



SLOVENIE : PHASE 2

RAPPORT SUR L'APPLICATION DE LA CONVENTION SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION D'AGENTS PUBLICS ÉTRANGERS DANS LES TRANSACTIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES ET DE LA RECOMMANDATION DE 1997 SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LES TRANSACTIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES

Ce rapport a été approuvé et adopté par le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales le 21 juin 2007.

TRADUCTION NON VÉRIFIÉE

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
A. INTRODUCTION	5
1. Mission sur place	5
2. Observations générales	6
a. Système économique.....	6
b. Systèmes politique et juridique	7
c. Mise en œuvre de la Convention et de la Recommandation révisée.....	7
d. Généralités sur la corruption	8
e. Affaires de corruption d’agents publics étrangers.....	9
f. Commission pour la prévention de la corruption	10
3. Organisation du rapport	11
B. CORRUPTION TRANSNATIONALE : PRÉVENTION, DÉTECTION ET SENSIBILISATION	11
1. Efforts généraux de sensibilisation	11
a. Initiatives de sensibilisation lancées par le gouvernement.....	11
b. Initiatives de sensibilisation lancées par le secteur privé.....	13
2. Signalement des infractions de corruption transnationale et protection des dénonciateurs.....	14
a. Obligation de signalement des infractions pénales aux autorités répressives	14
b. Dénonciation et protection des dénonciateurs.....	15
3. Crédits à l’exportation bénéficiant d’un soutien public.....	16
a. Efforts de sensibilisation	16
b. Détection de la corruption transnationale	17
c. Obligation de signalement des actes de corruption d’agent public étranger	17
4. Aide publique au développement	18
a. Efforts de sensibilisation	18
b. Détection des actes de corruption transnationale et obligation de signalement	18
5. Représentations diplomatiques étrangères.....	19
a. Efforts de sensibilisation	19
b. Détection des faits de corruption transnationale et obligation de signalement	19
6. Administration fiscale.....	20
a. Traitement fiscal des pots-de-vin	20
b. Sensibilisation, formation et détection.....	21
c. Obligation de signalement des faits de corruption d’agents publics étrangers et partage des renseignements	21
7. Comptabilité et vérification des comptes.....	22
a. Normes et formation comptables	22
b. Contrôles internes, conseils de surveillance et comités de vérification	23
c. Vérification externe des comptes	26
d. Devoir de signalement des faits de corruption transnationale.....	28
8. Blanchiment de capitaux.....	31
a. Projet de loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme	31
b. Bureau de la prévention du blanchiment d’argent	32
c. Déclaration d’opérations suspectes.....	32
d. Échange de renseignements avec d’autres organismes officiels slovènes, y compris des autorités répressives	34
e. Échange de renseignements au niveau international.....	35

C. ENQUÊTES ET POURSUITES DÉCLENCHÉES EN CAS DE SOUPÇON DE CORRUPTION TRANSNATIONALE ET SANCTION EN COURUE PAR L'AUTEUR	35
1. Cadre institutionnel.....	35
a. Police.....	36
b. Ministère public	37
c. Les tribunaux.....	38
2. Enquêtes.....	41
a. Conduite des enquêtes.....	41
b. Entraide judiciaire et extradition	49
3. Poursuites.....	51
a. Poursuites obligatoires	51
b. Motifs d'empêchement ou d'abandon de la procédure	52
c. Compétence.....	54
d. Prescription	55
4. Infraction de corruption d'agents publics étrangers	55
a. Généralités	55
b. Éléments de l'infraction	56
c. Moyens de défense.....	60
5. Responsabilité des personnes morales.....	61
a. Établissement de la responsabilité des personnes morales.....	61
b. Enquête et poursuites contre des personnes morales	63
6. Sanctions applicables à l'infraction de corruption transnationale	64
a. Sanctions	64
b. Saisie et confiscation.....	68
c. Sanctions administratives.....	70
7. Infraction de blanchiment de capitaux.....	72
a. Portée de l'infraction de blanchiment de capitaux et sanctions associées	72
b. Application de l'infraction de blanchiment de capitaux	72
8. Infraction de falsification des comptes	74
D. RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL ET SUIVI	75
1. Recommandations.....	75
Recommandations visant à assurer une prévention et une détection efficaces de la corruption d'agents publics étrangers.....	75
Recommandations visant à assurer l'efficacité des enquêtes, poursuites et sanctions en cas de corruption transnationale ou d'infractions connexes.....	77
2. Suivi par le Groupe de travail.....	79
ANNEXE 1 – LISTE DES PARTICIPANTS À LA MISSION SUR PLACE	81
ANNEXE 2 – LISTE DES ACRONYMES ET ABBRÉVIATIONS	83
ANNEXE 3 – EXTRAITS DE LA LÉGISLATION PERTINENTE	84

SYNTHÈSE

Le Rapport de Phase 2 du Groupe de travail sur la corruption consacré à la Slovénie formule des recommandations et évalue la mise en œuvre par ce pays de la Convention de l'OCDE et des instruments connexes sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Le rapport met en lumière des préoccupations quant à une possible tolérance à l'égard de la corruption d'agents publics dans le cadre de transactions commerciales. Le niveau de sensibilisation à la lutte contre la corruption transnationale dans les secteurs publics et privés est peu élevé, ce qui pourrait témoigner d'une moindre priorité accordée à la lutte contre la corruption transnationale, et d'une moindre volonté de combattre ce phénomène. De plus, la Commission pour la prévention de la corruption, le gardien de la Slovénie en matière de corruption, pourrait être abolie. En fait, l'avenir incertain de cet organisme soulève de graves interrogations concernant l'orientation que prendront les futurs efforts slovènes de sensibilisation à la corruption transnationale et de prévention de ce fléau. Comme l'indique le Rapport de Phase 1, le Groupe de travail encourage les autorités slovènes à soutenir la Commission dans ses efforts pour prévenir la corruption, y compris la corruption transnationale. Cette recommandation s'applique également à tout autre organisme indépendant chargé de lutter contre la corruption transnationale à l'avenir.

La Slovénie a établi – au sein de ses services répressifs – des unités spécialisées dans la lutte contre les délits économiques graves. Toutefois, aucune affaire de corruption transnationale n'a été portée devant les tribunaux ni n'a fait l'objet d'une enquête. La Slovénie devrait veiller à ce que la police et le ministère public disposent de ressources suffisantes, puissent recourir aux compétences de spécialistes des finances et de la comptabilité, et en fassent usage à un stade précoce de la procédure avant procès afin de pouvoir détecter et poursuivre (après enquête) plus efficacement les affaires compliquées de délinquance économique, y compris celles relevant de la corruption transnationale. Les procédures avant procès devraient être simplifiées, rationalisées et clarifiées et les délais des tribunaux réduits. Les enquêtes de police devraient être renforcées afin d'empêcher que l'issue d'une affaire de corruption transnationale puisse être influencée par des considérations interdites par l'Article 5 de la Convention.

Le rapport recommande aussi à la Slovénie de poursuivre ses efforts visant à encourager les entreprises à mettre en œuvre des stratégies de prévention et de détection d'actes de corruption transnationale, y compris en se dotant de contrôles internes plus efficaces des entreprises, de normes de conduite et d'organes de surveillance indépendants. Des efforts supplémentaires sont également requis pour garantir que les entreprises impliquées dans des infractions feront l'objet d'une enquête et de poursuites sérieuses de la part des autorités. L'infraction de corruption transnationale slovène répond aux normes de la Convention, mais il faudra prendre certaines mesures complémentaires afin de répondre aux préoccupations concernant les actes ne relevant pas de la compétence officielle d'un agent public, la corruption par le biais d'intermédiaires ainsi que les catégories d'agents publics étrangers visés.

Le Groupe de travail souligne par ailleurs les aspects positifs du travail de la Slovénie en matière de lutte contre la corruption transnationale. La Slovénie a élaboré un système souple d'entraide judiciaire. En outre, l'Organisme de crédit à l'exportation s'efforce de respecter les normes anticorruption les plus récentes de l'OCDE. De même, les efforts actuels visant à peaufiner le système de déclaration des soupçons de blanchiment de capitaux constitue une bonne base de détection des opérations de blanchiment liées à la corruption transnationale.

Le rapport et les recommandations qu'il énonce – qui reflètent les constatations des experts grecs et luxembourgeois – ont été adoptés par le Groupe de travail de l'OCDE. Dans un délai d'un an à compter de cette approbation, la Slovénie rendra compte oralement des mesures prises afin de mettre les recommandations en œuvre ; dans un délai de deux ans, un rapport écrit supplémentaire sera remis au Groupe de travail. Le présent rapport se fonde sur le texte des lois et règlements et sur les autres documents fournis par les autorités slovènes, ainsi que sur les informations obtenues par l'équipe d'évaluation pendant sa mission sur place de cinq jours à Ljubljana. Au cours de cette mission effectuée en janvier-février 2007, l'équipe a rencontré des représentants de plusieurs organismes publics, du secteur privé, de la société civile et des médias.

A. INTRODUCTION

1. Mission sur place

1. La mission sur place de Phase 2 en Slovénie a été effectuée par une équipe du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (Groupe de travail) du 29 janvier 2007 au 2 février 2007 à Ljubljana¹. Conformément à la procédure adoptée pour la deuxième phase d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle de la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Convention) et de la Recommandation révisée de 1997 (la Recommandation révisée), l'objectif de cette mission était d'examiner les structures dont s'est dotée la Slovénie pour faire respecter les textes législatifs et réglementaires visant à transposer la Convention et d'évaluer l'application de ces textes dans la pratique, ainsi que de contrôler sur le terrain le respect par la Slovénie de la Recommandation révisée.

2. L'équipe d'examen était composée d'examineurs principaux de Grèce² et du Luxembourg³, ainsi que de représentants du Secrétariat de l'OCDE⁴. Au cours de la mission sur place, les examinateurs ont rencontré des agents des ministères et organismes officiels slovènes, ainsi que des représentants de la société civile, des associations professionnelles, des entreprises, des professions juridiques, de l'appareil judiciaire et du Parlement national⁵. Dans le cadre de la préparation de la mission sur place, les autorités slovènes avaient communiqué au Groupe de travail leurs réponses au questionnaire de Phase 2, ainsi qu'à un questionnaire supplémentaire contenant des questions spécifiques à la Slovénie. Les autorités slovènes

¹ Le rapport de Phase 1 sur la Slovénie a été adopté par le Groupe de travail sur la corruption le 28 février 2005. Le but de cette évaluation est de juger si la législation d'une Partie est conforme aux normes édictées par la Convention. Les questions soulevées par le Groupe pendant la Phase 1 ont fait l'objet d'un suivi dans le contexte de l'évaluation de Phase 2.

² La Grèce était représentée par : Kalliopi Theologitou, procureur adjoint, tribunal de première instance du Pirée ; et Konstantinos Papageorgiou, service des enquêtes spéciales, ministère de l'Économie et des Finances.

³ Le Luxembourg était représenté par : Luc Reding, Direction de la sûreté publique et de l'application des lois, ministère de la Justice ; Lucien Schiltz, police du Grand-Duché et Fernand Muller, contrôleur des impôts, administration des contributions directes.

⁴ Le Secrétariat de l'OCDE était représenté par : Brian Pontifex, coordinateur de l'évaluation de Phase 2 de la Slovénie, analyste principal, Division de lutte contre la corruption, Direction des affaires financières et des entreprises (DAF), OCDE ; Sébastien Lanthier, administrateur-analyste, Division de lutte contre la corruption, DAF, OCDE ; et Olga Savran, administrateur, Division de lutte contre la corruption, DAF, OCDE.

⁵ Voir, dans l'annexe 1 du rapport, la liste des institutions rencontrées.

avaient également communiqué les textes des lois et règlements et des arrêts de jurisprudence pertinents, ainsi que des statistiques et diverses publications gouvernementales et non gouvernementales. L'équipe d'examen a analysé ces documents et a réalisé des études indépendantes pour obtenir des avis non gouvernementaux. Elle s'est attachée à la mise en œuvre de la Convention et de la Recommandation révisée du point de vue du gouvernement slovène, mais aussi de la société civile et du secteur privé, concernant la lutte contre la corruption transnationale en Slovénie.

3. L'équipe d'examen se félicite de l'étroite coopération des autorités slovènes à toutes les phases du processus de Phase 2, ce qui a permis de procéder à une revue minutieuse de la mise en œuvre de la Convention et de la Recommandation révisée. En particulier, le personnel de la Commission pour la prévention de la corruption — qui a fait office de point de contact du Groupe pendant tout le processus — a déployé des efforts louables pour faciliter le déroulement de la mission sur place et contribuer à la préparation d'un programme de mission complet ; la Commission n'a pas non plus ménagé sa peine pour permettre un accès à toutes les personnes que les examinateurs désiraient rencontrer. Avant et après la mission, les autorités slovènes ont également répondu à de nombreuses demandes d'information et de documentation. L'équipe d'examen remercie les autorités slovènes et l'ensemble des participants rencontrés au cours de la mission sur place pour l'esprit de coopération et d'ouverture dont ils ont fait preuve au cours des discussions.

2. Observations générales

a. *Système économique*⁶

4. Après avoir établi son indépendance en se détachant de l'ex-Yougoslavie en 1991, la Slovénie s'est dotée d'une base économique solide caractérisée par une industrie manufacturière bien développée et compétitive, une main-d'œuvre qualifiée et de bonnes relations commerciales avec de nombreux pays d'Europe occidentale. Cette nation prospère de deux millions d'habitants affiche toujours un fort revenu par habitant, une croissance économique modérée et de bonnes performances à l'exportation, surtout depuis son entrée dans l'UE en 2004. De plus, une étape supplémentaire a été franchie avec l'introduction de l'euro le 1^{er} janvier 2007, une fois remplies toutes les conditions économiques préalables.

5. L'Union européenne est le principal marché de la Slovénie à la fois à l'exportation (67.8 % en 2005) et à l'importation (80.9 % en 2005). En ce qui concerne les partenaires commerciaux bilatéraux, l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche et la France sont les plus gros marchés à l'exportation et ces pays représentent aussi les principales sources d'importation. D'importantes relations commerciales ont également été instaurées avec la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Monténégro et la Fédération de Russie qui, ensemble, représentaient environ 20 % des exportations slovènes en 2005. Les succès de la Slovénie à l'exportation reposent sur une solide industrie manufacturière diversifiée générant des produits à forte valeur ajoutée : automobiles, pièces détachées pour automobiles, produits pharmaceutiques, papier, produits chimiques, produits blancs et autres appareils électriques. En ce qui concerne les investissements directs étrangers (IDE), les entrées d'IDE sont relativement faibles comparées à celles des autres économies de transition et atteignaient 662 millions EUR en 2004⁷. Les sorties d'IDE, par contre, augmentent rapidement et sont passées d'un modeste niveau de 45 millions EUR en 1999 à

⁶ Les statistiques et les tendances proviennent des ouvrages suivants : *Études économiques de l'OCDE : Slovénie* (2006) : voir www.oecd.org ; The Economist Intelligence Unit, *Country Profile 2006: Slovenia* ; The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Slovenia*, août 2006 ; Banque mondiale, *Country Brief - Slovenia*, septembre 2006 : www.worldbank.org ; Organisation mondiale du commerce, *Trade Profiles, Slovenia* : www.wto.org .

⁷ *Country Brief - Slovenia*, Banque mondiale, septembre 2006 : www.worldbank.org

442 millions EUR en 2004, les entreprises slovènes ayant réalisé des investissements importants dans des pays situés pour la plupart dans la région.

6. La transition intégrale vers une économie de marché ouverte caractérisée par la liberté de la concurrence progresse lentement. En général, les réformes économiques en Slovénie sont graduelles et mesurées ; elles favorisent la stabilité plutôt que le risque et s'écartent des politiques plus radicales prônant notamment de profonds changements touchant aux structures mêmes de l'économie. En fait, la Slovénie est toujours caractérisée par la présence de plusieurs entreprises appartenant à l'État ou contrôlées par celui-ci. C'est particulièrement évident dans les secteurs de la banque, de l'assurance, des télécommunications, de la sidérurgie et de l'énergie. Dans l'ensemble, le programme de privatisation slovène est limité. De même, les changements apportés au marché du travail, au système fiscal, ainsi qu'aux marchés des capitaux ont été modestes, même si le gouvernement a l'intention d'introduire des réformes supplémentaires dans un proche avenir.

b. Systèmes politique et juridique

7. La Slovénie est une république parlementaire dotée d'un président chef d'État élu au suffrage direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. Les fonctions ordinaires du président incluent la participation aux affaires internationales en qualité de chef d'État et la nomination des titulaires des principales fonctions — tels que le Premier ministre et les juges de la Cour constitutionnelle — sous réserve de l'approbation de l'Assemblée nationale. L'autorité législative est conférée à l'Assemblée nationale (*Drzavni zbor*) qui se compose de 90 députés dont 88 sont élus dans des circonscriptions à la proportionnelle et 2 directement au sein des minorités italienne et hongroise. La chambre haute est le Conseil national (*Drzavni svet*) qui se compose de 40 membres élus indirectement par des groupes d'intérêts représentant les employeurs, salariés, paysans, artisans et professions libérales, les secteurs d'activités non économiques et les intérêts locaux. Son rôle se limite à examiner la législation, mais il peut soumettre aussi des projets de loi à l'Assemblée nationale.

8. Les principes constitutionnels slovènes contraignent les tribunaux à se référer directement aux conventions internationales pertinentes (signées ou ratifiées par l'État) lorsqu'ils interprètent les lois d'application nationales. L'article 8 de la Constitution slovène déclare que : « Les lois et les autres actes juridiques réglementaires doivent être conformes aux principes du droit international partout en vigueur et aux traités internationaux qui obligent la Slovénie. ». Cette obligation gouverne donc aussi l'interprétation et l'application de la Convention contre la corruption de l'OCDE. Les commentaires relatifs à la Convention n'ont pas force de loi en Slovénie, mais on peut s'y référer dans le cadre de l'interprétation et de l'application de cet instrument.

c. Mise en œuvre de la Convention et de la Recommandation révisée

9. Le 3 septembre 2001, la Slovénie a été le premier pays non membre de l'OCDE à adhérer à la Convention. Elle a déposé son instrument d'adhésion et est devenue Partie le 6 septembre 2001. La Slovénie a inséré dans son Code pénal l'infraction de corruption d'agents publics étrangers en mars 1999, soit avant son adhésion à la Convention. Des amendements ont été par la suite apportés à ce Code en 2004, principalement dans le but de modifier la définition des « agents publics » dans le Code pénal et de relever le niveau des sanctions frappant les principales infractions.

10. De façon générale, les examinateurs principaux sont parvenus à la conclusion que l'infraction de corruption d'agent public étranger définie dans le Code pénal slovène est globalement conforme aux normes édictées par l'article 1 de la Convention. Néanmoins, les examinateurs ont repris à leur compte les préoccupations formulées par le Groupe de travail pendant la Phase 1 concernant certains éléments de

l'infraction et ils estiment que la Slovaquie devrait prendre des mesures appropriées garantissant la mise en œuvre complète et effective de l'article 1 de la Convention.

11. Le présent rapport identifie aussi plusieurs problèmes systémiques — liés à la mise en œuvre de la Convention et de la Recommandation révisée — appelant des efforts supplémentaires des autorités slovaques, notamment pour : clarifier les rôles et responsabilités respectifs des policiers, des procureurs et des juges d'instruction dans les procédures pénales précédant le procès ; accroître les ressources et les capacités de la police et du ministère public afin qu'ils puissent recourir à des spécialistes de la finance, de la comptabilité ou d'autres domaines, surtout pendant la phase de l'enquête précédant le procès ; s'attaquer au problème du faible taux de condamnation des personnes morales impliquées dans une infraction pénale ; réduire les délais judiciaires ; veiller à ce que les sanctions appliquées en pratique soient efficaces, proportionnées et dissuasives ; prendre des mesures pour encourager l'élaboration et l'adoption de procédures de contrôle internes plus efficaces, ainsi que de normes de gouvernement et de conduite plus contraignantes dans les entreprises du secteur privé ; et relever le niveau de sensibilisation — actuellement très faible — à l'infraction de corruption transnationale dans les secteurs public et privé. Ces préoccupations composent un éventail très large et sont analysées dans différentes parties du présent rapport.

d. Généralités sur la corruption

12. Les examinateurs principaux estiment que la priorité accordée par la Slovaquie à la lutte contre la corruption et sa volonté de combattre ce phénomène anticorruption ont régressé ces dernières années, alors qu'ils auraient dû être accrus et que les mécanismes pertinents auraient dû être renforcés. Pendant la mission sur place, plusieurs participants ont exprimé leurs profondes préoccupations concernant la force, l'efficacité, voire l'indépendance de certaines institutions clefs de la société. Ces problèmes ne sont certes pas nouveaux : d'autres rapports émanant d'organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, dès lors qu'ils abordent la question de la corruption et de l'intégrité des institutions en Slovaquie, soulignent que les organismes compétents en matière de répression et de contrôle sont faibles et que les conflits d'intérêts sont un problème très répandu. L'auteur de l'un de ces rapports précise que « ces problèmes sont peut-être exacerbés par la petite taille du pays, une longue histoire d'interaction étroite entre les secteurs public et privé et la prévalence de contacts personnels dans le fonctionnement pratique des institutions »⁸. Dans un autre rapport, le copinage est qualifié de « problème envahissant »⁹. Les participants à la mission ont également indiqué que, si des mesures avaient été adoptées dans le passé pour essayer de corriger certains problèmes, ils craignaient que la détermination à lutter contre la corruption en Slovaquie ne se soit émoussée ces dernières années.

13. À propos de la Convention, un universitaire n'a pas manqué de faire remarquer la présence d'indices suffisants attestant que, même si elles se comportent correctement en Slovaquie, les entreprises slovaques sont confrontées à un risque grandissant d'accorder ou de se voir réclamer des pots-de-vin dans le cadre de leurs activités à l'étranger. Ces entreprises sont en effet présentes dans de nombreuses économies reconnues comme portées à la corruption. Cependant, celles qui étaient représentées à la mission ne considéraient pas la corruption transnationale comme un problème. Une partie des universitaires et des professions du droit et de la comptabilité ont fait valoir un point de vue différent et suggéré que certaines entreprises slovaques observent à l'étranger des pratiques commerciales pouvant relever de la corruption, y compris l'octroi de faveurs ou autres avantages afin d'obtenir ou de conserver des marchés ou d'autres avantages. D'aucuns ont pu affirmer que ce comportement, dans la mesure où il n'implique généralement aucun paiement direct en liquide, n'est pas toujours perçu par les entreprises comme un acte de corruption,

⁸ Traduction non officielle, Open Society Institute, *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anticorruption Policy in Slovakia*, 2002, page 572.

⁹ Traduction non officielle, The Economist Intelligence Unit, *Country Profile: Slovakia 2006*, page 8.

mais plutôt comme un aspect naturel de toute relation commerciale. Globalement, les examinateurs principaux sont parvenus à la conclusion que le niveau de sensibilisation et d'engagement des autorités slovènes et du secteur privé dans la lutte contre la corruption est faible. La question retient l'attention du gouvernement, mais il devra redoubler d'efforts en matière de sensibilisation, de détection et de prévention de l'infraction ainsi que de respect des autres obligations imposées par la Convention et la Recommandation révisée. L'augmentation des exportations slovènes, ainsi que des investissements et des activités commerciales d'entreprises et de particuliers slovènes, dans des marchés où la corruption figure parmi les risques reconnus confère un caractère encore plus urgent à la prise en compte du problème de la corruption transnationale. Cette préoccupation, ainsi que d'autres problèmes liés à certaines carences institutionnelles et systémiques, constituent la toile de fond du présent rapport.

e. Affaires de corruption d'agents publics étrangers

(i) Enquêtes, poursuites et condamnations

14. Au moment de la mission sur place, la Slovaquie n'avait encore enregistré aucune condamnation, ni même lancé ou terminé une enquête ou des poursuites pour infraction de corruption d'agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales. Si, en général, les examinateurs principaux n'ont aucune raison de douter du professionnalisme ou du dévouement des membres de la police, du ministère public ou de l'appareil judiciaire, ils n'en concluent pas moins qu'un certain nombre de facteurs pourraient hypothéquer toute perspective réaliste d'obtenir à l'avenir des condamnations pour ce chef d'accusation. Ces facteurs sont analysés en détail dans les sections C.1., C.2. et C.3.

(ii) Commission d'enquête indépendante sur le programme « pétrole contre nourriture » des Nations Unies

15. La Commission d'enquête indépendante sur le programme « pétrole contre nourriture » des Nations Unies (CEI) est un organisme de haut niveau, établi en avril 2004 par le Secrétaire Général des Nations Unies en vue d'enquêter et de dresser un rapport sur l'administration et la gestion de ce programme. Le 27 octobre 2005, la CEI a publié son cinquième et dernier rapport de fond dans sa version définitive (« le Rapport de la CEI »). Ce rapport se concentre sur les transactions conclues entre l'ancien gouvernement iraquien et des entreprises ou des particuliers auxquels ce gouvernement avait choisi de vendre du pétrole et d'acheter des produits destinés à répondre aux besoins humanitaires de la population. Le Rapport de la CEI décrit un vaste système complexe de suppléments, présumés illicites, versés au Gouvernement iraquien en échange de l'obtention de contrats pétroliers. Il décrit aussi, documents à l'appui, le versement de présumés bakchichs sous forme de frais de service après-vente et de transports terrestres liés aux contrats de vente de produits humanitaires au gouvernement iraquien. Des entreprises de nombreux pays, y compris la Slovaquie, sont mentionnées dans le Rapport de la CEI, même si les auteurs de ce document ne prétendent pas que toutes les entreprises citées ont participé ou sont impliquées dans des opérations de corruption.

16. À la suite de la publication du Rapport de la CEI, le Secrétaire Général des Nations Unies a fait une déclaration appelant les autorités nationales à prendre des mesures pour éviter la répétition des agissements allégués des entreprises tels qu'ils sont dénoncés dans ce document et à engager des poursuites, le cas échéant, contre les entreprises concernées relevant de leur juridiction. Le Rapport de la CEI décrit uniquement les agissements allégués sans émettre d'hypothèses sur la manière dont le droit national de tel ou tel pays pourrait leur être appliqué. Concernant les allégations du Rapport relatives aux intérêts slovènes, les examinateurs principaux ont été informés que les autorités répressives ont minutieusement examiné le rapport et qu'une enquête préliminaire est en cours.

f. Commission pour la prévention de la corruption

17. En 2006, le Parlement slovène a adopté une loi prévoyant notamment la suppression de la Commission pour la prévention de la corruption, l'un des principaux chiens de garde institutionnels slovènes. La Commission a été établie comme un organe indépendant en vertu de la Loi de 2004 sur la prévention de la corruption et a joué un rôle important dans le renforcement des efforts anticorruption : élaboration et mise en œuvre de stratégies anticorruption ; accroissement et diffusion du savoir sur la prévention de la corruption ; identification des lacunes dans la législation ; proposition d'amendements législatifs ; sensibilisation des organismes publics slovènes à la mise en œuvre de mesures écoulant de leurs obligations internationales en matière de lutte contre la corruption ; fonction de point de contact dans le cadre de la coopération internationale en matière de prévention de la corruption ; etc.

18. À la suite d'un recours en inconstitutionnalité contre la loi abolissant la Commission, la Cour constitutionnelle a provisoirement suspendu la mise en œuvre de ce texte, permettant ainsi à la Commission de poursuivre ses travaux. La Cour a rendu sa décision définitive le 3 avril 2007 : certaines dispositions de la nouvelle loi sont invalidées et une autre disposition majeure, l'article 3, est déclarée inconstitutionnelle. Cet article 3 conférait à la Commission parlementaire de l'Assemblée nationale le pouvoir de réglementer et de contrôler les données relatives au patrimoine et aux revenus des agents publics. Cette responsabilité faisait partie des principales prérogatives de la Commission pour la prévention de la corruption. La Cour a invoqué la doctrine de la séparation des pouvoirs consacrée par la Constitution pour établir que l'intention de transférer cette fonction importante à la Commission parlementaire était inconstitutionnelle. La Cour a ordonné à l'Assemblée nationale de corriger le texte dans un délai de six mois en précisant que, si de nombreuses solutions permettaient de rendre la disposition compatible avec la Constitution, l'attribution de la fonction de surveillance à un organe spécialisé suppose que ce dernier soit autonome et indépendant. Compte tenu de cette décision, nul ne sait avec précision si la Commission pour la prévention de la corruption survivra et quel sera son rôle.

19. Malgré cette incertitude, les examinateurs principaux ont noté, pendant la mission sur place, le soutien massif manifesté par le secteur public, le secteur privé et la société civile à l'égard du travail de la Commission pour la prévention de la corruption, y compris le rôle de cet organe dans l'exposition des pratiques de corruption, dans l'amélioration des normes d'intégrité en usage et dans l'apport d'un cadre très visible et incontournable d'élaboration et de mise en œuvre de stratégies de prévention de la corruption. Les examinateurs principaux n'ont pas très bien saisi quel organe pourrait éventuellement s'acquitter de ces fonctions au cas où la Commission serait abolie. En outre, la Commission a vu son importance grandir en tant que destinataire des nombreuses plaintes et allégations formulées par des citoyens slovènes désirant dénoncer les actes de corruption ou les comportements non conformes à l'éthique d'organismes et d'agents publics, toutes déclarations que la Commission soumet fidèlement à la considération des autorités répressives (la police estime qu'environ 20 % des plaintes dénonçant des faits de corruption lui sont directement transmis par la Commission). En ce qui concerne la Convention, la Commission n'a pas encore pris de mesures sérieuses pour accroître la sensibilisation ou pour introduire des mesures de prévention de la corruption transnationale. À cet égard, il est regrettable que la Stratégie nationale anticorruption (analysée ci-dessous) n'aborde pas spécifiquement la corruption transnationale ou la Convention. Compte tenu de la nécessité pour la Slovénie d'adopter des mesures plus complètes pour lutter contre la corruption transnationale, la Commission est néanmoins bien placée pour jouer un rôle important dans le renforcement de la mise en œuvre par ce pays des obligations internationales qu'il assume au titre de la Convention. L'incertitude entourant l'avenir de la Commission soulève des questions concernant l'organe qui dirigera et coordonnera les efforts déployés par la Slovénie pour lutter contre la corruption transnationale, en particulier dans le domaine de la prévention.

3. Organisation du rapport

20. Le présent rapport comporte quatre parties. La partie A contient des informations de référence sur les systèmes économique, juridique et politique slovènes. La partie B examine la prévention, la détection et la sensibilisation en matière de corruption transnationale en Slovénie. La partie C analyse des questions liées aux enquêtes, poursuites et sanctions visant la corruption transnationale et les infractions connexes. La partie D énonce les recommandations du Groupe de travail et les questions devant faire l'objet d'un suivi.

B. CORRUPTION TRANSNATIONALE : PRÉVENTION, DÉTECTION ET SENSIBILISATION

1. Efforts généraux de sensibilisation

21. La majorité des participants interrogés pendant la mission sur place ont déclaré que la corruption n'est pas courante en Slovénie. Toutefois, nombre des intéressés ont confirmé que ce mot était généralement compris dans son acception étroite : distribuer des pots-de-vin sous forme de paiements en espèces. Par contre, d'aucuns ont suggéré que la corruption revêtant la forme de la fourniture d'autres avantages — y compris l'échange de faveurs dans le cadre de transactions commerciales — est fréquemment tolérée comme une pratique normale dans une économie décrite comme « un petit pays où tout le monde connaît tout le monde ». La sensibilisation aux effets négatifs et aux diverses manifestations de la corruption a cependant augmenté, surtout en raison de la dénonciation par la presse de scandales, y compris l'allégation d'implication d'agents publics de haut niveau dans des affaires de marché public ou de corruption liée aux suites de privatisations.

a. Initiatives de sensibilisation lancées par le gouvernement

(i) Stratégie et programme d'action anticorruption

22. La Stratégie nationale anticorruption est énoncée dans la Résolution pour la Prévention de la Corruption en République de Slovénie, adoptée par le Parlement en juin 2004. La Commission pour la prévention de la corruption est responsable de la mise en œuvre de ce texte. À cette fin, elle a adopté en février 2005 un Programme d'action pour la mise en œuvre de la résolution prévoyant des mesures d'application spécifiques. La résolution et le programme d'action couvrent toute une série de questions liées à la corruption, mais ne visent pas spécifiquement la corruption transnationale et ne contiennent aucune référence à la Convention anticorruption de l'OCDE. En raison de la décision de supprimer la Commission, prise par le gouvernement en avril 2005, cet organe n'a pas pu mettre en œuvre les mesures prévues par la résolution et le programme d'action. Nul ne sait encore avec certitude quel sera l'organe chargé de coordonner et de mettre en œuvre ces documents stratégiques, une fois la Commission supprimée.

(ii) Sensibilisation et formation des agents publics

23. La Commission pour la prévention de la corruption est le principal organisme responsable des mesures énoncées dans le Programme d'action mais, jusqu'à présent elle n'a pas pu les mettre effectivement en œuvre en raison de la décision visant à son abolition. Toutefois, il est devenu évident lors

de la mission sur place que la Commission continue à contribuer sensiblement à l'accroissement de la sensibilisation par le biais d'autres mesures telles que la commande de sondages et la publication de leurs résultats, ainsi que par la publication d'avis publics. Ces derniers sont rendus par la Commission à la demande d'une entité publique ou privée quelconque et énoncent des conclusions sans valeur juridique contraignante sur un comportement éventuellement immoral, la violation d'un code de conduite et la corruption dans des situations spécifiques. La Commission a également engagé des préparatifs pour le lancement de plans d'intégrité dans plusieurs organismes publics et privés (bien que certains organismes publics — tels que l'administration fiscale — aient déjà lancé leur propre projet).

24. En plusieurs occasions, des policiers, des procureurs, des juges et d'autres agents publics ont pris part à des consultations, réunions et conférences de spécialistes consacrées à divers aspects de la corruption et de la délinquance économique. Le ministère public a récemment désigné les enquêtes financières et économiques comme un domaine prioritaire sous l'angle de la formation et des sessions spéciales ont donc été organisées pour son personnel (voir aussi la section C.1.b.iii.).

25. Les employés de l'administration fiscale, la banque centrale et les banques commerciales, ainsi que la Banque slovène de crédit à l'exportation, reçoivent régulièrement une formation professionnelle englobant également des questions liées à la corruption et au blanchiment de capitaux. Les représentants de l'administration fiscale ignoraient l'existence du Manuel de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts publié par l'OCDE et n'avaient suivi aucune formation portant spécifiquement sur la prévention et la détection de la corruption transnationale. Par contre, le personnel de la Banque de crédit à l'exportation connaissait bien et appliquait les instruments de l'OCDE visant la lutte contre cette forme de corruption, y compris la Recommandation de 2006 du Conseil de l'OCDE sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (voir aussi les sections B.3.a.)

26. Les diplomates bénéficient d'une formation consacrée aux risques de corruption dans le cadre de leur formation générale avant d'être mutés à l'étranger. Cependant, cette formation ne porte pas spécialement sur les risques de corruption transnationale ou les conseils à prodiguer aux entreprises slovènes opérant à l'étranger. Des mesures similaires au sein des organismes chargés de l'aide publique au développement (APD) n'en étaient encore qu'au stade de la planification au moment de la mission sur place (voir aussi la section B.4.a.).

(ii) *Sensibilisation et formation des milieux d'affaires*

27. La Résolution sur la prévention de la corruption exige la mise en place de programmes éducatifs réguliers sur les risques de corruption auxquels sont confrontés les milieux d'affaires. La Commission pour la prévention de la corruption a préparé une série de séminaires destinés à ces milieux et consacrés aux questions de corruption mais, jusqu'à présent, ils n'ont pas encore eu lieu. Aucun autre organisme public n'a fait état d'actions de formation ou de sensibilisation visant les milieux d'affaires. En ce qui concerne la corruption transnationale, les autorités slovènes font valoir qu'en l'absence d'affaires de ce type, elles ne perçoivent pas la nécessité de lancer des initiatives visant à accroître la sensibilisation à cet aspect de la corruption.

28. Les examinateurs estiment que la faible sensibilisation du secteur privé et l'absence de toute initiative du gouvernement en matière de formation et de sensibilisation pourraient générer un grave problème de prévention et de détection de la corruption transnationale, surtout compte tenu de l'activité croissante des entreprises slovènes dans les marchés voisins de l'Europe du Sud-Est et de la Russie.

b. Initiatives de sensibilisation lancées par le secteur privé

29. Le gouvernement continue à jouer un important rôle dans l'économie, dans la mesure où l'État possède de nombreuses entreprises et certains secteurs. En ce qui concerne le secteur privé, les pratiques en matière de gestion se seraient globalement améliorées, même si les procédures de contrôle interne demeurent le maillon faible. À cet égard, la principale difficulté tient à la petite taille des entreprises et du marché slovènes. Dans un exemple, les professionnels du droit et de la comptabilité participants des professions juridiques et comptables ont déclaré que les membres des comités de vérification et des conseils de surveillance des entreprises devaient souvent combiner plusieurs fonctions, ce qui affecte leur indépendance (voir aussi la section B.7.b.).

30. La plupart des représentants des milieux d'affaires, des entreprises privées ou de celles contrôlées ou possédées par l'État qui ont été interrogés pendant la mission sur place ont rejeté la possibilité que leur entreprise puisse participer à un acte de corruption dans leur pays ou à l'étranger. Toutefois, ils n'étaient pas certains de comprendre les éléments constitutifs de la corruption transnationale et n'étaient pas sûrs par exemple que le fait, pour une entreprise slovène, de payer des vacances de luxe à un agent public étranger dans un palace ou de lui offrir une voiture de luxe pour son usage privé était illégal. Nombre de représentants des milieux d'affaires étaient cependant au fait des critiques suscitées par une déclaration ancienne mais fameuse de l'ex-directeur général d'une entreprise slovène qui évoquait la nécessité d'accepter « les règles du jeu » prévalant dans le pays où l'on opère.

