



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 20 juin 2014
Publication : 25 juin 2014

Public
Greco Eval IV Rep (2013) 7F

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT D'ÉVALUATION

CROATIE

Adopté par le GRECO lors de sa 64^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-20 juin 2014)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	6
II. CONTEXTE	8
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	10
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	10
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	10
REMUNERATION ET AVANTAGES ECONOMIQUES	11
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	12
CONFLITS D'INTERETS	14
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	14
<i>Cadeaux</i>	14
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	15
<i>Intérêts financiers, contrats avec des autorités publiques</i>	16
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	16
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers</i>	17
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	17
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	17
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI	18
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	21
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	23
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE	23
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	27
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	29
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS	30
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	32
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	32
<i>Récusation et retrait</i>	32
<i>Cadeaux</i>	33
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers</i>	33
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	33
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI	35
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	37
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	39
VUE D'ENSEMBLE DU MINISTERE PUBLIC	39
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	41
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	43
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS	44
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	45
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	45
<i>Récusation et retrait</i>	46
<i>Cadeaux</i>	46
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers</i>	46
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	46
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI	47
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	48
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	50

RÉSUMÉ

1. La Croatie a adhéré à l'Union européenne le 1^{er} juillet 2013. Dans la perspective de l'adhésion, la Croatie a consenti des efforts remarquables pour adapter et renforcer ses cadres législatif et institutionnel de manière à les aligner sur ceux de ses homologues de l'UE. Il est désormais temps pour le pays d'assimiler les changements et de les intégrer de manière effective aux pratiques et à la culture de travail. Dans le domaine de la lutte contre la corruption, une stratégie et un plan d'action spécifiques (Stratégie de lutte contre la corruption et Plan d'action contre la corruption) ont été adoptés en 2008. Depuis lors, ils sont actualisés et font l'objet d'un suivi à intervalles réguliers – à travers un contrôle conjoint du Gouvernement, du Parlement et des organisations de la société civile. La création de l'Office de répression de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK), en 2001, constitue une étape marquante de ce processus, qui a abouti à une hausse du nombre de poursuites et de confiscations d'avoirs menées à bonne fin, y compris dans quelques affaires à fort retentissement politique.

2. Malgré les nombreuses mesures encourageantes prises et l'attention portée à l'implication du public et à la surveillance du rythme des réformes, les citoyens croates considèrent la corruption comme un problème majeur. Cette perception négative est particulièrement problématique en ce qui concerne les magistrats et les hommes politiques. La notion de conflit d'intérêts n'est pas toujours bien comprise vu qu'il existe une tendance à l'associer à l'incrimination d'un comportement. En outre, aux yeux des citoyens, certaines affaires de conflit d'intérêts survenues n'ont pas été résolues de manière satisfaisante. La Commission de prévention des conflits d'intérêt a un rôle important à jouer en termes d'apport d'orientations et de conseils adaptés sur les règles applicables et sur la logique qui les sous-tend, ainsi qu'en termes de promotion de l'auto-gouvernance et de la conformité dans différents secteurs de l'administration publique.

3. En ce qui concerne les membres du Parlement croate (*Sabor*), des mesures ont été prises pour renforcer la transparence de leur travail et la participation du public au processus législatif. Une culture de prévention des conflits d'intérêts doit fermement s'enraciner dans le *Sabor* : un code d'éthique doit être adopté et des mécanismes internes d'autocontrôle et de responsabilisation doivent être développés au sein de l'institution. Etant donné que la plupart des scandales ayant touché le *Sabor* concernent des députés qui exerçaient également un mandat de maire (et que les agissements illicites s'étaient produits dans le contexte de leur mandat local), il conviendrait de porter une attention spéciale aux questions d'intégrité susceptibles de se poser dans le contexte du cumul des deux mandats en question. Il importe de préserver une culture éthique au sein du Parlement afin de pouvoir améliorer la confiance des citoyens dans l'institution. Par ailleurs, il est nécessaire d'apporter une attention continue et d'adhérer pleinement aux concepts de responsabilité politique et de tolérance zéro à l'égard de la corruption pour compléter l'infrastructure éthique au sein du Parlement. Plus l'on consacrera d'efforts à la prévention et moins on aura besoin de répression à long terme.

4. La réforme judiciaire a permis d'améliorer sensiblement l'indépendance et l'efficacité de la magistrature. La résorption de l'important arriéré d'affaires demeure un défi important, sachant notamment que la crise économique a entraîné une hausse du nombre d'affaires en souffrance (par exemple, procédures de faillite). Une recherche systématique sur les causes de la défiance du public à l'égard de la magistrature fait défaut, même s'il n'existe pas d'éléments prouvant un phénomène structurel de corruption dans le milieu judiciaire. Il est important d'identifier les causes profondes de cet écart de perception et d'élaborer ensuite des mesures ciblées en vue de le corriger. Il est aussi nécessaire d'élaborer, parallèlement, une politique de communication ciblée qui reflète les réformes importantes déjà engagées et celles qui sont en préparation. De même, il serait opportun de renforcer, non seulement en droit, mais également dans la pratique, les mécanismes disponibles pour préserver l'indépendance de la magistrature face aux cas de diffamation motivés par des considérations politiques et non fondés sur

des faits. Enfin, même si les juges et les procureurs disposent de leur propre code d'éthique et sont soumis à une obligation de déclaration financière, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer les mécanismes pertinents de conseil et de responsabilisation des juges et des procureurs, de manière à ce qui rendent plus facile la prévention, plus difficile la commission et plus facile la détection des comportements non éthiques et puissent en fin de compte transformer la confiance du public dans le système judiciaire.

I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. La Croatie a adhéré au GRECO en 2000. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier (en mai 2002), Deuxième (en décembre 2005) et Troisième (en décembre 2009) Cycles d'évaluation du GRECO. Les rapports d'évaluation ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/greco).

6. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. Il n'en reste pas moins que le thème retenu est clairement lié aux précédents travaux du GRECO, en particulier ceux accomplis dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation, principalement axé sur la question de l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle d'Évaluation, qui portait en particulier sur le pouvoir exécutif de l'administration publique, et du Troisième Cycle d'Évaluation, centré sur l'incrimination de la corruption (notamment à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.

7. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

8. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, notamment les acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation concerne les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels, soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

9. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la Croatie au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV Rep (2013) 7 REPQUEST) ainsi que sur d'autres données, dont des informations communiquées par la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite en Croatie du 21 au 25 octobre 2013. L'EEG était composée de M. Alastair BROWN, juge au tribunal de shérifs de Tayside, Central et Fife, tribunal de shérifs, Dundee (Royaume-Uni) ; M^{me} Anca JURMA, Procureur en chef, Service de la coopération internationale, Direction nationale de lutte contre la corruption, Bureau du Procureur près la Haute Cour de cassation et de justice (Roumanie) ; M. Kenneth KELLNER, Attorney-Advisor, Office of Legislative Affairs, Department of Justice (Etats-Unis d'Amérique) ; et M^{me} Marja TUOKILA, Conseillère auprès de la Commission des affaires juridiques, Parlement (Finlande). L'EEG était assistée de M^{me} Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du ministère de la Justice, de la Commission de prévention des conflits d'intérêts, du Conseil national de la magistrature, du Conseil national des procureurs, de l'Office gouvernemental de coopération avec les ONG et du Conseil national de suivi de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption. Elle a aussi interrogé des représentants de la Cour constitutionnelle, des juges et des procureurs de différents échelons de juridiction (y compris l'Office de

répression de la corruption et de la criminalité organisée – USKOK), de l'Association des juges croates, du Barreau croate et de l'Académie judiciaire. L'EEG a par ailleurs rencontré des parlementaires et des représentants du Secrétariat du Parlement ainsi que des représentants de l'Association croate des lobbyistes. Enfin, l'EEG s'est entretenue avec des représentants d'ONG (Transparency International, GONG, Partnership for Social Development), des journalistes et des universitaires.

