais aussi et surtout en ce qui concerne de futures affaires éventuelles de corruption de responsables politiques.
12. La position du Procureur général a également été notifiée à la Commission de Venise et au Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à l'Association Internationale des Procureurs. Le GRECO n'a connaissance d'aucune réaction de ces instances à ce stade.

⁷ Lettre adressée le 16 juillet 2019 au GRECO par la Chef de la délégation slovène.

⁸ Information communiquée au GRECO le 15 octobre 2019 par la Chef de la délégation slovène.

⁹ Lettre adressée le 17 juin 2019 à la Chef de la délégation slovène auprès du GRECO par le Procureur près la Cour suprême.

¹⁰ Lettre adressée le 11 juin 2019 au Président de l'Assemblée nationale par l'Association slovène des procureurs.

13. Le 12 novembre 2019, la Cour constitutionnelle a rendu une décision provisoire¹¹ par laquelle elle a suspendu l'application de l'Acte ordonnant l'enquête parlementaire¹² et du Règlement relatif à l'enquête parlementaire¹³. Une décision similaire a été adoptée le 24 octobre 2019 par la Cour constitutionnelle en ce qui concerne les juges¹⁴. La Cour a souligné que l'Acte ordonnant une enquête parlementaire entravait le principe constitutionnel d'indépendance du pouvoir judiciaire et que, par conséquent, toute action à l'encontre des procureurs ou des juges en vue d'établir leur responsabilité politique était suspendue jusqu'à ce qu'une décision finale de la Cour constitutionnelle soit rendue.

III. ANALYSE DU GRECO

14. Le GRECO ne peut pas intervenir dans des cas individuels. Il ne peut pas non plus empiéter sur le pouvoir souverain de l'Assemblée nationale de Slovénie et n'a pas compétence pour examiner la constitutionnalité ou la légalité des procédures et décisions conduisant à l'ouverture d'une enquête parlementaire. Il note qu'une procédure constitutionnelle est en cours. Pour ces raisons, le GRECO n'est pas en mesure de se prononcer sur la légalité des poursuites initiales pour corruption ou de l'enquête parlementaire qui en a résulté.
15. Le GRECO se limite donc à déterminer si le recours à une enquête parlementaire prouve que le pouvoir judiciaire et/ou d'autres éléments du système de justice sont sujets à l'ingérence politique, ou susceptibles de l'être. Il a toutefois pour mission d'examiner les questions relatives à l'indépendance de la justice et des autorités de poursuite. Celles-ci sont essentielles à la lutte contre la corruption et ont constitué une partie importante du quatrième cycle d'évaluation du GRECO. À cet égard, le GRECO prend note des allégations selon lesquelles l'enquête parlementaire semble concerner des procédures engagées et encore pendantes devant les autorités judiciaires. Cela soulève des questions quant à la séparation des pouvoirs entre les différentes branches de l'État qui pourraient être pertinentes dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation du GRECO.
16. Le GRECO comprend que la création d'une commission d'enquête parlementaire puisse être une forme de contrôle du Parlement sur des questions d'intérêt général. Il comprend également que l'Assemblée soit tenue de diligenter de telles enquêtes si le Conseil national le lui demande.
17. Cela dit, on ne saurait exclure qu'une enquête parlementaire comme celle menée actuellement, si elle vise les autorités chargées de l'enquête, le ministère public et le pouvoir judiciaire à propos d'affaires individuelles, puisse potentiellement interférer avec les principes de séparation des pouvoirs et de respect de l'indépendance judiciaire. Il convient de tenir

¹¹ <https://www.us-rs.si/odlocitve/zacasna-zadrzanja/zadrzanje-izvrsevanja-zakona-o-parlamentarni-preiskavi-uradni-list-rs-st-6393-in-poslovnika-o-parlam-14032/>

¹² Journal Officiel, no. 63/93.

¹³ Journal Officiel, no. 63/93 and 33/03.

¹⁴ <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLU291>

compte du risque d'effet dissuasif quant à l'indépendance de la justice dans les procédures pendantes, de même que dans des procédures analogues à l'avenir, ainsi que de l'impact potentiel sur les enquêtes et procédures pénales relatives à des affaires de corruption mettant en cause des personnes influentes ou engagées politiquement.

IV. CONCLUSIONS

Au vu de ce qui précède :

18. Le GRECO réaffirme avec force que l'indépendance du pouvoir judiciaire est la pierre angulaire de l'Etat de droit et que toutes les branches d'un État démocratique se doivent de respecter ce principe. Les plaintes visant des décisions de justice sont en principe traitées par voie d'appel au sein du système judiciaire lui-même et non par le biais d'interventions des autres branches du pouvoir étatique.
19. Le GRECO note que la Cour constitutionnelle a suspendu le déroulement de l'enquête parlementaire. A ce jour, la Cour constitutionnelle n'a pas rendu de décision définitive et il apparaît que certaines des procédures judiciaires faisant l'objet de la plainte sont toujours pendantes. L'issue définitive des procédures peut être pertinente pour les conclusions que le GRECO pourrait souhaiter tirer quant au caractère suffisant du cadre permettant de lutter contre la corruption et promouvoir l'intégrité en Slovénie.
20. Compte tenu de ce qui précède, il serait prématuré pour le GRECO de tirer des conclusions définitives à ce stade. Des informations complémentaires sont nécessaires pour évaluer pleinement si les développements récents peuvent constituer un, ou résulter d'un non-respect des normes attendues dans le cadre du quatrième cycle du GRECO. Le GRECO réserve donc son jugement pour le moment et suivra de près l'évolution de la situation.
21. Le GRECO invite les autorités slovènes à lui présenter un rapport sur l'évolution de la situation spécifique au plus tard le 1 mars 2020.
22. Le GRECO invite les autorités slovènes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport et à en mettre une traduction dans la langue nationale à la disposition du public.