31. La Résolution sur la Prévention de Corruption, élaborée en coopération avec la Chambre de commerce slovène, exige l'adoption de mesures préventives telles que l'introduction de clauses anticorruption, de pactes et de certificats d'intégrité et l'établissement de mécanismes internes de déclaration des cas de corruption, ainsi qu'une formation régulière aux risques de corruption dans les entreprises. La mise en œuvre de ces mesures n'a pas encore commencé. La Chambre de commerce a aussi élaboré, à l'usage des entreprises, un Code de conduite contenant deux articles sur la corruption (les articles 14 et 40). Ce code vise à interdire au personnel d'une entreprise d'obtenir des avantages au détriment de celle-ci en recourant à des actes illégaux ou immoraux et à favoriser l'introduction dans les contrats de clauses anticorruption donnant pour consigne aux salariés d'éviter tout acte pouvant être lié à la corruption et les obligeant à signaler aux organes responsables de l'entreprise la commission d'actes de ce type par des tiers. Toutefois, l'application de ces dispositions est facultative et aucun programme de formation n'a été proposé aux entreprises.

32. La Bourse des valeurs de Ljubljana, l'Association des membres des conseils de surveillance et l'Association des dirigeants d'entreprise de Slovénie ont élaboré une première version d'un Code de gouvernement d'entreprise en 2004, puis l'ont révisé en 2005 et 2007. Ce Code vise à définir des principes de gestion pour les sociétés cotées en bourse et couvre des sujets tels que l'indépendance, les conflits d'intérêts, les informations d'initiés, la transparence et les comités de vérification (voir aussi la section B.7.b.). Il ne mentionne nulle part la législation anticorruption de manière spécifique. Selon les autorités slovènes, les plus grosses entreprises slovènes, surtout celles qui font partie de multinationales, ont élaboré leurs propres codes de conduite en s'inspirant généralement de modèles internationaux. Cependant, les examinateurs principaux n'ont pas pu évaluer l'étendue de cette pratique et l'efficacité des mécanismes de contrôle de conformité éventuellement mis en place pour assurer le respect des codes.

Commentaire

La sensibilisation à la corruption nationale s'est accrue en Slovénie. Parallèlement, la sensibilisation à la corruption transnationale demeure très faible, à la fois parmi les agents publics et au sein du secteur privé. À ce jour, les mesures spéciales de sensibilisation à la détection de la corruption nationale et à la lutte contre ce fléau en sont encore au stade de la planification et

aucune mesure particulière visant spécifiquement la corruption transnationale n'a été proposée ou mise en œuvre. Les examinateurs principaux recommandent à la Slovénie de prendre des mesures pour concrétiser les programmes de sensibilisation et de formation visant la corruption transnationale dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention anticorruption de l'OCDE dans les organismes publics pertinents. Les autorités slovènes sont encouragées à veiller à ce que ces programmes soient intégrés à la Résolution pour la prévention de la corruption et à son Programme d'action, ou à toute autre stratégie anticorruption qui serait élaborée ultérieurement. De plus, la Slovénie devrait encourager la coordination et la mise en œuvre efficaces de ces mesures par la Commission pour la prévention de la corruption ou tout autre organe indépendant qui serait chargé à l'avenir de la prévention de la corruption transnationale.

En ce qui concerne le secteur des entreprises commerciales, les examinateurs principaux ont été déçus par le faible niveau de sensibilisation à la corruption transnationale et recommandent aux autorités slovènes de prendre des mesures concrètes pour accroître la sensibilisation des milieux d'affaires et des organisations professionnelles à la Convention et au risque pour les personnes morales de voir leur responsabilité engagée en vertu de la loi slovène. Les examinateurs principaux recommandent que la responsabilité de la coordination des mesures de sensibilisation et de formation soit clairement attribuée et renforcée à l'avenir.

2. Signalement des infractions de corruption transnationale et protection des dénonciateurs

a. Obligation de signalement des infractions pénales aux autorités répressives

33. L'article 145 du Code de procédure pénale exige de toutes les agences et organisations publiques investies d'une autorité publique de signaler les infractions pénales dont elles ont été informées ou qui ont été portées à leur connaissance d'une autre manière. L'article 145 prévoit que, dans leurs signalements, les entités concernées doivent aussi indiquer toutes les preuves dont elles ont connaissance. De plus, le Code de procédure pénale inclut une disposition générale permettant à quiconque de signaler une infraction pénale susceptible de donner lieu à des poursuites¹⁰.

34. L'article 146(2) du Code de procédure pénale confirme que les cas dans lesquels le non-signalement d'une infraction constitue en soi une infraction sont prévus par la loi. À cet égard, l'article 286 définit l'infraction de « non-communication d'informations sur une infraction ou l'auteur d'une infraction ». En vertu du deuxième paragraphe de cette disposition, tout agent public qui, dans le cadre de l'exercice de ses devoirs, a connaissance d'une infraction pénale et omet sciemment de la signaler aux autorités est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de trois ans. En vertu de la même disposition, cette omission ne constitue pas une infraction dès lors que l'infraction non signalée est passible d'une peine d'emprisonnement inférieure à trois ans. Cette condition a un impact direct sur le signalement des actes de corruption transnationale. Le fait de ne pas signaler un acte de corruption relevant de l'article 268(1) du Code pénal (versement d'un pot-de-vin en échange d'un acte ou d'une omission « irrégulier ») constituerait une infraction, dans la mesure où ledit acte est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de cinq ans ; par contre, le fait de ne pas signaler un acte de corruption relevant de l'article 268(2) du Code pénal (versement d'un pot-de-vin en échange d'un acte ou d'une omission « régulier ») ne constituerait pas une infraction, si cet acte est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de trois ans seulement¹¹. Selon les autorités slovènes, le non-signalement par un agent public d'une infraction de corruption relevant de l'article 268(2) du Code pénal

¹⁰ Voir l'article 146(1) du Code de procédure pénale.

¹¹ Pour plus de détails sur la distinction entre la corruption visant à provoquer un acte ou une omission « régulier » et la corruption visant à provoquer un acte ou une omission « irrégulier », voir la section C.4.b.iv. du présent rapport et le rapport de Phase 1 (pages 3, 4, 9, 10 et 11).

pourrait malgré tout valoir à l'intéressé une sanction administrative (car cette omission s'analyse également en un manquement de l'agent à ses devoirs en vertu de l'article 145 du Code de procédure pénale), voire une sanction pénale dans les cas les plus graves sur la base de l'article 261 du Code pénal (abus de pouvoir). Toutefois, les examinateurs principaux estiment que la distinction entre les obligations de signalement pourrait semer la confusion et même entraîner le non-signalement d'affaires de corruption transnationale punissables en vertu de la loi.

35. Les statistiques des autorités répressives slovènes n'incluant pas de données sur les déclarations émanant de fonctionnaires ou de simples citoyens, les examinateurs principaux se sont demandé si la moindre déclaration de soupçons de commission d'actes de corruption transnationale avait jamais été faite en vertu des obligations de signalement applicables. Aucun des agents publics ayant participé à la mission sur place, y compris ceux relevant des autorités répressives, n'a jamais eu connaissance d'une affaire dans laquelle un agent national a fait part à sa hiérarchie ou à des organes répressifs de ses soupçons concernant la promesse, l'offre ou l'octroi de pots-de-vin ; de même, les intéressés n'ont jamais eu connaissance d'un cas où un concurrent ou bien un salarié d'une entreprise a communiqué aux autorités des informations relatives à une infraction nationale ou transnationale. En outre, aucun renseignement probant n'a pu être obtenu concernant la question de savoir si la non-communication d'informations sur la préparation, l'infraction ou l'auteur de l'acte de corruption n'a jamais débouché concrètement sur des sanctions en vertu de l'article 286 du Code pénal.

b. Dénonciation et protection des dénonciateurs

36. Les autorités slovènes ont informé les examinateurs principaux que la législation nationale ne contenait aucune disposition protégeant spécifiquement les dénonciateurs dans le secteur public ou privé. Le Code de conduite des agents publics prévoit que l'administration publique doit veiller à ce qu'aucun préjudice ne soit causé à un agent public signalant une violation dudit Code ou une action criminelle. Toutefois, aucune mesure spéciale visant à encourager ou à appliquer cette disposition n'a été mise en œuvre et les responsables slovènes interrogés par les examinateurs principaux n'avaient pas connaissance d'un seul cas d'application concrète de cette disposition. Les représentants des milieux d'affaires n'avaient pas, eux non plus connaissance, d'un seul exemple de mécanisme adopté par une entreprise pour permettre à ses salariés de signaler des soupçons d'actes de corruption transnationale ou de commission d'une autre infraction pénale sans crainte de représailles (licenciement, promotion compromise, etc.).

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent aux autorités slovènes de donner des consignes supplémentaires aux agents publics et de leur rappeler leurs obligations de signaler les cas de corruption d'agents publics étrangers, ainsi que de communiquer des instructions claires sur les procédures et les canaux de signalement aux agents publics susceptibles de jouer un rôle dans la détection et la prévention de ce type d'infractions ou qui sont les plus à même d'avoir connaissance de ces actes en raison de la nature de leur travail.

Il est aussi recommandé aux autorités slovènes d'envisager l'adoption de mesures supplémentaires en vue d'accroître et de promouvoir les mécanismes de protection des salariés des secteurs public et privé qui déclarent des faits pouvant indiquer des actes de corruption transnationale, de manière à encourager les intéressés à signaler ces faits sans crainte de représailles.

3. Crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public

a. Efforts de sensibilisation

37. En Slovénie, l'organisme de crédit à l'exportation est la SID — Banque slovène d'exportation et de développement (SID)¹². En vertu de la Loi sur l'assurance et le financement des transactions commerciales internationales, la Banque SID assure des crédits à l'exportation et des investissements étrangers à court et moyen termes pour soutenir les exportateurs slovènes. Des représentants de la SID ont déclaré lors de la mission sur place que leur établissement respectait la Déclaration d'action de l'OCDE adoptée en 2000 par le Groupe de travail sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation (GCE). Bien que la Slovénie ne soit pas membre du GCE, les représentants de la SID ont indiqué que leur organisme était en train de réviser ses procédures à la lumière des mesures supplémentaires préconisées par ce groupe de travail et reprises dans la Recommandation de 2006 du Conseil de l'OCDE sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public¹³. Lors de la rédaction de la présente évaluation, la Slovénie n'avait encore adopté aucune mesure formelle en vue de se conformer à la Recommandation de 2006 du Conseil de l'OCDE sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, malgré les injonctions en ce sens de l'article 3 de cet instrument.

38. En 2005, la SID a adopté une politique anticorruption conçue pour réduire et éliminer ce fléau en tenant compte, notamment, des exigences de la Convention et des infractions définies dans le Code pénal slovène. Le formulaire permettant de solliciter un crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public est le principal outil de mise en œuvre de cette politique et peut être obtenu auprès de diverses sources dont le site Web de la SID. Des informations sur la politique anticorruption sont également communiquées par la banque dans le cadre de rencontres avec ses clients. Les demandeurs sont invités à fournir une déclaration attestant que les parties à l'opération d'exportation (à savoir le demandeur, l'exportateur ou d'autres personnes liées à la transaction) ne se sont pas livrées à la « corruption » au sens conféré à ce terme par la Loi sur la prévention de la corruption. Cette déclaration est une condition préalable indispensable à l'obtention d'un crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. L'infraction de corruption transnationale dans le Code pénal n'est pas directement mentionnée dans le formulaire de demande et il en va de même des sanctions applicables en vertu du Code.

39. Les représentants de la SID ont expliqué que la mention de la définition de la « corruption » retenue par la Loi sur la prévention de la corruption avait été adoptée par leur organisme parce qu'elle englobe un éventail plus large de comportements criminels que la simple notion de corruption d'agents publics étrangers. À cet égard, la SID a signalé que ses procédures ne visaient pas uniquement la corruption d'agents publics (nationaux ou étrangers), mais également les pots-de-vin versés, dans le cadre de transactions commerciales internationales, à des parties relevant du secteur privé. Il est apparu aux examinateurs principaux que la définition du terme « corruption » dans la Loi sur la prévention de la corruption n'englobe pas directement l'infraction de corruption transnationale ou toute autre infraction prévue par le Code pénal. Le formulaire de demande, la politique anticorruption et les conditions d'octroi d'un crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public incluent uniquement une référence générale au Code pénal. Les examinateurs principaux ont aussi noté qu'une conséquence involontaire de l'utilisation de cette définition du mot « corruption » tient au fait que le gouvernement a fait adopter une législation abrogeant la Loi sur la prévention de la corruption¹⁴. À supposer que la validité de la nouvelle loi soit

¹² Le nom officiel de la banque en slovène est « SID - Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d., Ljubljana ». Cet organisme s'appelait auparavant la Société slovène d'exportation (SEC).

¹³ L'article 3 de la Recommandation de l'OCDE de 2006 encourage les pays non membres de l'OCDE qui sont parties à la Convention anticorruption à adhérer aux dispositions de cette Recommandation.

¹⁴ La nouvelle loi est la Loi sur l'incompatibilité entre un mandat public et des activités lucratives (ZNOJF-1).

confirmée par la Cour constitutionnelle, la terminologie et les définitions utilisées par la SID pourraient s'en trouver affectées. Pour le reste, le formulaire de demande contient un avertissement stipulant qu'en présence de preuves suffisantes de corruption dans une transaction à l'exportation, la SID refusera d'assurer le crédit ou annulera sa couverture.

b. Détection de la corruption transnationale

40. En matière de détection des actes relevant de la corruption transnationale, le personnel de la SID est tenu de vérifier les renseignements indiqués dans les formulaires de demande d'un soutien public. Outre la déclaration et l'engagement des parties de ne pas se livrer à des actes de corruption dans le cadre de l'opération d'exportation concernée, le formulaire contient aussi une question visant à savoir si le contrat inclut des commissions d'agent et plus particulièrement des commissions dépassant 5 % du prix du contrat. Lorsqu'une commission de ce type est identifiée ou lorsque cette commission paraît excessive, une vérification supplémentaire s'impose pour s'assurer de l'absence de preuves plausibles de corruption. De plus, la SID a aussi adopté certains indicateurs supplémentaires conçus pour détecter des actes de corruption transnationale (et autres comportements relevant de la corruption) y compris : vérifier la présence éventuelle des demandeurs/exportateurs sur les listes d'exclusion de la Banque mondiale, etc. ; vérifier si des actions judiciaires ont été engagées ou bien des renseignements ou informations pertinentes concernant des actes de corruption impliquant l'autre partie au contrat d'exportation ; déterminer le niveau d'expérience commerciale de l'exportateur et si la plus grosse partie du contrat d'exportation est exécutée par des sous-traitants ; déterminer si l'opération d'exportation est liée à un paradis fiscal ou à un pays où règne un risque élevé de corruption et si le marché a été conclu sur la base d'un appel d'offres ou de négociations directes entre les parties. La SID a également adopté des mesures visant à se renseigner sur les politiques de lutte contre la corruption, les systèmes de contrôle et les mesures anticorruption mis en place par les entreprises comptant parmi ses principaux clients.

41. En pratique, la SID n'a jusqu'à présent découvert aucune preuve plausible de corruption, y compris de corruption transnationale. Nombre de ses clients sont en fait d'autres institutions financières (auxquelles l'assurance crédit est payée) et non des entreprises exportatrices. En termes de volume d'affaires, moins de 50 transactions — représentant environ 95 millions EUR d'assurances de crédits et 300 millions EUR d'assurances d'investissements — ont été conclues en 2006.

c. Obligation de signalement des actes de corruption d'agent public étranger

42. La SID, bien que constituant une entité privée (société anonyme), exerce une partie importante de ses activités sur la base d'autorisations publiques de la République de Slovénie, en vertu de la Loi sur l'assurance et le financement des transactions commerciales internationales. Comme la SID est une institution agréée agissant au nom et pour le compte de la République de Slovénie (conformément à cette loi), elle est tenue, en vertu de l'article 145 du Code de procédure pénale, de signaler les infractions pénales au procureur. Ses procédures imposent à chaque membre du personnel confronté à des preuves crédibles de corruption de notifier son superviseur et un membre de la direction supérieure, puis d'adresser un signalement au procureur. Jusqu'à présent, aucun signalement d'infraction de corruption transnationale n'a été reçu pas le procureur.

Commentaire

La SID a adopté d'importantes mesures de sensibilisation à la question de la corruption dans les contrats à l'exportation et aux conséquences de cette activité criminelle. La banque a aussi adopté une série d'indicateurs complémentaires constituant une base solide de détection des cas potentiels ou des preuves d'actes de corruption transnationale entachant des opérations d'exportation.

Puisque la SID procède actuellement à la révision de ses procédures et politiques à la lumière de la Recommandation de 2006 du Conseil de l'OCDE sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, les examinateurs principaux appellent instamment ses dirigeants à envisager l'inclusion, dans le formulaire de demande de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, d'une mention explicite : de l'infraction de corruption transnationale et des sanctions pénales applicables ; de la politique anticorruption ; des conditions générales d'octroi d'un crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public ; et des informations publiées sur le site de la banque à l'intention des demandeurs. Les examinateurs principaux recommandent aussi aux autorités slovènes d'envisager d'adhérer à la Recommandation de 2006 du Conseil de l'OCDE sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, comme prévu à l'article 3 de cet instrument.

4. Aide publique au développement

43. La Slovénie — qui bénéficiait jusqu'à une période récente de l'APD — figure désormais parmi les pays donateurs, même si sa contribution est modeste puisque son budget total de l'aide s'élevait à 34.7 millions USD en 2005, soit 0.1 % du revenu national brut (RNB). Cependant, son APD devrait rapidement augmenter et doubler d'ici 2009. La Slovénie fournit son aide au développement sous forme de programmes bilatéraux et de contributions à des programmes de l'UE et de l'ONU. Le gros de cette APD est destiné à des pays de l'Europe du Sud-Est et de l'ex-Yougoslavie.

44. Jusqu'à présent, les fonds de l'APD ont été déboursés par divers organismes sans aucune gestion ou supervision centralisée. Le Bureau pour la coopération au développement international et à l'aide humanitaire, établi au sein du ministère des Affaires étrangères en 2002, est uniquement responsable de la collecte d'informations relatives aux sorties d'APD. La nouvelle Loi sur la coopération internationale au développement, adoptée en 2006, devrait entrer en vigueur en 2007. Elle prévoit l'élaboration d'une stratégie slovène du développement et la mise sur pied d'une structure centralisée de gestion de l'APD.

45. Pendant la mission sur place, un représentant du ministère des Affaires étrangères a également indiqué que la Slovénie espère prochainement adhérer à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, en relevant qu'elle n'avait pas encore eu l'occasion de le faire.

a. Efforts de sensibilisation

46. Au moment de la mission sur place, aucune mesure anticorruption visant les modalités d'octroi de l'APD n'était prévue par la législation slovène ou appliquée en pratique. Ni le ministère des Affaires étrangères, ni aucun autre ministère octroyant une APD n'avaient publié de brochures ou organisé une formation quelconque pour sensibiliser leurs agents et leurs partenaires contractuels aux risques de corruption d'agents publics étrangers dans le cadre des contrats d'aide. Les autorités slovènes ont confirmé que la Stratégie de développement comprendra des mesures spécifiques de sensibilisation à la corruption transnationale dans le cadre du financement de l'aide.

b. Détection des actes de corruption transnationale et obligation de signalement

47. Les agents du ministère des Affaires étrangères et les autres ministères octroyant des fonds dans le cadre de l'APD sont tenus par l'obligation générale de signalement prévue à la fois dans le Code pénal et dans le Code de procédure pénale (voir la section B.2.a du présent rapport). Toutefois, aucune formation spéciale n'a été dispensée aux agents chargés de l'APD concernant leur obligation de signaler les cas de corruption transnationale, aucun mécanisme de signalement n'a été mis en place pour communiquer ces informations aux autorités répressives et aucune entreprise livrant un produit en vertu d'un contrat d'APD n'est tenue de faire une déclaration anticorruption. Les agents interrogés pendant la mission sur place

n'avaient pas connaissance d'une seule affaire ayant permis de détecter un acte de corruption d'agent public étranger en relation avec l'aide slovène au développement. La Stratégie slovène de développement devrait inclure des mesures spécifiques de facilitation de la détection et du signalement des actes de corruption transnationale.

48. Les transactions financières liées à l'APD sont réglementées par la Loi sur les marchés publics et la Loi sur le financement public qui contiennent toutes deux des dispositions anticorruption. De plus, le ministère des Finances prévoit d'introduire une « liste noire » répertoriant les entreprises se livrant à la corruption, liste qui pourrait également s'appliquer aux projets d'APD. Toutefois, les examinateurs principaux n'ont pas été pu déterminer précisément si ces mesures étaient réellement appliquées à l'APD en pratique. Pour plus de détails sur les marchés publics, on se reportera à la section C.6.c.ii.

Commentaire

Malgré les risques de pots-de-vin et de corruption associés aux activités relevant de l'APD, aucune mesure spéciale anticorruption n'est jusqu'à présent appliquée par les fournisseurs slovènes de cette aide. Le renforcement du système d'APD récemment mis en place, ainsi que le programme visant à élaborer la Stratégie slovène d'aide au développement contribueront à établir un cadre utile pour remédier à cette lacune importante. Les examinateurs principaux recommandent d'inclure dans la Stratégie des mesures spécifiques de sensibilisation des fournisseurs et des contractants APD aux risques de corruption transnationale et d'établir des mécanismes clairs de détection et de signalement des soupçons de corruption d'agents publics étrangers. Il conviendrait également d'envisager l'introduction d'un mécanisme permettant d'exclure les entreprises déjà impliquées dans des affaires de corruption de tout nouveau marché financé par l'APD.

5. Représentations diplomatiques étrangères

a. Efforts de sensibilisation

49. Les missions diplomatiques à l'étranger peuvent jouer un rôle important de sensibilisation des entreprises sollicitant leur avis sur des sujets ayant trait au commerce et aux investissements. Elles peuvent aussi être une source importante de consignes et de soutien pour les entreprises confrontées à des sollicitations de pots-de-vin. Le corps diplomatique slovène en est encore à un stade précoce de son développement. Selon les agents interrogés pendant la mission sur place, tous les diplomates reçoivent une formation avant de recevoir un poste à l'étranger. Cette formation inclut des informations générales sur les risques de corruption ; toutefois, elle ne mentionne pas spécifiquement la Convention ni l'infraction de corruption transnationale. Les missions étrangères slovènes ne fournissent habituellement ni conseils, ni soutien aux entreprises slovènes opérant à l'étranger et susceptibles d'être confrontées à la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales.

50. Les agents interrogés s'accordent à penser que l'Agence pour la promotion du commerce, récemment établie, pourrait jouer un rôle majeur dans la sensibilisation des entreprises slovènes à la corruption transnationale, dans la mesure où elle sera directement en contact avec celles-ci. Au moment de la mission sur place, les représentants de l'agence espéraient être prochainement affectés à certaines missions à l'étranger.

b. Détection des faits de corruption transnationale et obligation de signalement

51. Comme tous les agents publics, les diplomates et autres agents basés dans une mission à l'étranger sont tenus par l'obligation générale de signalement prévue par le Code pénal et le Code de procédure pénale (voir la section B.2.a.). Les représentants du ministère des Affaires étrangères n'avaient

connaissance d'aucune affaire de corruption transnationale détectée ou signalée aux autorités répressives slovènes par une telle mission.

Commentaire

Les missions à l'étranger offrent une interface unique entre les autorités nationales et les entreprises slovènes opérant hors des frontières. Les examinateurs principaux considèrent que le personnel du ministère des Affaires étrangères, de même que les représentants de l'Agence pour la promotion du commerce censés être affectés à certaines missions, devraient bénéficier d'une formation systématique, régulière et approfondie sur l'infraction de corruption transnationale, les dispositions de la Convention, la manière de reconnaître les indices de corruption transnationale et les mesures concrètes à prendre en cas de soupçons ou d'indices de corruption transnationale. Les examinateurs principaux recommandent aussi de lancer une campagne de sensibilisation complète en consultation avec les acteurs pertinents du secteur privé afin d'informer les entreprises slovènes que leur responsabilité peut être engagée au titre d'actes de corruption transnationale en vertu de la législation slovène.

6. Administration fiscale

a. Traitement fiscal des pots-de-vin

52. La Slovénie a inclus dans sa législation fiscale une disposition expresse classant les pots-de-vin comme des dépenses non déductibles. Elle a récemment adopté une nouvelle Loi relative à l'impôt sur les bénéfices des sociétés qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 et a remplacé la loi de 2005 évaluée pendant la Phase 1. La nouvelle loi s'applique à toutes les personnes morales, ainsi qu'aux personnes physiques qui mènent des activités économiques, conformément à l'article 48(2) de la Loi relative à l'impôt sur le revenu des particuliers¹⁵. La Loi relative à l'impôt sur les bénéfices des sociétés de 2007 inclut une disposition, calquée sur un article de la loi de 2005, interdisant la déductibilité fiscale des pots-de-vin. L'article 30 de la Loi relative à l'impôt sur les bénéfices des sociétés de 2007 énonce une liste de dépenses non déductibles qualifiées de « dépenses non reconnues fiscalement ». Cette liste comprend notamment un élément englobant « les pots-de-vin et les autres formes d'avantages matériels octroyés à des personnes physiques ou morales afin de faire en sorte que se produise ou que soit empêché un certain événement qui autrement ne se serait pas produit ou n'aurait pas été empêché, par exemple pour qu'un certain acte soit effectué plus promptement ou qu'il ne soit pas effectué de manière à favoriser quelqu'un. »¹⁶. Les examinateurs principaux entendaient s'assurer que la disposition couvre intégralement tous les pots-de-vin envisagés à l'article 1 de la Convention. Les autorités slovènes ont indiqué que l'interdiction de la déductibilité des « pots-de-vin » n'est pas limitée par la formule « les autres formes d'avantages matériels octroyés à des personnes physiques ou morales afin de faire en sorte que se produise ou que soit empêché un certain événement qui autrement ne se serait pas produit ou n'aurait pas été empêché, par exemple pour qu'un certain acte soit effectué plus promptement ou qu'il ne soit pas effectué de manière à favoriser quelqu'un. ». Par conséquent, les mêmes autorités ont confirmé que le paiement d'un pot-de-vin par un contribuable s'étant révélé le soumissionnaire le mieux-disant dans le cadre d'un processus d'appel d'offres à l'étranger serait classé comme « pot-de-vin » et considéré comme non déductible. Comme l'explique le rapport de Phase 1, les autorités ont aussi confirmé qu'un « avantage

¹⁵ La Loi relative à l'impôt sur le revenu des particuliers (ZDoh-2) est également entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Son article 48(2) prévoit que : « Sauf disposition contraire de la présente loi, les règlements relatifs à l'imposition des revenus des personnes morales sont appliqués à l'établissement des revenus et des dépenses. »

¹⁶ Les dispositions de l'article 30.1(10) reprennent celles de l'article 21 de l'ancienne Loi relative à l'impôt sur les sociétés qui était en vigueur au moment de l'évaluation de Phase 1 en 2005.

matériel » peut inclure des biens immatériels tels que les certificats d'action, les obligations, les billets à ordre, les droits d'auteurs et les franchises. En l'absence, jusqu'à ce jour, de cas de détection par les autorités fiscales de demandes de déduction liées à des faits de corruption transnationale en Slovénie, les examinateurs principaux estiment que l'application et l'efficacité de cette disposition devraient faire l'objet d'un suivi.

b. Sensibilisation, formation et détection

53. En ce qui concerne la sensibilisation des contrôleurs des impôts à la Convention et la promotion de cet instrument auprès des intéressés, les agents rencontrés pendant la mission sur place ont déclaré que la Convention est disponible sur le site intranet de l'administration fiscale. Toutefois, les lignes directrices à l'usage des contrôleurs des impôts ne contiennent pas d'informations spécifiques relatives à la non-déductibilité des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers. De même, les contrôleurs des impôts ne reçoivent aucune formation spécifique sur la Convention. Le Manuel de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts publié par l'OCDE n'est pas utilisé pour le moment comme aide à la sensibilisation aux techniques utilisées pour corrompre ou aux outils de détection et d'identification des pots-de-vin, même si les agents des impôts présents pendant la mission sur place ont fait part de leur forte volonté de consulter le manuel à cette fin.

54. L'administration fiscale slovène n'applique aucune approche systématique visant spécifiquement à détecter le versement de pots-de-vin à des agents publics étrangers. L'approche générale consiste à enquêter sur les diverses catégories de dépenses invoquées par le contribuable et sur la méthode de paiement. Les agents des impôts ont indiqué qu'à propos de la corruption transnationale, cette approche pourrait englober la vérification des dépenses et paiements liés à un individu (voyages d'agrément, séjour à l'hôtel, participation à des symposiums, achat d'objets tels que des bijoux, des montres et des objets d'art pour un usage personnel, etc.). De plus, les paiements indirects sont vérifiés : services fournis par ou à l'intention de sociétés en régime d'extraterritorialité ; paiements reçus pour des études de marché, des conseils, des traductions et autres études ; et remboursements divers de frais de voyage de salariés (allocations journalières, indemnités de déplacement, etc.). Les contribuables, conformément à la procédure administrative décrite à l'article 76 de la Loi sur la procédure fiscale, doivent soumettre un justificatif corroborant les déclarations envoyées à l'administration fiscale. Toutefois, la charge de la preuve qu'une déclaration particulière est incorrecte ou mensongère incombe aux autorités fiscales. Lorsqu'une irrégularité est détectée dans la manière dont un contrôle a été effectué, la Loi sur les services de l'administration fiscale permet de procéder à un second contrôle. Les agents ayant participé à la mission sur place n'avaient pas connaissance d'un seul cas de détection de versement d'un pot-de-vin à un agent public étranger par l'administration fiscale.

c. Obligation de signalement des faits de corruption d'agents publics étrangers et partage des renseignements

55. Des fonctionnaires du Trésor ont confirmé que, lorsque des informations détectées au cours d'un contrôle fiscal soulèvent des soupçons d'infraction pénale — par exemple des faits de corruption ou de blanchiment de capitaux —, le personnel de l'administration fiscale est tenu, en vertu de l'article 145 du Code de procédure pénale, de les signaler au ministère public. Les articles 23 et 26 de la nouvelle Loi sur la procédure fiscale prévoient également que l'administration fiscale peut divulguer des données confidentielles à la police ou au ministère public dès lors qu'elle découvre des indices d'activité criminelle¹⁷. Aucun signalement faisant état de soupçons de corruption transnationale n'a été envoyé à ce jour au ministère public.

¹⁷ La nouvelle Loi sur la procédure fiscale est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

56. En ce qui concerne le partage des renseignements, les agents des impôts ont indiqué que l'administration fiscale avait accès à toute une série de sources d'information et de bases de données et recevait en outre certains renseignements de manière automatique. À cet égard, l'administration fiscale a passé des accords afin d'obtenir des informations auprès de toute une série de sources importantes comme l'Institut pour l'assurance vieillesse et invalidité, l'Institut pour l'assurance santé, le Registre slovène d'annonces légales, le Registre central de la population et l'administration des douanes. L'administration fiscale reçoit aussi toute une série de données confidentielles ayant trait à des personnes morales et à des entrepreneurs individuels, ainsi qu'à des comptes et opérations bancaires, en vertu de la Loi sur la procédure fiscale et de la Loi sur les opérations de paiement. L'administration fiscale peut aussi demander aux banques des données confidentielles concernant un client à des fins fiscales. Aux termes de l'article 37 de la Loi sur la procédure fiscale, les banques sont tenues de fournir à l'administration fiscale toute information relative à des opérations de paiement. Cette obligation ne concerne cependant que les informations détenues par des banques slovènes, de sorte que le risque subsiste de voir des entreprises slovènes exécuter des transactions liées à la corruption par le biais de comptes ouverts auprès de banques étrangères.

Commentaire

La législation fiscale slovène prévoit expressément que les « pots-de-vin » et « les autres formes d'avantages matériels octroyés à des personnes physiques ou morales afin de faire en sorte que se produise ou que soit empêché un certain événement qui autrement ne se serait pas produit ou n'aurait pas été empêché, par exemple pour qu'un certain acte soit effectué plus promptement ou qu'il ne soit pas effectué de manière à favoriser quelqu'un » ne sont pas des dépenses fiscalement déductibles. En l'absence de cas dans lequel les autorités fiscales ont détecté des demandes de déduction liées à des actes de corruption transnationale commis en Slovénie, les examinateurs principaux recommandent un suivi afin de s'assurer de l'application complète des dispositions interdisant la déductibilité — telles qu'elles sont contenues dans la Loi relative à l'impôt sur les bénéfices des sociétés et la Loi relative à l'impôt sur le revenu des particuliers — à l'ensemble des pots-de-vin envisagés à l'article 1 de la Convention. L'administration fiscale a pris diverses dispositions pour recevoir et accéder à des informations ou des données émanant d'institutions financières ou des organismes publics compétents ; or, ces renseignements pourraient se révéler cruciaux dans la détection de comportements illégaux, y compris des actes de corruption transnationale. Pour renforcer encore la capacité des contrôleurs des impôts à détecter des pots-de-vin, les examinateurs principaux recommandent à l'administration fiscale de prendre des mesures supplémentaires de sensibilisation à la Convention, y compris par le biais d'une formation et de l'inclusion d'informations pertinentes dans les lignes directrices à l'usage de ce personnel. À cet égard, le Manuel de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts publié par l'OCDE, de préférence traduit en slovène, faciliterait le renforcement de la formation et sensibiliserait ainsi davantage les intéressés aux aspects pratiques de la mise en œuvre de la Convention et de ses instruments connexes.

7. Comptabilité et vérification des comptes

a. Normes et formation comptables

57. Les autorités slovènes indiquent que, conformément à la législation fiscale slovène, aucune personne morale n'est exemptée de l'obligation de tenue de livres et états comptables. Les entités commerciales sont soumises aux exigences comptables de la Loi de 2006 sur les sociétés qui transpose et

met en œuvre les directives et règlements communautaires relatifs aux règles de comptabilité¹⁸. Cette loi exige des sociétés et des entrepreneurs individuels qu'ils tiennent des livres de compte et produisent des rapports de fin d'année conformément aux Normes comptables slovènes¹⁹ ou aux Normes comptables internationales (IAS) et Normes internationales d'information financière (IFRS), cette deuxième condition étant obligatoire pour les sociétés cotées en bourse qui doivent présenter des états financiers consolidés conformes aux IFRS. La Loi exige en outre que les rapports annuels ordinaires et consolidés dressent un portrait fidèle et objectif de la société et de sa situation financière (pour plus de détails sur les infractions comptables, voir la section C.8 du rapport). Certaines grosses entreprises appartenant à l'État ou contrôlées par celui-ci possèdent des succursales ou des filiales dans des pays voisins (par exemple dans les secteurs des télécommunications et de la production d'énergie). La Slovénie signale que les entreprises concernées doivent, elles aussi, présenter des comptes consolidés conformes et se plier aux diverses exigences de la Loi de 2006 sur les sociétés.

58. Alors que la Loi concernant la vérification énonce les critères de formation initiale que doivent respecter les vérificateurs aux comptes, aucun texte ne précise les études, l'expérience ou les qualifications exigées des comptables. L'Institut slovène des vérificateurs aux comptes est chargé de surveiller les deux professions, notamment au niveau des normes et de la formation. L'institut propose aux comptables et aux vérificateurs aux comptes une formation continue portant notamment sur la prévention des fraudes et du blanchiment de capitaux. Cette formation n'inclut cependant pas, jusqu'à présent, les questions de prévention et de détection de la corruption.

b. Contrôles internes, conseils de surveillance et comités de vérification

59. La Recommandation révisée demande aux membres du Groupe de travail d'encourager la mise au point et l'adoption de systèmes de contrôle interne adéquats par les sociétés, y compris de règles de conduite. On sait que des systèmes efficaces de contrôle interne contribuent à améliorer la qualité des rapports financiers et à réduire les risques financiers, opérationnels et de manquement à la discipline comptable. Par conséquent, ils sont susceptibles d'accroître la capacité de l'entreprise de détecter en interne et de prévenir les fraudes éventuellement liées à la corruption transnationale. Ces contrôles peuvent aussi être instaurés en combinaison avec d'autres programmes et mesures visant explicitement à favoriser le respect — au sein de l'entreprise — des lois et normes éthiques applicables, notamment en matière de corruption. La Recommandation révisée demande également aux membres du Groupe de travail d'encourager la création par les sociétés d'organes de contrôle, indépendants des dirigeants, tels que les comités d'audit des conseils d'administration ou des conseils de surveillance. Un tel organe de surveillance d'une société peut largement contribuer à garantir l'intégrité des systèmes d'établissement de rapports comptables et financiers, y compris les vérifications indépendantes. La stratégie d'une entreprise en matière de prévention de la corruption peut donc ainsi bénéficier de la présence d'un organe de surveillance spécialisé et compétent dès lors que cette entreprise est déterminée à élaborer une telle stratégie et en comprend les avantages.

¹⁸ La Loi exige notamment la transposition dans les Normes comptables slovènes du contenu des Directives européennes 78/660/CEE et 83/349/CEE, modifiées par la Directive 2006/46/CE (relative notamment à la responsabilité des conseils de surveillance dans l'établissement et la publication des comptes annuels, la divulgation des transactions effectuées entre la société et des parties liées, et l'obligation pour les sociétés cotées en bourse d'inclure une déclaration sur le gouvernement d'entreprise dans leur rapport annuel).

¹⁹ Les Normes comptables slovènes — édictées par l'Institut slovène des vérificateurs aux comptes — sont très proches des IFRS ; elles stipulent que les documents comptables doivent rendre compte des opérations et des activités commerciales de manière crédible et fidèle et que les écritures entrées dans le grand livre comptable doivent être basées sur des documents comptables crédibles et authentiques.