11. Le présent rapport a pour principal objet d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités croates pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité, tant apparente que réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités croates, qui détermineront les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. La Croatie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

12. Ces dix dernières années, la Croatie a fait des efforts louables pour lutter contre la corruption. On peut notamment évoquer à ce propos la création de l'Office de répression de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK) en 2001 – puis le renforcement de son mandat, qui a abouti à une hausse du nombre de poursuites et de confiscations d'avoirs menées à bonne fin, y compris dans quelques affaires à fort retentissement politique. La condamnation d'un ancien Premier ministre en 2012 a constitué une preuve supplémentaire de la volonté politique de lutter contre la corruption. Le 15 novembre 2012, le ministre de la Justice a annoncé qu'environ 306 (soit 90 %) des 340 mesures incluses dans la Stratégie de lutte contre la corruption et les Plans d'action de lutte contre la corruption de 2008 et 2010 y afférents avaient été mises en œuvre, et qu'il était prévu d'actualiser les documents d'orientation susmentionnés en 2013¹. Dans le Plan d'action contre la corruption de 2012 en cours, la Croatie a souligné toute l'importance de la transparence en tant qu'instrument de prévention de la corruption. Par ailleurs, l'accent mis sur l'implication du public et la surveillance du rythme des réformes constitue un point fort notable des efforts déployés par les autorités croates contre la corruption.

USKOK : statistiques sur les affaires de corruption²

Année	2011	2012
Demandes/ordonnances d'enquête	288	283
Mises en accusation	196	286
Verdicts	163	272
Condamnations	155	252

13. La Croatie a adhéré à l'Union européenne le 1^{er} juillet 2013. Dans ses derniers rapports d'étape ouvrant la voie à l'adhésion, l'Union européenne a reconnu les nombreuses mesures prises par la Croatie pour adopter l'*acquis*, y compris en reconnaissant explicitement les progrès satisfaisants accomplis dans la lutte contre la corruption. Le GRECO s'est aussi félicité, dans des précédents rapports, des avancées de la Croatie sur le plan de la lutte contre la corruption, qu'atteste un taux de conformité d'environ 95 % à ce jour (36 des 38 recommandations formulées par le GRECO dans ses Premier, Deuxième et Troisième Cycles d'Évaluation ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante)³.

14. Malgré tous ces efforts encourageants, la corruption est toujours considérée comme très répandue dans certains secteurs vulnérables, en particulier au niveau local,

¹ La mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre la corruption et du Plan d'action contre la corruption y afférent est gérée par le secteur indépendant du ministère de la Justice responsable de la lutte contre la corruption. Le Comité de suivi de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption a été établi en août 2012 afin de superviser la mise en œuvre des activités de lutte contre la corruption en Croatie. Il se compose de plusieurs ministères et institutions d'Etat (par exemple, Président de la Cour suprême, Procureur général, Auditeur général, etc.). En outre, une commission parlementaire spéciale, c'est-à-dire le Conseil national de suivi de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption (composé de parlementaires ainsi que de représentants des syndicats, ONG, organisations professionnelles, milieux universitaires et médias), offre un cadre parallèle de supervision et d'examen des mesures de lutte contre la corruption par les différentes parties intéressées. Le document du Plan d'action contre la corruption (tel que révisé en 2012) est disponible en ligne, à l'adresse : http://www.anticorruption-croatia.org/component/docman/doc_download/112-action-plan-with-anti-corruption-strategy-2012.

² Aux termes de l'article 21 de la loi sur l'Office de répression de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK), les infractions de corruption ci-après relèvent de sa compétence : malversations dans le cadre d'une procédure de faillite, concurrence déloyale dans le cadre d'opérations de commerce extérieur, abus dans l'exercice des fonctions publiques, intervention illicite, corruption active et passive dans le secteur public, corruption active et passive dans le secteur privé, abus de fonction et de pouvoir, si l'infraction a été commise par une personne agissant à titre officiel.

³ Le processus de conformité du Troisième Cycle concernant la Croatie a été clôturé, l'ensemble des recommandations ayant été mises en œuvre de façon satisfaisante, en décembre 2013.

et des affaires de corruption se seraient produites au niveau d'entreprises publiques de premier plan, d'universités, de procédures de passation de marchés publics et de bureaux d'enregistrement foncier⁴. Par ailleurs, la perception qu'a le public de la corruption en Croatie n'est pas très positive. Selon l'Enquête sur la corruption 2013 d'Eurobaromètre, 94% des répondants croates croient que la corruption est largement répandue dans le pays⁵. La Croatie s'est classée au 57^e rang suivant l'indice de perception de la corruption de 2013 établi par Transparency International. Selon un rapport de 2011 de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) sur la corruption en Croatie⁶, les citoyens croates classent la corruption au troisième rang des problèmes les plus importants auquel est confronté leur pays, derrière le chômage et le l'efficacité de l'action gouvernementale. Le taux de prévalence de la corruption a été estimé à 11 %, les faits de corruption procédant dans plus de la moitié des cas d'une initiative des citoyens eux-mêmes, plutôt que d'une sollicitation d'agents publics, dans le but d'accélérer une procédure ou de bénéficier d'un meilleur traitement (la plupart des pots-de-vin étant versés à des médecins, infirmiers et agents de police). De même, selon la dernière édition de l'enquête d'Ernst & Young, 90 % des répondants en Croatie perçoivent la corruption comme une pratique habituelle dans les affaires (contre une moyenne de 39 % en Europe)⁷.

15. En rapport avec l'orientation du Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO, dans l'Eurobaromètre sur la confiance dans les institutions, 82 % des répondants ont déclaré ne pas faire confiance au Parlement (dernier chiffre datant de mai 2013) et 76 %, ne pas faire confiance à la magistrature (dernier chiffre datant de novembre 2010). Le Baromètre mondial de la corruption (2013) fait ressortir des niveaux de confiance pareillement bas : 63 % des répondants estiment que le Parlement est globalement corrompu et un pourcentage de répondants légèrement supérieur, c'est-à-dire 70 %, ont la même opinion concernant la magistrature.

16. Les résultats de ces sondages d'opinion internationaux semblent être confirmés par les résultats d'une enquête nationale réalisée par le ministère de la Justice en juillet 2012, avant la révision du Plan d'action contre la corruption la même année. D'après les résultats de cette enquête réalisée en ligne, l'opinion publique perçoit la corruption comme un problème majeur, en particulier à l'échelon local et chez les hommes politiques et les magistrats.

17. Compte tenu du tableau plus nuancé et quelque peu moins positif – évoqué plus haut – qu'ont révélé les sondages d'opinion, les autorités doivent accorder une attention continue au phénomène de la corruption. La prévention est cruciale à cet égard. A la veille de l'adhésion du pays à l'UE, la Commission européenne a instamment invité les autorités croates à redoubler d'efforts afin de bâtir un bilan substantiel en matière de renforcement des mesures de prévention⁸. Par conséquent, la Croatie doit continuer à affiner ses mécanismes et mesures de lutte contre la corruption pour répondre efficacement aux changements en cours dans le pays. Le GRECO ne doute pas que les recommandations formulées par le présent rapport aideront les autorités pour y parvenir.

⁴ 2013 Index of Economic Freedom, Croatia. The Heritage Foundation:

<http://www.heritage.org/index/country/croatia>

⁵ Eurobaromètre Spécial n° 397 - 2014 (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf).

⁶ Corruption in Croatia: bribery as experienced by the population. UNODC (2011):

http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf

⁷ Ernst & Young's 2013 Europe, Middle East, India and Africa (EMEIA) Fraud Survey, *Navigating today's complex business risks*. L'enquête a été réalisée entre novembre et décembre 2012 auprès d'un échantillon de 3 000 membres de comités de direction, conseils de surveillance, directeurs généraux et associés dans 36 pays.

⁸ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Rapport de suivi sur les préparatifs d'adhésion de la Croatie (COM(2013)0171) du 26 mars 2013. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0171:FIN:FR:PDF>

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

18. La Croatie est une république parlementaire dotée d'un système multipartite. Le *Parlement* national unicaméral (*Hrvatski Sabor*) est élu au suffrage universel direct égalitaire à scrutin secret pour un mandat de quatre ans. Le mandat impératif est interdit par la Constitution (article 75 de la Constitution). Le système électoral axé sur des listes fermées et bloquées a conduit à une forte discipline de parti dans la pratique. L'organisation interne et la conduite des travaux parlementaires sont régies par le règlement intérieur du Parlement⁹.

