

Adoption : 3 décembre 2021
Publication : 26 janvier 2023

Public
Greco-AdHocRep(2021)2

**Rapport de suivi au
Rapport ad hoc sur la SLOVÉNIE
(article 34)**

Adopté par le GRECO
lors de sa 89^e Réunion plénière
(Strasbourg, 29 novembre - 3 décembre 2021)

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 faisait débat était que le Conseil national de Slovénie avait 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 avait 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 avaient été jugées et d'autres étaient pendantes. L'enquête parlementaire demandée visait à enquêter sur les décisions prises par les agents publics, les procureurs et les juges impliqués dans la procédure pénale engagée à l'encontre de l'homme politique en cause, qui pourraient avoir été motivées par des considérations politiques.
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 à l'égard 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 anti-corruption du Conseil de l'Europe. Dans sa décision, le GRECO rappelait que la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et procureurs constituait le thème de son Quatrième Cycle d'Évaluation.
4. Le [Rapport ad hoc sur la Slovénie](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 84^e réunion plénière (6 décembre 2019) et rendu public le 18 février 2020, avec l'autorisation des autorités slovènes. Le GRECO invitait alors les autorités slovènes à lui présenter un rapport sur l'évolution de la situation lors prochaines des réunions plénières. Des informations récentes lui ont de fait été communiquées à plusieurs reprises entre 2020 et 2021, les Rapports de Situation les plus récents datant du 26 octobre et du 5 novembre 2021.
5. Le présent [Rapport de suivi](#) a été établi par M. David Meyer (Royaume-Uni) et Mme Monika Olsson (Suède), avec l'aide du Secrétariat du GRECO.

II. CONTEXTE ET ÉLÉMENTS D'INFORMATION

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 parlementaire¹ « *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 avait 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 faisait état d'un certain nombre de dysfonctionnements graves dans diverses procédures.
7. Dans une lettre datée du 28 juin 2019, le Président de l'Assemblée nationale a justifié la création de la commission d'enquête parlementaire en renvoyant à la Constitution, qui prévoit une telle mesure, et au Règlement de l'Assemblée qui enjoint à cet organe, selon l'Assemblée, de créer obligatoirement une telle commission lorsque le Conseil national en fait la demande. Le 12 juillet 2019, l'Assemblée nationale a examiné une proposition visant à prescrire la mise sur pied d'une enquête parlementaire. Il n'y a pas eu de vote, mais 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 parlementaire. Certains groupes parlementaires se sont déclarés en faveur de l'enquête. D'autres se sont prononcés contre et n'ont pas voulu désigner de représentants pour la commission d'enquête, en invoquant notamment le principe de la séparation des pouvoirs.
8. Le 12 septembre 2019, le Procureur général et le Bureau du Procureur général suprême ont déposé une demande de contrôle de constitutionnalité et une plainte constitutionnelle concernant la décision de l'Assemblée nationale et l'acte ordonnant l'enquête parlementaire. La demande mettait principalement l'accent sur l'illégalité d'une telle intervention du pouvoir législatif à l'encontre du pouvoir judiciaire. Dans sa requête, le Procureur général soulignait que la décision prise par le Conseil national de demander à l'Assemblée nationale d'enquêter

¹ 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 qui ne veulent pas comparaître à l'audience peuvent y être contraints 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.

et d'établir la responsabilité politique des procureurs était *inconstitutionnelle et constitu[ait] 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* ». 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 procureurs². La Cour suprême de la République de Slovénie a appuyé la demande et le recours constitutionnel du ministère public en déposant une demande distincte soulignant l'illégalité et l'inconstitutionnalité de l'enquête parlementaire concernant le pouvoir judiciaire.

9. Le 24 octobre 2019, la Cour constitutionnelle a rendu une décision provisoire suspendant l'application de l'acte ordonnant l'enquête parlementaire et des dispositions du Règlement de l'Assemblée relatives aux enquêtes parlementaires concernant les juges. Le 12 novembre 2019, elle a adopté une décision similaire en ce qui concerne les procureurs. La Cour a souligné que l'acte ordonnant l'enquête parlementaire entravait le principe constitutionnel d'indépendance du pouvoir judiciaire et que, par conséquent, toute action engagée à l'encontre de procureurs ou de juges en vue d'établir leur responsabilité politique était suspendue jusqu'à ce qu'une décision finale de la Cour constitutionnelle soit rendue.
10. Le 6 décembre 2019, le GRECO a adopté son Rapport ad hoc sur la Slovénie (sur la base des informations ci-dessus), réaffirmant avec force que « *l'indépendance du pouvoir judiciaire est la pierre angulaire de l'État 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* ». Le GRECO notait que la Cour constitutionnelle avait suspendu la mise en œuvre de l'enquête parlementaire mais qu'aucune décision définitive n'avait été rendue. Par conséquent, il était prématuré que le GRECO tire des conclusions définitives à ce stade. Faisant suite à sa demande d'informations, les autorités slovènes l'avaient régulièrement tenu informé des évolutions à cet égard.
11. Le 3 mars 2020, le Président de la Commission d'enquête parlementaire a confirmé que la Commission agissait conformément aux décisions temporaires rendues par la Cour constitutionnelle : elle ne menait aucune activité d'enquête et ne collectait aucun élément de preuve (audition de témoins) concernant les juges et les procureurs.
12. Le 7 janvier 2021, la Cour constitutionnelle a jugé que l'enquête parlementaire visant les juges était inconstitutionnelle, et celle-ci a été annulée (décision I-I-246/19). En résumé, elle a estimé que les juges, vu leur statut, n'échappaient pas totalement au contrôle exercé par l'Assemblée nationale. L'Assemblée peut mener des enquêtes sur des questions ayant trait au fonctionnement de la justice de façon générale, ainsi que sur les tendances dans le système judiciaire, entre autres. Cependant, elle ne peut autoriser la conduite d'enquêtes risquant