60. Les entretiens lors de la mission sur place avec des représentants d'entreprises et des professions libérales ont révélé que la promotion de normes rigoureuses de conduite éthique, par exemple par le biais de codes de conduite et de programmes de contrôle du respect des mesures de prévention de la corruption, ne faisait pas actuellement partie des priorités aux yeux des conseils de direction et de surveillance des entreprises slovènes. De même, certaines préoccupations ont été exprimées concernant la qualité des contrôles internes liés aux opérations internationales : les représentants des comptables et des vérificateurs aux comptes rencontrés pendant la mission sur place ont indiqué que le contrôle exercé par les entreprises sur leurs succursales et filiales, notamment celles établies dans des pays non membres de l'UE, était très superficiel. La situation décrite aux examinateurs principaux suggère que ces fonctions de contrôle interne sont généralement insuffisamment développées et que les conseils de direction et de surveillance ne font guère preuve de détermination dans leur approche des risques spécifiques aux activités internationales (comme la corruption transnationale) ou dans leurs efforts visant à imposer des normes éthiques rigoureuses. Ces carences sont préoccupantes et donnent à penser que les entreprises slovènes ne sont pas encore dans une position suffisamment forte pour prévenir et détecter les pots-de-vin versés à l'étranger. De même, les examinateurs principaux n'ont obtenu aucune indication laissant supposer que les entreprises directement ou indirectement contrôlées par l'État et opérant au niveau international fonctionnent mieux dans ce domaine.

61. Parmi les problèmes connexes de plus grande ampleur figurent le rôle et l'indépendance des organes de surveillance dans les entreprises slovènes. Les examinateurs principaux ont été informés que les sociétés slovènes sont traditionnellement dotées de structures très concentrées (qui sont encore souvent directement ou indirectement contrôlées par l'État) et de petits conseils d'administration sans réelle indépendance et n'exerçant que rarement leurs fonctions de surveillance à l'égard de l'entreprise et de la direction²⁰. Tous les participants s'accordent néanmoins à penser que la situation s'améliore rapidement dans la plupart des entreprises slovènes, car les membres de ces conseils tentent d'affirmer leur rôle, acquièrent de l'expérience et respectent des normes (notamment le Code slovène de gouvernement d'entreprise²¹) et une législation²² en pleine évolution. L'élaboration de ces nouvelles normes et prescriptions légales, bien que louable, alourdit la tâche des autorités de tutelle de veiller concrètement à leur application et leur promotion²³. De plus, des participants à la mission sur place, y compris des représentants d'autorités de tutelle, ont indiqué que les sociétés slovènes cotées en bourse respectent généralement très peu le Code slovène de gouvernement d'entreprise²⁴. Les examinateurs principaux relèvent également que les principales entreprises appartenant à l'État ou contrôlées par celui-ci (par

²⁰ Un rapport consacré en 2004 par le Groupe de la Banque mondiale à la comptabilité et à la vérification des comptes en Slovénie souligne que « l'héritage du système comptable yougoslave — qui rendait le chef comptable responsable de la probité des états financiers — exerce parfois encore des effets négatifs : les administrateurs délaissent leurs tâches dans ce domaine et n'examinent pas toujours avec l'attention requise les états financiers ou les politiques et pratiques cruciales de comptabilité appliquées par l'entreprise » [traduction non officielle]

²¹ L'un des principaux objectifs du Code slovène de gouvernement d'entreprise, introduit pour la première fois en 2004 puis révisé en 2005 et 2007, était de s'attaquer au problème important des conflits d'intérêts au sein des organes de direction et de surveillance et d'accroître l'indépendance et la responsabilité de ces organes.

²² La Loi de 2006 sur les sociétés a notamment introduit des dispositions plus strictes concernant la nomination des membres du conseil de surveillance et posé le principe de l'engagement de la responsabilité des intéressés en cas de dommages résultant d'un manquement à leurs devoirs.

²³ Concernant le rôle de l'Agence slovène des opérations de bourse à l'égard des violations des lois et de la législation secondaire relevant de sa compétence ou de ses attributions, voir la section C.8 du rapport.

²⁴ En vertu du Code, les sociétés cotées doivent fournir une déclaration publique de conformité aux exigences en vertu du principe « respecter ou expliquer ».

exemple dans le secteur des télécommunications ou bien de la production et du commerce d'énergie) qui font partie des principaux acteurs régionaux dans leurs secteurs respectifs ne sont pas tenues par le Code, dans la mesure où leurs actions ne sont pas négociées à la Bourse des valeurs de Ljubljana. Pendant la mission sur place, des vérificateurs aux comptes ont signalé une innovation notable dans le gouvernement d'entreprise des entités appartenant à l'État ou contrôlées par celui-ci : l'introduction récente d'une formation obligatoire pour les membres potentiels des conseils de surveillance (qui sont nommés par l'État).

62. Au sein des conseils de surveillance, des comités d'audit indépendants de la direction peuvent aider à combler le fossé entre la fonction de vérification interne des comptes et les contrôles internes d'une part et le vérificateur externe, le conseil de surveillance et les actionnaires d'autre part ; ces comités pourraient donc aider les entreprises à respecter les lois et règlements. Jusqu'à une période récente, rares étaient les entreprises slovènes disposant d'un comité d'audit. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi de 2006 sur les sociétés, leur présence est devenue obligatoire dans les sociétés anonymes dotées d'un régime monal de gouvernement d'entreprise²⁵ dont les titres sont négociés sur le marché réglementé (ou dont les salariés exercent leur droit à la coopération avec les organes de la société concernée). La même loi précise aussi les tâches et la composition des comités d'audit²⁶. Toutefois, la Loi de 2006 sur les sociétés rend ces comités facultatifs dans les sociétés ayant opté pour un système dual de gestion (bien que le Code de gouvernement d'entreprise de 2007 recommande aux sociétés de ce type d'établir un comité même lorsqu'elles n'y sont pas légalement tenues). Pendant la mission sur place, les participants du secteur privé ont indiqué que le rôle des comités de vérification était toujours assez mal compris en Slovénie, y compris par les membres de ces organes eux-mêmes, et qu'il restait encore beaucoup à faire dans ce domaine malgré l'évolution récente amorcée par la Loi de 2006 sur les sociétés et le Code slovène de gouvernance d'entreprise de 2007.

63. Pendant la visite sur place, des représentants des professions de comptable et de vérificateur aux comptes ont suggéré que des entreprises slovènes avaient observé à l'étranger certaines pratiques commerciales impliquant l'octroi de faveurs ou autres avantages en vue d'établir ou de conserver certaines relations. Cette remarque ne fait que souligner la nécessité pour les conseils de direction et de surveillance des entreprises slovènes de prôner plus clairement le respect des lois anticorruption et de prendre des mesures actives visant à établir concrètement des contrôles appropriés en vue de prévenir et de détecter les actes de corruption, y compris les actes relevant de la corruption transnationale. Pendant la visite sur place, divers participants ont fait état de la sensibilisation très faible des conseils de direction et de surveillance à ces questions, notamment lorsque leur entreprise entre sur des marchés où l'octroi d'avantages ou de faveurs est perçu comme une condition indispensable pour faire des affaires²⁷. Le renforcement de la qualité du contrôle interne et des normes éthiques peut aider à empêcher et à détecter les actes de

²⁵ En Slovénie, chaque société anonyme peut choisir entre un système comportant deux organes de gestion (en nommant un conseil de gestion et un conseil de surveillance) ou un système ne comportant qu'un organe de gestion (en nommant un conseil d'administration composé de membres n'étant pas tous recrutés au sein du personnel de direction) ; voir l'article 253(2) de la Loi de 2006 sur les sociétés.

²⁶ Un membre au moins du comité d'audit doit être un spécialiste indépendant des finances ou de la vérification des comptes, alors que les autres doivent être sélectionnés parmi les membres du conseil de surveillance. Les attributions du comité d'audit incluent la surveillance du système de gestion des risques, des vérifications internes des comptes et du système de contrôles internes ; la sélection des segments devant faire l'objet d'un contrôle ; et le contrôle de l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité du vérificateur externe (article 208 de la Loi de 2006 sur les sociétés).

²⁷ Des vérificateurs aux comptes ont indiqué que, même lorsqu'ils attirent l'attention de la direction sur ce qui pourrait constituer un pot-de-vin versé par le biais d'un contrat d'étude frauduleux conclu avec un partenaire étranger, la direction et le grand public considèrent généralement ces paiements comme faisant partie de « la pratique commerciale ordinaire » et légitime dans de nombreux pays voisins.

corruption commis aux plus bas échelons de l'entreprise, tandis que le renforcement du rôle et de l'indépendance des organes de surveillance peut contribuer à empêcher les formes majeures ou systémiques de corruption ; les deux types de contrôles se consolident mutuellement. Il est clair, cependant, que l'impact du développement des contrôles internes sur la prévision et la détection de la corruption transnationale par des entreprises slovènes ne saurait être décisif que si la perception du phénomène venait à changer et si le risque de poursuites pour corruption transnationale devenait plus évident.

c. Vérification externe des comptes

64. Les rapports annuels des grandes et moyennes entreprises, ainsi que ceux des petites entreprises dont les titres se négocient sur le marché réglementé, doivent être examinés par un vérificateur aux comptes externe. Le pourcentage des entreprises devant subir chaque année une vérification externe de leurs états financiers est relativement faible, en raison du nombre élevé de micro et petites entreprises (non cotées) en Slovaquie²⁸. Une évolution notable tient au fait qu'une partie des seuils devant être atteints pour mériter la qualification de moyenne entreprise ont été relevés par la Loi de 2006 sur les sociétés²⁹ : le nombre total des entreprises tenues de subir une vérification légale aurait donc pu décroître. En 2006, moins de 3 % des entreprises slovènes (soit environ 2 000 entités) étaient assujetties à cette obligation. Les entreprises appartenant à l'État ou contrôlées par celui-ci établies en vertu de la Loi sur les sociétés — parmi lesquelles certaines exercent des activités importantes à l'étranger — font partie de la catégorie des entités devant faire vérifier chaque année leurs états financiers par un cabinet d'audit privé.

(i) Indépendance des vérificateurs aux comptes et surveillance de la profession

65. L'indépendance des vérificateurs externes est une exigence prévue par les articles 26 et 27 de la Loi concernant la vérification comptable qui établit un certain nombre de garanties, ainsi que par les normes d'audit internationales (ISA) qui ont été traduites par l'Institut slovène des vérificateurs aux comptes et qui sont directement utilisées par la profession. La Loi de 2006 sur les sociétés prévoit également que la désignation d'un vérificateur relève des attributions de l'assemblée générale des actionnaires et que l'obligation d'une entreprise de se soumettre à une vérification externe n'est pas considérée remplie tant que le vérificateur refuse de rédiger un avis. Aucune disposition ne limite la part de son chiffre d'affaires qu'un cabinet d'audit réalise avec un même client, mais l'Institut slovène des vérificateurs aux comptes suggère un maximum de 15 % et le Code de gouvernement d'entreprise un maximum de 30 %. Chaque cabinet d'audit rédige aussi sa propre série de lignes directrices afin de préserver l'indépendance de ses contrôles. Néanmoins, les examinateurs principaux considèrent qu'il faudrait envisager des mesures supplémentaires — en consultation avec la profession — pour renforcer et préserver l'indépendance des auditeurs externes (par exemple concernant la divulgation du total des

²⁸ En 2005, le nombre d'entreprises comptant moins de 50 salariés représentait 98,5 % de l'ensemble des entreprises slovènes. Ces entreprises ont généré 39,5 % du chiffre d'affaires total, comparé aux 38,5 % des entreprises comptant plus de 250 salariés et aux 22 % des entreprises comptant entre 50 et 250 salariés. Source : *Slovenia Business Week n° 32* /, Bureau des statistiques de la République de Slovaquie.

²⁹ En vertu de l'article 55 de la Loi de 2006 sur les sociétés, les petites entreprises sont celles qui réunissent les trois caractéristiques suivantes : un nombre annuel moyen de salariés ne dépassant pas 50, des recettes de vente nettes ne dépassant pas 7,3 millions EUR et des actifs d'une valeur ne dépassant pas 3,65 millions EUR. Si, pendant deux exercices successifs, l'un de ces critères n'est pas rempli, l'entreprise est considérée comme une entreprise moyenne ou grande. La Loi sur les sociétés précédente définissait les petites entreprises comme celles remplissant au moins deux des critères suivants : un nombre moyen de salariés n'ayant pas dépassé 50 pendant le dernier exercice, des recettes de vente nettes inférieures à 1 milliard SIT (4,2 millions EUR) pendant le dernier exercice, des actifs d'une valeur ne dépassant pas 500 millions SIT (2,1 millions EUR) à la fin de l'exercice. Les entreprises qui avaient obtenu des résultats supérieurs étaient considérées comme moyennes ou grandes.

honoraires facturés par le cabinet d'audit à l'entité vérifiée et aux entreprises qui lui sont liées, ou les protections relatives à la révocation et à la démission du vérificateur).

66. Un processus de contrôle de l'assurance qualité de la profession de vérificateur aux comptes a été engagé sous la surveillance générale de l'Institut slovène des vérificateurs aux comptes. Chaque cabinet est contrôlé tous les cinq ans (ou tous les trois ans s'il vérifie plus de trois sociétés cotées en bourse en un an). La Loi concernant la vérification comptable confère à l'Institut slovène des vérificateurs aux comptes le pouvoir d'infliger des sanctions aux vérificateurs et cabinets d'audit dont il s'avère qu'ils ont violé les règles de la profession (y compris celles édictées par l'institut). Les sanctions envisageables incluent des mesures préventives et le retrait de l'agrément pour exercer la profession. Des amendes comprises entre 2 086 et 20 864 EUR³⁰ — fixées par les tribunaux sur proposition de l'Institut — peuvent également être infligées à des cabinets d'audit et des vérificateurs agréés. Selon l'Institut, entre 2003 et 2006, 19 vérificateurs aux comptes agréés ont reçu un avertissement et 1 s'est vu retirer son agrément, tandis que 24 cabinets d'audit ont reçu une injonction les invitant à cesser une violation. Il semblerait que les amendes soient rarement appliquées, ce qui pose la question de l'existence d'un véritable contrôle public de la profession en Slovénie³¹.

(ii) *Portée de la vérification des comptes : détection des fraudes et du non-respect des lois et règlements*

67. Alors que la Loi concernant la vérification comptable fixe les règles élémentaires de la profession, les normes d'audit internationales (ISA), publiées par la Fédération internationale des comptables (IFAC) et traduites par l'Institut slovène des vérificateurs aux comptes, sont les normes guidant les vérificateurs slovènes dans leur travail et déterminant la portée de leurs vérifications. Les normes ISA 240 (le vérificateur est tenu de prendre en considération les fraudes dans un audit d'états financiers) et ISA 250 (le vérificateur est tenu de prendre en considération les textes législatifs et réglementaires dans un audit d'états financiers) exigent du vérificateur qu'il évalue les risques liés à la fraude et à la violation des lois et règlements en prêtant une attention particulière au risque d'inexactitudes importantes dans les états financiers. Dans les normes ISA, la fraude est définie en termes vagues comme le recours à « des manœuvres dolosives dans le but d'obtenir un avantage indu ou illégal » et pourrait donc inclure la détection de comportements liés à la corruption. Et alors que les normes ISA reconnaissent les limites de la capacité et de la responsabilité du vérificateur en matière de détection des fraudes, elles exigent également d'accorder une certaine attention à des problèmes qui pourraient autrement être considérés comme sans importance (par exemple les fraudes mineures commises par un employé subalterne) dans la mesure où elles peuvent révéler des problèmes plus importants tels qu'une collusion ou des failles dans les contrôles internes ; les normes prévoient donc que les problèmes mineurs doivent, en tout état de cause, être signalés au niveau approprié de direction. Enfin, aux termes des normes ISA, la responsabilité des vérificateurs inclut l'information des personnes chargées du gouvernement d'entreprise et de la gestion des failles importantes dans la conception ou la mise en œuvre des contrôles internes censés prévenir et détecter les fraudes et elles recommandent au vérificateur de faire preuve de scepticisme professionnel dans ses relations avec la direction de l'entreprise.

68. Selon un universitaire rencontré pendant la mission sur place, les indications disponibles suffisent pour démontrer que les entreprises slovènes — même lorsqu'elles se comportent correctement en Slovénie — courent un risque accru de se trouver confrontées à la corruption et à la sollicitation de pots-

³⁰ Ces chiffres sont basés sur le taux de parité officiel au moment de l'introduction de l'euro.

³¹ Au moment de l'évaluation de Phase 2, aucun dispositif ne garantissait aux personnes n'étant pas membres de la profession et aux parties prenantes (y compris les autorités de tutelle publiques comme l'Agence slovène des opérations de bourse) un rôle effectif dans la surveillance, la normalisation et l'évolution de la profession de vérificateur aux comptes.

de-vin lorsqu'elles mènent des activités commerciales à l'étranger. On doit donc pouvoir attendre des vérificateurs qu'ils procèdent à une évaluation plus ciblée et plus minutieuse des questions de fraude et de corruption lorsque l'entreprise vérifiée effectue une partie importante de son chiffre d'affaires à l'étranger. Les vérificateurs externes rencontrés pendant la mission sur place avaient un point de vue différent : ils ont souligné que leurs audits mettaient l'accent sur la préparation des états financiers et les faiblesses et les signes d'un usage abusif du système et non pas sur la découverte de cas spécifiques de fraude ou de corruption. Ils ont cependant reconnu que dans l'éventualité où un cas— fût-il mineur — de fraude ou d'actes de corruption soit identifié dans le cadre d'un audit, le vérificateur aurait le devoir de continuer à enquêter sur la question dans la mesure où ses investigations pourraient aboutir à la découverte de problèmes plus importants (ces enquêtes complémentaires étant présentées comme rarissimes). Les vérificateurs externes ont également déclaré qu'ils n'étaient généralement pas bien placés pour détecter des fraudes ou actes de corruption massifs commis par la direction d'une entreprise slovène, dans la mesure où la collusion au sein de l'entreprise est souvent trop forte pour pouvoir être percée à jour. En ce qui concerne la corruption transnationale en particulier, les vérificateurs externes ont indiqué que les pots-de-vin versés par des entreprises slovènes tentant de pénétrer sur de nouveaux marchés sont peut-être monnaie courante, mais que la divulgation de ces pratiques n'entre pas dans le cadre de leur travail ordinaire (et relève de la mission des autorités répressives). Ils ont en outre signalé que si les entreprises étaient plus souvent poursuivies pour de tels actes, cela contraindrait les vérificateurs à modifier leur attitude sur la question.

69. Après la mission sur place, l'Institut slovène des vérificateurs aux comptes a déclaré que la principale raison du désintérêt relatif des vérificateurs externes pour les questions de prévention et de détection de la corruption tient à ce que : (i) « la fraude et la corruption sont très difficiles à découvrir » ; (ii) les normes ISA n'énoncent pas une « obligation impérieuse » de découvrir des fraudes ou des faits de corruption pendant une vérification ; (iii) la législation ne prévoit pas une « obligation impérieuse de signalement des soupçons hors de l'entreprise » (voir la section B.7.d.ii du rapport) ; et (iv) la découverte confirmée, par un vérificateur, d'un cas de fraude ou autre acte illégal commis par un membre de la direction est « rare parce que le vérificateur n'est pas un juriste et doit uniquement choisir entre terminer sa mission de vérification ou s'y soustraire » en raison de la gravité de la fraude ou de la violation présumée. Selon l'Institut slovène des vérificateurs aux comptes, un autre facteur important à prendre en considération tient au fait que les fraudes, les actes de corruption ou les violations de la loi (surtout lorsqu'ils sont commis avec l'aide de la direction) affectent rarement la teneur du rapport de vérification dans la mesure où le vérificateur est normalement uniquement en mesure de faire part de ses soupçons et non de détecter des violations réelles (et où ces soupçons sont « insuffisants pour modifier le rapport d'audit ou pour 'accuser' la direction d'avoir violé la loi »)³². Les examinateurs principaux relèvent que le peu d'attention accordée par les vérificateurs externes à la prévention et à la détection de corruption pourrait aussi découler de ce que d'aucuns décrivent comme le manque d'intérêt de la direction et des conseils de surveillance des entreprises vérifiées pour ces questions (voir aussi la note de bas de page 30).

d. Devoir de signalement des faits de corruption transnationale

(i) Vérificateurs externes : déclaration aux structures internes de l'entreprise

70. En vertu des normes comptables applicables (ISA 240 et 250), le vérificateur externe doit informer la direction ou les organes de surveillance (comme le comité d'audit ou le conseil de surveillance) éventuels, suivant le cas (par exemple une fraude au niveau de la direction), les fraudes ou les violations de la loi présumées ou réelles qu'il découvre. Une fois l'irrégularité divulguée, toute réaction inappropriée ou tout manque de coopération de la part de l'entreprise peut conduire le vérificateur à émettre un avis avec réserve

³² Ces facteurs ont été présentés comme cités par les vérificateurs aux comptes dans le cadre du travail de surveillance effectué par l'Institut slovène des vérificateurs aux comptes (voir la section 7.c.i du rapport).

ou défavorable, voire— à titre exceptionnel — à se retirer de la mission. En pratique, les indices d'actes éventuels de corruption transnationale découverts dans le contexte d'une vérification ne font pas l'objet d'une telle procédure systématique de divulgation. Les vérificateurs rencontrés pendant la mission sur place ont indiqué qu'ils découvrent parfois des contrats d'étude suspects pouvant dissimuler le paiement de pots-de-vin, mais qu'ils n'envisagent pas en règle générale de faire part de leurs soupçons au conseil de direction ou de surveillance³³. Ils ont indiqué que la direction des entreprises en Slovénie considère habituellement que la conclusion de contrats de ce type est inévitable pour qui veut commercer dans certains marchés et que les vérificateurs estiment souvent que les « irrégularités » liées aux dits contrats n'ont pas atteint le seuil de gravité requis pour être divulgués. Les vérificateurs ont néanmoins reconnu que pareils soupçons de corruption transnationale devraient idéalement être divulgués, dans la mesure où ils peuvent constituer des indices de problèmes plus graves ou de déficiences plus sérieuses du système de contrôle interne.

71. En vertu de l'article 57(3) de la Loi de 2006 sur les sociétés, le vérificateur est responsable à l'égard de la société et des actionnaires pour tout dommage résultant d'une violation des règles sur la vérification des comptes, jusqu'à un maximum de 150 000 EUR et sans plafond si le dommage était intentionnel ou résultait d'une grave négligence. Certains vérificateurs rencontrés pendant la mission sur place ne pensaient pas que la non-divulgation d'un cas possible de corruption à la direction ou au conseil de surveillance — omission ayant subséquentement causé des dommages à la société et à ses actionnaires — pourrait normalement engager la responsabilité du vérificateur. Après la mission sur place, l'Institut slovène des vérificateurs aux comptes a souligné que, en vertu de la norme ISA 240, le fait pour le vérificateur de ne pas divulguer des cas possibles de corruption (découverts dans le cadre de son travail) à la direction ou au conseil de surveillance — cette omission ayant ensuite causé un préjudice à la société et à ses actionnaires — entraînerait normalement la mise en cause de la responsabilité de l'intéressé (comme pour une violation des règles d'audit fixées par les normes ISA) et que la remarque formulée pendant la mission sur place ne reflétait pas l'opinion générale de la profession mais l'opinion personnelle de son auteur ou le résultat d'un malentendu. De même, aux yeux de l'Institut slovène des vérificateurs aux comptes, le faible nombre de divulgations de soupçons de fraude ou d'actes de corruption n'est pas la conséquence d'un manque de sensibilisation des vérificateurs à leurs obligations de signalement mais des obstacles à la détection évoqués à la section 7.c.ii du rapport.

(ii) *Vérificateurs externes : envoi de signalements à l'extérieur de la structure de l'entreprise*

72. Selon les normes ISA, le vérificateur est soumis à l'obligation professionnelle de respecter la confidentialité des informations relatives à ses clients, ce qui peut parfois empêcher le signalement d'une fraude à un tiers extérieur, de sorte que le vérificateur doit envisager l'opportunité de solliciter l'avis d'un juriste avant de choisir une ligne d'action. En droit slovène, l'obligation du vérificateur externe de respecter le secret professionnel est énoncée dans le Code pénal (article 153 – secret professionnel) et dans la Loi concernant la vérification comptable (article 22)³⁴ ; en cas de détection d'une infraction pénale, cependant, cette obligation est levée (article 22.3.5 de la Loi concernant la vérification comptable). Selon les informations obtenues pendant la mission sur place, cette possibilité de levée n'est pas très connue et n'est pas utilisée en pratique par les vérificateurs désireux de faire respecter leur droit de signaler les infractions pénales aux autorités répressives compétentes. Les autorités slovènes n'envisagent pas l'introduction d'une

³³ Pendant la mission sur place, les vérificateurs ont indiqué que, dans la plupart des entreprises slovènes, envoyer une déclaration à la direction ou au conseil de surveillance revient à peu près au même, dans la mesure où le second manque généralement d'indépendance à l'égard du premier (voir ci-dessus la sous-section « b »).

³⁴ Les sanctions pouvant être imposées à des cabinets d'audit ou à des vérificateurs aux comptes agréés, en vertu de la Loi concernant la vérification comptable, pour violation du secret incluent le retrait de l'agrément pour exercer la profession de vérificateur aux comptes et des amendes comprises entre 2 086 et 20 864 EUR.

obligation impérative de signalement dans les plus brefs délais de tout indice d'infraction pénale aux autorités compétentes hors de la structure de l'entreprise dans certaines circonstances (par exemple lorsque la direction ou une autorité de surveillance s'abstient de prendre des mesures correctives dans un certain délai).

(iii) *Signalement par les comptables*

73. L'obligation des comptables d'entreprise de respecter le secret professionnel est énoncée à l'article 153 du Code pénal. Elle prévoit que la divulgation « illégale » d'un secret par un membre d'une profession libérale est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre un an. L'article 153(2) prévoit également la levée des peines dans le cas où le signalement viserait à servir le bien commun ou l'intérêt d'un tiers et lorsque ledit bien ou ledit intérêt est supérieur aux avantages inhérents au maintien du secret. L'article 146 du Code de procédure pénale prévoit aussi que toutes les personnes dotées du droit de signaler les infractions pénales dont ils auraient connaissance et l'article 285 du Code pénal impose des sanctions en cas de non-signalement dans certains cas. Il déclare qu'une peine d'emprisonnement n'excédant pas un an est imposée à quiconque a connaissance de la *préparation* d'une infraction pénale et s'abstient d'en informer rapidement les autorités compétentes, à condition que la peine prévue pour l'infraction concernée dépasse trois ans d'emprisonnement et que l'infraction soit réellement tentée ou perpétrée par la suite³⁵. Toutefois, les comptables rencontrés pendant la mission sur place ont estimé que la seule exigence juridiquement contraignante pesant sur eux en matière de signalement est l'obligation de signaler les opérations suspectes dans le cadre du régime de prévention du blanchiment de capitaux (voir ci-dessous la sous-section iv) et indiqué que les comptables d'entreprise ne signalent généralement pas les infractions à l'extérieur.

(iv) *Obligation des comptables et des vérificateurs aux comptes de déclarer les soupçons de blanchiment de capitaux*

74. La Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux (LBPC) exige expressément la déclaration des opérations suspectes par les comptables, les conseillers fiscaux et les vérificateurs externes (dans un délai de trois jours à compter de la découverte des indices du blanchiment de capitaux) et chaque cabinet comptable et d'audit est tenu d'adopter ses propres indicateurs en la matière. L'Institut slovène des vérificateurs aux comptes et le Bureau de la prévention du blanchiment d'argent (BPBC) sont chargés de contrôler le respect des obligations de déclaration d'opérations suspectes pesant sur les comptables et les vérificateurs aux comptes et de veiller à ce que les intéressés soient convenablement formés et guidés. De 2002 à 2006, les cabinets comptables et d'audit ont envoyé en tout six déclarations d'opérations inhabituelles/suspectes au BPBC (soit environ 1 % de l'ensemble des déclarations reçues). Il est formellement interdit de révéler à un client que des informations ont été transmises au Bureau et des clauses protègent expressément l'auteur de la déclaration contre l'engagement de sa responsabilité au titre du préjudice ayant éventuellement résulté de la déclaration. On notera qu'il n'est pas obligatoire de déclarer des indices de blanchiment ou de répondre à une demande d'information émanant du BPBC dès lors que les informations concernées ont été obtenues « dans le cadre de la détermination de la situation juridique de clients... ou à propos de procédures judiciaires (y compris un avis sur l'opportunité d'engager une procédure ou sur les moyens de se soustraire à une procédure), que ces informations aient été reçues ou obtenues avant, durant ou après lesdites procédures » (article 28b de la LBPC). Il existe donc une possibilité que, dans une situation où un comptable est sollicité pour indiquer la manière d'échapper à une action en justice pour acte de corruption ou pour dissimulation du pot-de-vin ou du produit du crime, ledit comptable estime ne pas être tenu par l'obligation de déclarer les indices de blanchiment de capitaux au BPBC ou de répondre à une demande d'information émanant de ce dernier.

³⁵ Cette obligation de signalement ne s'étend pas au conjoint, aux parents et aux enfants de l'auteur de l'infraction (article 285.3 du Code pénal).

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à la Slovénie de prendre des mesures pour encourager les entreprises slovènes à : (i) élaborer et adopter des contrôles internes et des normes de conduite adéquats accordant une importance particulière au contrôle des opérations menées à l'étranger et au respect de la loi érigeant la corruption transnationale en infraction pénale ; (ii) créer, développer et renforcer les organes de contrôle des entreprises, tels que les comités d'audit indépendants de la direction et dotés de pouvoirs et de compétences suffisamment effectifs pour s'acquitter pleinement de leurs fonctions ; (iii) insérer dans leurs rapports annuels une déclaration relative à leur stratégie de prévention de la corruption transnationale ; et (iv) prévoir des circuits de communication et une protection pour les personnes désireuses de divulguer une fraude ou d'autres actes illégaux au sein de l'entreprise ou qui ne veulent pas commettre une infraction à la déontologie ou aux normes professionnelles sur les instructions ou sous la pression de leurs supérieurs hiérarchiques.

Les examinateurs principaux recommandent aussi aux autorités slovènes, en consultation avec les associations professionnelles : (i) de prendre des mesures pour encourager la détection et le signalement des soupçons de corruption d'agents publics étrangers par les comptables et les vérificateurs aux comptes internes et externes, notamment en leur fournissant des lignes directrices et une formation et en sensibilisant les conseils de direction et de surveillance des entreprises vérifiées à ces questions ; (ii) d'exiger des vérificateurs externes de divulguer tous les indices d'actes éventuels de corruption transnationale par un salarié ou un agent de l'entreprise à la direction et, si nécessaire, à des organes de contrôle de l'entreprise, que la corruption présumée ait ou pas un impact important sur les états financiers ; (iii) d'envisager d'exiger des vérificateurs externes confrontés à l'inaction des organes de l'entreprise (pourtant prévenus) de signaler ces soupçons aux autorités répressives compétentes ; et (iv) de se demander si les critères imposant à certaines sociétés slovènes de se soumettre à une vérification externe ont réellement pour conséquence la vérification des comptes de toutes les entreprises slovènes importantes opérant au niveau international avec des partenaires du secteur public.

8. Blanchiment de capitaux

a. *Projet de loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme*

75. La Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux (LPBC, promulguée en 1994 et amendée en 2001 et 2002) définit le cadre légal de la prévention et de la détection du blanchiment de capitaux en Slovénie. Au moment de la mission sur place, un projet de Loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB/FT) était en cours de préparation afin de remplacer la LPBC ; son principal objectif est d'aligner la législation nationale sur la Directive communautaire 2005/60/CE, la Convention du Conseil de l'Europe de 2005 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, et les 40 Recommandations générales ainsi que les 9 Recommandations spéciales du GAFI. Dans la mesure où le projet de loi LCB/FT n'avait pas encore été adopté au moment de la mission sur place³⁶, les interventions des participants à cette dernière se fondaient sur la LPBC ; il en va par conséquent de même concernant les observations formulées par les examinateurs principaux dans le présent rapport. Néanmoins, les autorités slovènes ont fourni à l'équipe d'évaluation un résumé des principales innovations de la nouvelle loi : (i) élargissement des obligations de déclaration à d'autres entités ; (ii) introduction d'une approche basée sur le risque concernant la vigilance à l'égard de la clientèle ; détermination des risques en fonction du risque

³⁶ Le projet de loi LCB/FT devrait être discuté en conseil des ministres avant la fin février 2007 et adopté avant la fin mai 2007.

associé au pays, au client et au produit concernés ; attention accrue portée aux actes de blanchiment de capitaux liés aux personnes politiquement exposées (PPE) et plus grande vigilance concernant les PPE résidant dans un État membre de l'UE ou dans un pays tiers.

b. Bureau de la prévention du blanchiment d'argent

76. La cellule de renseignements financiers slovène, à savoir le Bureau de la prévention du blanchiment d'argent (BPBC), a été établie en décembre 1994 comme partie constitutive du ministère des Finances, mais opère de façon indépendante et joue un rôle central déterminant dans le dispositif antiblanchiment. Doté d'un personnel de 18 agents au moment de la mission sur place, le BPBC sert de centre national de réception, demande, analyse et diffusion de données et informations émanant d'organisations et autres personnes morales ou physiques tenues de déclarer les opérations atteignant un certain seuil et les opérations suspectes — quel qu'en soit le montant — indiquant un risque de blanchiment. Après analyse des informations reçues, le BPBC peut rendre une ordonnance écrite suspendant temporairement (72 heures) une opération s'il estime qu'il y a de bonnes raisons de soupçonner l'existence d'activités de blanchiment de capitaux (cette mesure a été imposée 27 fois et, dans tous les cas sauf 1, le juge a rendu ensuite une ordonnance de gel)³⁷. Le BPBC peut aussi demander aux entités déclarantes certains renseignements ou documents, des données sur la situation patrimoniale et les comptes bancaires des personnes soupçonnées, ainsi que d'autres informations nécessaires à la détection du blanchiment de capitaux. Les entités déclarantes doivent envoyer au BPBC tous les documents requis sur demande (article 15 de la LPML). Le BPBC est aussi responsable de la supervision de la formation des entités astreintes à l'obligation de déclaration, ainsi que de la formation des autres organes d'État concernant les questions liées à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

c. Déclaration d'opérations suspectes

(i) Obligations de déclaration : typologies et lignes directrices

77. La Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux (LBPC) fixe des obligations étendues en matière de détection et de prévention du blanchiment de capitaux : les grandes organisations sont tenues de faire preuve de vigilance avant et pendant la réception, l'échange, la conservation, l'utilisation ou le négoce de capitaux ou de biens ; de nommer des déontologues ; d'adopter une réglementation interne concernant le dispositif de contrôle interne de leurs tâches ; de dispenser la formation professionnelle requise à tous leurs salariés concernés ; et d'utiliser des indices clairs permettant de déceler les opérations suspectes (quel qu'en soit le montant). Les entités déclarantes travaillent de concert avec leurs organes de surveillance ou le BPBC à l'élaboration de leur propre formation et d'indicateurs appropriés³⁸. Les discussions tenues pendant la mission sur place ont révélé que les organismes de réglementation s'efforcent pour le moment d'assumer leur rôle en tentant d'obliger les entités déclarantes à utiliser des lignes directrices et des typologies adéquates. Toutefois, les examinateurs principaux relèvent que, dans ce contexte, à l'exception des nouvelles mesures visant les PPE — telles qu'elles figurent dans le projet de loi LCB/FT — aucun effort particulier n'a été mené par le BPBC ou par des organes de surveillance en faveur

³⁷ Dans les cas urgents, l'ordonnance peut être rendue oralement mais le Bureau est alors tenu de soumettre une ordonnance écrite à l'organisation le jour ouvrable suivant au plus tard.

³⁸ Il convient de noter que, en vertu de l'article 40 de la LBPC, le ministre des Finances peut également donner des instructions détaillées sur les modalités de la surveillance interne, de la conservation et de la protection des données et de la conservation des documents ; ainsi que sur la formation professionnelle du personnel des organisations, des avocats, des membres des bureaux d'avocats, des notaires, des cabinets d'audit, des vérificateurs indépendants et des personnes morales ou physiques fournissant des services de comptabilité et de conseils fiscaux. Le ministre des Finances peut aussi ordonner l'insertion obligatoire d'indicateurs spécifiques dans la liste d'indicateurs permettant de déceler les opérations suspectes.

de la détection et de la déclaration par les entités concernées d'infractions de blanchiment liées à la corruption transnationale (notamment par l'élaboration de typologies et de lignes directrices spécifiques).

78. Toute une série d'institutions financières et autres organisations dûment répertoriées (voir l'article 2 de la LBPC) sont tenues de signaler au BPBC les opérations en espèces dépassant 20 865 EUR³⁹, ainsi que toutes les opérations suspectes quel qu'en soit le montant (article 10 de la LBPC)⁴⁰. L'administration des douanes est également tenue de conserver des informations sur le transport des espèces et des titres à travers les frontières de l'État, ainsi que de déclarer les transferts transfrontières d'espèces et autres instruments négociables d'un montant supérieur à 12 519 EUR (articles 27, 35 et 37 de la LBPC). Certains membres des professions libérales (avocats, cabinets d'avocats, cabinets d'audit, vérificateurs indépendants et personnes morales et personnes physiques fournissant des services de comptabilité et de conseil fiscal) ont aussi l'obligation de notifier le BPBC dans un délai de trois jours dès lors qu'ils découvrent — dans le cadre de leur travail — qu'il existe des raisons de suspecter des actes de blanchiment liés à une opération ou à une personne spécifique (article 28 de la LBPC). Dès la fin de l'enquête sur l'une quelconque des déclarations mentionnées précédemment, le BPBC envoie une information en retour par écrit à l'auteur de la déclaration et précise notamment s'il a transmis le dossier à la police ou au ministère public. Outre leur obligation de déclaration des transactions suspectes au BPBC, toutes les entités déclarantes (financières et non financières) ont aussi l'obligation d'identifier clairement leurs clients lorsqu'elles effectuent une opération d'un montant supérieur à 12 519 EUR ou une opération considérée comme suspecte (article 5(2) et (11) et article 28a de la LBPC)⁴¹.

(ii) *Déclaration en pratique*

79. Les données communiquées par les autorités slovènes montrent que, sur les 79 656 déclarations automatiquement envoyées au BPBC en 2004-05 parce que l'opération concernée dépassait un certain seuil, 92 % émanaient de banques commerciales. La proportion des déclarations en provenance des banques tombe à 65 % (sur un total de 229 en 2004-05) concernant les opérations signalées parce qu'elles éveillent des soupçons, tandis que les CRF étrangères et les organismes d'État slovènes ont envoyé respectivement 9 % et 14 % des déclarations de ce type. Le BPBC a aussi indiqué que, depuis sa création en 1994, il avait connu deux affaires dans lesquelles l'infraction principale était l'acceptation d'un pot-de-vin (par des agents nationaux), mais qu'aucune opération suspecte déclarée au Bureau n'avait jamais permis de déceler un blanchiment de capitaux potentiellement associé à la corruption active d'agents publics étrangers.