19. Les dernières élections législatives ont eu lieu en décembre 2011. Le Parlement se compose actuellement de 151 députés, dont 36 femmes (ce qui représente un ratio de 23,84 %).

20. Le mandat d'un député est automatiquement suspendu lorsque celui-ci est nommé à des fonctions incompatibles avec le rôle de parlementaire ; ces fonctions sont énumérées à l'article 9 de la loi de 1999 sur l'élection des représentants au Parlement (LEP) (hauts postes publics, fonctions de maire ou de maire-adjoint de Zagreb ou membre du conseil d'administration d'une société ou institution privée ou d'un fonds non public contrôlé majoritairement par la Croatie). D'autre part, le mandat d'un député cesse lorsque celui-ci est frappé d'une interdiction judiciaire par une décision de justice définitive ou est condamné à une peine de prison ferme de plus de six mois par une décision de justice définitive.

Transparence du processus législatif

21. Il existe des dispositions législatives visant à garantir la transparence du processus législatif ; ce point est réglementé en détail par le règlement intérieur du Parlement (articles 279 à 288) ainsi que par les règles sur l'accès public aux procédures du Parlement croate et de ses organes de travail¹⁰. Les sessions du *Sabor* sont toujours ouvertes au public. Un enregistrement audio et vidéo des sessions plénières est réalisé. Les enregistrements vidéo sont disponibles sur Internet, et une couverture télévisuelle spécifique est assurée de 9h30 à 13h30 à l'occasion de ces sessions. Des moyens technologiques sont en train d'être mis en place en vue d'observer la prescription légale d'une transcription écrite des sessions pertinentes (au moyen de phonogrammes). Lors des votes, des informations sur le vote de chaque député sont affichées sur l'écran de la chambre. Le vote secret est appliqué aux procédures d'élection ou de nomination lorsque le nombre de candidats est supérieur à celui des postes à pourvoir.

22. En règle générale, les sessions des commissions sont ouvertes au public, sauf décision contraire de la commission concernée ; même dans ce cas, suite à une décision de la commission en question, des correspondants de presse peuvent assister à une session privée de la commission. La composition des commissions parlementaires est publiée sur le site Internet du *Sabor*.

23. Des informations sur les projets de loi proposés, les lois adoptées et les autres activités parlementaires (par exemple, allocutions, questions aux députés et leurs réponses, résumé des sujets examinés et des opinions exprimées sur ces sujets, etc.) sont fournies dans le Journal officiel et publiées sur le site Internet du *Sabor* (<http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=713>).

⁹ Règlement intérieur du Parlement croate : <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2430>

¹⁰ Règles sur l'accès public aux procédures du Parlement croate et de ses organes de travail : <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2511&sec=734&dm=2>

24. D'autres efforts ont été faits en vue d'ouvrir le Parlement aux citoyens et aux organisations de la société civile, à travers la tenue de tables rondes et de discussions thématiques dans les locaux du *Sabor*, la désignation d'agents d'information du public et un recours plus fréquent à une expertise externe dans le travail des commissions parlementaires.

25. Par ailleurs, des mesures importantes ont été adoptées ces dernières années pour établir un processus de consultation obligatoire du public dans le contexte de la préparation d'une loi. En particulier, la loi n° 90/11 sur l'évaluation des incidences, son règlement d'application n° 66/12 et le code de bonnes pratiques en matière de consultation publique pour l'élaboration de règlements¹¹ établissent un processus de consultation publique en deux étapes (axé sur la présentation d'observations écrites suivie d'un débat public) et imposent au Gouvernement de rendre compte des résultats des consultations pertinentes mises en œuvre. Des coordinateurs de consultation ont été nommés dans les ministères et les organismes publics. Le plan d'action du Partenariat pour un gouvernement transparent, qui est axé sur la transparence budgétaire, les consultations publiques et le droit d'accès à l'information, prévoit d'autres mesures pour promouvoir l'implication des citoyens dans l'élaboration des politiques¹². Plusieurs projets d'assistance technique de l'UE ont été mis en œuvre pour renforcer l'engagement de la société civile dans l'élaboration des politiques, y compris des volets spécifiques ayant trait au suivi de la politique de lutte contre la corruption et à la prévention des conflits d'intérêts.

26. Il existe un certain nombre de bonnes pratiques en matière de communication permettant un accès du public aux projets de loi et aux lois adoptées ainsi qu'un suivi jusqu'aux sessions de commission et plénières du Parlement croate. Il convient de féliciter la Croatie au sujet des nombreux moyens qu'elle a établis pour faciliter l'implication de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques, en élaborant des modèles de participation du public au processus législatif et en perfectionnant des outils de contrôle et de surveillance par le public.

Rémunération et avantages économiques

27. Le salaire brut en Croatie s'est élevé en moyenne à 12 571 EUR en 2012, ce qui correspond à un montant net de 8 745 EUR.

28. Les députés perçoivent un traitement et ont droit à des avantages et à des indemnités au titre des dépenses encourues en rapport avec leurs devoirs ; ils ne bénéficient d'aucune exemption d'impôt. Plus précisément, ils perçoivent un traitement de 2 200 EUR par mois. Ils perçoivent, en plus, des indemnités, dont i) un montant forfaitaire de 1 500 HRK (200 EUR) ; ii) le remboursement des frais de logement à Zagreb dans la limite de 2 500 HRK (330 EUR), et des frais généraux dans la limite de 500 HRK (65 EUR) ; iii) une indemnité de séparation de 1 000 HRK (132 EUR) ; iv) une indemnité de déplacement de 2 HRK (0,26 EUR) par kilomètre parcouru à destination et en provenance de Zagreb à l'occasion des sessions parlementaires ; et v) une couverture annuelle d'assurance vie de 700 HRK (93 EUR). Les députés bénéficient également d'un régime de retraite.

29. De plus, ils ont droit à une indemnité de « fin de mandat » jusqu'à ce qu'ils commencent un nouvel emploi ou atteignent l'âge de la retraite, suivant les conditions suivantes : i) pendant la période initiale de six mois à compter du jour de la fin du

¹¹ Code de bonnes pratiques en matière de consultation publique pour l'élaboration de règlements : <http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/code%20of%20practice%20on%20consultation-croatia.pdf>

¹² Plan d'action du Partenariat pour un gouvernement transparent (en anglais) : http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/Croatia-OGP-Action%20plan_0.pdf

mandat parlementaire, l'indemnité est égale à la totalité du traitement ; ii) pendant la période suivante de six mois, ce montant est réduit de 50 %.

30. Les partis politiques représentés au Parlement et les députés à titre individuel bénéficient d'un financement public aux fins de leurs activités ordinaires, conformément aux dispositions de la loi n° 24/61, 61/11 et 27/13 sur le financement des activités politiques et des campagnes électorales. Le montant de cette enveloppe financière, égal à 0,05 % des dépenses courantes du budget national de l'exercice antérieur, est réparti proportionnellement au nombre de députés représentant les partis au moment de la constitution du Parlement. L'utilisation de cette subvention doit faire l'objet d'une déclaration et d'un contrôle. Le montant total des dons d'une personne physique à un parti parlementaire ou à un député donné est plafonné à 30 000 HRK (4 000 EUR) par an. Une personne morale peut effectuer des dons à un parti parlementaire à condition de respecter un plafond de 200 000 HRK (26 500 EUR) par an ; ainsi qu'à un député, sous réserve d'un plafond de 100 000 HRK (13 260 EUR) par an.