² Lettre adressée le 11 juin 2019 au Président de l'Assemblée nationale par l'Association slovène des procureurs.

d'entraver ou d'influencer de quelque manière que ce soit le processus décisionnel dans des procédures judiciaires spécifiques, ou le déroulement de celles-ci. La Cour a conclu qu'en l'espèce, l'enquête portait sur le bien-fondé de décisions de justice spécifiques et l'établissement de la responsabilité des juges. Or, cela est incompatible avec le principe de l'indépendance des juges (article 125 de la Constitution). La Cour constitutionnelle a également conclu qu'une voie de recours juridique visant à instaurer la protection procédurale de l'indépendance des juges était nécessaire pour empêcher que la conduite d'une enquête parlementaire ne porte atteinte à l'indépendance des juges telle que consacrée par la Constitution, et a obligé l'Assemblée nationale à remédier à la situation dans un délai d'un an. En attendant, elle serait elle-même compétente pour traiter de ces questions.

13. Dans une décision rendue le 8 juillet 2021, la Cour constitutionnelle a établi que l'enquête parlementaire visant les procureurs était inconstitutionnelle, et celle-ci a été annulée. Elle a déclaré qu'une enquête parlementaire ne pouvait influencer sur les décisions prises par des procureurs publics, quelles qu'elles soient, dans une affaire précise. Elle a souligné que si que le ministère public relevait de la branche exécutive, il était indépendant par rapport aux autres organes de cette branche, ainsi que par rapport aux deux autres branches du pouvoir. Elle a également expliqué que les procureurs ne pouvaient être soumis à un contrôle politique ni au principe de la responsabilité politique. L'indépendance des procureurs publics, telle que garantie par la Constitution (articles 3 et 135), interdit toute ingérence politique dans les activités des procureurs publics relatives à des affaires précises, et ce principe devrait être respecté dans les décisions d'enquête parlementaire. Cependant, ceci ne signifie pas que la Constitution interdit toute enquête parlementaire sur les activités du ministère public. Dans une décision similaire à celle qu'elle a rendue concernant les juges, la Cour constitutionnelle a également appelé à la mise en place d'une voie de recours juridique concernant les garanties procédurales à respecter pour protéger l'indépendance des procureurs lorsque des enquêtes parlementaires sont lancées en violation de la Constitution. Elle a appelé l'Assemblée nationale à remédier à la situation dans un délai d'un an et, en attendant, elle serait elle-même compétente pour traiter de ces questions, sur demande du Procureur général.

III. CONCLUSIONS

14. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités slovènes. Il rappelle que la mise en œuvre de la procédure *ad hoc* (article 34) a été décidée par le GRECO le 21 juin 2019 à la suite d'informations indiquant qu'il était possible que certaines enquêtes parlementaires visant des procédures judiciaires spécifiques portent atteinte au principe de l'indépendance de la justice en Slovénie. L'indépendance de la justice est l'une des questions examinées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO, qui porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
15. Le GRECO tient à réaffirmer sa position selon laquelle l'indépendance du pouvoir judiciaire est la pierre angulaire de l'État 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.

16. Le GRECO a suivi de près les développements intervenus en Slovénie et salue les décisions définitives prises par la Cour constitutionnelle, qui établissent clairement que la conduite d'enquêtes parlementaires sur des procédures judiciaires et les décisions connexes prises par des juges et des procureurs dans des affaires précises n'est pas compatible avec la Constitution de la Slovénie, car elle porte atteinte au principe de l'indépendance des juges et des procureurs. Les enquêtes parlementaires prévues à cet égard ont donc été annulées. Le GRECO prend aussi note du fait que la Cour constitutionnelle a appelé le Parlement slovène à mettre en place des garanties procédurales et voies de recours supplémentaires pour empêcher qu'à l'avenir, des enquêtes ne soient menées en violation de la Constitution. La Cour constitutionnelle a aussi décidé de maintenir la compétence permettant de traiter de tels cas, dans l'éventualité où ils se produiraient.
17. Étant donné que le principal problème à l'origine de l'engagement de la procédure *ad hoc* (article 34) à l'égard de la Slovénie a été traité de façon exhaustive par la Cour constitutionnelle, celle-ci ayant annulé les enquêtes concernées et précisé le principe de l'indépendance judiciaire à cet égard en vertu de la Constitution de la Slovénie, il n'est pas nécessaire de poursuivre cette procédure.
18. L'adoption du présent Rapport met fin à la procédure *ad hoc* (article 34) engagée à l'encontre de la Slovénie. Si elles le souhaitent, les autorités pourront néanmoins continuer de tenir le GRECO informé des évolutions dans ce domaine.
19. Le GRECO invite les autorités slovènes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.