(iii) *Contrôle du respect ; sanctions en cas de non-respect*

80. Les violations des diverses obligations des entités déclarantes concernant la prévention et la détection découvertes par le BPBC sont passibles de sanctions administratives applicables tant à l'entité déclarante qu'à la personne physique qui en est responsable. Ces sanctions vont de la simple demande de mettre fin à la violation à l'exigence de la mise en place de contrôles internes appropriés, en passant par la demande d'engagement d'une procédure administrative (pouvant déboucher sur une amende d'un montant

³⁹ Tous les chiffres cités dans ce paragraphe se basent sur la parité officielle au jour de l'introduction de l'euro (1^{er} janvier 2007).

⁴⁰ Une déclaration doit également être envoyée en présence d'une série d'opérations en espèces liées d'un montant total supérieur à 20 865 EUR (5 millions SIT).

⁴¹ Ce seuil — au-dessous duquel il n'est pas obligatoire d'identifier le donneur d'ordre, à moins que l'opération n'apparaisse suspecte — est supérieur à celui de la norme élaborée par le GAFI (1 000 EUR) concernant la collecte d'informations précises sur le donneur d'ordre des virements électroniques transnationaux (note interprétative révisée à la Recommandation spéciale VII). Toutefois, il semble que l'entrée en vigueur du nouveau projet de loi LCB/FT, courant 2007, mettra fin à cette disparité.

maximal de 125 188 EUR⁴² pour les personnes morales). Les organes de surveillance sont habilités à définir des exigences en matière de déclaration et à en imposer le respect. Les banques et les bureaux de change sont contrôlés par la Banque de Slovénie, les participants au marché des valeurs mobilières et les gestionnaires de fonds par l'Agence slovène des opérations de bourse, les compagnies d'assurance par l'Agence de surveillance de l'assurance et les casinos par l'Office national pour la surveillance des jeux de hasard. Le contrôle du respect par les entreprises et professions non financières désignées — telles que les avocats, les comptables, les vérificateurs aux comptes et les conseillers fiscaux — incombe principalement au BPBC lui-même, mais ce dispositif a été contesté et pourrait être modifié à la suite de l'introduction de la nouvelle loi LCB/FT.

81. Dans le cadre du contrôle du secteur bancaire, la Banque de Slovénie a le pouvoir de mener des inspections sur place et d'accéder à tous les documents (mais ces inspections sont le plus souvent menées dans le cadre de l'inspection générale et ne mettent pas spécialement l'accent sur le respect des obligations liées à la prévention du blanchiment de capitaux). Lorsqu'une instance de contrôle découvre une violation de la LBPC par les entités déclarantes, elle doit ordonner la mise en œuvre de mesures de contrôle appropriées et notifier sans délai au BPBC les violations découvertes. La Slovénie a aussi indiqué que des sanctions administratives pour non-signalement d'une opération suspecte par une entité déclarante ont déjà été appliquées dans au moins deux affaires. Les discussions menées pendant la mission sur place, ainsi que la consultation ayant abouti à la préparation du projet de loi LCB/FT, semblent indiquer que les autorités slovènes s'efforcent activement d'instaurer un système très efficace de contrôle du respect des obligations et des normes de lutte antiblanchiment, conformément aux normes internationales pertinentes.

d. Échange de renseignements avec d'autres organismes officiels slovènes, y compris des autorités répressives

82. Le BPBC est tenu d'avertir les autorités compétentes par écrit s'il soupçonne, en se fondant sur les renseignements obtenus et leur analyse, l'existence d'activités de blanchiment de capitaux (en relation avec une opération ou une personne spécifique) et de soumettre la documentation requise⁴³. Le BPBC peut également ouvrir une enquête lorsqu'une opération ou une personne spécifique fait naître des soupçons de blanchiment sur la base d'une initiative écrite avec des preuves à l'appui du tribunal, du ministère public, de l'Agence slovène de renseignement et de sécurité, de la Banque de Slovénie, de l'Agence slovène des opérations de bourse, de l'Agence de surveillance de l'assurance, ou des organes d'inspection du ministère des Finances. En outre, le BPBC peut demander à tout organisme ou agence public les données, informations et documents requis pour la détection du blanchiment de capitaux ou pour engager des procédures pénales en vertu de la LBPC. Les autorités de l'État et les organisations jouissant de l'autorité publique doivent répondre à la demande dans un délai de 15 jours (article 19 de la LBPC).

83. En vertu de l'article 22(3) de la LBPC, le BPBC doit également signaler au ministère public les soupçons relatifs à quelques autres infractions graves — y compris la corruption — découverts dans le cadre de l'analyse des déclarations qu'il reçoit (que le Bureau estime ou non que ces soupçons de blanchiment d'argent sont liés à ces infractions). L'équipe d'examen n'a pas reçu de données relatives au nombre des affaires de ce type signalées au ministère public, mais note que cette disposition pourrait constituer une source utile d'informations pour la détection des cas de corruption transnationale, à condition que le BPBC ait suffisamment conscience des éléments de l'infraction.

⁴² Chiffre basé sur le taux de parité officiel au jour de l'introduction de l'euro (1^{er} janvier 2007).

⁴³ Pour des statistiques sur les affaires transmises par le BPBC au ministère public, voir la section C.7.b. du rapport (Application de l'infraction de blanchiment de capitaux).

e. Échange de renseignements au niveau international

84. Les demandes d'entraide judiciaire liées au blanchiment de capitaux sont directement gérées par le BPBC (article 515 du Code de procédure pénale). En vertu de l'article 21 de la LBPC, le Bureau peut également, dans le cadre de la prévention et de la détection du blanchiment de capitaux, demander des renseignements et des documents spécifiques à des autorités étrangères et des organisations internationales. Le Bureau peut faire suivre les renseignements et les documents acquis à des autorités étrangères à la demande de celles-ci ou de sa propre initiative sur la base d'une réciprocité effective⁴⁴. Au moment de la mission sur place, le BPBC n'avait encore jamais procédé à des échanges de renseignements concernant des cas de blanchiment de capitaux liés à la corruption transnationale et le ministère de la Justice slovène n'avait pas reçu la moindre demande d'entraide judiciaire concernant l'infraction de blanchiment de capitaux et visant un cas où l'infraction principale est la corruption d'un agent public étranger.

Commentaire

La Slovénie a déployé beaucoup d'efforts pour élaborer progressivement un régime complet de prévention et de détection du blanchiment de capitaux. Dans ce contexte, les examinateurs principaux encouragent la Slovénie à poursuivre avec zèle l'introduction d'une approche du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle en fonction des risques et d'une vigilance accrue concernant les PPE, ces mesures étant susceptibles de révéler des affaires de corruption transnationale. Des améliorations pourraient également être obtenues en veillant à ce que les institutions et professions tenues de déclarer les opérations suspectes — ainsi que leurs autorités de contrôle et le BPBC lui-même — reçoivent des lignes directrices et une formation appropriées (y compris des typologies) sur l'identification et la déclaration des actes de corruption active et des tentatives de dissimulation du pot-de-vin et des produits de la corruption transnationale. Ils encouragent aussi les autorités slovènes à poursuivre leurs efforts en vue de se doter d'un dispositif plus efficace de contrôle du respect des obligations et normes antiblanchiment par les entreprises et professions non financières désignées.

C. ENQUÊTES ET POURSUITES DÉCLENCHÉES EN CAS DE SOUPÇON DE CORRUPTION TRANSNATIONALE ET SANCTION ENCOURUE PAR L'AUTEUR

1. Cadre institutionnel

85. En Slovénie, les enquêtes visant la corruption d'agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales relèvent essentiellement de l'autorité de la police et du ministère public. De plus, des enquêtes judiciaires peuvent également être ouvertes par un juge d'instruction. En ce qui concerne les enquêtes relatives à des affaires de corruption transnationale, le ministère public est responsable de l'engagement et de la conduite des procédures pénales au nom de l'État. La Commission pour la prévention de la corruption, dotée de fonctions et de pouvoirs visant particulièrement l'élaboration et la mise en œuvre de mesures de prévention de la corruption, n'est pas un service répressif. Par conséquent, son rôle

⁴⁴ Avant de faire suivre des données à caractère personnel à des autorités étrangères, le Bureau doit aussi obtenir l'assurance que le pays destinataire dispose d'un système réglementé de protection des données de ce type et que lesdites données seront uniquement utilisées aux fins énoncées dans la LBPC.

n'est pas décrit dans cette partie du rapport. Les attributions respectives de la police, du ministère public et des tribunaux sont esquissées ci-après.

a. Police

(i) Structure générale

86. La police en Slovénie est chargée d'enquêter sur toutes les infractions de corruption y compris de corruption transnationale. La Direction générale nationale de la police, à Ljubljana, est administrée par le directeur général de la police qui est responsable devant le ministre de l'Intérieur. Au sein de cette structure centrale, une Direction de la police criminelle inclut une section des délits économiques comprenant une unité spécialisée dans les enquêtes sur les infractions de corruption. Cette unité anticorruption a été établie en 2000 et comporte quatre postes dont deux étaient vacants au moment de la mission sur place. Au niveau des régions, on trouve 11 Directions régionales dotées chacune d'une section des enquêtes pénales et d'un service des délits économiques comprenant un groupe de 18 policiers spécialisés dans la lutte contre la corruption.

(ii) Indépendance des enquêtes policières

87. Bien qu'étant dans l'incapacité de citer des exemples concrets, divers participants, y compris des membres des professions juridiques, de l'Université, de la presse et de la société civile, ont déclaré que les enquêtes policières sont parfois exposées à des pressions et à l'influence potentielle inhérente aux actes et aux déclarations d'intérêts puissants, y compris des membres du gouvernement, du Parlement, du milieu des affaires et des médias. Ceci pourrait avoir un impact négatif, parfois involontaire, sur l'indépendance, la rigueur et l'intégrité d'une enquête criminelle. Les examinateurs principaux craignent donc que les enquêtes visant des faits de corruption transnationale ne puissent être indûment influencées par des considérations interdites en vertu de l'article 5 de la Convention⁴⁵. De plus, certains participants ont fait observer que les pressions exercées sur les policiers professionnels pourraient expliquer non seulement pourquoi il reste encore des postes vacants dans la section des délits économiques de la Direction générale de la police, mais également pourquoi nombre de policiers de valeur ayant occupé ces postes dans le passé ont préféré partir. Les examinateurs principaux en ont conclu qu'il faudrait peut-être adopter des mesures supplémentaires en vue de renforcer l'indépendance des enquêtes de police. En réponse à ces préoccupations, la Direction générale de la police a réaffirmé que ses policiers travaillent en toute indépendance, conformément aux règles et règlements internes de la police et sans tenir compte des influences extérieures indues. De plus, elle a souligné que les enquêtes de police sont menées conformément au Code de procédure pénale qui exige de la police d'envoyer un rapport sur chaque enquête au bureau du procureur compétent au moment de la clôture du dossier. Selon la Direction générale de la police, le procureur compétent — lorsqu'il reçoit le rapport d'enquête de la police — est habilité à déterminer si les policiers ont pris toutes les mesures requises par la loi au niveau des investigations et de la procédure et à exiger des mesures complémentaires⁴⁶. La Direction générale de la police affirme que cette manière de procéder est conforme à l'article 5 de la Convention.

⁴⁵ L'article 5 de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption déclare, notamment, que les enquêtes et poursuites « ne seront pas influencées par des considérations d'intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre État ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause ».

⁴⁶ Selon la Direction générale de la police, le Code de procédure pénale habilite le procureur à déterminer si la police a pris toutes les mesures qui s'imposaient pendant la procédure de police pour garantir la mise en œuvre efficace et le respect du Code de procédure pénale.

(iii) Sensibilisation et formation

88. Les examinateurs principaux ont estimé que le niveau de sensibilisation et de formation de la police concernant la Convention et l'infraction spécifique de corruption transnationale était globalement faible. Cependant, des hauts fonctionnaires de police appartenant au Service des délits économiques et ayant participé à la mission sur place ont non seulement prouvé qu'ils s'intéressaient à la Convention, mais également qu'ils comprenaient les problèmes que posent à la police la détection et la répression de ce type de délits. Les examinateurs principaux ont aussi été informés que certains policiers ont pris part à des consultations, réunions et conférences réservées aux experts et portant sur divers aspects de la corruption et de la criminalité économique. Toutefois, les initiatives de sensibilisation et les programmes de formation proposés à la police slovène, y compris aux policiers travaillant dans des services spécialisés dans la lutte anticorruption, ne couvrent pas l'infraction de corruption transnationale. Dans des commentaires supplémentaires, formulés après la mission sur place, la Direction générale de la police a tenu à confirmer aux examinateurs principaux que la police s'efforce de former ses enquêteurs criminels chargés de la lutte anticorruption et d'améliorer l'efficacité de son action en établissant des contacts personnels et des réseaux de police au niveau international. Dans ce contexte, un policier spécialisé dans la lutte anticorruption a participé au Cinquième forum mondial sur la lutte contre la corruption et la préservation de l'intégrité chez les représentants de la justice et de la sécurité, forum qui s'est tenu en 2007 en Afrique du Sud et un autre enquêteur s'est inscrit à un cours d'été international inaugural consacré lui aussi à la lutte anticorruption et organisé par le Bureau autrichien des affaires internes.

b. Ministère public*(i) Structure générale*

89. Les procureurs supervisent toutes les enquêtes menées par la police sur des faits de corruption, y compris des affaires de corruption transnationale. Ils sont également habilités à ordonner à la police ou à d'autres organismes d'ouvrir et de mener une enquête sur des soupçons d'infraction pénale portés à leur attention⁴⁷. En ce qui concerne la poursuite des infractions, les procureurs sont chargés d'engager et de conduire des procédures pénales au nom de l'État, y compris contre les auteurs d'infractions de corruption transnationale. Le ministère public slovène est une structure organisée hiérarchiquement et dirigée par le procureur général. Cette structure se compose d'un Bureau du procureur auprès de la Cour suprême à Ljubljana et de 11 Bureaux de procureur auprès de tribunaux de district répartis dans l'ensemble du pays. Le Bureau du procureur auprès de la Cour suprême comprend un groupe spécialisé de procureurs (« le Pôle ») établi pour poursuivre les infractions pénales relevant de la criminalité organisée et spécialisé dans les enquêtes et les poursuites relatives à des affaires de trafic de stupéfiants, de traite d'êtres humains, de trafic d'armes, ainsi que de blanchiment de capitaux, de corruption et d'autres infractions graves. Le Pôle se compose de sept procureurs spécialisés. Le Bureau du procureur auprès de la Cour suprême et le Pôle ont compétence sur l'ensemble du territoire national⁴⁸. Le Pôle a cependant peu de chance d'établir sa compétence si les agissements répréhensibles n'ont pas été commis dans le cadre d'une association relevant de la criminalité organisée⁴⁹. Dans le cas contraire, c'est le Bureau de procureur auprès du tribunal de district compétent qui mène normalement l'enquête.

⁴⁷ L'article 161(2) du Code de procédure pénale permet à un procureur ayant eu vent de rumeurs faisant état d'une infraction pénale de demander aux organismes publics compétents dans les affaires internes (dont la police) d'ouvrir une enquête.

⁴⁸ Voir l'article 52, Loi sur le Bureau du procureur général de la République de Slovénie.

⁴⁹ L'article 10 de la Loi sur le Bureau du procureur général de la République de Slovénie dispose que : « ... dans le cadre de la présente loi, sont considérées comme relevant de la criminalité organisée les infractions pénales poursuivies d'office et commises dans le cadre d'une association criminelle organisée

(ii) Indépendance des procureurs

90. La législation réglementant la nomination, la promotion et la révocation des procureurs vise à garantir l'indépendance des intéressés. Le Bureau du procureur général est un organisme autonome dirigé par le procureur général. Le gouvernement nomme les procureurs sur proposition du ministre de la Justice, mais ce dernier ne soumet sa liste qu'après réception de l'avis du Conseil supérieur des procureurs⁵⁰. Les procureurs ont un mandat à vie mais peuvent cesser d'exercer leur charge notamment en cas de départ à la retraite, de démission, d'incapacité ou de révocation (à la suite d'une condamnation pour infraction grave). En pratique, nombre de participants, y compris des professionnels du droit, des universitaires et des représentants des médias ont confirmé que les procureurs jouissaient d'une réputation d'indépendance en Slovaquie, tout en se déclarant déçus de constater que ce statut est rarement exploité pour mener les enquêtes criminelles de manière plus volontariste : une question abordée dans la section C.2.a.viii. du présent rapport.

(iii) Sensibilisation et formation

91. Les procureurs ayant participé à la mission sur place, qu'ils fassent partie du Pôle ou exercent leurs fonctions auprès d'un tribunal de district, faisaient preuve d'une bonne connaissance et d'une parfaite compréhension de l'infraction de corruption transnationale telle qu'elle est définie dans le Code pénal et des exigences légales qui doivent être satisfaites pour garantir une condamnation dans ce type d'affaires. Le ministère public a aussi récemment défini les enquêtes financières et économiques comme un domaine requérant un personnel spécialement formé et organisé des sessions de formation en conséquence. Néanmoins, les examinateurs principaux ont été déçus d'apprendre que la Convention n'est pas couverte dans les programmes de formation actuellement proposés aux procureurs slovaques. De plus, aucune autre initiative n'a été prise pour sensibiliser davantage les procureurs à l'infraction de corruption transnationale telle qu'elle est définie dans le Code pénal ou aux obligations assumées par la Slovaquie en vertu de la Convention.

c. Les tribunaux*(i) Structure générale*

92. Le système judiciaire slovaque se compose de la Cour suprême, de quatre Cours d'appel, de onze tribunaux de région et de quarante-quatre tribunaux de district. Dans les affaires criminelles, les tribunaux de région et de district sont les juridictions de première instance : les tribunaux de district sont compétents pour les actes criminels passibles d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois ans et la compétence des tribunaux de région englobe toutes les autres affaires criminelles.

(ii) Juge d'instruction

93. La procédure avant procès établie par le Code de procédure pénale confie au juge d'instruction le soin d'effectuer certaines investigations ou une enquête criminelle complète concernant les allégations de comportement criminel. Certains représentants des autorités répressives ayant participé à la mission sur place

dotée de règles internes de fonctionnement, opérant comme une entreprise commerciale et ayant systématiquement recours à la violence ou à la corruption en vue d'acquérir des avantages matériels ou une puissance sociale à caractère illégal. Ces actes concernent plus particulièrement le blanchiment de capitaux, la corruption, la production et le trafic de stupéfiants et d'armes, la traite d'êtres humains, le proxénétisme et la prostitution, l'association de malfaiteurs et les infractions pénales comportant un élément international ».

⁵⁰ Le Conseil supérieur des procureurs comprend sept membres : le procureur général, le procureur général adjoint, un membre nommé par le ministre de la Justice et quatre procureurs élus, voir l'article 21 de la Loi sur le Bureau du procureur général.

ont suggéré que le rôle et la fonction du juge d'instruction dans le cadre de la procédure préalable au procès constituaient de fait un obstacle à l'efficacité des enquêtes en Slovénie en raison de l'ensemble complexe des lois appliquées aux enquêtes judiciaires et de la conviction que le niveau de la preuve exigée par ledit juge pour consentir à ouvrir une enquête est trop élevé. Un autre point de vue, exprimé par certains universitaires et avocats de la défense, insiste sur le fait que les juges d'instruction ne sont pas responsables et que les carences éventuelles de la procédure avant procès sont à mettre au compte des défaillances au niveau de l'enquête et du contrôle effectués par la police et les autorités chargées des poursuites. Cette question est analysée plus loin dans la section C.2.a.viii. La fonction et le futur rôle du juge d'instruction dans la procédure avant procès font actuellement l'objet d'un examen par un groupe de travail établi par le ministre de la Justice. Ce groupe de travail prépare des amendements au Code de procédure pénale, y compris aux articles traitant de la procédure avant procès.

(iii) *Indépendance du pouvoir judiciaire*

94. Au niveau juridique, l'indépendance de l'appareil judiciaire est consacrée par la Constitution⁵¹. La durée du mandat d'un juge est en principe illimitée⁵². En outre, les membres de l'appareil judiciaire se voient aussi accorder certaines immunités en vertu de la Constitution : un juge ne peut pas être tenu responsable d'une opinion exprimée dans le cadre du processus de décision au sein du tribunal et, s'il est suspecté d'avoir commis une infraction pénale dans le cadre de ses fonctions judiciaires, il ne peut pas être détenu ou faire l'objet de poursuites pénales sans l'autorisation de l'Assemblée nationale. La question des immunités est abordée plus bas dans la section C.3.b.ii.

95. Tout le monde s'accorde à reconnaître que, dans le cadre de sa préparation à l'adhésion à l'UE, la Slovénie a accompli d'importants progrès vers l'établissement d'un appareil judiciaire indépendant et stable. Un rapport de suivi rédigé en 2001 soulignait que le public et le monde politique slovènes témoignent généralement un grand respect pour le principe de l'indépendance judiciaire, malgré la persistance dérangeante d'une méfiance du grand public à l'égard du pouvoir judiciaire⁵³. Ce manque de confiance découle des attaques persistantes lancées à son encontre par une partie des médias et des députés. De fait, les examinateurs principaux ont été informés des critiques formulées par certains hommes politiques et organes de presse concernant les délais judiciaires. Un participant à la mission sur place a été jusqu'à proposer de mettre un terme à l'inamovibilité des juges afin de favoriser un renforcement des normes et des performances et ainsi de réduire le retard accumulé par les tribunaux, opinion non partagée par les autres participants. Il est fondamental que les décisions soient rendues par les tribunaux conformément à la loi et sans que les membres du pouvoir judiciaire ne craignent de s'exposer à des représailles ou à une révocation⁵⁴. Les retards judiciaires sont courants dans de nombreux pays et les examinateurs principaux sont intimement convaincus que ce problème pourrait être résolu sans pour autant supprimer des garanties institutionnelles importantes contribuant à consolider l'indépendance du judiciaire.

(iii) *Sensibilité à la Convention et formation*

96. Certains participants à la mission sur place ont suggéré aux examinateurs principaux que le pouvoir judiciaire n'avait pas complètement terminé sa transition et son adaptation aux nouveaux défis

⁵¹ Voir l'article 125 de la Constitution de la République de Slovénie.

⁵² Le statut permanent prévoit un départ à la retraite des juges à l'âge légal.

⁵³ Voir, par exemple : Open Society Institute 2001, *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence in Slovenia*, page 437.

⁵⁴ La Constitution ne permet de révoquer un juge ou de mettre un terme à ses fonctions que si l'intéressé a violé gravement la Constitution ou la loi, par exemple s'il a commis une infraction pénale en abusant de sa fonction. Voir l'article 132 de la Constitution de la République de Slovénie.

lancés au système juridique depuis que la Slovénie a acquis son indépendance à l'égard de l'ex-Yougoslavie. L'analyse de cette question dépasse le champ du présent rapport. Depuis 1991 cependant, plusieurs lois et principes juridiques ont été adoptés en vue de consolider l'indépendance de la Slovénie, mais aussi la transition de ce pays vers une économie de marché plus ouverte et, également, l'entrée dans l'UE. Pour les examinateurs principaux, ces nouvelles lois — comme par exemple celle qui établit la responsabilité des personnes morales — ont à l'évidence permis d'accroître sensiblement le nombre d'enquêtes et de mises en accusation au cours des dernières années, même si une seule décision a jusqu'à présent été rendue par les tribunaux. Des représentants de l'Université et du ministère public ont aussi dénoncé une certaine incohérence et un manque de sécurité juridique dans l'application et l'interprétation de la loi par les tribunaux. Bien que ces problèmes ne puissent pas être imputés aux seuls tribunaux, les examinateurs principaux estiment que les mesures visant à améliorer la formation du personnel judiciaire pourraient aussi aider les juges à affronter une partie des difficultés liées à la procédure et à une certaine incohérence juridique. En ce qui concerne spécifiquement la sensibilisation à la Convention et la manière d'aider les juges à trancher les affaires de corruption transnationale, les examinateurs principaux ont été informés que certains magistrats avaient consulté des experts et pris part à des réunions et autres conférences consacrées à divers aspects de la corruption et de la délinquance économique. Les autorités ont cependant confirmé que les initiatives prises jusqu'à présent en matière de formation des juges ne couvrent pas la Convention.

Commentaire

La police et le ministère public slovènes ont établi des unités et formé du personnel spécialisés dans la lutte contre les délits économiques graves, y compris les infractions de corruption. Dans le cadre d'un renforcement de cette structure, les examinateurs principaux recommandent l'adoption de mesures supplémentaires visant à garantir que les enquêtes portant sur l'infraction de corruption transnationale ne puissent pas être indûment influencées par les facteurs énumérés à l'article 5 de la Convention.

Les examinateurs principaux sont préoccupés par la faible sensibilisation à l'infraction de corruption transnationale et à la Convention au sein de la police, du ministère public et de l'appareil judiciaire. Cette situation pourrait entraver l'application effective de la législation anticorruption slovène. Il est recommandé d'inclure dans les programmes de formation des policiers, des procureurs et des juges des informations plus détaillées sur l'infraction de corruption transnationale et les infractions connexes, ainsi que sur les dispositions de la Convention.

Des mesures supplémentaires sont requises pour réduire les délais judiciaires en Slovénie, d'autant plus que cette situation s'avère un obstacle majeur à la poursuite effective des actes de corruption transnationale et des infractions connexes. Les examinateurs principaux craignent cependant de voir les initiatives adoptées dans ce but supprimer des garanties institutionnelles importantes consolidant l'indépendance de l'appareil judiciaire. C'est pourquoi ils recommandent aux autorités slovènes de procéder à l'examen des procédures existantes régissant la phase du procès et celle de l'avant-procès afin de déterminer s'il conviendrait ou pas d'allouer des ressources accrues et s'il existe des obstacles procéduraux superflus que l'on pourrait supprimer afin de contribuer à résoudre le problème des délais judiciaires tout en préservant l'intégrité et l'indépendance de l'appareil judiciaire.

2. Enquêtes

a. Conduite des enquêtes

(i) Début et fin de la procédure

97. Dans le système juridique slovène, la police, le ministère public et, dans de nombreux cas, le juge d'instruction jouent un rôle crucial dans les enquêtes criminelles. Toutes les infractions de corruption font l'objet de poursuites d'office en vertu de la législation nationale. Par conséquent, le procureur est tenu d'ouvrir une enquête criminelle dès lors que l'on peut raisonnablement soupçonner que l'infraction de corruption transnationale a été commise. L'enquête fait partie de la « procédure » avant procès en vertu du Code de procédure pénale⁵⁵. Lorsqu'il existe des motifs de soupçonner la commission d'une infraction pénale, la police est tenue de prendre les mesures requises pour découvrir l'auteur tout en détectant et en préservant les preuves, ainsi qu'en recueillant toutes les informations pouvant s'avérer utiles au bon déroulement de l'enquête. Dans tous les cas, la police doit soumettre un rapport criminel, basé sur son enquête, au procureur qui, au besoin, peut diligenter des investigations complémentaires⁵⁶.

98. En vertu du Code de procédure pénale, les organismes publics sont tenus de signaler les infractions pénales au procureur. De même, toute allégation ou information liée à la corruption transnationale, ou à toute autre infraction pénale, peut être directement communiquée par un particulier aux autorités répressives. Dans des circonstances où un rapport criminel est directement adressé à un tribunal ou, comme c'est plus souvent le cas, à la police, ce rapport doit être ensuite transmis au procureur compétent⁵⁷.

99. En général, une enquête portant sur une affaire de corruption transnationale repose sur les mêmes mesures, pouvoirs et techniques que pour d'autres infractions pénales en vertu des dispositions pertinentes du Code pénal et du Code de procédure pénale. Lorsque le procureur n'est pas en mesure de déduire — sur la base d'un rapport criminel — si les allégations sont plausibles ou si les informations contenues dans le rapport ne suffisent pas à motiver l'ouverture d'une enquête, ou bien si l'intéressé a uniquement entendu des rumeurs relatives à une infraction pénale, il peut demander à la police de procéder à un complément d'enquête⁵⁸. Bien que les infractions de corruption donnent lieu à des poursuites d'office, le même procureur peut ne pas tenir compte du rapport de la police s'il estime qu'aucune infraction n'a été commise, si l'acte criminel est prescrit, si l'auteur présumé a bénéficié d'une amnistie ou d'une réhabilitation ou si aucun soupçon plausible ne pèse sur lui⁵⁹. Le procureur doit notifier le classement du rapport à la victime et celle-ci est libre de continuer les poursuites pénales de sa propre initiative⁶⁰.

100. Une caractéristique importante du système de justice pénale slovène tient au rôle confié au juge d'instruction. Ce dernier peut intervenir à différentes phases de la procédure avant procès. En particulier, le procureur peut lui demander de procéder à des investigations particulières afin de compléter les informations dont il dispose avant de décider s'il convient d'ouvrir une enquête judiciaire, de classer le

⁵⁵ Voir le chapitre 15 du Code de procédure pénale.

⁵⁶ En vertu de l'article 148(10) du Code de procédure pénale, la police doit envoyer un rapport au procureur même si l'information recueillie est trop maigre pour constituer la base d'un rapport criminel.

⁵⁷ Voir, en particulier, les articles 145 et 147 du Code de procédure pénale.

⁵⁸ Voir l'article 161(2) du Code de procédure pénale.

⁵⁹ Voir l'article 161(1) du Code de procédure pénale.

⁶⁰ Voir l'article 60 du Code de procédure pénale.

dossier ou d'engager des poursuites pénales⁶¹. En présence d'éléments de preuve suffisants pour démontrer qu'une infraction a été commise, le procureur peut présenter une demande d'ouverture d'enquête judiciaire à un juge d'instruction ou déposer directement une mise en accusation devant un tribunal. Le but de l'enquête judiciaire est de réunir suffisamment d'informations et de données pour décider s'il convient de porter des accusations ou d'abandonner la procédure. Le juge d'instruction doit élucider tous les points avant d'envoyer le rapport au procureur. Il appartient ensuite au procureur de décider s'il convient de procéder à un complément d'enquête, de transmettre un acte d'accusation au tribunal ou d'abandonner les poursuites.

101. Lorsque le juge d'instruction procède à une enquête, il dispose de six mois seulement pour la compléter afin de déterminer s'il y a lieu de porter des accusations ou d'abandonner la procédure. L'article 185 du Code de procédure pénale prévoit que, si une enquête n'est pas terminée au bout d'une période de six mois, le juge d'instruction communique les raisons de ce retard au président du tribunal à charge pour celui-ci de prendre les dispositions nécessaires pour que l'enquête prenne fin. Les examinateurs principaux considèrent que cette période pourrait s'avérer trop courte, notamment dans les affaires compliquées, même si les autorités slovènes ont répété à plusieurs reprises que, dans la pratique, le président accorde fréquemment un délai supplémentaire au juge d'instruction pour lui permettre de boucler son enquête. Les autorités slovènes ont aussi souligné que le délai de six mois n'a aucune incidence sur le plan juridique et ne vise qu'à guider le juge d'instruction dans son travail. La question du délai de prescription applicable aux infractions de corruption transnationale est quant à elle abordée dans la section C.3.d.

(ii) *Enquêtes en cours*

102. Les autorités répressives ont confirmé qu'à ce jour aucune enquête pour corruption transnationale n'a été ouverte en Slovénie. Les examinateurs principaux ont noté que nombre d'entreprises slovènes commercent ou investissent dans des pays présentant un risque élevé de corruption. Compte tenu du risque réel qu'une infraction pénale de ce type soit commise, les examinateurs principaux ont évoqué avec les autorités répressives les obstacles potentiels aux enquêtes visant des infractions de corruption transnationale. Outre l'absence de formation et de sensibilisation à la Convention (voir plus haut la section C.1.), d'autres sources majeures de préoccupation ont été mises en avant pendant la mission sur place, notamment : les difficultés pratiques liées à la détection de ce type d'infractions ou à l'obtention de signalements émanant de diverses sources à ce propos ; les carences perçues affectant la conduite des enquêtes dans le cadre de la procédure avant procès en vigueur ; et la pénurie de spécialistes — capables d'enquêter sur des délits économiques complexes — au sein de la police et du ministère public. Ces problèmes — de même que les autres compétences majeures dont doivent disposer les autorités répressives pour mener des enquêtes sur des cas de corruption transnationale, y compris le recours aux techniques d'enquête spéciales, la levée du secret bancaire et les mesures de protection des témoins — sont évoqués ci-dessous.

(iii) *Sources d'information utilisées pour ouvrir une enquête*

103. Les autorités répressives ont informé les examinateurs principaux qu'en pratique une enquête peut être lancée sur la base de diverses sources possibles. Elle est souvent ouverte après le dépôt d'une plainte par une personne ou une entité ou sur la base d'informations obtenues grâce à un travail de renseignement policier et dont les autorités estiment qu'elles contiennent des renseignements extrêmement utiles. La police a déclaré que près de 70 % des affaires de corruption en Slovénie émergent à la suite d'enquêtes visant d'autres activités criminelles et sont habituellement détectées grâce à des techniques d'enquête spéciales (interception de communications téléphoniques, etc.). Dans certains cas également,

⁶¹ Voir les articles 165 et 165a du Code de procédure pénale.

c'est l'un des auteurs de l'infraction pénale — parfois pris de remord ou confronté à des pressions en vue de l'inciter à récidiver — qui signale les circonstances aux autorités. Les autorités répressives ont indiqué qu'une enquête pouvait être ouverte sur la base d'informations parues dans les médias, de renseignements anonymes ou d'informations communiquées par d'autres organismes officiels. En ce qui concerne les plaintes anonymes communiquées par téléphone à la police, les informations de ce type sont décrites comme souvent vagues et peu fiables. De même, les allégations rapportées par les médias ne sont pas toujours précises et s'avèrent rarement suffisantes pour ouvrir une enquête criminelle officielle. La police a cependant souligné qu'elle vérifiait systématiquement toutes les plaintes et allégations émanant de ces sources majeures.

104. Les autorités n'utilisent généralement pas les demandes entrantes d'entraide judiciaire comme source d'information pour déterminer s'il convient d'ouvrir une enquête en Slovénie. En général, ces demandes sont reçues par le ministère de la Justice qui les fait suivre directement au tribunal compétent pour exécution. Le processus de gestion de ces demandes ne permet généralement pas à la police ou au ministère public d'analyser leur contenu.

105. Il est intéressant de constater que la Commission pour la prévention de la corruption constitue une source importante d'informations, car elle reçoit et transmet des plaintes faisant état d'actes de corruption. En 2006, près de 20 % des plaintes pour corruption reçues par la police émanaient de la Commission⁶². En fait, plusieurs participants appartenant à des professions judiciaires, à l'Université, aux médias et à la société civile ont reconnu que l'excellente réputation et la notoriété de cet organisme pouvaient expliquer le nombre élevé de plaintes et d'allégations qu'elle reçoit. La police a fait valoir que, jusqu'à présent, seul un petit nombre de plaintes transmises par la Commission a débouché sur une mise en accusation.

(iv) *Techniques d'enquête*

106. Les autorités répressives slovènes peuvent recourir à des techniques d'enquête spéciales concernant toute une série d'infractions pénales limitativement énumérées, dont la corruption transnationale. Comme on l'a vu, les autorités expliquent que ces techniques sont utilisées dans le cadre d'enquêtes portant sur des délits économiques, y compris des affaires de corruption. Par exemple, conformément à l'article 150 du Code de procédure pénale, les techniques d'enquête spéciales sont disponibles dès lors qu'il existe des raisons fondées de suspecter qu'une infraction pénale spécifique a été commise ou est commise (ou bien est prévue ou organisée) à l'aide de systèmes de communication ou informatiques et que les méthodes traditionnelles d'enquête ne permettent pas de réunir les données requises ou pourraient mettre en danger la vie ou la santé de tiers. Les mesures sont diligentées par un juge d'instruction sur la base d'une proposition écrite émanant du procureur. Le juge d'instruction peut ordonner le contrôle des télécommunications par le biais de l'écoute et de l'enregistrement, la vérification du contenu des lettres et autres colis et le contrôle des systèmes informatiques des banques et autres entités juridiques menant des activités financières et commerciales. L'article 155 du Code de procédure pénale prévoit que le procureur peut autoriser des mesures visant à « simuler l'acceptation ou l'octroi de dons ou de pots-de-vin », à condition que la police n'incite pas à la commission de cette infraction⁶³. Dans les mêmes conditions, le recours à des outils complémentaires tels que la surveillance secrète de lieux publics et les opérations d'infiltration est possible avec l'autorisation du juge d'instruction ou du procureur⁶⁴.

⁶² À l'issue de la mission sur place, la Commission a indiqué que, pendant le premier trimestre 2007, le nombre de plaintes pour corruption qu'elle reçoit et transmet chaque mois à la police a sensiblement augmenté.

⁶³ Le procureur peut également autoriser des pseudo-achats.

⁶⁴ Voir l'article 149a du Code de procédure pénale.

107. L'autorisation de recourir aux techniques d'enquête spéciales, de même qu'aux techniques d'écoute et de surveillance plus intrusives, est valable pour une période d'un mois et peut être reconduite par le juge. La durée totale maximale de l'utilisation des techniques spéciales est fixée par l'article 150 du Code de procédure pénale à six mois (trois mois seulement pour les mesures plus intrusives en vertu de l'article 151)⁶⁵. Les autorités slovènes signalent que ces délais ne concernent que les affaires dans lesquelles aucun fait ou soupçon nouveau d'infraction n'est établi. Néanmoins, en réponse à une critique faisant valoir la nécessité probable d'un allongement des délais, un groupe de travail — chargé par le ministère de la Justice de préparer des amendements au Code de procédure pénale — examine actuellement la question. À ce jour, aucun amendement en ce sens n'a été introduit⁶⁶.