31. C'est la Cour des comptes qui assure le contrôle des indemnités parlementaires. Les informations sur le traitement et les avantages des députés sont publiques et fournies sur demande, en vertu de la loi sur le droit d'accès à l'information. Il a été communiqué à l'EEG qu'au cours des dix dernières années, deux membres ont été sanctionnés pour avoir abusé du régime des dépenses¹³. Si l'on veut que le public ait davantage confiance dans le système, ces questions méritent certainement un suivi. De l'avis de l'EEG, plus qu'une question de règles, il est essentiel que le système d'éthique qui régit les comportements en interne soit amélioré ; les recommandations formulées plus loin dans ce rapport visent à fournir un socle plus solide pour une culture de l'intégrité au sein des membres de la Sabor et affermir ainsi la confiance du public.

Principes éthiques et règles déontologiques

32. Nonobstant la disposition du règlement intérieur du *Sabor* qui impose à l'institution l'adoption d'un ensemble de normes éthiques, un tel code de conduite n'a pas encore été adopté à l'intention des députés. Si le règlement intérieur contient quelques dispositions sur le comportement, celles-ci ne font référence qu'à un comportement respectueux à la chambre, autrement dit, à l'observation de l'ordre, de la courtoisie et de la discipline dans le cadre parlementaire. Le Président du *Sabor* peut imposer des sanctions en cas de manquement aux règles susmentionnées, ce qui peut se traduire par une déchéance de droits (censure, injonction de se retirer) ou suspension temporaire (exclusion de la séance), conformément aux articles 237 à 244 du règlement intérieur.

33. La loi sur la prévention des conflits d'intérêts (ci-après, la « LCI »), qui s'applique aux députés dans la mesure où ils sont assimilés aux agents publics qui sont expressément visés par le champ d'application *ratione personae* de la loi, énonce des principes éthiques (notamment, l'honorabilité, l'impartialité, la conscience, l'intégrité, la dignité, l'honnêteté, la responsabilité, l'objectivité, etc.) (article 5 de la LCI).

¹³ En 2008, un membre du parlement croate avait sollicité, à plusieurs reprises, le remboursement de frais encourus pour des déplacements entre son lieu de résidence et le parlement croate pour des sessions parlementaires et ce, malgré le fait qu'il sache pertinent ne pas avoir droit à ce remboursement puisqu'il avait utilisé un véhicule officiel mis à sa disposition en sa qualité de maire. Ce remboursement lui avait procuré des gains financiers d'un montant de 11 600 HRK (environ 1 500 EUR), causant ainsi un préjudice au budget de la République de Croatie. Il a été condamné à une peine d'emprisonnement de 8 mois, avec 3 ans de sursis pour un délit de fraude (en service). Le gain financier acquis par la commission de ce délit pénal n'a pas été confisqué puisque le mis en cause l'a volontairement remboursé durant la procédure judiciaire. En 2004, un membre du parlement croate a dépensé 23 752 HRK (environ 3 100 EUR) pour le remboursement d'un prêt personnel, alors que le montant lui avait été alloué pour ses activités politiques en tant que parlementaire. Il avait été condamné pour abus de pouvoir à une peine de prison de 8 mois avec un sursis de 2 ans, et le gain financier acquis par la commission du délit pénal avait été confisqué.

34. L'EEG note que, pour ce qui est des questions d'intégrité, il n'existe pas de code d'éthique à l'intention des députés. Les dispositions du règlement intérieur du *Sabor* relatives à la conduite correspondent à des règles sur la bienséance et le débat (par exemple, comportement approprié au cours des procédures officielles). Par ailleurs, la LCI s'applique aux députés et inclut des exigences importantes concernant les cadeaux et les conflits d'intérêts, mais ces exigences ne sont pas toujours bien adaptées à la fonction parlementaire. Par conséquent, une culture de prévention et d'évitement des conflits d'intérêts doit s'ancre dans le *Sabor*.

35. Le règlement intérieur du *Sabor* prévoit bien l'élaboration d'un code d'éthique (article 17 du règlement intérieur) et l'EEG a appris avec satisfaction qu'il y a eu des discussions sur la préparation d'un tel code ; lors de la visite dans le pays, les députés ont eux-mêmes confirmé qu'ils considèrent cette question comme importante. La nécessité d'un régime solide en matière de conduite et d'éthique est donc reconnue au sein du *Sabor*. L'EEG est convaincue que l'élaboration d'un code de conduite par les députés, ou avec leur implication active, constituerait un atout supplémentaire de la politique de prévention des conflits d'intérêts. En effet, on constate une tendance actuelle à aborder la question sous un angle pénal plutôt que sous un angle préventif. En tant qu'instrument de caractère non contraignant permettant une autoévaluation du respect des règles, un code pourrait aider à réorienter cette politique en accordant une attention aux risques de corruption et de réputation et partant, à renforcer la confiance du public dans le système politique. Il contribuerait à forger une culture de l'intégrité, qui compléterait les normes en vigueur en matière de conflits d'intérêts. Les deux objectifs principaux à prendre en compte dans la conception d'un tel code seraient d'assurer une plus grande certitude et de fournir des orientations aux députés pour concilier leurs obligations officielles et privées, et de rassurer le public que les députés agissent conformément à des normes plaçant l'intérêt général au-dessus des intérêts privés des députés.

36. L'EEG pense que l'élaboration d'un tel code doit être un processus participatif associant les députés eux-mêmes. Cela faciliterait sans doute le processus d'intégration et d'appropriation de l'éthique. Le code devrait contenir les principes éthiques que tous les membres de l'institution devraient défendre, ainsi que des règles détaillées identifiant les comportements acceptables et les comportements non acceptables. Lorsque des règles sont déjà en place, la recommandation formulée ci-dessous n'entend pas remplacer les exigences existantes mais plutôt les compléter par des orientations plus détaillées visant la fonction parlementaire. De plus, l'EEG considère qu'il est essentiel de développer une culture de responsabilité du député plutôt que de se limiter à transférer la responsabilisation à une autorité de contrôle externe. Cela dit, il sera crucial d'établir des canaux de coordination améliorés avec la Commission de prévention des conflits d'intérêt, étant donné le rôle clé de supervision et de conseil dont elle est chargée à l'égard de toutes les catégories d'agents publics, y compris les parlementaires (voir également recommandation ii, paragraphe 67). Même si le système devrait avant tout être axé sur la sensibilisation et l'intégration d'une éthique parlementaire, on pourrait, en dernier ressort, recourir à des sanctions pour renforcer la responsabilité professionnelle et pour préserver la crédibilité des mécanismes d'application disponibles dans le *Sabor*.

Le GRECO recommande i) qu'un code de conduite à l'intention des députés soit élaboré et adopté avec la participation des députés et soit rendu facilement accessible au public (y compris des orientations détaillées sur, par exemple, la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction parlementaire, les possibilités ad hoc de déclaration et d'auto-exclusion concernant des situations spécifiques de conflits d'intérêt, les cadeaux et autres avantages, les contacts avec les tiers, la déontologie en matière de double mandat, etc.) ; ii) qu'il soit assorti d'un mécanisme de surveillance et d'application crédible. Les paragraphes ci-après reviendront plus en détail sur les points spécifiquement examinés dans cette recommandation.

Conflits d'intérêts

37. La LCI a été adoptée en 2003 ; elle a ensuite été modifiée presque tous les ans et fait actuellement l'objet de nouvelles modifications. Elle s'applique à environ 3 000 agents, dont des députés. La LCI vise à établir des normes de performance dans la fonction publique, à familiariser les agents avec ces normes et à leur indiquer la façon dont ils devraient se conduire, ainsi qu'à informer le public sur la conduite attendue d'un agent. Le règlement relatif à la Commission de prévention des conflits d'intérêts et le règlement interne de ladite Commission donnent des conseils plus précis à l'usage des agents publics confrontés à un dilemme lié à un conflit d'intérêts. Des règles supplémentaires sur les conflits d'intérêts figurent dans la loi sur l'élection des députés au Parlement croate, la loi sur la passation des marchés publics et l'ordonnance sur les cadeaux aux agents publics. Les lignes directrices sur les conflits d'intérêts ont été émises en septembre 2011.