(v) *Secret bancaire*

108. Les autorités répressives ont informé les examinateurs principaux que le secret bancaire pouvait être levé dans le cadre d'une enquête criminelle et ne représente donc pas un obstacle. Le Code de procédure pénale autorise en effet un juge d'instruction, sur proposition motivée du procureur, à ordonner à une banque de fournir des renseignements sur les comptes ou les opérations d'un suspect ou d'un tiers en arguant que ces renseignements pourraient constituer un élément de preuve dans le cadre de poursuites pénales ou s'avérer nécessaires à la saisie ou la confiscation d'avoirs⁶⁷. De même, le juge d'instruction est également habilité à ordonner à une banque de surveiller un compte ou une opération particulière. Des représentants de la police ont indiqué que le délai requis pour obtenir des renseignements des institutions financières pouvait parfois être assez long, même si rien n'indique que ce délai a déjà provoqué l'échec d'une enquête pour corruption ou pour un autre délit économique.

(vi) *Mesures de protection des témoins*

109. La Loi sur la protection des témoins fixe les conditions et les procédures visant à protéger les témoins et autres personnes qui sont en danger pour avoir coopéré dans le cadre d'une procédure pénale. Elle est entrée en vigueur en juillet 2006. Les autorités slovènes ont confirmé que les mesures de protection des témoins pouvaient s'appliquer aux intéressés dans le cadre d'une procédure engagée au titre de l'infraction de corruption transnationale. La loi est conçue pour assurer la protection des « personnes en danger » pendant la procédure avant procès et également au cours des audiences du tribunal. L'admission de personnes en danger au programme de protection est volontaire : elle requiert le consentement écrit de l'intéressé et une décision favorable de l'autorité compétente. Les mesures disponibles sont déterminées sur la base du type, du degré et de la durée prévue du danger et peuvent inclure : des mesures urgentes de protection ; le déménagement de l'intéressé ; la falsification de documents ; la déposition à la barre sous le couvert de l'anonymat ; le changement d'identité ; le recours aux techniques de vidéo-conférence ou de téléconférence pour témoigner ; et les échanges internationaux. Jusqu'à présent, aucune affaire de corruption jugée en vertu de l'article 268 du Code pénal n'a donné lieu à l'application concrète de mesures de protection des témoins.

(vii) *Coordination et échange de renseignements entre les autorités chargées de l'enquête*

110. Selon les cas, une enquête visant l'infraction de corruption transnationale peut être confiée à une unité centrale ou régionale de la police et du ministère public. En conséquence, la coordination, la coopération et l'échange de renseignements entre ces instances sont essentiels. L'article 160a du Code de procédure pénale dispose que le procureur peut guider le travail d'enquête de la police en formulant des

⁶⁵ Voir l'article 152(4) du Code de procédure pénale.

⁶⁶ GRECO, Premier cycle d'évaluation, Rapport de conformité sur la Slovénie (2003), paragraphe 29.

⁶⁷ Voir l'article 156 du Code de procédure pénale.

lignes directrices, en obtenant l'avis de spécialistes et en formulant des propositions visant la détection d'une infraction pénale et la réunion des preuves requises. En 2004, le gouvernement a introduit un règlement visant à organiser la coopération mutuelle entre le Bureau du procureur général et la police⁶⁸. Dans ce contexte, ce règlement exige que, dans un délai de trois jours à compter de la réception du signalement d'un acte criminel en rapport avec certaines infractions graves (dont la corruption transnationale), l'enquêteur de la police chargé du dossier notifie le directeur du Bureau du procureur du district. La police est aussi tenue d'informer le procureur des données obtenues et des mesures adoptées pour rassembler des informations sur l'affaire. Après cette notification, le procureur dispose de trois jours pour conseiller le policier et lui donner des instructions sur la manière de conduire la procédure avant procès. Lorsqu'une affaire est confiée au Pôle des procureurs, le procureur responsable doit informer l'unité de police enquêtant sur l'affaire. Le non-respect du règlement peut entraîner une dénonciation au directeur du Bureau du procureur compétent ou au directeur général de la police.

111. Les examinateurs principaux ont été informés que le règlement ne reflète pas la pratique et qu'il est rarement cité ou strictement appliqué par les autorités répressives. À cet égard, la critique suivante a été formulée : en raison de la nature et de la multiplicité des cas signalés gérés par la police, il est souvent difficile ou peu pratique d'informer les procureurs dans le délai de trois jours. Les examinateurs principaux sont convaincus que le règlement est en fait devenu superflu et que c'est le Code de procédure pénale qui continue de servir de référence juridique pour la conduite des enquêtes criminelles et les relations entre les services concernés de la police et du ministère public.

112. Dans des affaires de corruption transnationale, les enquêtes devraient normalement être confiées aux unités de la police spécialisées dans la délinquance économique, au niveau de la région ou, plus probablement, de la Direction générale de la police ou bien aux deux niveaux en même temps. Les cas graves de corruption — et plus particulièrement ceux relevant de la compétence de plusieurs instances — sont généralement confiés à un groupe de travail créé spécialement à cet effet au sein de la Direction générale de la police à Ljubljana et réunissant des spécialistes de la section de la lutte contre la délinquance économique, d'autres spécialistes et, si nécessaire, des membres de la direction régionale concernée. Au niveau du ministère public, le cas est supervisé soit par le Bureau du procureur de district compétent, soit — en cas de lien avec la criminalité organisée — par le Pôle des procureurs établi au sein du ministère public à Ljubljana. En général, il semble que la police et le ministère public coopèrent efficacement en Slovénie, même si — comme l'indique la section C.2.a.viii — les examinateurs principaux estiment que les procédures avant procès fixées par le Code de procédure pénale, ainsi que leur application concrète, constituent des obstacles majeurs à l'efficacité et la coordination des enquêtes sur la corruption transnationale et d'autres infractions pénales.

(viii) *Enquêtes avant procès : problèmes liés à la procédure et au niveau de la preuve*

113. Dans toutes les affaires où il existe des preuves de la commission d'une infraction pénale, le procureur dispose de deux options pour engager une procédure : (i) déposer une demande d'enquête judiciaire auprès d'un juge d'instruction si les preuves ne sont pas suffisantes pour porter directement une accusation ; ou (ii) porter directement une accusation devant un tribunal⁶⁹. Lorsque le procureur opte pour une enquête judiciaire, la première étape de la procédure consiste à soumettre au juge d'instruction une demande officielle en ce sens, accompagnée du rapport criminel, ainsi que de tous les documents et des comptes rendus des actions effectuées en relation avec l'acte criminel allégué. La première tâche du juge

⁶⁸ Article 1, *Règlement concernant la coopération entre le Bureau du procureur et la police dans la détection et la poursuite des auteurs d'actes criminels*, promulgué le 10 mai 2004 (en vigueur depuis le 25 mai 2004).

⁶⁹ Les dispositions régissant les enquêtes judiciaires figurent dans le chapitre 16 (« Enquêtes ») du Code de procédure pénale.

est de déterminer si, conformément au niveau de preuve exigé, il existe des éléments de preuve de la commission d'une infraction pénale suffisants pour justifier une enquête judiciaire. Après avoir examiné les documents transmis au tribunal, le juge est tenu d'examiner l'accusé — et peut aussi convoquer séparément l'intéressé et le procureur pour recueillir leurs conclusions — avant de se prononcer sur l'opportunité de l'enquête. Si le juge d'instruction rejette la demande d'enquête judiciaire, la question est déferée à un collège de juges chargés de procéder à un examen plus approfondi avant de trancher. De toute manière, si une enquête judiciaire est ouverte, le juge d'instruction peut alors exercer toute une série de pouvoirs afin d'interroger les témoins, de rendre des ordonnances visant à obtenir des documents, d'opérer des perquisitions, etc. Le Code précise les droits de l'avocat de la défense et du procureur de participer aux divers stades de l'enquête. En substance, on peut qualifier l'enquête judiciaire — comme l'a fait un participant — de « mini-procès ». Son objectif est de réunir les éléments de preuves et les données nécessaires pour déterminer s'il y a lieu de formuler des accusations ou d'abandonner la procédure. Dans le cadre de cette procédure la police est tenue d'aider le juge s'il le demande . Dès que le juge d'instruction est convaincu que l'affaire a été suffisamment « élucidée », l'enquête prend fin et le dossier est transmis au procureur qui peut demander un complément d'enquête, décider de procéder à une mise en accusation devant un tribunal, ou se résoudre à ne pas poursuivre.

114. Dans le cadre de l'évaluation de l'ensemble complexe de règles applicable aux enquêtes judiciaires, les autorités répressives ont indiqué que le processus est parfois trop alambiqué et trop long et que le niveau de preuve exigé pour obtenir une enquête est trop élevé. Certains services ont suggéré que la procédure avant procès entrave parfois l'engagement de poursuites dans des cas graves de délinquance économique. L'une des principales doléances tient à ce que, dans son état actuel, cette procédure impose une strate judiciaire supplémentaire conçue pour obtenir et évaluer formellement les preuves dans le but de requérir et de mener une enquête judiciaire. Ces preuves doivent par la suite être de nouveau produites et évaluées pendant le procès principal. À cet égard, les examinateurs principaux sont convenus qu'il serait peut-être opportun de simplifier et de rationaliser les procédures avant procès afin de réduire, dans la mesure du possible, le dédoublement des tâches et d'accroître l'efficacité et le rendement globaux des enquêtes criminelles.

115. Un deuxième grief des autorités répressives tient au niveau excessif de la preuve appliqué par les juges d'instruction pour consentir à la simple ouverture d'une enquête judiciaire. Le Code de procédure pénale exige l'ouverture d'une enquête judiciaire sur une personne dès lors qu'un « soupçon fondé » de commission d'une infraction pénale pèse sur l'intéressé. Les autorités répressives déplorent cependant qu'en pratique les juges appliquent un niveau de preuve encore plus rigoureux que pendant le procès principal. Cette approche compliquerait la réunion de preuves suffisantes aux yeux du juge d'instruction et se solderait par le rejet de nombreuses demandes d'enquête portant notamment sur des délits économiques complexes. La police et le ministère public ont fait remarquer que le refus d'ordonner une enquête judiciaire peut rendre impossible l'obtention des informations et des preuves indispensables à l'engagement de poursuites. Prié de se prononcer sur la question, un juge de la Cour suprême de Slovénie a reconnu que l'application du « seuil probant » pendant la phase précédant le procès peut poser des problèmes.

116. Un juge d'instruction a ouvert d'autres perspectives en suggérant que les faibles chances d'obtenir une enquête judiciaire sont souvent liées à la préparation déficiente du dossier et au niveau médiocre de la documentation présentée au juge par la police et les procureurs. Des membres des professions juridiques et de l'Université ont d'ailleurs repris cette observation à leur compte. Il n'est pas rare, par exemple, qu'un juge d'instruction doive examiner une demande mal préparée, souvent caractérisée par : de sérieuses lacunes dans le rapport criminel ; une supervision, une direction et une analyse juridique insuffisantes de la part des procureurs ; et la production d'une pile de documents livrés sans aucune explication et dont la pertinence n'est pas toujours entièrement évidente. Des professionnels

du droit ont souligné que ce problème se pose avec encore plus d'acuité dès lors que le cas porte sur des questions plus complexes et notamment sur des délits économiques.

117. Au niveau procédural, un certain nombre d'universitaires et de professionnels du droit acceptent l'idée d'une modification du Code de procédure pénale afin de préciser les rôles de la police, des procureurs et des juges d'instruction de manière à accroître l'efficacité de la procédure avant et pendant le procès. De plus, d'aucuns ont fait valoir qu'il faudrait davantage insister sur l'obligation pour les procureurs de diriger, superviser et préparer plus activement les dossiers faisant l'objet d'une enquête de police. L'objectif, en l'occurrence, est d'essayer d'améliorer la préparation des dossiers ainsi que la qualité et la rigueur des investigations menées avant le dépôt d'une demande d'enquête judiciaire devant un juge d'instruction ou d'un acte d'accusation devant le tribunal. Les participants ont reconnu que, souvent, la police et le ministère public ne font pas appel aux compétences financières et techniques requises pour mener une enquête approfondie et préparer minutieusement un cas, faute que les avocats de la défense, notamment ceux chargés d'une affaire de délit économique, commettent rarement.

118. Les autorités slovènes ont informé l'équipe d'examen que le ministre de la Justice a nommé un groupe de travail chargé de préparer des amendements au Code de procédure pénale, notamment en ce qui concerne la procédure avant procès. Les amendements pertinents sont conçus pour refondre la procédure avant procès de façon : (i) qu'elle ne soit plus divisée entre une phase d'enquête de police et une phase d'enquête judiciaire ; et (ii) que la plupart des pouvoirs en matière d'enquête soient transférés du juge d'instruction à la police et au ministère public, sauf en ce qui concerne les pouvoirs et les mesures dont l'utilisation est subordonnée à l'autorisation du tribunal. Les examinateurs principaux se félicitent de cette initiative, mais tiennent à prévenir les autorités slovènes que la simple suppression des enquêtes judiciaires risque de ne pas suffire à corriger les principales déficiences du système. Si la proposition d'élimination d'un niveau de procédures complexes peut s'avérer bénéfique, il n'en demeure pas moins que le danger demeure de voir cette solution laisser subsister certains défauts et obstacles pratiques mentionnés précédemment, au risque de porter atteinte à l'efficacité des enquêtes criminelles. Les examinateurs principaux, par exemple, conviennent que les rôles respectifs de la police, des procureurs et des juges d'instruction devraient être clarifiés afin d'accroître l'efficacité de la procédure avant et pendant le procès. Ils estiment convaincants les arguments incitant non seulement à conférer aux procureurs des pouvoirs leur permettant d'ouvrir des enquêtes pénales et de diriger, superviser et soutenir plus activement la préparation des dossiers faisant l'objet d'une enquête de police, mais également à encourager les intéressés à user de ces pouvoirs. En outre, à supposer que le niveau de preuve exigé en pratique pour déclencher une enquête judiciaire soit trop élevé, ce problème devrait lui aussi être abordé. Compte tenu de l'éventail d'opinions bien tranchées sur la nécessité de réformer la loi sur ce point, les examinateurs principaux inclinent à prier instamment les autorités slovènes de veiller à appliquer toute réforme éventuelle selon une approche exhaustive, ouverte et consensuelle.

(ix) *Compétences spécialisées à la disposition de la police et du ministère public*

119. Comme on l'a vu, une autre question importante soulevée pendant la mission sur place concerne le fait que la police et le ministère public ont besoin de ressources et d'un accès accru à des compétences spécialisées (finance, comptabilité et autres) afin de pouvoir plus efficacement détecter les délits économiques complexes — y compris les cas de corruption transnationale — puis ouvrir une enquête et lancer éventuellement des poursuites. Cette démarche en matière de politique pénale a été préconisée par de nombreux participants à la mission sur place, y compris les représentants de la police, du ministère public et des professions juridiques. Sans elle, selon certains participants, nombre de dossiers complexes ne dépasseront pas le stade de la procédure avant procès, comme cela semble être le cas actuellement. Pour l'instant, le seul espoir dans ce domaine est que les éléments de preuve réunis dans ces affaires puissent répondre aux critères permettant l'ouverture d'une enquête judiciaire, dans la mesure où le juge d'instruction aura alors accès à des spécialistes par l'intermédiaire du tribunal. Il est cependant patent que, dans le système

actuel et compte tenu de la pénurie de compétences au sein de la police et du ministère public, les délits économiques, y compris la corruption transnationale, ont peu de chances de faire l'objet d'une enquête minutieuse et encore moins de faire l'objet de poursuites.

Commentaire

Les examinateurs principaux craignent que les procédures avant procès prévues par le Code de procédure pénale ne suscitent de sérieux obstacles à toute enquête efficace portant sur des cas de corruption transnationale ou d'autres infractions pénales. Tout en se félicitant de l'initiative du gouvernement concernant la révision du Code, les examinateurs principaux mettent en garde ce dernier contre le risque que certaines mesures, telles que l'abolition des enquêtes judiciaires, ne combleraient pas les principales carences de la procédure avant procès. Les examinateurs principaux recommandent plusieurs mesures afin de renforcer le système existant, en particulier, la modification du Code (et de toute autre législation pertinente) en vue : (i) de préciser les rôles et obligations respectifs de la police, des procureurs et des juges d'instruction dans la conduite des enquêtes criminelles ; (ii) d'exiger des procureurs qu'ils ouvrent, dirigent et supervisent plus activement des enquêtes criminelles ; et (iii) de simplifier et rationaliser le processus d'obtention d'une enquête judiciaire, ainsi que de réduire, autant que possible, le dédoublement des tâches et des procédures entre la phase avant le procès et la phase pendant le procès.

Compte tenu des préoccupations exprimées par les autorités répressives concernant le haut niveau de preuve appliqué en pratique pour obtenir l'ouverture d'une enquête judiciaire, il conviendrait aussi de se pencher sur ce problème et, si nécessaire, d'adopter des mesures visant à ne pas imposer aux autorités un fardeau de la preuve excessif tout en respectant les principes du droit slovène.

Dans le cadre de leur soutien aux amendements prévus de la procédure avant procès, les examinateurs principaux recommandent d'encourager les procureurs à ouvrir, diriger et superviser activement des enquêtes criminelles et que cette nouvelle approche se reflète dans les programmes de formation et les lignes directrices destinés aux intéressés.

Les autorités répressives ont obtenu des succès considérables dans leur recours aux techniques d'enquête spéciales en vue de réunir des informations et des preuves visant des délits économiques dont la corruption transnationale et ont indiqué qu'elles utilisaient la plupart des sources de preuve classiques dans le cadre de leurs enquêtes criminelles. Certaines mesures pourraient cependant contribuer à améliorer les procédures actuelles. À cet égard, les examinateurs principaux recommandent aux autorités slovènes d'envisager sérieusement d'allonger la période maximale d'utilisation des techniques d'enquête spéciales dans le cadre d'une enquête criminelle. De plus, il conviendrait de prendre des mesures afin d'adapter les processus existants de gestion des demandes d'entraide judiciaire pour permettre aux policiers ou aux procureurs d'analyser les demandes entrantes en vue d'évaluer l'opportunité d'ouvrir une enquête séparée en Slovénie.

Il est aussi recommandé non seulement d'affecter des ressources et des compétences suffisantes — notamment en matière financière, comptable et autre — à la police et au ministère public, mais aussi d'encourager ces services à y recourir à un stade précoce de la procédure avant procès, ceci en vue de leur permettre de mieux détecter les affaires complexes de délinquance économique (dont la corruption transnationale) et d'enquêter ensuite plus efficacement.

Enfin, les examinateurs principaux recommandent d'assurer un suivi afin de vérifier si le délai de six mois (prévu par l'article 185 du Code de procédure pénale) dont dispose un juge d'instruction pour mener une enquête judiciaire n'est pas trop court, surtout dans les affaires compliquées. L'évaluation devrait inclure des statistiques sur le nombre de cas de délinquance économique — y

compris les cas de corruption transnationale — dans lesquels le président du tribunal a refusé d'accorder une prorogation du délai, provoquant ainsi la clôture de l'enquête judiciaire.

b. Entraide judiciaire et extradition

(i) Entraide judiciaire

120. Le système slovène de traitement des demandes d'entraide mutuelle entrantes émanant d'autorités étrangères est essentiellement souple et réactif. En Slovénie, l'entraide judiciaire en matière pénale est surtout régie par des traités et par les dispositions du Code de procédure pénale. Le pays est partie à plusieurs traités dans ce domaine dont : la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 et son Protocole additionnel et plusieurs traités bilatéraux⁷⁰. En ce qui concerne les matières civile et commerciale, l'entraide judiciaire est régie par le Code de procédure civile en conjonction avec les traités ou, en l'absence de traité, sur la base du principe de réciprocité.

121. Le Code de procédure pénale prévoit que l'entraide judiciaire est possible pour les infractions pénales passibles d'extradition, c'est-à-dire uniquement dans les instances prévues par des traités internationaux liant la Slovénie. Les autorités signalent qu'en l'absence de traité international ayant force obligatoire, le tribunal compétent, lorsqu'il reçoit une demande d'entraide, doit consulter le ministère de la Justice pour décider s'il convient ou pas de donner suite. La double incrimination est une condition indispensable à l'acceptation d'une demande d'entraide judiciaire par la Slovénie. Les autorités slovènes expliquent qu'en vertu de l'article 8 de la Constitution, les traités internationaux ratifiés et publiés sont directement applicables. C'est pourquoi, elles considèrent la Convention comme une base suffisante pour estimer que la condition de double incrimination est réputée remplie dès lors qu'une autre Partie formule une demande d'entraide visant une infraction entrant dans le champ d'application de cet instrument.

122. Les autorités slovènes ont confirmé que des mesures coercitives et non coercitives peuvent être utilisées pour répondre à une demande d'entraide judiciaire en cas de nécessité, y compris la remise de documents, des auditions, des perquisitions menées dans le but de récupérer des éléments de preuve, des saisies et l'exécution de tous les actes d'enquête prévus dans le Code de procédure pénale. En ce qui concerne l'obtention d'informations confidentielles auprès des banques, les autorités slovènes ont déclaré qu'en raison de l'applicabilité directe de la Convention en droit, un tribunal ne peut pas refuser de répondre à une demande d'entraide émanant d'une autre Partie en invoquant le secret bancaire, concernant les infractions entrant dans le champ d'application de cet instrument. La procédure permettant d'obtenir des informations bancaires sur les opérations, les comptes, etc. dans l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire est essentiellement la même que celle utilisée dans le cadre d'une enquête nationale et, en particulier, requiert le rendu par un juge d'instruction — sur demande du procureur — d'une ordonnance intimant à la banque concernée de communiquer les informations nécessaires.

123. Les demandes d'entraide judiciaire entrantes sont reçues et exécutées par des autorités judiciaires compétentes (tribunaux de district), en général par l'intermédiaire du ministère de la Justice ou, plus rarement, des canaux diplomatiques, du ministère de l'Intérieur, du Bureau pour la prévention du blanchiment des capitaux ou bien directement. Les demandes d'entraide judiciaire sortantes sont formulées par l'autorité judiciaire — à savoir un tribunal ou un procureur — sollicitant l'aide d'instances étrangères. Les autorités ont confirmé pendant la mission sur place que la Slovénie n'avait reçu aucune demande d'entraide judiciaire visant une infraction de corruption transnationale et n'avait pas non plus adressé de demande visant

⁷⁰ Des accords bilatéraux ont été conclus avec les États suivants : Algérie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, ex-République yougoslave de Macédoine, France, Grèce, Hongrie, Iraq, Mongolie, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Russie et Turquie.

l'infraction de corruption transnationale telle qu'elle est définie dans son Code pénal. Bien que n'ayant identifié aucun obstacle majeur à l'exécution des demandes d'entraide judiciaire visant des personnes physiques ou morales, les examinateurs principaux ont entendu certaines autorités répressives faire part de leurs préoccupations concernant l'obtention d'informations en provenance d'institutions financières en temps opportun et sous une forme utile ; il se pourrait cependant que ce grief reflète une frustration plus globale concernant la nature des processus d'entraide judiciaire en général, plutôt qu'un problème inhérent à la Slovénie. Néanmoins, les autorités répressives rencontrées lors de la mission sur place ont souligné qu'elles avaient cherché à nouer des liens internationaux directs avec des homologues étrangers, en dehors des processus formels d'entraide judiciaire, afin de faciliter l'échange d'information et de favoriser la coopération dans les enquêtes visant des infractions graves⁷¹. Le fait demeure que l'entraide judiciaire constitue toujours un mécanisme majeur d'échange formel d'information entre autorités et notamment de preuves recevables en matière pénale.

(ii) *Extradition*

124. L'extradition de Slovénie n'est possible que dans les instances prévues par les traités internationaux liant la Slovénie⁷². La Slovénie est Partie à la Convention européenne d'extradition ainsi qu'à ses deux protocoles, à la Décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen, à deux traités bilatéraux conclus avec cinq pays Parties à la Convention⁷³ et à des traités bilatéraux conclus avec d'autres pays⁷⁴. En l'absence de traité d'extradition avec une autre Partie à la Convention, les autorités slovènes ont déclaré pendant la Phase 1 que la Convention et le Code de procédure pénale constituent la base de l'extradition, chaque cas devant être examiné séparément par le tribunal compétent. L'article 8 de la Constitution de Slovénie est cité dans ce contexte, dans la mesure où il permet l'application directe des traités dans le système de droit slovène. Ce point de vue est maintenu par les autorités slovènes, abstraction faite de l'application de l'article 153(4) de la Constitution qui dispose que « les différents actes et actions des autorités de l'État ... doivent être fondés sur une loi ou un règlement adopté conformément à une loi ». L'application directe de la Convention n'a pas été confirmée en pratique.

125. Le processus d'extradition est régi par le Code de procédure pénale, sauf disposition contraire d'un traité international. Ce Code pose plusieurs conditions dont : la double incrimination et la nationalité étrangère de l'auteur de l'infraction. Selon les autorités slovènes, la condition de double incrimination est réputée remplie dès lors que l'infraction pénale pour laquelle l'extradition est requise entre dans le champ d'application de l'article 1 de la Convention. En ce qui concerne la nationalité de l'auteur de l'infraction, la Slovénie ne peut — en vertu de sa Constitution — extraditer ses propres ressortissants que vers un autre État membre de l'UE⁷⁵. La Convention impose à toute Partie rejetant une demande d'extradition d'une personne

⁷¹ Cette coopération entre les autorités répressives et les autorités judiciaires s'établit normalement dans le cadre d'accords bilatéraux conclus par la Slovénie avec un autre État. Elle peut aussi se fonder sur le principe de la réciprocité.

⁷² Cette condition est énoncée à l'article 521(2) du Code de procédure pénale. En outre, l'article 530(2) dispose que le ministre de la Justice n'autorise pas l'extradition d'un étranger en l'absence de traité international avec le pays qui présente la demande d'extradition.

⁷³ Les Parties à la Convention avec lesquelles des traités d'extradition ont été conclus sont : l'Australie, la Bulgarie, les États-Unis d'Amérique, la Suisse et la Turquie.

⁷⁴ Les autres États (non Parties à la Convention) avec lesquels des traités d'extradition ont été conclus incluent : l'Albanie, la Croatie, l'ex-république yougoslave de Macédoine, l'Iraq, la Mongolie, la Roumanie et la Russie.

⁷⁵ L'article 47 de la Constitution de Slovénie se lit comme suit : « Aucun citoyen slovène ne peut être extradé ou remis, à moins que l'obligation d'extraditer ou de remettre ne résulte d'un traité par lequel la Slovénie (...) a transféré l'exercice d'une partie de ses droits souverains à une organisation internationale. »

pour corruption d'un agent public étranger au seul motif que cette personne est son ressortissant l'obligation de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes aux fins de poursuites⁷⁶. La loi slovène est moins catégorique. Les autorités slovènes ont la faculté de poursuivre des ressortissants du pays (ou des résidents permanents) pour une infraction pénale commise dans un pays étranger, à la demande de ce dernier, mais elles n'y sont pas tenues. Néanmoins, les autorités maintiennent que la Slovénie poursuit ses ressortissants dans des circonstances où l'extradition est refusée.

126. Le ministre de la Justice jouit d'un certain pouvoir discrétionnaire d'extradition d'une personne réclamée par un pays étranger, sauf dans les cas relevant du mandat d'arrêt européen (qui ne confère aucun pouvoir de ce type). En général, le processus d'extradition prévoit une instruction préliminaire par un juge d'instruction suivie, si nécessaire, du rassemblement d'informations supplémentaires afin de déterminer s'il existe des motifs suffisants d'extradition. L'affaire est ensuite déférée à un collège de trois juges qui doit arrêter une décision. Si le tribunal rejette la demande d'extradition, la décision est transmise au ministère des Affaires étrangères à charge pour celui-ci de notifier les autorités étrangères. Si le tribunal estime que les conditions d'une extradition sont réunies, il informe le ministre de la Justice qui prend la décision définitive, sauf si l'affaire relève du Mandat d'arrêt européen. Le ministre peut refuser l'extradition si l'infraction pénale est passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois ans ou si le pays étranger a infligé une peine d'emprisonnement n'excédant pas un an pour la même infraction. Il convient de noter que le pouvoir discrétionnaire du ministre à cet égard est plus limité que celui de ses homologues dans certains autres États Parties à la Convention.

Commentaire

La Slovénie dispose d'un système bien développé de gestion des demandes d'entraide judiciaire et d'extradition en matière pénale.

Les procédures mises en place en Slovénie pour traiter les demandes d'entraide judiciaire entrantes émanant de l'étranger semblent souples et réactives. Bien que le secret bancaire ne soit pas identifié comme un obstacle à l'obtention d'informations en vue d'exécuter une demande d'entraide, les autorités répressives ont souligné certaines préoccupations concernant le retard avec lequel les institutions financières répondent parfois aux demandes de renseignements et l'utilité des renseignements fournis par ces entités.

En ce qui concerne l'extradition, les examinateurs principaux recommandent un suivi pour garantir que la Slovénie poursuit ses ressortissants lorsque l'extradition est refusée, en accord avec l'article 10(3) de la Convention et aussi pour confirmer que, en droit slovène, lorsqu'il n'existe pas de traité d'extradition entre la Slovénie et une autre Partie à la Convention, la Convention combinée au Code de procédure pénale constitue le fondement de l'extradition.

3. Poursuites

a. Poursuites obligatoires

127. L'infraction de corruption transnationale fait l'objet de poursuites d'office en droit slovène, de sorte que le procureur est tenu d'engager des poursuites pénales en présence de soupçons raisonnables d'une commission de l'infraction. Il est du devoir des procureurs slovènes d'intenter des poursuites et d'exécuter d'autres actes de procédure pénale au nom de l'État.

⁷⁶ Voir l'article 10(3) de la Convention.

b. Motifs d'empêchement ou d'abandon de la procédure

(i) Abandon de la procédure

128. Malgré le principe des poursuites obligatoires, le Code de procédure pénale permet dans certaines circonstances au procureur d'abandonner les poursuites à n'importe quelle phase de la procédure avant procès. En particulier, il peut rejeter un rapport criminel soumis par la police au stade de l'enquête avant procès s'il estime qu'aucune infraction n'a été commise, si l'acte a fait l'objet d'une prescription, d'une amnistie ou d'une grâce ou bien si aucun soupçon raisonnable ne pèse sur le suspect⁷⁷. Le procureur peut aussi, à la suite d'une enquête judiciaire, s'abstenir de poursuivre pour les mêmes motifs. En tout état de cause, la décision et ses motifs doivent être notifiés à la partie lésée. La victime a le droit de continuer les poursuites pénales à titre privé.

129. Dans certaines situations définies, le procureur peut décider d'abandonner formellement les poursuites dans des circonstances où, en vertu du Code pénal, le tribunal peut ou doit accorder une dispense de peine et où le procureur — au vu des circonstances de l'espèce — estime qu'une simple condamnation non assortie d'une peine pénale ne se justifie pas⁷⁸. La dispense de peine est possible seulement lorsqu'elle est expressément prévue par la loi. En ce qui concerne l'infraction de corruption transnationale, l'article 268(3) du Code pénal sur l'exemption de peine pour « repentir réel » est considéré comme une dispense de peine. À cet égard, l'article 268(3) s'applique uniquement lorsque l'auteur remet le pot-de-vin à la demande de l'agent public et signale ensuite l'infraction — avant qu'elle ne soit découverte (ou avant de savoir qu'elle l'a été) — aux autorités⁷⁹. Le ministère public a expliqué que, dans la pratique, l'abandon intervient dans les affaires les moins graves comme par exemple les accidents de voiture. Plusieurs garanties entourent la décision d'abandon des poursuites et il faut notamment qu'un procureur principal signe une demande en ce sens émanant du procureur chargé du dossier. Une autre garantie tient à l'obligation de notifier normalement la décision à la partie lésée qui est fondée dans ce cas à continuer seule la procédure en vertu de l'article 19 du Code pénal. Un procureur principal a indiqué que cette disposition ne serait tout simplement pas utilisée par les procureurs dans les affaires de corruption transnationale, compte tenu de la gravité de l'infraction.

130. Le Code de procédure pénale permet aussi de suspendre les poursuites voire de les transformer en procédure de règlement. En ce qui concerne la suspension, le ministère public a déclaré que cette option supposait, conformément au Code, l'accord de la partie lésée et la satisfaction de plusieurs autres conditions. De même, toute proposition de règlement à la partie accusée suppose l'accord préalable de la partie lésée. Le ministère public a répété que ces dispositions n'étant pas appliquées aux infractions graves, elles ne sauraient être invoquées dans le cadre d'une affaire de corruption transnationale. De plus, sur le plan juridique, une infraction de corruption transnationale ne remplirait même pas, techniquement, les conditions requises pour accorder une suspension ou permettre un règlement en raison de l'absence d'une partie lésée en mesure de donner son consentement.

(ii) Immunités

131. Dans le système juridique slovène, les membres du Parlement et de l'appareil judiciaire jouissent de certaines immunités de poursuites pénales, telles qu'elles sont prévues par la Constitution. À cet égard, les députés de l'Assemblée nationale ainsi que les membres du Conseil national ne peuvent pas voir leur responsabilité pénale engagée au titre des opinions ou des votes qu'ils auraient exprimés pendant les

⁷⁷ Voir l'article 161 du Code de procédure pénale.

⁷⁸ Voir l'article 163 du Code de procédure pénale.

⁷⁹ La disposition relative au « repentir réel » est examinée dans la section C.4.c.i. du présent rapport.

sessions du Parlement ou de ses organes de travail. De même, les membres de l'appareil judiciaire ne peuvent pas être tenus responsables d'une opinion exprimée dans le cadre de l'adoption d'une décision par un tribunal. Les autorités slovènes qualifient ce type d'immunité de « professionnelle » dans la mesure où elle est directement liée aux fonctions de son bénéficiaire. Par exemple, un juge soupçonné d'avoir commis une infraction pénale dans l'exercice de son mandat judiciaire (y compris l'acceptation d'un pot-de-vin lié à une affaire pendante devant le tribunal) ne peut pas être placé en détention ou faire l'objet d'une procédure pénale sans le consentement de l'Assemblée nationale.

132. Une immunité plus large, dite « non professionnelle », est également accordée par la Constitution aux parlementaires et aux juges de la Cour constitutionnelle. Lorsqu'elle est invoquée par son bénéficiaire, celui-ci ne peut faire l'objet de poursuites pénales qu'avec le consentement de l'Assemblée nationale⁸⁰ ou, le cas échéant, du Conseil national⁸¹, à moins d'avoir été appréhendé en flagrant délit pour une infraction passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à cinq ans. Toutefois, même lorsque le bénéficiaire n'invoque pas son immunité ou a été appréhendé en flagrant délit pour une infraction passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à cinq ans, cette immunité peut encore être maintenue⁸².

133. Les examinateurs principaux voudraient déterminer si les immunités disponibles sont trop larges et, partant, risquent de porter atteinte à la crédibilité et à l'autorité des charges et des institutions qu'elles sont censées protéger. Dans les affaires pénales où l'immunité s'applique, un procureur ne peut pas obtenir une ordonnance judiciaire l'autorisant à ouvrir une enquête ou à déposer un acte d'accusation sans avoir d'abord obtenu l'autorisation de l'Assemblée nationale ou du Conseil national et produit la preuve de cette autorisation⁸³. Cependant, des procureurs ont fait remarquer que la loi n'empêche pas la réunion initiale de preuves par le ministère public. Ces procureurs ont indiqué qu'en pratique l'invocation de l'immunité est rarissime et ne saurait empêcher des poursuites dans un cas de corruption transnationale. De fait, dans les affaires impliquant des parlementaires, il a été déclaré que les dispositions prévoyant une immunité ne sont généralement pas invoquées. Néanmoins, le risque subsiste de voir les immunités gêner les poursuites, l'enquête et le règlement judiciaire dans les affaires relevant de la corruption transnationale et des infractions connexes.

134. Les examinateurs principaux estiment qu'un système basé sur l'immunité fonctionnelle, c'est-à-dire couvrant uniquement les actes effectués par le bénéficiaire dans le cadre de l'exercice de sa charge serait suffisant pour assurer son indépendance et le protéger contre les poursuites infondées ou malveillantes liées à l'accomplissement de ses devoirs. Pendant la Phase 1, les autorités slovènes avaient indiqué que 20 parlementaires avaient formellement lancé en 2004 un processus visant à abolir l'immunité non professionnelle dans la Constitution. De plus, la Commission pour la prévention de la corruption a préparé une série de lignes directrices visant à aider les parlementaires à décider s'il convient ou pas de lever une immunité. Ces lignes directrices sont rédigées de manière à limiter l'immunité aux actions étroitement et directement liées à l'exercice de sa charge par le bénéficiaire. Au moment de la mission sur place, aucune de ces initiatives n'avait pu être mise en œuvre, même si la Slovénie avait signalé l'adoption des lignes directrices par le Conseil national.

⁸⁰ L'Assemblée nationale est l'organe responsable de l'octroi d'une immunité aux membres de l'Assemblée nationale et aux juges. Voir la Constitution de la République de Slovénie, articles 83, 134 et 167.

⁸¹ Le Conseil national est l'organe responsable de l'octroi d'une immunité aux membres du Conseil national. Voir la Constitution de la République de Slovénie, article 100.

⁸² Voir, en particulier, l'article 83(3) de la Constitution de la République de Slovénie concernant les députés de l'Assemblée nationale. Les mêmes conditions s'appliquent aux membres du Conseil national (article 100) et aux juges de la Cour constitutionnelle (article 167).

⁸³ Voir l'article 136 du Code de procédure pénale.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent aux autorités slovènes de prendre des mesures, dans le cadre des principes constitutionnels de l'État, visant à assurer que l'immunité de poursuites pénales dont bénéficient les titulaires de certaines fonctions ne gêne pas les poursuites, l'enquête et le règlement judiciaire dans les affaires relevant de la corruption transnationale et des infractions connexes. Ces mesures pourraient inclure l'adoption de lignes directrices établissant des critères clairs de levée de l'immunité des bénéficiaires, surtout en ce qui concerne l'immunité non professionnelle.