38. Le conflit d'intérêts est défini à l'article 2 de la LCI en tant qu'une situation dans laquelle des intérêts privés se heurtent à des intérêts publics et remettent en question la nécessaire impartialité de l'administration publique. Les situations de conflits d'intérêts réels, possibles et potentiels sont couvertes. Des préoccupations ont été exprimées à plusieurs occasions au cours de la visite dans le pays pour souligner que le concept de conflit d'intérêts reste peu compris dans la vie politique croate, avec une tendance à faire un amalgame entre les conflits d'intérêts et les comportements délictueux. Un récent arrêt de la Cour constitutionnelle souligne que le concept du conflit d'intérêts a été mal compris ces 20 dernières années et qu'il importe de le distinguer du concept du comportement délictueux. Il est ressorti des entretiens que l'EEG a eus en Croatie que des défis sont à relever concernant la façon dont l'article 2 de la LCI est interprété et appliqué en rapport avec la fonction parlementaire. Des directives claires sur l'interprétation de la disposition susmentionnée sont donc requises, tout comme des exemples pratiques de situations de conflit d'intérêts que les députés sont susceptibles de rencontrer. C'est la raison pour laquelle le GRECO a recommandé que le rôle consultatif de la Commission de prévention des conflits d'intérêts ainsi que l'interaction de la Commission avec les députés soient renforcés (recommandation ii, paragraphe 67).

39. La LCI interdit les arrangements avec contrepartie en vue de voter dans un certain sens ou d'influencer de manière inappropriée les processus décisionnels ; elle interdit également l'abus de fonction en vue d'influencer des décisions législatives chaque fois que des intérêts personnels sont en jeu (article 7, alinéas e et i de la LCI). L'EEG a appris que les possibilités de déclaration et d'auto-exclusion ne sont pas suffisamment développées dans le *Sabor* et qu'il n'existe pas de pratique établie dans ce domaine. Ce point devrait être examiné et traité de façon plus précise dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation i.

Interdiction ou restriction de certaines activités

Cadeaux

40. Il est interdit aux députés d'accepter des avantages ou des cadeaux (espèces, objets quelle qu'en soit la valeur, droits et services prestés sans compensation) ou une promesse d'avantages ou de cadeaux en rapport avec leurs devoirs (articles 7 et 11 de la LCI). L'acceptation d'espèces, de valeurs mobilières (par exemple, actions, obligations, etc.) ou de métaux précieux est formellement interdite. En outre, la LCI dispose que les agents ne sont autorisés à conserver que les cadeaux de valeur symbolique, c'est-à-dire les cadeaux d'une valeur inférieure à 500 HRK (65 EUR) reçus en provenance du même donateur une année donnée. Tout cadeau reçu en dépassement du seuil susmentionné doit être signalé à la Commission de prévention² des conflits d'intérêts et ensuite versé au patrimoine de l'État ; les procédures détaillées sur les cadeaux ont été définies par un règlement d'application (ordonnance n° 141/04 sur les cadeaux aux agents publics).

41. Lors des discussions avec les interlocuteurs rencontrés sur place, l'EEG a appris que la législation est très strict sur la question des cadeaux. Cependant, la pratique n'est pas à la hauteur de cette exigence. La Commission de prévention des conflits d'intérêts a indiqué que même si aux termes de la loi les députés sont tenus de déclarer tout cadeau au-delà du seuil de 500 HKR (y compris les voyages offerts à l'étranger), dans la pratique ils ont certes parfois donné quelques informations sur des biens reçus à titre de cadeau dans leur formulaire de déclaration initial mais ils n'ont ensuite notifié aucun cadeau qu'ils auraient reçu durant leur mandat parlementaire. L'EEG a largement évoqué la « norme éthique » qui est appliquée aux cadeaux et la mesure dans laquelle il serait « normal » que des responsables politiques reçoivent un cadeau : l'EEG a ainsi appris que dans le *Sabor*, les cadeaux sont considérés comme acceptables s'ils sont offerts en tant que marque d'hospitalité personnelle ; cependant, aux yeux de l'opinion publique, les représentants politiques estiment avoir droit aux cadeaux de cette nature. L'EEG estime qu'il est essentiel pour la crédibilité des députés que soient élaborées des orientations spécifiques, assorties d'exemples pratiques, qui aideraient à mieux établir une limite claire entre les cadeaux, avantages et marques d'hospitalité acceptables (à savoir, d'usage ou de courtoisie) et inacceptables, et qu'une telle limite soit expliquée aux parlementaires et au public. L'EEG suggère que la question des cadeaux et autres avantages et plus particulièrement la manière dont les parlementaires devraient être conseillés lorsqu'ils appliquent l'actuelle interdiction des cadeaux pour l'ensemble du service public soit spécialement traitée dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation i. De même, si l'EEG estime que les conditions prévues dans la loi sont strictes (pour ce qui est de l'interdiction des cadeaux et en ce qui concerne les seuils, ainsi que pour les sanctions applicables en cas de violations des règles), celles-ci doivent être suivies de mesures d'application appropriées ; le rôle que la Commission pour la prévention des conflits d'intérêts est appelée à jouer à cet égard est crucial, conformément à la recommandation ii.

Incompatibilités et activités accessoires

42. Le principe de l'activité exclusive s'applique. Une dérogation à ce principe est possible sous réserve de l'accord préalable de la Commission de prévention des conflits d'intérêts (article 13 de la LCI). Si la Commission établit un manquement au principe susmentionné, elle enjoint à la personne concernée de mettre terme à l'activité secondaire dans un délai de 15 jours au minimum à 90 jours au maximum.

43. L'accord préalable de la Commission n'est pas requis pour l'exercice d'activités scientifiques, de recherche, d'enseignement, sportives, culturelles, artistiques et, à titre indépendant, agricoles ni pour des activités génératrices de revenus basées sur des droits d'auteur, des brevets et des droits de propriété intellectuelle ou industrielle ni pour la participation, génératrice de revenus et d'avantages, à des projets internationaux financés par l'Union européenne, des pays étrangers ou des organisations et associations étrangères ou internationales. Cependant, les agents doivent déclarer à la Commission toute rémunération perçue au titre de l'exercice de telles activités.

44. De même, il est possible de cumuler un deuxième mandat, notamment un mandat de chef d'une municipalité ou de maire (sauf maire ou maire adjoint de Zagreb), avec celui de membre du *Sabor* (article 9 de la loi sur l'élection des députés au Parlement croate et article 89 de la loi sur les élections locales). Toutefois, en cas de cumul de mandats, la personne concernée doit choisir le salaire de l'un ou de l'autre de ces derniers (autrement dit, soit le salaire de député, soit celui de maire, à sa libre convenance). Étant donné que plusieurs scandales ayant touché le *Sabor* concernent des députés qui exerçaient également un mandat de maire (et que le comportement en cause s'était produit dans le contexte de leur mandat local), il conviendrait de porter une attention spéciale aux questions d'éthique susceptibles de se poser dans le contexte du cumul des deux mandats en question (voir également recommandation i).

Intérêts financiers, contrats avec des autorités publiques

45. Toute participation au conseil de surveillance ou au comité de direction d'une entreprise est interdite. En vertu de leurs fonctions, il se peut que certains députés, ministres ou agents publics soient membres du conseil de surveillance de l'Agence nationale de garantie des dépôts et de redressement des établissements bancaires ou de la Banque croate pour la reconstruction et le développement (ces institutions ne sont pas des entreprises publiques mais des entités juridiques *sui generis*). Cependant, ils ne sont pas autorisés à percevoir une compensation pour les postes en question, exception faite des compensations relatives aux frais de voyage et aux frais connexes sur la base de pièces justificatives.

46. Lorsqu'un agent détient une part supérieure ou égale à 0,5 % du capital-actions d'une société privée, les droits relatifs à la gestion doivent être transférés à une autre personne ; cette autre personne ne peut pas être liée à l'agent public, autrement dit, les droits relatifs à la gestion ne peuvent pas être transférés à un membre de la famille ou à une autre personne dont les intérêts sont susceptibles d'être liés à ceux de l'agent (article 16 lu conjointement avec l'article 4 de la LCI).

47. Une entité commerciale dans laquelle un agent détient une part supérieure ou égale à 0,5 % du capital-actions n'est pas autorisée à conclure un contrat (que ce soit seule ou en tant que membre d'un consortium) avec un organisme public dans lequel ledit agent exerce des fonctions (article 17 de la LCI). Cette restriction est précisée dans la loi sur la passation des marchés publics (article 13).

48. Dans un délai de 30 jours après leur entrée en fonctions, les agents sont tenus de communiquer à la Commission de prévention des conflits d'intérêts le nom, le numéro d'enregistrement et le siège social des entités commerciales évoquées plus haut, et de signaler tout changement y relatif, le cas échéant (article 17 de la LCI). De même, si l'institution dans laquelle l'agent exerce des fonctions conclut un contrat avec une entité commerciale dans laquelle un membre de la famille de l'agent détient une part supérieure ou égale à 0,5 % du capital-actions, l'agent concerné doit sans délai en informer la Commission (article 18 de la LCI).

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

49. Les restrictions énoncées ci-dessus (interdiction d'influencer les processus décisionnels publics – article 7 de la LCI ; participation à un conseil de surveillance ou à un comité de direction – article 14 de la LCI ; qualité d'associé ou d'actionnaire d'une société et limitations relatives à l'exploitation – article 17 de la LCI), ainsi que l'obligation de déclarer les revenus et le patrimoine (articles 8 et 9 de la LCI) continuent de s'appliquer pendant une période d'un an après la fin de l'emploi. Tout ancien agent public qui ne respecte pas cette période de restriction s'expose à une sanction consistant en un avertissement, une retenue sur salaire de 2 000 HR (265 EUR) à 40 000 HRK (5 305 EUR) et la publication de la décision punitive. Toute personne responsable dans l'entité commerciale qui ne respecte pas une période de restriction s'expose à une sanction consistant en une amende comprise 5 000 HRK (660 EUR) et 50 000 HRK (6 630 EUR), la confiscation des sommes acquises de manière illicite et l'interdiction d'exercer une activité professionnelle pendant un an au maximum. Les sanctions sont considérablement plus sévères pour les entités commerciales qui nouent une relation commerciale avec un ancien agent pendant la période de restriction, le montant de l'amende pouvant alors atteindre 1 000 000 HRK (132 600 EUR).

Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers

50. Les députés sont soumis à un devoir de confidentialité (article 217 et 281 du règlement intérieur). Par ailleurs, la LCI proscrit l'utilisation d'informations privilégiées sur les activités d'organes de l'État par intérêt personnel (article 7(1), alinéa h de la LCI).

51. Le processus d'adhésion à l'UE et la dynamique de réseautage qui y a été associé ont joué un rôle important dans le développement du secteur du lobbying en Croatie. L'Association des lobbyistes croates (HDL) a été créée en 2008. Elle compte plus d'une centaine de membres issus de divers groupes d'intérêt. À titre d'autorégulation, elle a adopté un code d'éthique des lobbyistes. Un projet de loi sur le lobbying a été élaboré – en étroite consultation avec l'Association des lobbyistes croates, des représentants du secteur privé, les professions juridiques, les syndicats et des représentants d'organisations non gouvernementales – et est en instance. Le projet de loi inclut une définition large des activités de lobbying et des lobbyistes (non limitée à l'activité commerciale), l'établissement d'un registre des lobbyistes qui sera tenu par le ministère de la Justice, l'exigence de rendre compte régulièrement des activités de lobbying et, enfin, des sanctions en cas de manquement.

52. L'EEG a appris que dans un système où les députés suivent généralement la ligne de leur parti lors des votes, les lobbyistes ou les groupes d'intérêt ne jouent pas un rôle très important à l'heure actuelle. Alors que les lobbyistes et les autres groupes d'intérêt continuent de consolider leur rôle dans l'élaboration des politiques publiques, l'EEG considère qu'il est important d'introduire des principes éthiques instaurant une transparence dans les rapports entre les tiers et les décideurs publics. Cette question mériterait d'être étudiée et clarifiée plus avant lors de l'élaboration d'un code de conduite, comme préconisé à la recommandation i.

Utilisation abusive de ressources publiques

53. L'utilisation abusive de ressources publiques, qui est explicitement proscrite à l'article 7 de la LCI, inclut l'utilisation abusive de droits publics, de salaires publics et de procédures de passation de marchés publics.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

54. Les députés sont tenus de déclarer leur patrimoine et l'origine de ce patrimoine, qu'il ait été acquis par héritage ou par eux-mêmes, ainsi que leurs revenus, en les séparant selon qu'ils proviennent d'activités professionnelles et d'activités non professionnelles. Ils ont aussi obligation de déclarer le patrimoine et les revenus de leur conjoint et de leurs enfants mineurs.

Contenu des déclarations financières

Patrimoine acquis par héritage
Informations détaillées sur le type et la valeur totale des éléments du patrimoine acquis par héritage et sur les personnes desquelles ils ont été hérités.
Patrimoine acquis par soi-même
Biens immobiliers (et manière dont ils ont été acquis).
Biens mobiliers (véhicules, navires, avions, machines, armes de chasse, œuvres d'art, bijoux, autres effets personnels utilisés) (et manière dont il a été acquis).
Type et valeur des valeurs mobilières, à condition que leur valeur totale soit supérieure à 30 000 HRK (3 930 EUR).
Intérêts commerciaux et actions de sociétés.
Épargne monétaire (supérieure au salaire net annuel).
Dettes.
Obligations et garanties.
Revenus
Revenus tirés d'emplois secondaires (y compris d'activités indépendantes)
Revenus tirés du patrimoine et de droits de propriété.
Revenus du capital, d'assurance et d'autres sources.

55. Les déclarations doivent être soumises à la Commission de prévention des conflits d'intérêts dans un délai de 30 jours à compter de l'élection du député et dans un délai de 30 jours après la cessation des fonctions. Durant leur mandat, les députés doivent également déclarer toute différence en termes de valeur de leurs revenus et de leur patrimoine au plus tard à la fin de l'année au cours de laquelle le changement est intervenu. L'EEG a appris que la tâche consistant à faire respecter l'obligation faite aux agents de soumettre une déclaration *ad hoc* en cas de variation notable de leur patrimoine est un défi.

56. Les déclarations sont soumises sur papier, en personne ou par courrier. La Commission de prévention des conflits d'intérêts transcrit ensuite le contenu de ces formulaires dans un site Internet accessible au public sur les données agrégées relatives aux revenus et au patrimoine (<http://www.sukobinteresa.hr/posi/ws.nsf/wi?OpenForm&1>). Le public peut ainsi accéder aux déclarations, en ligne et en personne dans les locaux de la Commission de prévention des conflits d'intérêts. Les déclarations sur papier sont conservées par la Commission pendant une période de dix ans, au terme de laquelle elles sont envoyées aux archives nationales.

57. L'EEG estime que le régime de divulgation établi par la LCI est très complet. Elle note par ailleurs que l'utilisation des formulaires de déclaration financière (des députés et des autres agents publics) a parfois aidé le travail d'enquête de l'USKOK en matière pénale, notamment pour établir le décalage entre le patrimoine déclaré et le patrimoine réel.

58. Si le processus de transcription des informations reçues sur papier en fichier électronique lisible en ligne a permis de détecter des lacunes et anomalies à un stade précoce, il représente une tâche pénible pour le personnel de la Commission. L'EEG pense qu'il devrait y avoir des possibilités (pas trop coûteuses) pour mieux exploiter les technologies en vue de rationaliser le processus de déclaration, y compris en imposant une déclaration en ligne et en développant un système qui permette une comparabilité dans le temps des variations de patrimoine et de revenus. Cela est susceptible d'induire des améliorations dans des domaines tels que la déclaration, la gestion des données et la vérification des déclarations. Il est ressorti des discussions tenues lors de la visite en Croatie que la Commission envisage de mettre en place un système de déclaration électronique.

Contrôle et application de la loi

59. Le Président du *Sabor* est habilité à imposer des sanctions disciplinaires (censure, injonction de se retirer, exclusion provisoire) en cas de comportement non approprié à la chambre (voir également paragraphe 32). Le système en place devra être actualisé une fois que le code de conduite recommandé aura été adopté, conformément à la recommandation i.