Le recours au pouvoir de suspendre, d'abandonner des poursuites pénales ou de les arrêter dans le cadre d'un accord négocié en vertu du Code pénal devrait être contrôlé pour vérifier qu'il n'est pas appliqué en pratique dans les affaires de corruption y compris transnationale.

c. Compétence

(i) Compétence territoriale

135. Les règles de l'établissement de la compétence territoriale sont énoncées aux articles 10 et 120 du Code pénal⁸⁴. Le cadre légal déterminant la compétence ne précise pas explicitement si les règles relatives à l'établissement de la compétence territoriale couvrent les infractions commises en partie seulement en Slovénie, mais les autorités slovènes ont indiqué qu'il est possible d'établir la compétence lorsque l'infraction de corruption est commise en partie sur le territoire national (par exemple lorsque l'offre ou la promesse d'un pot-de-vin est transmise par un appel téléphonique ou un message électronique provenant de Slovénie). Aucune jurisprudence n'étaye cette interprétation. Il convient également de noter que l'autorisation du ministère de la Justice de Slovénie est requise pour établir la compétence territoriale slovène lorsqu'une procédure pénale a déjà été engagée ou abandonnée dans un pays tiers (article 124.1 du Code pénal).

(ii) Compétence fondée sur la nationalité

136. L'article 122 du Code pénal énonce le principe de la compétence fondée sur la nationalité pour toutes les infractions, pourvu que la condition de double incrimination soit remplie (article 124.3 du Code pénal). Pendant la Phase 1, la Slovénie avait indiqué que cette exigence était entendue au sens large (« le comportement de l'auteur de l'infraction doit constituer une infraction dans le pays où il a eu lieu et non pas spécifiquement une infraction de corruption d'agent public étranger »). Les autorités slovènes avaient aussi indiqué que le cas serait couvert en cas d'octroi d'un pot-de-vin par un ressortissant slovène à un agent public d'un pays A intervenant dans un pays B, lorsque le pays B n'incrimine pas la corruption d'agents publics étrangers pour autant que le pays B punisse la corruption d'agents publics nationaux (voir aussi le rapport de Phase 1, pages 22 et 23). Au moment de l'évaluation de Phase 2, aucune jurisprudence n'était encore cette interprétation extensive de l'exigence de double incrimination. Il convient également de noter que le Code pénal est applicable à tout ressortissant étranger ayant commis, dans un pays étranger, une infraction pénale contre un pays tiers ou un ressortissant de ce dernier, avant d'être appréhendé en République de Slovénie sans être par la suite extradé à l'étranger, pourvu que l'infraction concernée soit passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans en vertu du Code pénal slovène. Dans ces cas, le tribunal ne peut pas infliger à l'auteur de l'infraction une peine plus lourde que celle prescrite par la loi du pays où l'infraction a été commise (article 123 du Code pénal).

⁸⁴ Le cadre légal de la compétence, tel qu'il est décrit en détail aux pages 22 à 24 du rapport de Phase 1, n'a pas changé depuis l'évaluation de Phase 1.

(iii) Compétence : personnes morales

137. En vertu de l'article 3(1) de la Loi relative à la responsabilité des personnes morales en matière d'infractions, les personnes morales slovènes et étrangères peuvent être tenues responsables d'infractions pénales commises en Slovénie. Les examinateurs principaux relèvent que, dans ce cas également, la question de l'étendue du lien territorial requis pour permettre l'application de cette règle d'attribution de compétence reste ouverte. Dans certaines circonstances, des personnes morales slovènes peuvent aussi être reconnues coupables d'infractions pénales commises entièrement à l'étranger dès lors que ces infractions sont commises « contre la République de Slovénie, un de ses citoyens ou une personne morale slovène » (paragraphe 2) ou bien « contre un État étranger, un citoyen étranger ou une personne morale étrangère » (paragraphe 3) ; il semble cependant que ces dispositions n'aient jamais été utilisées. Il convient également de noter que la Slovénie a indiqué ne détenir aucune information sur la question de savoir si une société mère basée en Slovénie a jamais été poursuivie pour des actes commis par ses filiales à l'étranger.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent au Groupe de travail de suivre la question de l'application de la compétence territoriale et de la compétence fondée sur la nationalité concernant les infractions commises pour tout ou partie à l'étranger, surtout en ce qui concerne les procédures engagées contre des personnes morales.

d. Prescription

138. En vertu de l'article 111 du Code pénal, le délai de prescription pour les infractions de corruption transnationale commises dans le but d'obtenir un « acte irrégulier » (article 268.1 du Code pénal) ou un « acte régulier » (article 268.2 du Code pénal) est de cinq ans à compter du jour de la commission de l'infraction. Le délai de prescription peut cesser de courir et être suspendu mais, dans tous les cas, il devient absolument impossible d'engager des poursuites lorsqu'une période équivalant au double du délai de prescription — c'est-à-dire dix ans pour un acte de corruption transnationale — s'est écoulée (article 112 du Code pénal). Le délai de prescription peut être interrompu (un nouveau délai commence alors à courir) par tout acte de procédure effectué pour engager les poursuites pénales. En ce qui concerne la suspension du délai de prescription, les autorités ont indiqué que, selon la jurisprudence, la suspension dure aussi longtemps que : l'auteur n'est pas identifié (étant donné que les poursuites pénales ne peuvent être engagées que contre une personne spécifique) ; des immunités s'appliquent ; ou l'article 179 du Code de procédure pénale prévaut (par exemple, parce que l'accusé est inapte à subir son procès pour cause de maladie). Les autorités slovènes ont rappelé que les délais de prescription applicables, compte tenu des possibilités d'interruption et de prorogation, ne posent pas de grands problèmes dans les enquêtes visant des délits complexes ; elles ont aussi signalé l'absence de toute affaire dans laquelle une enquête pour fraude ou corruption aurait dû être interrompue en raison de l'expiration d'un délai de prescription. Pour plus de détails sur les questions relatives au délai dont dispose un juge d'instruction pour mener une enquête judiciaire, voir plus haut la section C.2.a.i.

4. Infraction de corruption d'agents publics étrangers**a. Généralités**

139. Bien que n'ayant ratifié la Convention qu'en 2001, la Slovénie avait introduit dès mars 1999 l'infraction de corruption d'agents publics étrangers dans son Code pénal. Pour ce faire, le Parlement avait été invité non pas à voter un nouvel article mais un élargissement de la définition du terme « agent public » afin qu'il englobe les agents étrangers en plus des agents nationaux. La corruption active d'agents nationaux et étrangers est donc couverte par le même article (article 268 du Code pénal, Corruption active) et les deux

types d'agents sont définis dans l'article 126.2 du Code pénal. Des modifications supplémentaires au Code pénal ont été adoptés en 2004 afin de préciser la définition des agents publics (notamment en veillant à ce que tous les membres des assemblées locales et les agents de l'ensemble des organisations internationales soient couverts), d'introduire la notion de « tiers bénéficiaires » et d'alourdir les sanctions.

b. Éléments de l'infraction

(i) Définition d'un agent public étranger

140. La définition d'un « agent public » à l'article 126.2 du Code pénal couvre les agents publics nationaux dans les alinéas 1, 2, 3 et 4 tandis que les alinéas 5, 6 et 7 visent les agents publics étrangers et internationaux. L'alinéa 5 prévoit qu'un agent public étranger (« une personne exerçant dans un pays étranger un mandat législatif, exécutif ou judiciaire ou toute autre fonction officielle à quelque niveau que ce soit ») est inclus dans la définition du terme « agent public », à condition de remplir les critères servant à définir un agent public national, tels qu'ils sont énumérés aux alinéas 1, 2 ou 3⁸⁵. L'alinéa 1 couvre les personnes exerçant un mandat électif ainsi que les membres des collectivités locales et régionales ; l'alinéa 2 couvre toute personne « exerçant des fonctions officielles ou exerçant une fonction publique pour des organes de l'État » et l'alinéa 3 couvre « toute autre personne exerçant des fonctions officielles autorisées par la loi, par un règlement ou par un contrat ou un accord d'arbitrage intervenu en vertu de la loi ».

141. Pendant la mission sur place, des procureurs ont indiqué qu'ils ne s'attendaient pas, dans la plupart des affaires de corruption transnationale, à se heurter à des difficultés pour prouver qu'une personne détenant un mandat législatif, administratif ou judiciaire (ou toute autre personne exerçant une fonction publique) dans un pays étranger remplit les critères énumérés aux alinéas 1, 2 ou 3 de l'article 126.2 du Code pénal. Les examinateurs principaux reconnaissent que ces critères généraux semblent couvrir tous les types d'agents publics définis à l'article 1(4) de la Convention. Ils relèvent aussi, cependant, que la définition du terme « agent public » en droit slovène, contrairement à celle de la Convention, se concentre sur des critères fonctionnels et ne contient pas de liste de mandats (sauf des mandats législatifs) et que l'alinéa 3 de l'article 126.2 de ce Code mentionne explicitement la loi du pays de l'agent public, dans la mesure où il définit les agents publics sur la base de leurs fonctions officielles telles qu'elles sont définies par la loi ou par contrat (alors que la Convention ne prévoit pas un renvoi aussi explicite à la législation du pays de l'agent public étranger). Mais surtout, d'aucuns ont fait part de leur préoccupation de voir les agents publics de pays non reconnus internationalement, de territoires autonomes ou de territoires douaniers distincts (voir le Commentaire 18 et le rapport de Phase 1, pages 7 à 9 et 39 à 40) exclus du champ de la définition slovène des agents publics étrangers. Par exemple, lors des discussions tenues pendant la mission, la question de savoir si les agents publics des institutions de l'administration autonome provisoire du Kosovo étaient couverts n'a pas pu être tranchée⁸⁶. De plus, les autorités slovènes ont indiqué qu'une personne exerçant une fonction publique pour une entreprise publique étrangère n'est couverte par la définition que si cette entreprise s'est vu déléguer une part de l'autorité publique en vertu de la législation de son pays d'origine et si l'acte de l'intéressé (accompli en échange d'un pot-de-vin) se fonde sur une autorisation ou une obligation découlant explicitement de cette législation⁸⁷. Les examinateurs principaux

⁸⁵ L'alinéa 6 dispose que les fonctionnaires sont couverts, à condition de remplir la même condition et l'alinéa 7 couvre les agents publics des tribunaux internationaux.

⁸⁶ Il convient de noter que la Slovénie est un acteur économique important au Kosovo (par exemple, la société nationale de télécommunication slovène est devenue propriétaire, en 2006, du plus grand fournisseur d'accès Internet du Kosovo).

⁸⁷ Voir le rapport de Phase 1, page 8. Les personnes travaillant dans des entreprises publiques ne sont pas explicitement couvertes par la définition des agents publics énoncée à l'article 126(2) du Code pénal.

sont préoccupés par le conflit entre cette approche et le Commentaire 14 selon lequel les personnes exerçant une fonction publique pour « toute entreprise, quelle que soit sa forme juridique, sur laquelle un ou plusieurs États peuvent, directement ou indirectement, exercer une influence »⁸⁸ sont couvertes par la définition slovène des agents publics étrangers.

142. Pendant la Phase 1, des préoccupations avaient aussi été exprimées concernant le fait qu'en pratique, pour déterminer si la personne corrompue est un agent public, un « double critère » était appliqué (conformité à la définition des agents publics de la loi slovène et de la loi du pays étranger concerné), ce qui contraignait à formuler une demande d'entraide judiciaire pour vérifier ce dernier point à moins que la nature publique des fonctions exercées par le ressortissant étranger ne soit évidente. Pendant la Phase 2, des procureurs et des avocats slovènes ont tenu à rassurer les examinateurs principaux en indiquant que l'alinéa 2 peut servir de critère « fourre-tout » et que, dans la majorité des cas, une demande d'entraide ou la preuve que l'agent officiel est considéré comme tel en vertu de la législation de son pays devient donc superflue. Toutefois, un agent du ministère de la Justice et un juge ont exprimé une opinion légèrement divergente : ils pensent que la loi du pays de l'agent officiel étranger devrait être examinée dans la plupart des cas afin de prouver que les critères posés par les alinéas 1, 2 ou 3 sont remplis. Tout en constatant l'absence d'expérience concrète dans ce domaine et en admettant que cette question diffère de celle de savoir si la définition légale des agents publics est explicitement non autonome par rapport à la loi étrangère, ils craignent de voir les procureurs slovènes contraints de prouver qu'un « double critère » est rempli en établissant le statut d'une personne corrompue (à savoir la conformité de ce statut à la définition des agents publics de la loi slovène et de la loi du pays étranger concerné).

(ii) *Corruption par le biais d'intermédiaires*

143. Contrairement à l'article 1.1 de la Convention, l'article 268 ne prévoit pas que l'infraction puisse être commise par des intermédiaires. Pendant la Phase 1, les autorités slovènes avaient déclaré que les personnes qui commettent un acte de corruption en ayant recours à des intermédiaires sont passibles de sanctions en vertu du droit slovène, sans pouvoir étayer cette interprétation par une jurisprudence. Dans leurs réponses au questionnaire de Phase 2, les mêmes autorités ont indiqué « qu'il n'y avait eu aucune affaire » dans laquelle une condamnation avait été prononcée contre un corrupteur ayant recouru à un intermédiaire pour commettre l'infraction. La Slovénie avance aussi que la corruption par le biais d'intermédiaires pourrait être couverte par l'article 269a du Code pénal (trafic d'influence). Or, cet argument soulève des préoccupations liées au fait que, dans certains cas, l'intermédiaire est simplement un moyen d'acheminer le pot-de-vin et non un colporteur d'influence. Pendant la mission sur place, les autorités slovènes ont indiqué qu'en pareil cas les règles de participation à une infraction pénale posées dans la section générale du Code pénal pourraient être invoquées pour faire condamner le corrupteur présumé, à condition que celui-ci ait nourri des intentions suffisamment précises. Les examinateurs principaux craignent cependant que, dans les cas où l'intermédiaire est le simple instrument inconscient du corrupteur, il s'avère impossible d'établir que ce dernier a incité ou a participé à l'infraction pénale de corruption (à laquelle l'intermédiaire n'a pas participé consciemment).

(iii) *Actes de corruption commis par un agent public en dehors des compétences conférées à celui-ci*

144. L'article 268 du Code pénal couvre uniquement la corruption visant à obtenir la commission d'actes ou d'omissions par l'agent public « dans le cadre de ses pouvoirs officiels », c'est-à-dire la commission d'actes ou d'omissions entrant dans ses compétences officielles. L'article 1 de la Convention a

⁸⁸

Cette condition est réputée satisfaite notamment lorsque le ou les gouvernements détiennent la majorité du capital souscrit d'une entreprise, lorsqu'ils disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise ou lorsqu'ils peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise (voir le Commentaire 14).

une portée plus large dans la mesure où il couvre les actes et les omissions « dans l'exécution de fonctions officielles », y compris les actes qui ne relèvent pas nécessairement des compétences officielles précises de l'intéressé. L'article 1(4)(c) indique en outre que ceci inclut « toute utilisation qui est faite de la position officielle de l'agent public, que cette utilisation relève ou non des compétences conférées à cet agent ». Le fait que l'article 268 du Code pénal vise uniquement la corruption ayant pour but d'inciter l'agent public à commettre un « acte officiel » renforce l'impression que l'article 1 de la Convention est plus large⁸⁹.

145. Deux exemples prouvent clairement que certains actes seraient couverts par l'article 1 de la Convention mais pas par l'article 268 du Code pénal : (i) le cas d'une personne versant de l'argent à un haut fonctionnaire d'un gouvernement étranger afin que celui-ci exploite sa fonction — bien qu'en intervenant en dehors de ses compétences — pour inciter un autre agent public étranger à accorder un contrat à l'entreprise de l'intéressé ; et (ii) le cas d'une personne versant de l'argent à un agent public étranger afin d'obtenir et de divulguer des informations confidentielles extraites de dossiers ne se trouvant pas dans son service et gérées par un autre agent public étranger (par exemple des renseignements sur la soumission d'un concurrent). La Slovénie a indiqué que le premier cas pourrait être couvert par l'infraction de trafic d'influence (article 269a du Code pénal) et que le second pourrait constituer une infraction de sollicitation criminelle (article 26 du Code pénal) d'une infraction d'abus de pouvoir (article 261 du Code pénal) par l'agent public étranger⁹⁰.

146. Les examinateurs principaux n'ont pas été totalement convaincus par les explications fournies, en particulier en ce qui concerne le second exemple. Ils constatent que cette approche pourrait soulever des problèmes, notamment au cas où : (i) l'accusé ferait valoir que le pot-de-vin a été sollicité par l'agent public étranger et n'a pas été versé à l'instigation du corrupteur slovène actif ; (ii) il s'avérerait nécessaire de prouver que le comportement de l'agent public étranger constituait en fait un abus de pouvoir dans son propre pays ; et (iii) il serait impossible de contacter l'agent public étranger dans le cadre de l'enquête⁹¹. Ces préoccupations sont partagées par certains avocats rencontrés pendant la mission sur place qui ont indiqué n'avoir jamais entendu parler de poursuites intentées contre une personne physique ou morale (pour avoir incité un agent public à manquer à ses devoirs) en l'absence de l'agent concerné et qu'une telle procédure poserait sans aucun doute des problèmes pratiques.

147. Le fait que l'article 268 du Code pénal se limite à la corruption en vue d'obtenir de l'agent public qu'il agisse dans le cadre de ses fonctions officielles soulève également la question de l'étendue de la dépendance de l'infraction à l'égard du droit étranger. De fait, pendant la mission sur place et dans leurs réponses au questionnaire de Phase 2, les autorités slovènes ont confirmé que, pour obtenir une condamnation du corrupteur actif dans un cas de corruption transnationale, il faut une preuve émanant du

⁸⁹ Ces points ayant déjà soulevé des préoccupations pendant la Phase 1, le Groupe avait recommandé qu'ils fassent l'objet d'un suivi pendant la Phase 2 (voir le rapport de Phase 1, pages 10, 11 et 40).

⁹⁰ L'article 26 du Code pénal prévoit que « toute personne qui demande intentionnellement à une autre personne de commettre une infraction sera punie comme si elle avait elle-même commis l'infraction » ; et que toute personne incitant une autre à commettre une infraction passible d'une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement sera punie pour tentative d'infraction, y compris dans les cas où la personne sollicitée ne tente même pas de commettre l'infraction sollicitée. Le paragraphe 3 de l'article 261 du Code pénal prévoit que : « Tout agent qui, dans l'intention de procurer un avantage matériel ou immatériel à lui-même ou à un tiers, profite de sa position ou bien outrepassa les limites de ses fonctions officielles ou bien omet de s'acquitter desdites fonctions — dans des circonstances où sa conduite ne constitue pas également une autre infraction pénale — est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre trois mois et cinq ans. ».

⁹¹ Il convient également de noter que l'article 261 du Code pénal (associé à l'article 25 ou 26 du même Code) diffère sensiblement de l'article 268 en ce sens que le niveau des peines prévues par ce dernier dépend de la question de savoir si l'avantage retiré de l'infraction est un bien meuble ou immeuble.

pays de l'agent étranger de manière à délimiter le « cadre des pouvoirs officiels [de l'agent public] », et à déterminer si l'acte commis par l'intéressé constituait un « acte officiel ». Les examinateurs principaux considèrent que cette démarche n'est pas totalement conforme au Commentaire 3 de la Convention qui prévoit que, si diverses approches législatives peuvent être envisagées pour répondre à la norme de la Convention, il est « entendu que tout agent public a le devoir d'exercer son jugement ou sa marge d'appréciation de façon impartiale » et que, pour démontrer que l'intéressé assume un tel devoir, on ne saurait exiger « la preuve du droit du pays particulier de l'agent public ».

(iv) *Corruption en vue d'actes/omissions « réguliers » ou « irréguliers »*

148. En vertu de l'article 268 du Code pénal, l'infraction de corruption transnationale se divise en deux parties : le paragraphe 1 expose les éléments de l'infraction de corruption consistant à obtenir un acte ou une omission « irrégulier » (infraction passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas cinq ans et d'une amende), tandis que le paragraphe 2 expose les éléments de l'infraction de corruption consistant à obtenir un acte ou une omission « régulier » (infraction passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre six mois et trois ans, l'amende applicable aux personnes morales étant elle aussi plus légère dans ce cas de figure [pour plus de détails sur les sanctions, voir la section C.6]). Les actes de corruption commis « pour que, dans le cadre de ses pouvoirs officiels, [un] agent public effectue un acte officiel qu'il ne devrait pas effectuer ou s'abstienne d'effectuer un acte officiel qu'il devrait ou pourrait effectuer » relèvent du paragraphe 1 ; les actes de corruption commis « pour que, dans le cadre de ses pouvoirs officiels, [un] agent public effectue un acte officiel qu'il devrait ou pourrait effectuer ou s'abstienne d'effectuer un acte officiel qu'il n'effectuerait pas en tout état de cause » relèvent du paragraphe 2.

149. Pour tenter de clarifier la distinction entre les deux types d'infractions, les autorités slovènes ont indiqué que le critère permettant d'établir si une infraction a été commise au titre du paragraphe 1 ou 2, porte sur « la légalité » ou « l'illégalité » de l'acte ou de l'omission de l'agent public (dans le cadre de ses pouvoirs officiels)⁹². Les mêmes autorités font valoir en outre que la corruption visant à obtenir d'un agent public étranger qu'il use de son pouvoir discrétionnaire pour agir d'une certaine manière relève du paragraphe 2 (corruption pour un acte/une omission à caractère régulier). Par conséquent, la Slovénie a aussi indiqué qu'un pot-de-vin versé par le soumissionnaire le mieux-disant dans le cadre d'un processus d'appel d'offres serait passible de la peine moins lourde prévue par le paragraphe 2.

150. Les examinateurs principaux notent que, si la distinction entre la corruption pour un acte régulier et irrégulier semble bien établie dans le contexte national, dans les affaires de corruption transnationale elle dépendra en fin de compte — de même que la question des limites du pouvoir discrétionnaire dont jouit l'agent public étranger pour commettre des actes « réguliers » — de définitions énoncées dans le droit étranger (pendant la mission sur place, les autorités slovènes ont indiqué que la qualification de l'infraction de corruption en vue d'obtenir un acte ou une omission à caractère régulier dépend lourdement de la législation spécifique et des documents officiels du pays de l'agent corrompu). En conséquence, les examinateurs principaux déplorent certaines incertitudes concernant l'application de cette distinction aux affaires de corruption transnationale. Par exemple, nul ne sait avec certitude si un corrupteur pourrait être sanctionné en vertu des dispositions plus sévères du paragraphe 1 dans les cas où le droit étranger ne prévoit pas assez de mesures garantissant que l'agent public — pour attribuer le contrat — exercera son

⁹²

Pendant la Phase 1, pour illustrer la différence entre les deux paragraphes, les autorités slovènes avaient cité deux cas de corruption nationale réellement survenus en Slovénie : une personne qui avait corrompu un juge d'instruction pour qu'il rejette la demande d'enquête régulière et motivée d'un procureur avait été condamnée sur la base du paragraphe 1 (acte/omission à caractère irrégulier) ; une personne qui avait corrompu un agent public pour qu'il accélère (en respectant le délai légal) le traitement d'une demande de subvention valable et motivée en tout état de cause avait été condamnée sur la base du paragraphe 2 (acte/omission à caractère régulier).

jugement ou sa marge d'appréciation de façon impartiale. De fait, en pareil cas, il pourrait s'avérer difficile de prouver, sur la base du droit étranger, que l'agent public étranger a commis un acte « irrégulier » plutôt que « régulier » dans le contexte de la procédure d'attribution de marché. Cette remarque soulève la question de savoir si, contrairement aux prescriptions du Commentaire 3 de la Convention, il ne faudra pas se référer au droit étranger pour définir le devoir de l'agent public d'exercer son jugement ou sa marge d'appréciation de façon impartiale et si les règles établissant une différence entre la corruption pour des actes ou omissions réguliers et irréguliers peuvent s'appliquer aux affaires de corruption transnationale de manière suffisamment cohérente pour garantir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent aux autorités slovènes de prendre des mesures appropriées garantissant que : (i) la corruption par le biais d'un intermédiaire — y compris les cas où l'intéressé n'est qu'un simple instrument inconscient de versement du pot-de-vin — constitue la base d'une infraction de corruption transnationale au sens de l'article 1 de la Convention ; (ii) la corruption visant à obtenir de l'agent public étranger qu'il exploite ses fonctions — dans les limites ou pas de ses compétences officielles et afin que l'intéressé commette ou pas un acte « officiel » — constitue la base d'une infraction de corruption transnationale ; et que (iii) la référence au droit étranger n'est pas nécessaire pour définir le devoir de l'agent public d'exercer son jugement ou sa marge d'appréciation de façon impartiale, et par conséquent d'envisager l'abolition de la distinction — pour autant qu'elle concerne la détection des cas d'infraction transnationale et l'enquête, les poursuites et les sanctions y afférentes — entre la corruption visant à obtenir un acte ou une omission à caractère « régulier » et « irrégulier », dans la mesure où cette distinction dépend de la définition du devoir et de l'étendue du pouvoir discrétionnaire de l'agent public étranger telle qu'elle est énoncée dans un droit étranger, ainsi que des garanties érigées par ce dernier en matière d'impartialité.

Les examinateurs principaux recommandent aussi au Groupe de travail de suivre, à mesure de l'évolution concrète des affaires, la question de savoir si la définition de l'agent public étranger couvre (i) la corruption des salariés d'entreprises publiques étrangères — quelle que soit leur forme juridique — y compris celles placées sous le contrôle indirect d'un ou plusieurs gouvernements et (ii) la corruption de personnes exerçant une fonction publique pour une zone ou entité organisée (et non pas uniquement pour un État) telle qu'un territoire autonome.

c. Moyens de défense

151. La partie générale du Code pénal (articles 11 à 21) établit les causes d'irresponsabilité subjectives et objectives, y compris au titre d'une infraction de corruption (par exemple : état de nécessité, contrainte, erreur de droit, erreur de fait, etc.). Comme on l'avait indiqué pendant la Phase 1, le Code ne prévoit aucune exception pour les petits paiements de facilitation en tant que tels et les tribunaux n'ont jamais exclu l'incrimination de ces paiements dans les affaires de corruption d'agents publics slovènes. De plus, la Slovénie indique que les petits paiements de facilitation ne pourraient pas être couverts par l'article 14 du Code pénal selon lequel certaines « infractions mineures » ne constituent pas des infractions pénales.

152. Aucun moyen de défense ne concerne spécifiquement l'infraction de corruption. Toutefois, l'article 268(3) du Code pénal prévoit que le corrupteur peut être exempté de sanction par le juge (en vertu du pouvoir discrétionnaire de ce dernier) s'il a commis l'acte de corruption à la suite d'une sollicitation émanant de l'agent public et s'il l'a signalé avant que cet acte ne soit découvert ou avant de savoir que cet acte a été découvert. Cette disposition relative au « repentir réel » concernant essentiellement la non-application des sanctions et n'étant pas un moyen de défense à proprement parler, elle est analysée dans la section consacrée aux sanctions (section C.6.a.iii du rapport).

5. Responsabilité des personnes morales

a. *Établissement de la responsabilité des personnes morales*

(i) *Législation*

153. L'article 2 de la Convention impose à chaque Partie de « prendre les mesures nécessaires, conformément à ses principes juridiques, pour établir la responsabilité des personnes morales en cas de corruption d'un agent public étranger. ». Dans le système juridique slovène, l'article 33 du Code pénal prévoit que « la responsabilité d'une personne morale à l'égard d'infractions commises par leur auteur en son nom, pour son compte ou à son profit est établie par la loi ». En application de cet article, une Loi de 1999 relative à la responsabilité des personnes morales en matière d'infractions (« Loi relative à la responsabilité des personnes morales ») a été promulguée pour établir la responsabilité des personnes morales en lien avec une liste limitative d'infractions pénales dont la corruption active d'agents publics nationaux ou étrangers⁹³.

(ii) *Définition des personnes morales*

154. Les entités dont la responsabilité peut être engagée en vertu de la Loi sur la responsabilité des personnes morales sont « les personnes morales ». Bien que la loi ne définisse pas ce concept, il est clair qu'il recouvre les personnes morales nationales et étrangères, à l'exception de la République de Slovénie et des collectivités locales autonomes qui sont expressément exclues⁹⁴. Les autorités slovènes, tout en admettant l'absence de toute jurisprudence en la matière, ont indiqué que le concept de « personnes morales » doit être interprété largement. Les autorités ont réaffirmé que les personnes morales de nationalité slovène sont celles qui sont établies conformément au droit interne qui régit les conditions et les procédures d'établissement des différents types de personnes morales (par exemple la Loi sur les sociétés ou la Loi sur les associations). Elles ont déclaré que toutes les formes les plus courantes d'entités légales sont couvertes par la Loi sur la responsabilité des personnes morales, y compris les sociétés à responsabilité illimitée, les sociétés en commandite simple, les sociétés par actions, les sociétés à responsabilité limitée et aussi les fondations et autres entités à but non lucratif. En ce qui concerne les entités appartenant à l'État ou contrôlées par celui-ci, les autorités ont confirmé qu'elles étaient considérées comme des « personnes morales » pour les besoins de la Loi et n'étaient donc pas déchargées de leur responsabilité⁹⁵.

(iii) *Responsabilité des personnes morales*

155. La Loi sur la responsabilité des personnes morales établit la responsabilité de ces entités pour certaines infractions pénales définies par cette loi. Au moment de la mission sur place, aucune personne morale n'avait été condamnée pour corruption d'agent public étranger, mais une condamnation avait été prononcée pour l'infraction de blanchiment de capitaux. En vertu de la Loi, les motifs d'engagement de la responsabilité d'une personne morale sont liés à des délits commis par une personne physique, même si cet engagement n'est pas subordonné à la condamnation préalable de cette personne physique. En fait, en vertu de la Loi, une personne morale peut être considérée comme responsable même si l'auteur de l'infraction n'est pas reconnu pénalement coupable. Les infractions pénales dont une personne morale peut être

⁹³ Voir l'article 5 de la Loi de 1999 relative à la responsabilité des personnes morales en matière d'infractions.

⁹⁴ Voir l'article 2 de la Loi de 1999 relative à la responsabilité des personnes morales en matière d'infractions.

⁹⁵ L'article 2 de la Loi de 1999 relative à la responsabilité des personnes morales en matière d'infractions prévoit que les entités considérées comme relevant de la « République de Slovénie » et des collectivités locales autonomes sont déchargées de toute responsabilité au titre des dispositions de la même loi. Les autorités slovènes ont confirmé pendant la Phase 1 que la « République de Slovénie » couvre les organes de l'État, les organismes de l'administration publique, etc., mais pas les entreprises appartenant à l'État ou contrôlées par celui-ci.

reconnue responsable en vertu de la Loi sont énumérées à l'article 25 de cet instrument et incluent expressément la corruption transnationale telle qu'elle est définie à l'article 268 du Code pénal.

156. L'article 4 de la Loi confirme que la base de la responsabilité de la personne morale est liée à l'infraction pénale commise par la personne physique au nom, pour le compte ou en faveur de la personne morale. Un aspect positif de l'approche adoptée par la Loi tient à ce que la responsabilité n'est pas nécessairement restreinte aux actes de la haute direction, mais est délimitée de manière à s'appliquer au comportement de toutes les personnes (salariés, sous-traitants, agents, personnel d'une filiale, etc.) entretenant avec la personne morale une relation qui peut être basée sur l'autorité, l'obligation et l'autorisation. Le ministère public a noté que, dans la plupart des cas, selon la pratique, l'auteur réel de l'infraction est soit une personne occupant un poste de direction, soit un salarié de la personne morale responsable de l'infraction pénale.

157. En ce qui concerne les motifs d'engagement de la responsabilité d'une personne morale, l'article 4 de la Loi prévoit que, si la personne physique commet un délit couvert par la Loi, la responsabilité de la personne morale est engagée :

1. lorsque l'infraction commise consiste en l'exécution d'une décision, d'un ordre ou d'une autorisation à caractère illégal émanant des organes de direction ou de surveillance de la personne morale ;
2. lorsque les organes de direction ou de surveillance ont influencé l'auteur des actes pour qu'il commette l'infraction ou lui ont donné les moyens de la perpétrer ;
3. si elle dispose de produits de crime obtenus illégalement ou si elle fait usage d'objets obtenus au moyen d'une infraction — bien qu'une personne morale puisse aussi être reconnue coupable d'une infraction pénale en raison d'une simple négligence ;
4. si ses organes de direction ou de surveillance ont omis de procéder à la surveillance obligatoire de la légalité des actions de leurs employés subordonnés.

158. Les concepts d'« organes de direction ou de surveillance » sont des concepts généraux et c'est à dessein qu'ils ne sont pas définis dans la Loi, afin d'englober toute une gamme d'arrangements internes propres aux différentes structures des sociétés. Dans la plupart des cas, ces termes désignent les administrateurs, les dirigeants et les conseils de surveillance qui ont la capacité d'administrer et de surveiller les activités de la personne morale. Pendant la Phase 1, les autorités slovènes avaient indiqué qu'ils pouvaient aussi désigner des personnes jouissant d'une délégation d'autorité exécutive (par exemple des mandataires). Les examinateurs principaux ont noté que l'application et la portée des divers éléments de l'article 4 n'ont pas encore été pleinement développées et interprétées par les tribunaux.

159. La Convention exige, dans son article 3(1), que les personnes morales soient passibles de sanctions pénales efficaces, proportionnées et dissuasives pour corruption transnationale et dans son article 3(2), applicable aux Parties dont le système juridique ne permet pas d'invoquer la responsabilité pénale d'une personne morale, que les personnes morales soient passibles de sanctions non pénales efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris pécuniaires. Les sanctions réellement prévues par cette Loi sont analysées dans la section C.6.a.ii. du rapport. Toutefois, deux articles liés de la Loi sur la responsabilité des personnes morales préoccupent les examinateurs principaux : l'article 11 (analysé dans la section C.6 a du rapport) et l'article 28 (analysé ci-dessous).

160. L'article 28 de la Loi prévoit que le procureur « peut décider de ne pas requérir l'engagement de poursuites contre la personne morale si les circonstances de l'espèce montrent que la participation de ladite personne [morale] à la commission de l'infraction était insignifiante ... ». Même si, selon les autorités slovènes, cette exemption décidée par le procureur doit s'appuyer sur un raisonnement étayé, les examinateurs principaux reprennent à leur compte les préoccupations exprimées pendant la Phase 1, à

savoir que cette disposition est vague et pourrait donc restreindre indûment la responsabilité des personnes morales. Aucune mesure n'a été adoptée en vue de clarifier la loi ou de délimiter clairement la marge d'interprétation de l'adjectif « insignifiante ». Selon certains professeurs de droit, le principe de légalité — consacré par le droit slovène — s'applique aux personnes morales et physiques et exige l'engagement de poursuites obligatoires. Il a été reconnu que l'article 28 confère au procureur le pouvoir discrétionnaire de ne pas engager de poursuites. Des participants, surtout parmi ceux issus du monde universitaire, se sont déclaré convaincus que cette disposition n'étant pas fréquemment invoquée par les procureurs, le problème relève davantage de l'incapacité de découvrir des affaires et d'ouvrir les enquêtes correspondantes que de l'abandon d'une affaire en vertu de l'article 28 de la Loi.

b. Enquête et poursuites contre des personnes morales

161. La Loi sur la responsabilité des personnes morales établit la règle générale selon laquelle les procédures contre la personne morale et la personne physique doivent être engagées en même temps. Décrite dans le texte de la loi comme « l'unité de procédure », cette règle exige qu'un seul chef d'accusation soit porté contre la personne morale et la personne physique accusées et qu'un seul jugement soit rendu. La Loi permet cependant d'engager uniquement une procédure contre une personne morale lorsqu'il s'avère impossible de poursuivre la personne physique pour des raisons énumérées par la Loi, ou bien lorsqu'une procédure a déjà été engagée contre celle-ci⁹⁶. Les autorités slovènes ont indiqué que, lorsqu'une procédure n'a pas pu être engagée ou poursuivie contre la personne physique auteur de l'infraction — en raison de la maladie, du décès ou de la fuite de l'intéressé —, il est encore possible d'engager une procédure contre la personne morale. En tout cas, pour satisfaire les exigences de la Loi relative à la responsabilité des personnes morales en matière d'infractions, le ministère public doit non seulement identifier une personne physique ayant réellement commis l'infraction, mais aussi recueillir suffisamment de preuves pour montrer que l'intéressé avait véritablement l'intention de commettre le délit, avant de pouvoir tenir la personne morale responsable de cette infraction.

162. Les autorités signalent qu'en pratique seules quelques rares condamnations ont été prononcées en vertu de la Loi sur la responsabilité des personnes morales, en dépit du nombre élevé d'enquêtes et d'actes d'accusation enregistrés depuis sa promulgation en 1999. Les examinateurs principaux ont fait part de leurs préoccupations concernant la question de savoir si les enquêteurs se heurtaient à des difficultés pratiques éventuelles pour établir un lien entre la responsabilité de la personne morale et celle de la personne physique, particulièrement dans les cas où cette dernière n'a pas été reconnue coupable de l'infraction pénale. Un professeur de droit ayant participé à la mission sur place a contesté cette hypothèse et a attribué le faible nombre de condamnations à la faible sensibilisation et à la faible importance accordée aux enquêtes et poursuites visant des personnes morales. Cette opinion a été corroborée par le ministère de la Justice.

163. Un aspect inquiétant de la question tient cependant au fait que, selon la police et les procureurs, de nombreux cas n'auraient pas dépassé le stade de l'enquête ou de la mise en accusation. Bien que les délais judiciaires soient souvent présentés comme un problème, les priorités et la capacité des autorités répressives à enquêter sur des personnes morales ont été décrites par beaucoup de participants comme constituant le nœud du problème. À cet égard, nombre de professionnels du droit, d'universitaires et de représentants de l'appareil judiciaire s'accordent à penser que la Slovénie devrait déployer des efforts supplémentaires en vue de sensibiliser davantage la police et le ministère public à la Loi, afin d'assurer que toute contravention éventuelle à celle-ci commise par une personne morale fasse l'objet d'une enquête sérieuse et, si nécessaire, de poursuites. Cela étant, deux professeurs de droit ont exprimé une opinion plus optimiste : la Loi commence à être de plus en plus appliquée et, les autorités s'étant adaptées au nouveau régime, les tribunaux sont progressivement saisis d'un nombre nettement accru d'affaires plus importantes.

⁹⁶ Voir l'article 27 de la Loi de 1999 relative à la responsabilité des personnes morales en matière d'infractions.

Commentaire

Compte tenu du faible nombre de condamnations prononcées pour des infractions impliquant des personnes morales depuis la promulgation de la Loi sur la responsabilité des personnes morales en 1999 et de l'expérience limitée de la police et du ministère public en matière d'enquêtes criminelles portant sur de telles personnes, il est recommandé à la Slovénie de prendre des mesures supplémentaires pour sensibiliser à la Loi et assurer que toute contravention éventuelle à celle-ci commise par une personne morale fasse l'objet d'une enquête et de poursuites sérieuses. Elle pourrait pour ce faire publier des lignes directrices à l'intention des policiers et des procureurs en vue de les aider à mener des enquêtes et des poursuites contre des personnes morales sur la base de la Loi et dispenser aux intéressés une formation supplémentaire sur l'application de cet instrument.

Les examinateurs principaux recommandent aux autorités slovènes, en raison du faible nombre de condamnations obtenues depuis la promulgation de la Loi sur la responsabilité des personnes morales en 1999, de procéder à un examen de ses dispositions afin : (i) de s'assurer que les éléments requis pour prouver un lien entre la personne physique ayant commis l'infraction et la responsabilité de la personne morale en vertu de la Loi ne s'avèrent pas en pratique trop difficiles à réunir ; et (ii) de vérifier si la Loi devrait être clarifiée ou amendée.

Les examinateurs principaux relèvent que l'article 28 de la Loi sur la responsabilité des personnes morales confère au procureur le pouvoir discrétionnaire de ne pas engager de procédure pénale contre une personne morale lorsque de telles poursuites lui paraissent inopportunes en raison du caractère insignifiant de la participation de cette personne à la commission. Les examinateurs principaux considèrent que le risque de recours abusif à cette disposition, notamment en raison des incertitudes entourant la future interprétation de l'adjectif « insignifiant », pourrait indûment restreindre la responsabilité des personnes morales. Les examinateurs principaux recommandent par conséquent au Groupe de travail de suivre l'application de cette disposition à mesure de l'évolution concrète des affaires.

6. Sanctions applicables à l'infraction de corruption transnationale

a. Sanctions

(i) Sanctions : personnes physiques

164. L'article 3 de la Convention exige des Parties qu'elles établissent — pour l'infraction de corruption transnationale — des sanctions pénales efficaces, proportionnées et dissuasives comparables aux sanctions applicables à la corruption d'agents publics de leur propre pays. En Slovénie, les principales sanctions pénales applicables aux personnes physiques dans les cas de corruption active d'agents publics slovènes et d'agents publics étrangers sont les mêmes : une peine d'emprisonnement d'un à cinq ans et une amende en cas d'acte ou d'omission « à caractère irrégulier » commis par l'agent public (article 268.1 du Code pénal) ; et une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans, mais pas d'amende, en cas d'acte ou d'omission « à caractère régulier » (article 268.2 du Code pénal). Il convient cependant de noter que, comme l'indique la section C.4.b.iv. du rapport, les comportements sanctionnés au titre des paragraphes 1 et 2 de l'article 268 du Code pénal peuvent différer selon que l'acte de corruption a été commis sur le territoire national ou à l'étranger, dans la mesure où — dans une affaire de corruption transnationale — la détermination du caractère régulier ou irrégulier de l'acte commis par l'agent public dépend, en définitive, de la description des fonctions et du mandat de l'intéressé dans les lois, règlements et contrats du pays tiers concerné. Un acte de corruption commis par le soumissionnaire le mieux-disant dans le cadre d'un appel d'offres est passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans, dans la mesure où il répond à la définition

d'une corruption en vue d'obtenir un acte ou une omission « à caractère régulier » (article 268.2 du Code pénal)⁹⁷.

165. Des amendes doivent être obligatoirement infligées pour sanctionner les infractions relevant de l'article 268(1) du Code pénal relatives à des actes ou omissions « à caractère irrégulier », ce qui n'est pas le cas pour les infractions relevant de l'article 68(2) relatives à des actes ou omissions « à caractère régulier ». Toutefois, les peines d'emprisonnement prévues par l'article 268(2) peuvent être discrétionnairement assorties d'une amende dès lors que l'acte de corruption a été commis par « appât du gain » en vertu de l'article 36(2) du Code pénal (sanction accessoire).

166. Le montant maximal des amendes est fixé dans la partie générale du Code pénal (article 38) et se fonde sur un système de jours-amendes. En vertu de ce système — basé sur le salaire mensuel net moyen en Slovaquie — le montant maximal s'élève à 368 000 EUR lorsque l'auteur de l'infraction agit dans le but d'obtenir « un avantage matériel » (article 38.1 du Code pénal) et de 88 320 EUR dans tous les autres cas⁹⁸. Lors de la détermination du montant, les tribunaux doivent tenir compte du revenu quotidien de l'auteur de l'infraction (salaire net et autres revenus) et les dépenses que l'intéressé doit assumer au titre de ses obligations familiales. Pendant la Phase 1, les autorités slovaques ont indiqué que 99 % des infractions de corruption seraient commises dans le but d'obtenir un avantage matériel et seraient donc passibles d'une amende pouvant atteindre 368 000 EUR.

167. Dans le contexte de la présente évaluation de Phase 2, aucune information statistique n'a été communiquée à l'équipe d'évaluation concernant les sanctions infligées aux auteurs d'infractions financières ou de corruption ; toutefois, des discussions avec des avocats rencontrés pendant la mission sur place ont permis de cerner plusieurs questions. Elles ont révélé que : (i) les tribunaux ont très rarement recours à la possibilité que leur confère le Code pénal d'infliger des amendes très lourdes aux auteurs d'une infraction visant à procurer un avantage matériel, (ii) les sanctions pécuniaires sont généralement sous-utilisées en pratique pour lutter contre la délinquance financière et la corruption et (iii) le système de jours-amendes ne fonctionne pas encore en pratique parce qu'il est mal compris et parce que le nombre élevé de dossiers confié à chaque juge exerce un effet négatif sur la capacité de l'intéressé à infliger des amendes efficaces, proportionnées et dissuasives dans les affaires complexes de délinquance économique. De même, dans un autre panel, un juge de la Cour suprême a indiqué que l'importance des amendes dans la lutte contre la délinquance financière et la corruption n'était pas comprise de tous et que ces sanctions étaient appliquées de manière très incohérente. Il a également indiqué que les tribunaux préféreraient, semble-t-il, infliger des peines d'emprisonnement avec sursis plutôt que des amendes.

168. Le tribunal peut aussi interdire à l'auteur de l'infraction d'exercer une certaine activité professionnelle pendant une période de un à cinq ans si, en abusant de sa position, de son activité ou de sa fonction, il a commis une infraction et si le tribunal a de bonnes raisons de croire que la poursuite de cette activité pourrait présenter un danger (articles 62.4 et 67 du Code pénal). L'équipe d'évaluation n'a pas reçu de données sur le recours à ces dispositions dans le cadre des sanctions frappant la corruption active. De même, en vertu de l'article 255 de la Loi sur les sociétés (2006), les personnes physiques reconnues coupables d'une infraction pénale contre l'économie (ou bien contre les relations du travail et la sécurité sociale, contre des transactions légales, contre des biens immeubles ou contre l'environnement, l'espace et les ressources naturelles) se voient temporairement interdire d'assumer des fonctions d'administrateur ou de dirigeant. Toutefois, il semblerait que cette interdiction ne concerne pas les sanctions pour corruption

⁹⁷ Les autorités slovaques indiquent que la corruption affectant les termes et conditions d'une offre publique d'achat entrerait toujours dans le cadre de la définition d'un acte ou d'une omission « à caractère irrégulier » (article 268.1 du Code pénal) et serait passible d'une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement.

⁹⁸ Ces chiffres se basent sur un salaire mensuel net moyen par salarié de 736 EUR (décembre 2006).

transnationale dans la mesure où la corruption ne figure pas dans le chapitre du Code pénal consacré aux infractions pénales contre l'économie. Il convient également de noter que les ressortissants étrangers condamnés pour corruption peuvent être expulsés du territoire de la Slovénie pendant une période de un à dix ans (articles 34.4 et 40 du Code pénal).

(ii) *Sanctions : personnes morales*

169. Les examinateurs principaux notent que, depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur la responsabilité des personnes morales en 1999, une seule condamnation a été prononcée contre une telle personne pour infraction pénale (blanchiment de capitaux) et que les juges slovènes disposaient uniquement d'une expérience limitée en matière de sanctions contre les personnes morales. En ce qui concerne les actes couverts par l'article 268(1) du Code pénal (corruption pour « actes irréguliers ») — comme pour toutes les infractions pénales passibles d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans — l'amende infligée à une personne morale peut varier entre 10 434 et 6 040 EUR⁹⁹ ou aller jusqu'à 200 fois le montant des dommages causés ou des produits obtenus grâce à la commission de l'infraction (articles 13 et 26 de la Loi sur la responsabilité des personnes morales). En ce qui concerne les actes couverts par l'article 268(2) du Code pénal (corruption pour « actes réguliers ») — comme pour toutes les infractions pénales passibles d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois ans — l'amende peut varier entre 2 089 et 313 020 EUR ou aller jusqu'à 100 fois le montant des dommages causés ou des produits obtenus par la commission de l'infraction (articles 13 et 26 de la Loi sur la responsabilité des personnes morales). L'expropriation ou la liquidation judiciaire d'une personne morale peut aussi être ordonnée dans certaines circonstances (articles 14 et 15 de la Loi sur la responsabilité des personnes morales). Dans certaines circonstances, le tribunal peut aussi infliger à la personne morale condamnée une interdiction temporaire de se livrer à une ou plusieurs activités commerciales spécifiques. L'interdiction de tout changement de statut de l'entité juridique (changement qui reviendrait concrètement à faire disparaître le nom de l'entité des registres du tribunal) peut également être ordonnée afin de garantir l'efficacité de la condamnation.

170. Lorsqu'ils fixent la peine infligée à une personne morale, les tribunaux doivent aussi tenir compte de sa situation économique (article 16 de la Loi sur la responsabilité des personnes morales). Il semble qu'aucune méthode ou consigne ne soit prescrite concernant la quantification de la « situation économique » ou de la puissance économique d'une personne morale. De plus, l'article 11 de la Loi sur la responsabilité des personnes morales prévoit des motifs pouvant justifier la réduction ou le retrait d'une peine contre une personne morale reconnue responsable en vertu de la Loi. En particulier, le paragraphe 1 prévoit que la peine peut être réduite « si, après la commission d'une infraction pénale, l'organe de direction ou de surveillance dénonce volontairement l'auteur ». Cette disposition ne précise pas explicitement à quel stade de la procédure l'auteur doit être dénoncé pour que la personne morale bénéficie de circonstances atténuantes. Les motifs de retrait d'une peine contre une personne morale — tels qu'ils sont énoncés au paragraphe 2 de l'article 11 — sont décrits dans la section suivante consacrée aux exemptions de peine.

(iii) *Exemptions de peine*

171. Le paragraphe 3 de l'article 268 du Code pénal prévoit que le corrupteur peut être exempté de peine (à la discrétion du juge) lorsqu'il a commis l'acte de corruption à la suite d'une sollicitation de l'agent public et signalé cet acte avant qu'il ne soit découvert ou avant que l'intéressé ne sache que

⁹⁹ Tous les chiffres cités dans ce paragraphe sont basés sur le taux de change officiel au moment de l'introduction de l'euro (1^{er} janvier 2007).

l'infraction a été découverte¹⁰⁰. Cette disposition concerne l'application des sanctions et non pas directement la responsabilité du corrupteur (dont la condamnation demeure inscrite dans les registres), mais l'éventualité de son invocation peut inciter le procureur à s'abstenir discrétionnairement d'engager une procédure (ou d'abandonner la procédure en cours) en vertu de l'article 163 du Code de procédure pénale ; néanmoins, selon des procureurs slovènes rencontrés pendant la mission sur place, l'article 163 du Code de procédure pénale ne doit normalement pas être invoqué dans les affaires de délit économique grave. Pour plus de détails sur le recours à l'article 163 du Code de procédure pénale, voir la section C.3.b.i du rapport.

172. Pendant la mission sur place, des avocats, des procureurs et des fonctionnaires du ministère de la Justice ont révélé que l'exemption de peine prévue à l'article 268(3) du Code pénal est très rarement invoquée et que les risques de la voir utilisée à mauvais escient sont réduits (certains participants ont même estimé que cette disposition devrait faire l'objet d'une plus grande publicité, car elle pourrait encourager les corrupteurs sollicités à rompre le silence entourant les sollicitations et les pratiques corrompues et permettre ainsi d'amener davantage d'affaires à la surface)¹⁰¹. Tous les intéressés s'accordent cependant à estimer qu'il existe un petit risque d'utilisation abusive de cette disposition dans les affaires de corruption transnationale. Pendant la mission sur place, il a également été suggéré que, même si cela n'était certainement pas l'intention du Parlement slovène, l'article 268(3) du Code pénal n'est probablement pas totalement compatible avec l'article 3 de la Convention.

173. Bien que rassurés dans une certaine mesure par les discussions tenues dans le cadre de la mission sur place, les examinateurs principaux persistent à penser que la présence de cette exemption pourrait finalement soulever certaines préoccupations en matière de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers. Ils relèvent aussi que les avantages de cette politique pénale sous l'angle de la lutte contre les infractions impliquant des agents publics nationaux (notamment l'établissement d'un cadre soulignant l'importance de la probité de l'agent concerné et contribuant à la lutte contre la corruption passive) ne s'appliquent pas aux crimes impliquant des agents publics étrangers. De fait, les examinateurs principaux considèrent que même une utilisation abusive minimale de cette exemption pourrait s'avérer problématique pour la mise en œuvre de la Convention par la Slovaquie et entretenir un sentiment d'impunité chez les personnes physiques et morales effectuant des opérations commerciales internationales. Pendant la Phase 1, le Groupe de travail avait déjà exprimé la crainte de voir cette exemption utilisée à mauvais escient et encouragé les autorités slovènes à envisager sa modification concernant la corruption des agents publics étrangers. Dans ses réponses au questionnaire de Phase 2 relatives à ce point précis, la Slovaquie a indiqué que des amendements au Code pénal étaient prévus pour 2007 et que le ministère de la Justice — dans le cadre de la préparation du projet de loi portant modification du Code pénal — « étudiera et mettra en œuvre les recommandations formulées par l'OCDE sur la base de l'évaluation de Phase 1 ».

Exemption de peine : personnes morales

174. Le paragraphe 2 de l'article 11 de la Loi sur la responsabilité des personnes morales prévoit qu'une personne morale reconnue coupable peut bénéficier (à la discrétion du juge) d'une exemption de peine si, après la commission de l'infraction, son organe de direction ou de surveillance ordonne volontairement et immédiatement la restitution des avantages obtenus illégalement *ou* répare les

¹⁰⁰ Il convient également de noter que, si cette exemption de peine pour repentir réel est appliquée, le pot-de-vin en possession du corrupteur passif doit être saisi et peut être restitué au corrupteur passif ayant signalé l'infraction (article 268.4 du Code pénal).

¹⁰¹ Il convient de noter que, dans sa réponse (au point 9.1), la Slovaquie a fait valoir que : « Il existe des indications dans les statistiques laissant supposer que ... l'exemption de poursuites ... a été utilisée dans des affaires mettant en jeu le versement de pots-de-vin mineurs à des agents situés aux échelons les plus bas de la fonction publique. ».

dommages causés par l'infraction *ou* communique des informations susceptibles d'établir la responsabilité d'autres personnes morales¹⁰². Comme on l'a expliqué ci-dessus et dans la section C.3.b.i, la possibilité d'appliquer cette exemption confère aussi au procureur l'option de s'abstenir discrétionnairement d'engager une procédure (ou d'abandonner la procédure en cours) en vertu de l'article 163 du Code de procédure pénale (pour plus de détails sur la responsabilité des personnes morales, voir la section C.5). Les examinateurs principaux craignent particulièrement que l'exemption ne soit utilisée abusivement en violation de l'article 3 de la Convention, notamment parce que le tribunal — après avoir infligé une condamnation pour corruption transnationale — pourrait dispenser la personne morale de sa peine dans le cas où son organe de direction ou de surveillance « aurait révélé des informations susceptibles d'établir la responsabilité d'autres personnes morales ». Le recours à cette pratique (et aux autres dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales) dans des affaires concrètes n'est pas encore assez répandu pour en évaluer l'impact. Néanmoins, les examinateurs principaux relèvent aussi le risque de certaines difficultés pratiques concernant l'application cohérente et efficace de cette disposition dans les affaires complexes de délinquance économique, y compris les affaires de corruption transnationale. En particulier, ils considèrent que la méthode utilisée par les procureurs et les tribunaux pour déterminer et garantir la restitution appropriée des avantages ainsi que l'indemnisation des dommages devrait faire l'objet d'un suivi.

b. Saisie et confiscation

175. Le régime slovène de saisie et de confiscation du pot-de-vin et des produits de la corruption semble complet. Dans leurs réponses au questionnaire de Phase 2, les autorités slovènes ont indiqué que la situation concernant l'application pratique des mesures de saisie provisoires — critiquées dans le passé comme étant inefficaces par d'autres organisations (notamment le GRECO et le Moneyval du Conseil de l'Europe)¹⁰³ — a beaucoup changé récemment et ne cesse de s'améliorer. Elles ont également signalé l'introduction en 2005 d'innovations dans le régime des délais imposés à l'enquête, à l'instruction et aux poursuites dans les affaires pénales dans lesquelles une saisie conservatoire est ordonnée afin de garantir la confiscation des produits du crime (Modifications de la Loi sur la procédure pénale, Journal officiel de la RS, n° 101/05) ; ces innovations devraient faciliter le travail des procureurs engageant des procédures pour infractions financières et de corruption, ainsi que la garantie des confiscations.

176. L'article 220(1) du Code de procédure pénale prévoit la saisie conservatoire avant procès des objets devant être confisqués en vertu du Code pénal (ou qui pourraient servir de preuve au cours de la procédure pénale), y compris les pots-de-vin. La police est habilitée à saisir de tels objets dans le cadre d'une ordonnance judiciaire, ainsi qu'au stade de l'enquête de police dans certaines conditions. L'article 268(4) du Code pénal prévoit explicitement la confiscation obligatoire des pots-de-vin « remis ». La confiscation des pots-de-vin ayant été uniquement promis ou proposés (mais pas remis) peut être également ordonnée en vertu de l'article 69 du Code pénal (confiscation des objets utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre une infraction pénale). Dans des affaires pénales de ce type, la confiscation n'est pas obligatoire et n'est ordonnée que si le tribunal compétent la juge opportune.

¹⁰² La disposition pourrait théoriquement avoir certaines applications notables dans les affaires de corruption transnationale. Par exemple, une entreprise slovène qui a versé un pot-de-vin à un agent public étranger dans le cadre d'un appel d'offres et qui ne se voit pas ensuite attribuer le marché pourrait être tentée de communiquer des informations sur les autres soumissionnaires (étrangers) ayant participé à l'appel d'offres et ayant, eux aussi, eu recours à des pratiques relevant de la corruption transnationale.

¹⁰³ Des préoccupations ont notamment été formulées à propos de l'absence de confiscations liées au blanchiment de capitaux, l'indisponibilité de statistiques sur les confiscations liées à d'autres infractions pénales, ainsi que l'absence de procédure simple et rapide permettant à la police d'ouvrir une enquête sur les affaires de corruption et d'adopter les mesures requises (y compris la saisie des produits du crime) en raison, peut-être, d'un processus de décision trop lourd et trop hiérarchique au sein de cet organisme.

177. La saisie conservatoire des produits du crime (y compris la corruption) avant procès par le tribunal en vue de garantir la confiscation est prévue par l'article 502 du Code de procédure pénale. La procédure de perquisition et de saisie applicable aux personnes morales ne diffère pas de celle applicable aux personnes physiques. La confiscation des produits de la corruption active — ou d'une somme d'argent équivalente si la confiscation ne peut pas avoir lieu — est obligatoire (articles 95 à 98 du Code pénal). Si la détermination précise des produits ou de leur valeur pose trop de difficultés, le tribunal établit discrétionnairement le montant des produits qui seront confisqués (article 501 du Code de procédure pénale). Il est aussi possible de confisquer des produits ayant été transférés à des tiers (personnes physiques) (article 96.2 du Code pénal). Les produits du crime doivent également être confisqués lorsqu'ils sont détenus par une personne morale à laquelle ils ont été remis par l'auteur (personne physique) sans contrepartie ou pour un montant qui ne correspond pas à leur valeur véritable (article 98 du Code pénal).

178. Les seules données fournies par la Slovénie sur le recours à la saisie et à la confiscation dans la lutte contre les délits économiques concernent le blanchiment de capitaux. En 2004-05, des enquêtes sur six affaires de blanchiment de capitaux ont conduit au gel de 4.7 millions EUR de produits présumés illicites, aucune partie de cette somme n'ayant ensuite fait l'objet d'une saisie ou d'une confiscation. Pendant le premier semestre 2006, trois affaires de blanchiment de capitaux se sont soldées par la saisie de 102 000 EUR de produits présumés illicites, aucune partie de cette somme n'ayant ensuite fait l'objet d'une confiscation. À la suite d'une recommandation du Moneyval, les autorités slovènes ont confirmé en 2006 que la comparaison des données relatives aux saisies conservatoires et des données relatives aux biens confisqués révèle que les procédures de saisie sont rarement suivies d'une confiscation. Toutefois, les autorités slovènes estiment que la cause de ce problème a été largement corrigée par les modifications apportées en 2005 au Code de procédure pénale qui visent à accorder un traitement préférentiel aux affaires dans lesquelles une saisie a été ordonnée. Selon les autorités slovènes, le Code dispose désormais que : (i) les tribunaux doivent rapidement prendre une décision relative à la proposition visant à ordonner, prolonger, amender ou cesser une saisie conservatoire ; et (ii) les autorités compétentes doivent procéder de manière particulièrement rapide dès lors qu'une saisie conservatoire a été ordonnée.

Commentaire

Les examinateurs principaux relèvent que la Slovénie dispose de tout un arsenal de sanctions disponibles pour punir les personnes physiques ou morales se livrant à la corruption transnationale. Néanmoins, ils recommandent aux autorités slovènes de prendre des mesures pour attirer l'attention des organes chargés des enquêtes et des poursuites, ainsi que de l'appareil judiciaire, sur l'utilité d'appliquer des sanctions suffisamment efficaces, proportionnées et dissuasives aux personnes physiques et morales reconnues coupables d'infractions de corruption, en mettant notamment l'accent sur l'importance de sanctions économiques adéquates.

Ils recommandent aussi au Groupe de travail de suivre la question des sanctions infligées aux personnes physiques et morales pour corruption transnationale, en particulier les amendes et la confiscation des produits du crime, dans le but d'évaluer : (i) si les sanctions infligées en pratique sont suffisamment efficaces, proportionnées et dissuasives, et (ii) si les mesures législatives adoptées pour améliorer l'efficacité du régime de saisie et de confiscation auront l'effet escompté sur les sanctions infligées dans les affaires complexes de délinquance économique, y compris la corruption transnationale. Ils recommandent aussi au Groupe de travail de suivre la question de l'utilisation du paragraphe 1 de l'article 11 de la Loi sur la responsabilité des personnes morales qui énonce les motifs de réduction des sentences contre une personne morale lorsque l'organe de direction ou de surveillance dénonce l'auteur de l'infraction.

En ce qui concerne l'exemption de peine en cas de repentir réel, les examinateurs principaux — tout en se déclarant quelque peu rassurés par le recours limité en pratique au paragraphe 3 de

L'article 268 du Code pénal — continuent de considérer qu'elle constitue une lacune potentielle dans la mise en œuvre efficace de la Convention et reprennent à leur compte les préoccupations formulées par le Groupe pendant la Phase 1¹⁰⁴. Par conséquent, les examinateurs principaux recommandent à la Slovénie soit de modifier l'exemption de peine prévue au paragraphe 3 de l'article 268 du Code pénal afin d'assurer qu'elle ne contredise pas l'article 3 de la Convention, soit de veiller d'une autre manière appropriée à ce que la loi ne contredise plus la Convention, par exemple en rédigeant des lignes directrices à l'usage des procureurs. Les examinateurs principaux notent que la Slovénie a déjà indiqué, dans ses réponses au questionnaire supplémentaire, qu'elle comptait examiner la question dans le cadre de la prochaine révision du Code pénal slovène.

Les examinateurs principaux sont également préoccupés par la disposition contenue dans le paragraphe 2 de l'article 11 de la Loi relative à la responsabilité des personnes morales en matière d'infractions. Ils considèrent que cette disposition pourrait être employée abusivement et que le retrait d'une peine infligée à une personne morale pour les motifs décrits (communication d'informations susceptibles d'établir la responsabilité d'autres personnes morales ou restitution des avantages obtenus illégalement ou réparation des dommages causés) mine l'efficacité de la mise en œuvre des articles 2 et 3 de la Convention (exigeant des Parties que les personnes morales puissent être tenues responsables d'infractions de corruption transnationale et fassent l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives) par la Slovénie. Les préoccupations des examinateurs principaux sont renforcées par le fait que la possibilité d'appliquer cette exemption confère aussi au procureur l'option de s'abstenir discrétionnairement d'engager une procédure (ou la possibilité d'abandonner la procédure en cours) en vertu de l'article 163 du Code de procédure pénale. On ne sait non plus vraiment quelle serait la méthode utilisée pour décider et assurer la restitution appropriée des avantages obtenus illégalement ou la réparation des dommages. Par conséquent, les examinateurs principaux recommandent à la Slovénie soit de modifier le paragraphe 2 de l'article 11 afin d'exclure l'infraction de corruption transnationale de son champ d'application, soit de veiller d'une autre manière appropriée à ce que la loi n'aille pas à l'encontre de la Convention, par exemple en rédigeant des lignes directrices à l'usage des procureurs.

c. Sanctions administratives

(i) Crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public

179. La SID — Banque slovène d'exportation et de développement — utilise toute une série de méthodes pour détecter la corruption dans les opérations d'exportation au stade de l'examen des demandes de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Lorsque la SID détecte des preuves plausibles de pratiques de corruption dans une opération d'exportation, elle peut refuser d'approuver la couverture du crédit mais elle n'y est pas tenue. Dans les circonstances où le soutien a déjà été approuvé, la SID ne dispose d'aucune sanction administrative lorsque son personnel nourrit « des soupçons » de corruption ou obtient même des « preuves suffisantes » de corruption. Cependant, si une condamnation pour corruption est prononcée après l'approbation du soutien, la SID peut invalider la couverture, rejeter une demande d'indemnisation ou, si une demande a déjà abouti au versement d'une indemnisation, exiger la restitution des sommes versées. En pratique, la SID n'a jamais jusqu'à présent été contrainte d'agir sur la base d'une condamnation pour corruption transnationale ou pour une autre infraction de corruption.

¹⁰⁴ Pendant la Phase 1, le Groupe de travail avait déjà encouragé les autorités slovènes à envisager d'apporter les modifications nécessaires à cette exemption de peine en relation avec la corruption d'un agent public étranger.

(ii) Marchés publics

180. L'article 42 de la Loi de 2006 sur les marchés publics (ZJN-2) exige des parties contractantes qu'elles excluent de la participation aux marchés publics tout candidat ou soumissionnaire (qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale) ayant été condamné en vertu d'un jugement définitif pour corruption active. Dans le cadre de l'exécution de leurs fonctions, les entités contractantes peuvent demander aux candidats et aux soumissionnaires de soumettre une déclaration pour attester qu'ils n'ont jamais été reconnus coupables d'une telle infraction pénale. De même, si l'entité contractante nourrit un doute raisonnable sur la situation personnelle d'un candidat ou d'un soumissionnaire, elle peut s'adresser aux organes compétents (à savoir le ministère de la Justice slovène ou même les autorités compétentes d'un État étranger si l'intéressé n'est pas établi en Slovénie) afin d'obtenir toutes les informations réputées nécessaires. D'aucuns craignent que des changements institutionnels (par exemple une fusion, une acquisition, etc.) au sein d'une entreprise condamnée puissent en fait permettre à celle-ci de faire échouer cette procédure d'exclusion¹⁰⁵.

181. Selon les informations obtenues pendant la mission sur place, l'exclusion sur la base d'une condamnation antérieure d'un soumissionnaire pour corruption n'a jamais été appliquée, alors que ce motif figurait déjà dans la Loi de 2004 sur les marchés publics (ZJN-1). Certaines incertitudes subsistent donc quant à la capacité des entités contractantes à recourir efficacement à cette mesure et aussi quant à l'efficacité de cette exclusion en pratique.

182. Outre la possibilité d'exclure des candidats ou des soumissionnaires sur la base d'une condamnation antérieure pour corruption active, l'article 42 de la Loi de 2006 sur les marchés publics (ZJN-2) prévoit aussi la même sanction lorsque l'intéressé a fourni — dans le cadre de la procédure en cours ou d'une procédure antérieure — des informations présentant délibérément de manière totalement inexacte sa situation économique et financière ou n'a pas fourni les informations requises. De même, au moment de la mission sur place, le ministère des Finances préparait — afin d'aider les entités contractantes dans le cadre de la procédure de sélection/exclusion — l'introduction d'une « liste noire » centralisée des candidats et soumissionnaires (personnes physiques et morales) ayant communiqué des informations fausses ou trompeuses dans le contexte d'un processus d'appel d'offre. Il semblerait donc que cette liste noire ne fera pas disparaître le recours au casier judiciaire dans le but d'exclure les candidats et les soumissionnaires condamnés pour corruption, mais qu'elle aura une portée plus large. Toutefois, cette « liste noire » n'étant pas encore en place, on ne saurait préjuger de son efficacité. Par exemple, on ne sait pas encore vraiment comment la « liste noire » traitera les filiales des sociétés répertoriées ou les sociétés répertoriées ayant modifié leur statut à l'issue, par exemple, d'une fusion.

(iii) Privatisation

183. La vente des avoirs financiers de l'État est régie par la Loi sur les finances publiques et le Décret sur l'acquisition, la cession et la gestion des avoirs physiques de l'État et des communautés. La commission responsable de la procédure de vente est nommée par le ministre compétent et son président est désigné par le ministre des Finances. Pendant la mission sur place, les autorités slovènes ont indiqué que la possibilité d'empêcher des personnes condamnées pour corruption d'acquérir des entreprises et des avoirs appartenant à l'État n'avait pas été envisagée.

¹⁰⁵

L'article 41(3) de la Loi relative à la responsabilité des personnes morales en matière d'infractions pourrait constituer un outil permettant de résoudre le problème ; il prévoit en effet que le tribunal peut, sur proposition du procureur ou « dans le cadre de ses fonctions officielles » interdire tout changement de statut qui provoquerait la radiation de la personne morale condamnée des registres du greffe.

7. Infraction de blanchiment de capitaux

a. *Portée de l'infraction de blanchiment de capitaux et sanctions associées*

184. La Slovénie utilise une approche « universelle » en vertu de laquelle toutes les infractions, y compris la corruption d'agents publics slovènes ou étrangers, sont des infractions principales aux fins de l'application de la législation relative au blanchiment de capitaux. L'infraction de blanchiment de capitaux est définie au paragraphe 1 de l'article 252 du Code pénal ; elle est passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas cinq ans. L'autoblanchiment (c'est-à-dire le blanchiment des produits par l'auteur de l'infraction principale) est passible de la même peine (paragraphe 2). Les paragraphes 3 et 4 prévoient des sanctions aggravées pour le blanchiment de produits d'une grande valeur (peine d'emprisonnement n'excédant pas huit ans assortie d'une amende) ou pour le blanchiment commis dans le cadre d'une association de malfaiteurs. La confiscation des produits est, dans tous les cas, obligatoire (paragraphe 6). Les autorités slovènes ont indiqué que, sauf en ce qui concerne le blanchiment par négligence qui est expressément défini au paragraphe 5, l'infraction de blanchiment n'est constituée que si la volonté et l'intention de dissimuler l'origine illégale des produits sont prouvées, dans la mesure où la loi ne prévoit pas que l'intention peut être déduite des éléments de fait. Si une condamnation au titre de l'infraction principale n'est pas requise, la Slovénie indique que la jurisprudence requiert toujours l'identification et la preuve d'une infraction principale spécifique.

185. L'application de l'infraction de blanchiment de capitaux dans une situation où l'infraction principale a été commise à l'étranger n'a pas encore été testée dans la réalité. Dans leurs réponses au questionnaire de Phase 2 (11.1.c), les autorités slovènes ont indiqué qu'à supposer que l'infraction sous-jacente ait été commise dans un pays tiers, aucun critère supplémentaire de double incrimination ne devait être rempli. Toutefois, pendant la Phase 1, les mêmes autorités avaient indiqué que, dans ce cas, « [l]e principe de double incrimination doit cependant s'appliquer ». De même, pendant la mission sur place, le BPBC a soumis à l'équipe d'examen une note décrivant l'infraction de blanchiment de capitaux selon laquelle l'extraterritorialité de l'infraction principale n'a aucun impact sur l'infraction de blanchiment de capitaux, la seule « condition » supplémentaire tenant à « l'existence d'une double incrimination ». Ainsi, selon ces informations, dans le cadre d'une affaire pénale visant le blanchiment des produits d'une infraction de corruption transnationale entièrement commise à l'étranger, il conviendrait de démontrer l'attribution de la qualification pénale à l'infraction principale à la fois en Slovénie et dans le pays étranger où l'acte de corruption a été commis. On peut craindre qu'il soit difficile de remplir cette condition dans certaines affaires où l'acte de corruption a été commis dans un pays qui n'est pas celui de l'agent public étranger, car le pays concerné peut ne pas avoir érigé la corruption d'agents publics étrangers en infraction pénale.

b. *Application de l'infraction de blanchiment de capitaux*

186. En dépit d'une législation complète et d'un cadre préventif apparemment solide et malgré la transmission de 301 affaires de blanchiment de capitaux à la police ou au ministère public¹⁰⁶ par le BPBC depuis 1995, la Slovénie a dû attendre 2006 pour enregistrer sa première condamnation définitive pour blanchiment de capitaux (sans rapport avec la corruption)¹⁰⁷. Ces 301 affaires représentent 30 % du total des enquêtes ouvertes par le BPBC depuis 1995 sur la base des déclarations et des informations qu'il reçoit des entités déclarantes (voir la section B.8). Plus précisément, en 2004-05 le BPBC a ouvert plus de

¹⁰⁶ Selon qu'il a pu mener une enquête minutieuse ou pas, le BPBC transmet les affaires dans lesquelles il nourrit des soupçons plausibles directement au ministère public ou à la police.

¹⁰⁷ Une personne morale et deux personnes physiques ont été condamnées à des peines. Dans leurs réponses, les autorités slovènes ont indiqué que la peine appliquée dans cette affaire avait été une privation de liberté de deux ans assortie d'une sanction pécuniaire de 1 million SIT (4 150 EUR).

229 enquêtes pour blanchiment dont 41 ont finalement été transmises au procureur et se sont soldées par l'engagement de 26 procédures dont aucune n'a abouti à une condamnation.

187. Depuis 1995, la police a déféré 54 affaires — visant 134 personnes physiques et 2 personnes morales — au ministère public sur la base de soupçons fondés de blanchiment de capitaux¹⁰⁸. Au moment de la mission sur place, environ la moitié de ces affaires en était encore au stade de l'enquête judiciaire ou de l'attente de la rédaction d'un acte d'accusation définitif. Durant la même période, les procureurs ont rejeté près du quart des affaires qui leur avaient été déférées et les juridictions de première et de deuxième instance se sont prononcées dans huit affaires (cinq acquittements, un appel en cours, une affaire classée en raison du décès de l'accusé et une condamnation définitive). Aucune affaire de blanchiment par négligence n'a encore été jugée. Les autorités slovènes indiquent en outre que, dans 2 des 54 affaires déférées au ministère public par la police, l'infraction principale était l'acceptation de pots-de-vin par un agent public national (article 267 du Code pénal)¹⁰⁹.

188. Les discussions tenues pendant la mission sur place ont confirmé qu'une très grande partie des affaires de blanchiment de capitaux déférées par le BPBC est abandonnée dans les stades avancés de la procédure. Selon l'une des raisons invoquées devant les examinateurs, les procureurs et les juges manqueraient des ressources et des compétences requises pour traiter correctement les dossiers de blanchiment complexes montés par le BPBC. D'aucuns ont fait valoir un point de vue quelque peu différent : les dossiers de blanchiment — au fur et à mesure que la procédure progresse grâce à l'action du BPBC, de la police et du ministère public — s'avèrent déficients sous l'angle de la documentation relative à l'infraction principale spécifique. Un rapport rédigé en 2005 par le Conseil de l'Europe suggère que le très faible nombre de poursuites et de condamnations pourrait s'expliquer par un manque de ressources au sein des autorités répressives, la relativement faible importance qu'elles accordent à ces questions et une pénurie d'affaires générées par la police, une détection et une récupération inadéquates des avoirs, des difficultés au niveau des preuves (en raison de lacunes dans la formation et les consignes) ainsi que la lenteur du processus judiciaire (lacunes dans la formation et pénurie de magistrats spécialisés). Les conclusions auxquelles sont parvenus les examinateurs principaux dans le contexte de cette Phase 2 confirment largement ces opinions.

189. Les statistiques relatives à l'application et les discussions sur place permettent de penser que l'obtention de condamnations pour blanchiment de capitaux pourrait soulever de réelles difficultés en l'absence de condamnation préalable au titre de l'infraction principale. Pendant la Phase 1, la Slovénie a indiqué qu'en vertu d'une décision rendue en 2004 par la Cour suprême, une condamnation préalable n'est pas indispensable, mais la pratique judiciaire dans ce domaine est encore embryonnaire. La Slovénie avait aussi indiqué qu'en théorie, il devrait suffire que la personne sache que les capitaux sont le produit d'une infraction, et non d'une infraction spécifique, pour être condamnée pour blanchiment. Mais, comme on l'a vu, la pratique judiciaire n'est pas encore assez établie pour corroborer cette interprétation.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent aux autorités slovènes de prendre des mesures pour veiller à ce que l'infraction de blanchiment de capitaux puisse effectivement être appliquée dans les affaires où la corruption transnationale constitue l'infraction principale, quel que soit l'endroit où

¹⁰⁸ Selon les informations obtenues pendant les discussions tenues durant la mission sur place, la grande majorité de ces 54 affaires avaient été d'abord signalées à la police par le BPBC.