60. La surveillance du respect des règles sur les conflits d'intérêts incombe principalement à la Commission de prévention des conflits d'intérêts (ci-après la Commission). Il s'agit d'un organe permanent, indépendant et autonome de l'État, qui se compose de cinq éminents spécialistes issus des milieux de l'entreprise, des médias, associatif et universitaire. La nomination de ces membres est basée sur une procédure d'appel à candidatures ouverte et les candidats sont choisis sur la base de leur expérience professionnelle et de leur réputation. La Commission a connu de longues périodes d'inactivité, en partie en raison de difficultés liées à sa composition passée, de décalages entre les mandats des membres (la Commission comptait également des parlementaires) et – pour cette raison – de l'impossibilité d'atteindre le quorum requis pour prendre des décisions. La Commission, dans sa composition modifiée actuelle, a commencé à travailler en février 2013. La Commission renouvelée a été plutôt active en 2013 : en effet, elle a tenu 37 sessions publiques, a émis plus de 200 avis sur des

requêtes individuelles d'agents publics, a engagé 120 procédures pour non-conformité dont 60 ont été menées à terme (qui visaient dans certains cas des responsables politiques de haut rang) et a contrôlé et publié toutes les déclarations de patrimoine reçues.

61. Plus particulièrement, la Commission est compétente pour i) engager une procédure en cas de conflit d'intérêts et rendre une décision en cas de manquement ; ii) adopter ses procédures de travail ; iii) vérifier les déclarations financières ; iv) élaborer des lignes directrices sur les conflits d'intérêts ; v) dispenser une formation sur les conflits d'intérêts à intervalles réguliers ; vi) coopérer avec les autres organes pour la mise en œuvre des politiques prévention des conflits d'intérêts et proposer des recommandations, le cas échéant ; vii) coopérer avec la société civile et maintenir la coopération internationale sur les questions ayant trait aux conflits d'intérêts ; viii) accomplir d'autres tâches relatives aux conflits d'intérêts. La Commission présente au Parlement un rapport annuel sur ses activités et dépenses. Elle peut rendre compte de ses activités à la Commission de suivi de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption, si cette dernière le lui demande. Dans ses rapports, la Commission peut recommander des modifications au régime relatif aux conflits d'intérêts sur la base des types de faiblesses qu'elle identifie dans le cadre de l'accomplissement de sa mission de contrôle.

62. En ce qui concerne en particulier le régime de divulgation du patrimoine et des revenus, la Commission est responsable de la réception, de l'examen et de la conservation des déclarations financières. La Commission procède à deux types de vérifications : i) les vérifications de forme, y compris en déterminant si la déclaration a été déposée à temps, a été signée par l'agent et a été correctement et intégralement remplie ; et ii) les vérifications de fond, en procédant au recoupement des informations avec d'autres autorités (par exemple, le fisc, le cadastre, les greffes des tribunaux, etc.). Dans la pratique, si des anomalies ou irrégularités sont décelées sur un formulaire pendant son traitement, la Commission contacte le déclarant en vue d'une clarification ou rectification. Si la Commission soupçonne ou découvre un acte de corruption au cours d'une intervention, elle signale l'affaire à l'USKOK.

63. Par ailleurs, la Commission décide des sanctions administratives en cas de manquement aux règles sur les conflits d'intérêts. Une sanction consistant en un avertissement peut être prononcée. Une retenue sur salaire (amende) d'un montant compris entre 2 000 et 40 000 HRK (265 et 5 305 EUR) peut être imposée en cas de non-déclaration, de communication de fausses informations, de non-notification de changements significatifs ou de non-dépôt d'une déclaration dans un délai de 30 jours après la cessation des fonctions. La retenue sur salaire est limitée à une période de douze mois au maximum et ne peut pas dépasser la moitié du salaire mensuel (autrement dit, l'amende maximale est égale à un mois de salaire au total sur une période de trois mois). L'ensemble des décisions et des avis de la Commission sont publiés sur son site Internet. En guise de sanction supplémentaire (si la retenue sur salaire ne permet pas à elle seule d'atteindre l'objectif de punition), la Commission peut décider de publier sa décision dans un quotidien.

64. En novembre 2012, la Cour constitutionnelle a annulé certaines des prérogatives de la Commission, notamment la disposition imposant aux banques de fournir des données sur les avoirs d'un agent sur demande de la Commission, même lorsque ces données sont protégées par le secret bancaire. La Cour constitutionnelle a aussi souligné que, dans certaines dispositions, la LCI a confondu à tort conflit d'intérêts et comportement empreint de corruption ou autrement délictueux et a investi la Commission de pouvoirs relevant de l'action publique contre les agissements délictueux. Un groupe de travail incluant le ministère de la Justice et la société civile a été établi en vue d'examiner les modifications requises concernant la LCI.

65. L'EEG note que le cadre de prévention des conflits d'intérêts en Croatie a beaucoup évolué depuis sa création en 2003, faisant l'objet d'améliorations importantes au fur et à mesure que le temps et l'expérience permettaient d'identifier les faiblesses. La LCI établit un régime plutôt strict et complet en matière de prévention des conflits d'intérêts et de déclaration lorsqu'ils surviennent. Le rôle de la Commission est également important dans la loi. Cependant, il semblerait que la mise en œuvre de la LCI puisse être améliorée dans la pratique. L'efficacité et la crédibilité de la Commission ont été mises en doute dans le passé à cause de failles sur le plan de son indépendance (nomination des membres, manque d'autonomie budgétaire), de périodes d'instabilité de sa composition et de soupçons isolés de conflits d'intérêts concernant ses dirigeants (en 2008, le président de la Commission a dû démissionner en raison d'allégations de conflits d'intérêts). L'EEG se félicite des mesures prises pour modifier la composition et le processus de nomination de la Commission. De même, l'EEG a appris que des modifications ont été apportées à la LCI pour réduire la charge administrative pesant sur la Commission, en limitant la taille de la population soumise à l'obligation de déclaration, c'est-à-dire en supprimant les postes les moins élevés des administrations locales.

66. Par ailleurs, s'agissant des mécanismes de contrôle disponibles, l'EEG note que le régime relatif aux conflits d'intérêts en Croatie attache une grande importance à l'information du public et au contrôle exercé par le public en ce qui concerne les revenus et le patrimoine des agents. Des efforts importants ont été faits pour améliorer la vérification des déclarations : en 2009, des modifications ont été apportées à la LCI afin de permettre une vérification plus systématique des déclarations financières. L'EEG a appris qu'à ce jour, le système s'est avéré bien réactif, une vérification ayant été lancée en cas de signalement par les citoyens ou les médias. À l'époque de la visite dans le pays, la Commission n'était pas dotée de ressources suffisantes. Elle se compose de cinq membres, assistés par un effectif de 10 personnes. Le traitement (transcription manuelle des informations reçues sur papier dans un système électronique en ligne) et la vérification des déclarations de patrimoine de quelque 3 000 agents relevant de sa supervision se traduisent par une charge de travail lourde et intensive pour les ressources de la Commission. Dans une optique de respect des priorités, la nouvelle Commission a focalisé une bonne partie de son activité récente sur l'objectif de s'assurer que les règles sur la détention de parts de sociétés, les activités secondaires et les marchés publics sont observées dans la pratique. L'EEG a appris qu'une amélioration des ressources humaines et techniques de la Commission est prévue mais n'a pas encore été traduite dans les faits. Ce point mérite une grande attention, eu égard au rôle essentiel que joue la Commission dans la prévention des conflits d'intérêts.