¹⁰⁹ Les infractions principales les plus courantes à l'origine de ces 54 affaires de blanchiment de capitaux incluent l'abus de pouvoir économique (37 %), le trafic de stupéfiants (15 %), la fraude fiscale (13 %), la fraude (9 %) et la fraude de crédit (9 %).

L'acte de corruption a été commis (y compris un État tiers qui n'est pas le pays de l'agent public corrompu et où la corruption transnationale n'est pas érigée en infraction pénale).

Les examinateurs principaux recommandent aussi au Groupe de travail de suivre la question de savoir si des poursuites peuvent être efficacement menées dans des affaires de blanchiment de capitaux : (i) en l'absence de condamnation antérieure pour l'infraction principale de corruption et (ii) lorsque l'auteur ignore quelle est l'infraction spécifique ayant généré les produits.

8. Infraction de falsification des comptes

190. Le droit des impôts et des sociétés ainsi que les normes comptables et le Code pénal slovènes imposent des obligations comptables étendues aux entreprises, aux entrepreneurs individuels et à leurs comptables ; les infractions liées à la falsification des comptes ou à l'omission d'entrées dans les livres — toutes pratiques pouvant aussi servir à camoufler des actes de corruption — sont passibles de peines.

191. Les violations des normes comptables se soldant par la prise en compte d'une base inexacte pour la réalisation d'un contrôle fiscal peuvent être pénalisées en vertu de la Loi sur la procédure fiscale. Les articles 31 et 32 de cette loi prévoient en effet que les contribuables doivent tenir des comptes et états comptables d'entreprise et des comptes fiscaux et conserver les autres documents prévus par cette loi et d'autres lois pour les besoins de l'imposition. Les comptes et états comptables des entreprises doivent être tenus de façon ordonnée et précise, de façon que l'information soit disponible aux fins d'établissement de l'impôt¹¹⁰. Les personnes morales et les personnes physiques s'adonnant au commerce et omettant de tenir et de gérer de façon adéquate des comptes et états comptables d'entreprise aux fins d'imposition sont passibles d'une amende comprise entre 1 600 et 25 000 EUR (article 397 de la Loi sur la procédure fiscale). Les articles 85 et 86 de la Loi sur la taxe à la valeur ajoutée prévoient des obligations comptables similaires pour les personnes morales et les entrepreneurs individuels en mettant particulièrement l'accent sur la nécessité de conserver les factures établies et reçues et sur l'authenticité de ces documents. La violation de ces prescriptions est passible d'une amende maximale de 125 000 EUR (article 141 de la Loi sur la taxe à la valeur ajoutée).

192. L'utilisation de factures et autres documents ou enregistrements comptables contenant des informations fausses ou incomplètes ou le recours à une double facturation — ainsi que la certification d'un livre, document ou dossier contenant de telles informations — constitue, en vertu de l'article 240 du Code pénal, une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas deux ans. En vertu de l'article 36(2) du Code pénal, une amende peut aussi être discrétionnairement infligée en plus de la peine d'emprisonnement dès lors que l'acte de corruption a été commis par « appât du gain ». Pour que l'infraction comptable définie à l'article 240 du Code pénal soit applicable, elle doit viser des livres, documents ou dossiers comptables d'entreprise que le contrevenant « a l'obligation de tenir en vertu de la loi ou des règlements afférents et qui sont essentiels à la conduite des affaires avec d'autres personnes morales ou personnes physiques ou destinés à influencer la prise de décision concernant des activités économiques ou financières ». Pendant la Phase 1, les autorités slovènes avaient indiqué que cette condition serait toujours remplie dans les affaires de dissimulation d'un acte de corruption d'un agent public étranger dans le cadre de transactions commerciales internationales.

193. L'infraction s'applique aussi bien aux personnes morales que physiques, même si aucune personne morale n'a jusqu'à présent été condamnée sur la base de l'article 240 du Code pénal. Il convient aussi de noter qu'une condition essentielle à l'application de cet article — à la différence des dispositions de la Loi sur la procédure fiscale — tient à l'identification de la personne physique qui a commis la

¹¹⁰ En 2002, 364 inspecteurs des impôts relevant de bureaux régionaux ont contrôlé 9 542 personnes morales (GRECO 2003).

violation (c'est-à-dire qui a intentionnellement introduit de fausses informations ou a omis de consigner des informations importantes). Les statistiques de la police slovène montrent qu'environ 500 infractions pénales visant la falsification de documents comptables d'entreprise ont été enregistrées chaque année de 2001 à 2004 (rapport du Moneyval, 2005). Aucun service répressif n'est spécifiquement chargé de l'application générale des règles comptables, mais depuis le 1^{er} janvier 2005 — et en vertu de la nouvelle Loi sur les délits contraventionnels — l'Agence slovène des opérations de bourse a le droit de trancher des affaires de délits de ce type selon une procédure rapide en cas de violation des lois et de la législation par délégation relevant de sa compétence ou de sa sphère d'activité ; c'est notamment le cas des violations des diverses prescriptions relatives à la divulgation d'informations par les sociétés anonymes cotées en bourse. L'équipe d'examen n'a pas été en mesure d'apprécier si l'agence a prouvé depuis qu'elle disposait des ressources et des pouvoirs requis pour assumer efficacement ses responsabilités en matière répressive (ou bien si, au contraire, le contrôle du respect des normes incombe encore principalement aux vérificateurs externes) et si cette évolution a renforcé la coopération avec d'autres organes répressifs concernant la découverte d'un nombre accru d'infractions pénales comptables. Par ailleurs, pendant le processus de Phase 2, les examinateurs principaux ont essayé d'en apprendre davantage sur l'application des infractions comptables en pratique, y compris les statistiques (voir le questionnaire supplémentaire page 49) ; les autorités slovènes ont cependant fait savoir qu'elles ne disposaient d'aucune information à communiquer sur ce sujet (que ce soit sur les sanctions administratives ou sur les peines pénales).

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent au Groupe de travail de suivre la question de savoir si la Slovénie peut infliger des peines administratives et pénales aux personnes physiques et morales afin de sanctionner des omissions et falsifications comptables commises pour dissimuler des actes de corruption d'agents publics étrangers, y compris dans les affaires où la procédure contre l'infraction de corruption elle-même ne peut pas être menée à bien.

D. RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL ET SUIVI

Sur la base de ses constatations relatives à la mise en œuvre par la Slovénie de la Convention et de la Recommandation révisée, le Groupe de travail (1) adresse les recommandations suivantes à ce pays et (2) s'engage à procéder au suivi de certaines questions lorsque la Slovénie aura acquis une expérience pratique suffisante.

1. Recommandations

Recommandations visant à assurer une prévention et une détection efficaces de la corruption d'agents publics étrangers

1. En ce qui concerne les actions de prévention, de sensibilisation et de formation visant à promouvoir la mise en œuvre de la Convention et de la Recommandation révisée, le Groupe de travail recommande aux autorités slovènes de :

1. veiller à ce que les mesures de prévention et de détection de la corruption transnationale et de sensibilisation à cette infraction soient incluses dans la stratégie anticorruption nationale et encourager la coordination et la mise en œuvre efficaces de ces mesures par la Commission pour

la prévention de la corruption ou tout autre organe approprié et indépendant qui serait chargé à l'avenir de la prévention de la corruption transnationale (Recommandation révisée, article I) ;

2. prendre des mesures pour accroître le niveau de sensibilisation à la Convention et à l'infraction de corruption transnationale au sein de l'administration publique, y compris en communiquant des informations plus spécifiques sur cette forme de corruption dans le cadre des programmes de formation destinés à la police, aux procureurs, aux juges, à l'administration fiscale et aux organismes publics en contact avec les entreprises slovènes actives sur les marchés étrangers (représentations diplomatiques, bureaux de promotion du commerce extérieur, organismes de crédit à l'exportation et d'aide au développement) (Recommandation révisée, articles I, II et IV ; Recommandation de l'OCDE de 1996 sur la déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers) ;
3. adopter des mesures actives afin de sensibiliser davantage les organisations professionnelles et les entreprises, y compris les PME, à la Convention, à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers et à l'intention du gouvernement de l'appliquer, ainsi qu'à la responsabilité des personnes morales ; travailler avec les juristes, les comptables et les vérificateurs aux comptes afin de les sensibiliser à l'infraction de corruption transnationale et d'encourager ces professions à élaborer des programmes de formation spécifiques (Recommandation révisée, articles I, II.iii et V) ;
4. En ce qui concerne les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, s'assurer que les déclarations et les politiques anticorruption de la SID mentionnent expressément la corruption d'agents publics étrangers et envisager l'adhésion à la Recommandation de l'OCDE de 2006 sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (Recommandation révisée, articles I et II).

2. En ce qui concerne la détection et le signalement de l'infraction de corruption d'agent public étranger et des infractions connexes aux autorités compétentes, le Groupe de travail recommande à la Slovénie de :

1. rappeler aux agents publics leur obligation de signaler les cas de corruption d'agents publics étrangers et publier des instructions claires à l'usage des agents des organismes de crédit à l'exportation, de promotion du commerce extérieur et d'aide au développement, ainsi que des représentations diplomatiques, sur la manière de reconnaître les indices de corruption transnationale et les mesures concrètes à prendre en cas de soupçons ou d'indices de corruption transnationale, y compris le signalement du cas aux autorités répressives slovènes (Recommandation révisée, articles I, II et VI.iii) ;
2. adopter des mesures en vue d'accroître et de promouvoir les mécanismes de protection des salariés des secteurs public et privé qui dénoncent des faits pouvant indiquer des actes de corruption transnationale, de manière à encourager les intéressés à signaler ces faits sans crainte de représailles (Convention, article 5 ; Commentaire 27 ; Recommandation révisée, articles I et V.C.iv) ;
3. imposer clairement aux vérificateurs aux comptes externes l'obligation de communiquer tous les indices d'actes éventuels de corruption transnationale à la direction de l'entreprise et, au besoin, à ses organes de surveillance ; envisager d'exiger des vérificateurs externes confrontés à l'inaction des organes de l'entreprise (pourtant prévenus) de signaler ces soupçons aux autorités répressives compétentes et se demander si les critères imposant à certaines sociétés slovènes de se soumettre à une vérification externe ont réellement pour conséquence la vérification des

comptes de toutes les entreprises slovènes importantes opérant au niveau international avec des partenaires du secteur public (Recommandation révisée, articles I, II.iii et V.B) ;

4. adopter des mesures supplémentaires visant à encourager les entreprises slovènes actives sur les marchés étrangers à : (i) introduire des contrôles internes et des normes de conduite adéquats accordant une importance particulière au contrôle des opérations menées à l'étranger et au respect de la loi érigeant la corruption transnationale en infraction pénale ; (ii) se doter d'organes de contrôle des entreprises, tels que les comités d'audit, qui soient à la fois efficaces et indépendants de la direction; et (iii) insérer dans leurs rapports annuels une déclaration relative à leurs programmes de vigilance en matière de prévention et de détection de la corruption transnationale (Recommandation révisée, articles I, II.iii et V.C) ;
5. En ce qui concerne le blanchiment de capitaux et la corruption transnationale, veiller à ce que les institutions et professions tenues de déclarer les opérations suspectes — ainsi que leurs autorités de surveillance et le BPBC lui-même — reçoivent des lignes directrices et une formation appropriées (y compris des typologies) sur l'identification et la communication d'informations pouvant être liées à la corruption active d'agents publics étrangers (Convention, article 7 ; Recommandation révisée, articles I et II.iv).

Recommandations visant à assurer l'efficacité des enquêtes, poursuites et sanctions en cas de corruption transnationale ou d'infractions connexes

3. En ce qui concerne les enquêtes et poursuites en cas de corruption transnationale et d'infractions connexes, le Groupe de travail recommande aux autorités slovènes de :

1. adopter des mesures supplémentaires visant à garantir que les enquêtes de police portant sur l'infraction de corruption transnationale ne puissent pas être indûment influencées des considérations d'intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre État ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause (Convention, article 5 ; Commentaire 27 ; Recommandation révisée, article I) ;
2. introduire les mesures législatives requises pour clarifier les rôles et obligations respectifs de la police, des procureurs et des juges d'instruction dans la conduite des enquêtes criminelles ; exiger des procureurs qu'ils ouvrent, dirigent et supervisent plus activement des enquêtes criminelles ; simplifier et rationaliser le processus d'obtention d'une enquête judiciaire, ainsi que réduire, autant que possible, le dédoublement des tâches et des procédures entre la phase précédant le procès et le procès lui-même (Recommandation révisée, article I ; annexe à la Recommandation révisée, paragraphe 6) ;
3. veiller à ne pas imposer aux autorités répressives une charge de la preuve excessive pour obtenir l'ouverture d'une enquête judiciaire et, en ce qui concerne les retards judiciaires, déterminer s'il conviendrait ou pas d'allouer des ressources supplémentaires ou s'il existe des obstacles procéduraux superflus que l'on pourrait supprimer sans pour autant abolir des garanties institutionnelles importantes contribuant à étayer l'indépendance du judiciaire (Convention, articles 5 et 6 ; Commentaire 27 ; Recommandation révisée, article I ; annexe à la Recommandation révisée, paragraphe 6) ;
4. veiller à affecter des ressources et des compétences suffisantes — en matière financière et comptable — à la police et au ministère public et veiller à ce que ces services les utilisent à un stade précoce de la procédure avant procès, en vue de leur permettre de mieux détecter les affaires complexes de délinquance économique (dont la corruption transnationale) et de mener

ensuite des enquêtes et des poursuites plus efficaces ; envisager sérieusement d'allonger la période maximale d'utilisation des techniques d'enquête spéciales dans le cadre d'une enquête criminelle et adapter les processus actuels de gestion des demandes d'entraide judiciaire pour garantir aux policiers et aux procureurs la possibilité d'analyser les demandes entrantes afin d'évaluer l'opportunité d'ouvrir une enquête séparée en Slovénie (Convention, articles 5 et 6 ; Commentaire 27 ; Recommandation révisée, articles I et VII ; annexe à la Recommandation révisée, paragraphe 6) ;

5. adopter, dans le cadre des principes constitutionnels de l'État, des mesures visant à assurer que l'immunité de poursuites pénales dont bénéficient les titulaires de certaines fonctions ne gêne pas les poursuites, l'enquête et le règlement judiciaire dans les affaires relevant de la corruption transnationale et des infractions connexes ; ces mesures pourraient inclure l'adoption de lignes directrices établissant des critères clairs de levée de l'immunité des bénéficiaires, surtout en ce qui concerne l'immunité non professionnelle (Convention, article 5 ; Commentaire 27 ; Recommandation révisée, points I et II).

4. En ce qui concerne l'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande aux autorités slovènes de :

1. veiller à ce que tout pot-de-vin versé à un agent public étranger afin qu'il exploite ses fonctions — dans les limites ou pas de ses compétences officielles et afin que l'intéressé commette ou pas un acte « officiel » — constitue la base d'une infraction de corruption transnationale (Convention, article 1) ;
2. veiller à ce que la corruption par le biais d'un intermédiaire constitue la base d'une infraction de corruption transnationale (Convention, article 1) ;
3. veiller à ce que la référence au droit étranger ne soit pas nécessaire pour définir le devoir de l'agent public d'exercer son jugement ou sa marge d'appréciation de façon impartiale, et envisager l'abolition — en ce qui concerne l'infraction de corruption transnationale — de la distinction entre la corruption visant à obtenir un acte ou une omission à caractère « régulier » et « irrégulier », dans la mesure où cette distinction dépend de la définition du devoir et de l'étendue du pouvoir discrétionnaire de l'agent public étranger telle qu'elle est énoncée dans un droit étranger, ainsi que des garanties érigées par ce dernier en matière d'impartialité (Convention, articles 1 et 3 ; Commentaire 3).

5. En ce qui concerne la responsabilité des personnes morales, le Groupe de travail recommande aux autorités slovènes, à propos de la Loi relative à la responsabilité des personnes morales en matière d'infractions, de :

1. adopter des mesures supplémentaires en vue de sensibiliser davantage les policiers et les procureurs (au moyen de lignes directrices ou d'une formation) à la Loi afin que les violations de cet instrument par des personnes morales fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites sérieuses (Convention, article 2 ; Recommandation révisée, section I ; annexe à la Recommandation révisée, point 6) ;
2. procéder à un examen de la Loi afin de vérifier que les éléments requis pour prouver un lien entre la personne physique ayant commis l'infraction pénale et la responsabilité de la personne morale au titre de cet instrument ne constituent pas des obstacles à son application efficace (Convention, articles 2 et 3 ; Recommandation révisée, point I).

6. En ce qui concerne les sanctions pour corruption transnationale, le Groupe de travail recommande aux autorités slovènes :

1. d'adopter des mesures pour attirer l'attention des organes chargés des enquêtes et des poursuites, ainsi que de l'appareil judiciaire, sur l'utilité d'appliquer des sanctions suffisamment efficaces, proportionnées et dissuasives aux personnes physiques et morales reconnues coupables d'infractions de corruption, en mettant notamment l'accent sur l'importance de sanctions économiques adéquates (Convention, article 3 ; Recommandation révisée, point I) ;
2. soit de modifier l'exemption de peine pour les cas où le corrupteur déclare la sollicitation par l'agent public avant la découverte de l'infraction (repentir réel) prévue au paragraphe 3 de l'article 268 du Code pénal afin d'assurer qu'elle ne contredise pas la Convention, soit de veiller d'une autre manière appropriée à ce que la loi ne contredise plus la Convention, par exemple en rédigeant des lignes directrices à l'usage des procureurs (Convention, articles 1 et 3 ; Recommandation révisée, point I) ;
3. soit de modifier l'exemption de peine prévue au paragraphe 2 de l'article 11 de la Loi relative à la responsabilité des personnes morales en matière d'infractions afin d'exclure de son champ d'application l'infraction de corruption transnationale, soit de veiller d'une autre manière appropriée à ce que la loi ne contredise plus la Convention, par exemple en rédigeant des lignes directrices à l'usage des procureurs (Convention, articles 1, 2 et 3 ; Recommandation révisée, point I) ;
4. envisager l'introduction d'un mécanisme empêchant les entreprises condamnées pour corruption transnationale d'exécuter un contrat d'APD (Convention, article 3, paragraphe 4 ; Recommandation révisée, point VI.iii).

7. En ce qui concerne l'infraction de blanchiment de capitaux, le Groupe de travail recommande à la Slovénie d'adopter des mesures visant à assurer qu'elle peut être effectivement appliquée dans les affaires où l'infraction principale est la corruption transnationale quel que soit l'endroit où l'acte de corruption a été commis (Convention, article 7 ; Commentaire 28).

2. Suivi par le Groupe de travail

8. Le Groupe de travail procédera au suivi des questions ci-après à mesure de l'évolution de la pratique en Slovénie afin d'évaluer :

1. si la corruption d'agents publics étrangers couvre : (i) la corruption des salariés d'entreprises publiques étrangères — quelle que soit leur forme juridique — y compris celles placées sous le contrôle indirect d'un ou plusieurs gouvernements et (ii) la corruption de personnes exerçant une fonction publique pour une zone ou entité organisée (et non pas uniquement pour un État) telle qu'un territoire autonome (Convention, article 1 ; Commentaires 14 et 18) ;
2. si les interprétations de l'adjectif « insignifiante » — tel qu'il figure à l'article 28 de la Loi relative à la responsabilité des personnes morales en matière d'infractions (qui confère aux procureurs le pouvoir discrétionnaire de ne pas engager de poursuites contre une personne morale) — pourrait indûment restreindre la responsabilité des personnes morales (Convention, article 2) ;
3. les sanctions pénales et administratives, en particulier les amendes et les confiscations, infligées aux personnes physiques et morales pour (i) corruption transnationale et (ii) infractions comptables (Convention, articles 3 et 8) ;

4. l'application des conditions énoncées au paragraphe 1 de l'article 11 de la Loi relative à la responsabilité des personnes morales en matière d'infractions (réduction de la peine infligée à une personne morale lorsque son organe de direction ou de surveillance dénonce l'auteur de l'infraction) (Convention, articles 3 et 8) ;
5. l'établissement de la compétence sur les personnes morales lorsque l'infraction est commise pour tout ou partie à l'étranger (Convention, article 4) ;
6. si l'infraction de blanchiment de capitaux peut faire l'objet de poursuites efficaces (i) en l'absence de condamnation antérieure pour l'infraction principale de corruption et (ii) lorsque l'auteur ignore quelle est l'infraction spécifique ayant généré les produits (Convention, article 7) ;
7. si la Convention combinée avec le Code de procédure pénale constitue une base adéquate d'extradition — en l'absence de traité d'extradition — vers un autre État partie (Convention, article 10) ;
8. si la disposition interdisant la déduction de certaines dépenses contenue dans la Loi relative à l'impôt sur les bénéfices des sociétés peut être appliquée intégralement à tous les pots-de-vin envisagés dans l'article 1 de la Convention (Recommandation 1996, Recommandation révisée 1997, point IV).

ANNEXE 1 – LISTE DES PARTICIPANTS À LA MISSION SUR PLACE

MINISTÈRES ET ORGANES DE L'ÉTAT

Ministère de l'Économie (direction des relations économiques extérieures ; division des marchés publics)

Ministère des Finances (administration fiscale)

Ministère des Affaires étrangères

Ministère de la Justice

Ministère de l'Intérieur

Ministère de l'Administration publique

Commission nationale de révision des attributions de marchés publics

Bureau de protection des données secrètes

Agence publique pour l'entrepreneuriat et pour les investissements étrangers

Autorité des marchés financiers

Banque slovène de crédit à l'exportation

Commission pour la prévention de la corruption

Commissaire à l'information

Commission parlementaire établie dans le cadre de la loi sur la prévention de la corruption

AUTORITÉS RÉPRESSIVES ET INSTANCES JUDICIAIRES

Police nationale (Direction des enquêtes criminelles – service de la lutte anticorruption)

Ministère public (Pôle des procureurs chargés des affaires relevant de la criminalité organisée)

Bureau du procureur de district de Ljubljana

Juge de la Cour suprême

Juge d'instruction auprès du Bureau du procureur de district de Kranj

ORGANES RELEVANT DE LA COMPTABILITÉ OU DE LA VÉRIFICATION DES COMPTES

Cour des comptes

Deloitte revizija d.o.o/ Deloitte d.o.o.

Institut slovène des vérificateurs aux comptes

Cabinet comptable UNIJA

SECTEUR PRIVÉ ET SOCIÉTÉ CIVILE

Cabinet d'avocats Ceferin

Cabinet d'avocats Miro Senica et associés

Association des employeurs de Slovénie

Chambre de commerce et d'industrie de Slovénie

BSI (banque)

NLB (banque)

National Finance Corporation

Banque SKB

Compagnie d'assurance Triglav

Triglav Investments

Association Manager

ELES

Intereuropa

Association des syndicats libres de Slovénie

CNVO (ONG)

Syndicat slovène de l'éducation, de la science et de la culture

Kultlab Celje (ONG)

Représentants des médias

Union de la police slovène

ANNEXE 2 – LISTE DES ACRONYMES ET ABBRÉVIATIONS

ACRONYMES

LCB/FT	Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (projet de loi)
UE	Union européenne
EUR	euro
GAFI	Groupe d'action financière
IDE	investissement direct étranger
IFRS	Normes internationales d'information financière
IAS	Normes comptables internationales
ONG	organisation non gouvernementale
APD	aide publique au développement
BPBC	Bureau de la prévention du blanchiment d'argent
PPE	personnes politiquement exposées
SID	Banque slovène d'exportation et de développement
SIA	Institut slovène des vérificateurs aux comptes

ABBREVIATIONS

Convention	Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
Recommandation révisée	Recommandation révisée sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales (1997)
Groupe de travail	Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales

ANNEXE 3 – EXTRAITS DE LA LÉGISLATION PERTINENTE

[version française établie à partir d'une traduction anglaise non officielle]

CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

Article 163

Le procureur n'est pas tenu d'engager des poursuites pénales ou peut les abandonner :

1. lorsque le Code pénal prévoit que le tribunal peut ou doit accorder une dispense de peine à l'auteur d'une infraction pénale et lorsque le procureur estime, au vu des circonstances de l'espèce, qu'une simple condamnation non assortie d'une peine pénale ne se justifie pas ;
2. lorsque le Code pénal prévoit pour une infraction spécifique une amende ou une peine d'emprisonnement d'une durée maximale d'un an et lorsque le suspect ou l'accusé, ayant fait preuve d'un repentir sincère, a empêché les conséquences dommageables ou remboursé les dommages et lorsque le procureur estime, au vu des circonstances de l'espèce, qu'une sanction pénale ne serait pas justifiée.

CODE PÉNAL

Article 36. Légalité de certaines peines accessoires

[...]

(2) Les infractions pénales commises par appât du gain sont passibles d'une amende à titre de peine accessoire même lorsque cette sanction n'est pas expressément prévue par la loi ou dans les cas où la loi prévoit soit une peine d'emprisonnement soit une amende et où le tribunal a décidé d'infliger une peine d'emprisonnement à titre de peine principale.

Article 38. Amendes

(1) L'amende est infligée en jours-amende et elle doit être comprise entre 5 et 360 jours-amende, sauf en ce qui concerne les infractions pénales commises par appât du gain qui sont passibles d'une amende maximale de 1 500 jours-amende.

(2) Le nombre de jours-amende est fixé par le tribunal en conformité avec les règles générales relatives à la détermination des peines. Le tribunal fixe le nombre de jours-amendes en tenant compte des revenus journaliers de l'auteur de l'infraction calculés sur la base de son salaire trimestriel net et de ses autres revenus, ainsi que des dépenses qu'il doit assumer au titre de ses obligations familiales. Le tribunal fixe le nombre de jours-amende en se fondant sur des informations ne remontant pas à plus de six mois.

(3) Dans des cas exceptionnels, les circonstances mentionnées dans le paragraphe précédent et importantes pour fixer le montant de l'amende peuvent être déterminées par le tribunal lui-même.

(4) Le plus petit montant d'un jour-amende ne peut pas être inférieur à un soixantième du salaire moyen officiel publié en République de Slovénie et le plus gros montant ne peut pas excéder un tiers dudit salaire.

(5) Le jugement doit préciser un délai de paiement compris entre quinze jours et trois mois. Dans des circonstances justifiées, le tribunal peut autoriser le contrevenant à payer son amende en plusieurs fois à condition que la totalité de la somme soit remboursée dans un délai maximal de deux ans.

(6) Lorsqu'une amende ne peut être recouvrée dans un délai de 3 mois, le tribunal la fait appliquer en imposant une peine d'emprisonnement aux termes de laquelle le montant correspondant à deux jours-amende est converti en une journée d'emprisonnement, pour autant que la période d'emprisonnement ainsi déterminée ne dépasse pas 6 mois.

(7) Si le contrevenant a payé uniquement une partie de son amende, le solde est converti en une peine d'emprisonnement dont l'application sera suspendue dès la perception de ce reliquat.

Article 126

[...]

(2) Au sens du présent Code, le terme « agent public » désigne :

1. un député de l'Assemblée nationale, un membre du Conseil national ou bien un membre d'un organe représentatif local ou régional ;
2. une personne exerçant des fonctions officielles ou exerçant une fonction publique pour des organes de l'État ;
3. toute autre personne exerçant des fonctions officielles autorisées par la loi, par un règlement ou par un contrat ou un accord d'arbitrage signé en vertu d'une loi ;
4. un membre des forces armées nommé en vertu de règlements spéciaux concernant des infractions pénales spéciales impliquant un personnel militaire mais non définies comme des infractions pénales relevant d'un manquement d'un soldat à ses devoirs ;
5. une personne exerçant dans un pays étranger un mandat législatif, exécutif ou judiciaire ou toute autre fonction officielle à quelque niveau que ce soit, à la condition qu'elle remplisse les conditions de fond énumérées aux alinéas 1, 2 ou 3 du présent paragraphe ;
6. une personne ayant un statut d'agent public dans une organisation internationale publique, à la condition que cette personne remplisse les conditions de fond énumérées aux alinéas 1, 2 ou 3 du présent paragraphe ;
7. une personne exerçant la fonction de juge, de procureur ou une autre fonction ou charge officielle auprès d'un tribunal international.

Article 240. Falsification ou destruction de documents concernant les entreprises

(1) Quiconque inscrit de fausses informations ou omet d'inscrire des informations pertinentes dans les livres, documents ou dossiers comptables qu'il a l'obligation de tenir en vertu de la loi ou des règlements afférents et qui sont essentiels à la conduite des affaires avec d'autres personnes morales ou personnes physiques ou destinés à influencer la prise de décision concernant des activités économiques ou financières, ou quiconque certifie des livres, documents ou dossiers qui contiennent de fausses informations en apposant sa signature, ou rend possible leur création, est passible d'une peine d'emprisonnement d'au plus deux ans.

(2) Quiconque utilise en le présentant comme véridique un livre, document ou dossier comptable qui est un faux ou quiconque détruit ou dissimule les livres, documents ou dossiers visés au paragraphe précédent, les endommage considérablement ou les rend inutilisables, est passible d'une peine similaire.

(3) Toute tentative de commission d'une infraction définie au premier et au deuxième paragraphes du présent article est passible d'une peine.

Article 252. Blanchiment de capitaux

(1) Quiconque accepte, échange, conserve, manipule, utilise en vue d'une activité commerciale ou de toute autre façon définie par la loi en rapport avec une activité de blanchiment de capitaux, des fonds ou des biens dont il dissimule ou tente de dissimuler l'origine sachant qu'ils ont été obtenus par la commission d'une infraction, est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au maximum.

(2) Quiconque commet l'infraction définie au paragraphe précédent et commet également à titre d'auteur principal ou de complice l'infraction pénale ayant permis d'obtenir les fonds ou les biens décrits dans ledit paragraphe est passible d'une peine similaire.

(3) Lorsque les fonds ou les biens évoqués aux premier et deuxième paragraphes du présent article ont une valeur considérable, l'auteur est condamné à une peine d'emprisonnement n'excédant pas huit ans et assortie d'une amende.

(4) Lorsque les infractions décrites dans les paragraphes précédents ont été commises par une association de malfaiteurs établie à cette fin, l'auteur est condamné à une peine d'emprisonnement comprise entre un et dix ans et assortie d'une amende.

(5) Quiconque ayant dû ou pu savoir que les fonds ou les biens ont été obtenus par la commission d'une infraction pénale et se rendant coupable d'une des infractions décrites aux premier et troisième paragraphes est passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas deux ans.

(6) Les fonds et les biens mentionnés aux paragraphes précédents sont confisqués.

Article 261. Abus de pouvoir

(1) Tout agent qui, dans l'intention de procurer un avantage immatériel à lui-même ou à un tiers ou de causer un préjudice à un tiers, profite de sa position ou bien outrepassé les limites de ses fonctions officielles ou bien omet de s'acquitter desdites fonctions, est passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas un an.

(2) Si, en commettant l'infraction, l'auteur cause un préjudice important à un tiers ou viole gravement les droits de celui-ci, il est passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois ans.

(3) Tout agent qui, dans l'intention de procurer un avantage matériel à lui-même ou à un tiers, profite de sa position ou bien outrepassé les limites de ses fonctions officielles ou bien omet de s'acquitter desdites fonctions — dans des circonstances où sa conduite ne constitue pas également une autre infraction pénale — est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre trois mois et cinq ans.

(4) Si, en commettant l'infraction, l'auteur a acquis un avantage matériel important conformément à son intention initiale, il est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre un et huit ans.

Article 268. Octroi d'un pot-de-vin

(1) Quiconque promet, offre ou octroie une récompense, un don ou tout autre avantage à un agent public à son profit ou à celui d'un tiers, pour que, dans le cadre de ses pouvoirs officiels, ledit agent public effectue un acte officiel qu'il ne devrait pas effectuer ou s'abstienne d'effectuer un acte officiel qu'il devrait ou pourrait effectuer sera condamné à une peine d'emprisonnement d'un à cinq ans et à une amende.

(2) Quiconque promet, offre ou octroie une récompense, un don ou tout autre avantage à un agent public à son profit ou à celui d'un tiers pour que, dans le cadre de ses pouvoirs officiels, ledit agent public effectue un acte officiel qu'il devrait ou pourrait effectuer ou s'abstienne d'effectuer un acte officiel qu'il n'effectuerait pas en tout état de cause sera condamné à une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans.

(3) L'auteur d'une des infractions visées aux deux paragraphes précédents qui a octroyé une récompense, un don ou tout autre avantage à la demande d'un agent public et qui a ultérieurement signalé l'infraction avant qu'elle ne soit détectée ou avant de savoir que l'infraction a été détectée est pénalement responsable, mais le tribunal peut prononcer une exemption de peine.

(4) La récompense, le don ou autre avantage remis seront confisqués ; dans le cas mentionné au paragraphe qui précède, le tribunal peut décider de les restituer à la personne qui les a octroyés.

Article 269a. Octroi de cadeaux en vue de provoquer une intervention illégale

(1) Quiconque promet, offre ou octroie à une autre personne une récompense, un don ou tout autre avantage à son profit ou à celui d'un tiers pour qu'elle use de sa position ou de son influence et intervienne pour qu'un acte officiel soit ou ne soit pas effectué sera puni d'une peine d'emprisonnement de trois ans au maximum.

(2) Quiconque promet, offre ou octroie à une autre personne une récompense, un don ou un autre avantage à son profit ou à celui d'un tiers pour qu'elle use de sa fonction ou de son influence et intervienne pour qu'un acte officiel qui ne devrait pas être effectué soit effectué ou pour qu'un acte officiel qui devrait ou pourrait être effectué ne soit pas effectué sera puni d'une peine d'emprisonnement d'un à cinq ans.

(3) La personne qui, dans les paragraphes précédents, a octroyé la récompense, le don ou un autre avantage illégal à la demande de la personne étant intervenu illégalement, mais ayant déclaré l'infraction avant sa découverte ou sa commission peut bénéficier d'une exemption de peine.

(4) Les récompenses, dons ou autres avantages sont saisis dans les cas décrits au paragraphe précédent et peuvent être rendus à la personne les ayant octroyés.

Article 286. Défaut de signalement d'informations concernant un délit ou l'auteur d'une infraction

[...]

(2) Tout agent omettant sciemment de signaler une infraction dont il prend connaissance dans le cadre de l'exercice de ses fonctions officielles — et qui est passible en vertu de la présente loi d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans et déclenche des poursuites *ex officio* — est passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois ans.

[...]

LOI RELATIVE À LA RESPONSABILITÉ DES PERSONNES MORALES EN MATIÈRE D'INFRACTIONS

Article 4. Raisons pouvant engager la responsabilité d'une personne morale

Une personne morale est responsable de l'infraction commise par une personne physique en son nom, pour son compte ou à son profit :

1. lorsque l'infraction commise consiste en l'exécution d'une décision, d'un ordre ou d'une autorisation à caractère illégal émanant des organes de direction ou de surveillance de la personne morale ;
2. lorsque les organes de direction ou de surveillance ont incité l'auteur des faits à commettre l'infraction ou lui ont donné les moyens de la perpétrer ;
3. si elle dispose d'avantages obtenus illégalement ou si elle fait usage d'objets obtenus au moyen d'une infraction ;
4. si sa direction ou ses organes de surveillance ont omis de procéder à la surveillance obligatoire de la légalité des actions de leurs employés subordonnés.

Article 5. Limites de la responsabilité d'une personne morale au titre d'une infraction pénale

- (1) Dans les conditions décrites dans l'article précédent, une personne morale est également responsable d'une infraction pénale dès lors que l'auteur n'est pas pénalement responsable.
- (2) La responsabilité d'une personne morale n'exclut pas la responsabilité de personnes physiques ou des personnes responsables de la commission de l'infraction pénale.
- (3) La responsabilité d'une personne morale pour négligence ne peut être établie que dans les conditions énoncées à l'alinéa 4 de l'article 4 de la présente loi. En pareil cas, la personne morale peut bénéficier d'une réduction de peine.
- (4) Lorsqu'elle n'est assistée d'aucun organe (autre que l'auteur des faits) susceptible de diriger ou de superviser l'auteur des faits, la personne morale est responsable de l'infraction commise dans les limites de la culpabilité de l'auteur de l'infraction.

Article 11. Motifs généraux de réduction ou de levée d'une peine

- (1) Si, après la commission d'une infraction pénale, l'organe de direction ou de surveillance dénonce volontairement l'auteur, la personne morale peut bénéficier d'une réduction de peine.
- (2) Si, après la commission d'une infraction pénale, l'organe de direction ou de surveillance ordonne volontairement la restitution immédiate des avantages illégalement obtenus ou répare les dommages causés par l'infraction ou communique des informations susceptibles d'établir la responsabilité d'autres personnes morales, la peine de la personne morale peut être levée.

Article 13. Amendes

- (1) L'amende qui peut être infligée doit être comprise entre 500 000 et 150 millions SIT.
- (2) Lorsque l'infraction pénale de la personne morale a porté atteinte aux biens d'un tiers ou a permis à ladite personne d'acquérir illégalement des avantages, l'amende ne peut pas dépasser 200 fois le montant dudit dommage ou des dits avantages.

Article 28. Opportunité d'engager des poursuites

Le procureur d'État peut décider de ne pas requérir l'engagement de poursuites contre la personne morale si les circonstances de l'espèce montrent que la participation de ladite personne à la commission de l'infraction était insignifiante parce que l'intéressée ne dispose d'aucun bien ou de si peu de biens qu'ils ne suffiraient même pas à couvrir les frais de procédure, qu'une procédure de faillite a été engagée contre elle ou que l'auteur de l'infraction pénale est l'unique propriétaire de la personne morale contre laquelle il serait nécessaire d'engager des poursuites.