67. L'opinion publique s'est davantage intéressée aux pots-de-vin, à l'enrichissement illicite et au patrimoine des agents de haut rang plutôt qu'aux conflits d'intérêts qui étaient l'objectif initial pour lequel la loi a été élaborée. La Commission doit persévérer dans son rôle consultatif et pourrait être plus proactive dans ce domaine. Par ailleurs, l'EEG a appris que les députés sont quelque peu gênés de solliciter des conseils et des orientations sur un conflit d'intérêts auprès de la Commission, et cette dernière a confirmé que les députés s'adressent rarement à elle pour obtenir des conseils. La Commission a indiqué au cours de la visite dans le pays qu'elle envisage de renforcer son rôle dans ce domaine, et plus précisément d'analyser les défis ayant trait aux conflits d'intérêts susceptibles de survenir dans l'exercice de la fonction parlementaire, afin de pouvoir élaborer des orientations à l'intention des députés par la suite. De l'avis de l'EEG, il importe de renforcer la communication entre la Commission et le Parlement concernant la mise en œuvre de la législation sur les conflits d'intérêts ; cela est déterminant pour l'efficacité du régime relatif à l'intégrité. **Le GRECO recommande i) que les ressources techniques et humaines de la Commission de prévention des conflits d'intérêts soient réévaluées, et que des mesures soient prises par la suite, le cas échéant, en vue de s'assurer de leur adéquation et efficacité ; ii) et que la Commission adopte une approche plus proactive dans son rôle de prévention auprès des parlementaires, notamment en précisant les canaux de**

communication et de conseil avec le Parlement et, en étroite coordination avec ce dernier, en élaborant des orientations adaptées sur les conflits d'intérêts susceptibles de survenir dans l'exercice de la fonction parlementaire.

68. Enfin, la responsabilité pénale s'applique en vertu des dispositions du code pénal sur la corruption (articles 293 et 294) et le trafic d'influence (articles 295 et 296). Les parlementaires jouissent d'une irresponsabilité pour tout avis ou vote exprimé lors d'une séance du Parlement ou de ses organes de travail. Ce type d'immunité, qui ne peut pas être levé, vise avant tout à garantir un bon exercice de la fonction particulière de son bénéficiaire. De même, les députés bénéficient d'une immunité de procédure ; notamment, aucune enquête ni poursuites pénales ne peuvent être engagées contre un député sans l'accord préalable du Parlement, conformément à la proposition de la Commission parlementaire de vérification des pouvoirs et des privilèges. Les règles générales sur la levée de l'immunité figurent aux articles 23 à 28 du règlement intérieur. Il existe une exception en cas de flagrant délit lorsque l'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à cinq ans, auquel cas le bénéficiaire de l'immunité peut être arrêté.

69. L'EEG a appris que les demandes de levée d'immunité concernant une infraction de corruption sont toujours honorées : la quasi-totalité (26 sur 27) des demandes de levée d'immunité du ministère public ont reçu une suite positive. Par ailleurs, l'EEG a appris qu'aucun parlementaire n'a jamais été condamné pour une infraction de corruption commise dans le contexte de ses fonctions parlementaires – les parlementaires reconnus coupables de corruption l'ont été pour des faits commis dans le cadre du deuxième mandat qu'ils détenaient au sein d'une collectivité locale ou de leurs fonctions de ministre. L'EEG considère que le champ de l'immunité dont bénéficient les députés en Croatie est généralement acceptable et, d'après les données fournies par les autorités, n'a pas constitué un obstacle aux poursuites puis au jugement des infractions de corruption.

Conseils, formation et sensibilisation

70. À l'ouverture de chaque session inaugurale du Parlement, les parlementaires sont informés de l'obligation qu'ils ont de déclarer leurs intérêts et activités. Les députés sont encouragés à solliciter des conseils auprès de la Commission de prévention des conflits d'intérêts pour établir leur déclaration financière ou, plus généralement, chaque fois qu'ils sont confrontés à un dilemme lié à un conflit d'intérêts. Toute question en rapport avec un conflit d'intérêts potentiel peut être clarifiée directement auprès de la Commission, qui dispose d'un délai de 15 jours pour y répondre (article 6 de la LCI). Comme indiqué plus haut, les députés recourent rarement aux conseils de la Commission. Les députés ont tendance à considérer que leurs obligations en matière de prévention des conflits d'intérêts se limitent pour l'essentiel au dépôt de leur déclaration de patrimoine auprès de la Commission.

71. En 2009, la Commission a émis un ensemble de lignes directrices sur le thème des conflits d'intérêts, plus précisément les lignes directrices sur les comportements interdits aux agents publics. Une brochure sur la prévention des conflits d'intérêts, qui comprend des exemples précis de situations susceptibles de survenir au quotidien dans l'exercice de fonctions publiques, a aussi été publiée. Cependant, il conviendrait de faire davantage pour adapter à la fonction parlementaire les règles générales sur les conflits d'intérêts à l'usage des agents publics. Les outils pertinents ayant trait à la lutte contre la corruption et à l'intégrité, y compris la législation sur la prévention des conflits d'intérêts, les matériaux portant sur des orientations et l'ensemble des décisions et avis émis par la Commission de prévention des conflits d'intérêts, sont disponibles sur son site Internet (www.sukobinteresa.hr).

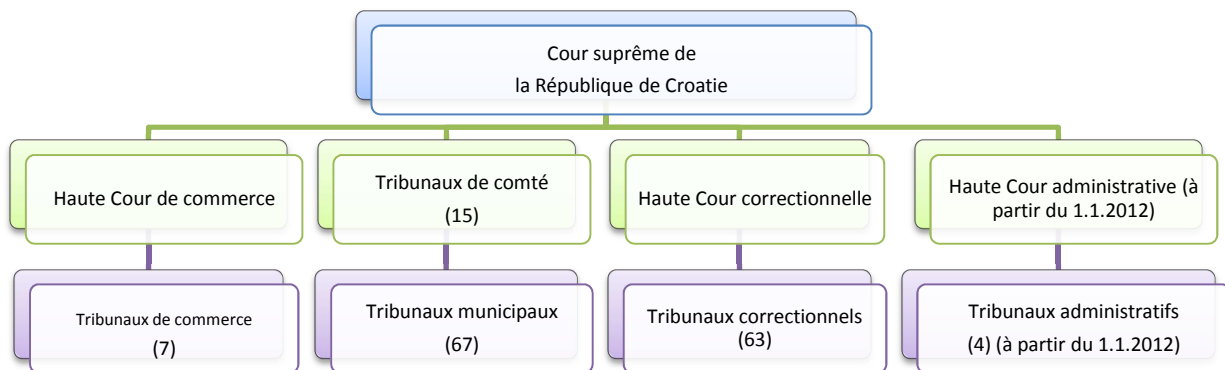
72. Le dernier Plan d'action contre la corruption (2012) met en exergue, parmi ses priorités, la mise en œuvre d'une formation ciblée sur les dispositions relatives aux conflits d'intérêts applicables à l'ensemble des agents publics des administrations de l'État, régionales et locales (mesure 23 du Plan d'action contre la corruption). En tout 350 agents des administrations locales et régionales ont bénéficié d'une formation en 2012. Aucune mesure de formation à l'intention des députés n'a été mise en œuvre à ce jour.

73. Il est clair qu'actuellement, l'accent est assez peu mis sur les activités de sensibilisation des parlementaires. Une recommandation a déjà été émise sur la nécessité que la Commission soit plus proactive dans ce domaine (recommandation ii). Cela étant dit, l'EEG considère que le Parlement lui-même doit également s'engager pour mieux promouvoir une culture de l'éthique chez ses membres. L'EEG est convaincue que, pour que des normes éthiques et déontologiques fonctionnent de manière adéquate, il faut que les parlementaires soient eux-mêmes parties prenantes de la réussite de ces normes. La mise en pratique de valeurs requiert la communication de normes fondamentales, ainsi que des mesures d'éducation et de formation régulière axées sur la sensibilisation et le développement d'aptitudes qui aideront à faire face aux dilemmes éthiques et ensuite à les résoudre. Le contenu du code de conduite (aux termes de la recommandation i) pourrait rester lettre morte s'il n'est pas communiqué et inculqué comme il se doit. La fourniture de conseils spécialisés (y compris de nature confidentielle) peut aider à mettre les députés mieux à l'aise avec le système de prévention des conflits d'intérêts en vigueur et à résoudre les dilemmes ayant trait à l'intégrité. L'EEG attache une grande importance à la création de possibilités dignes de ce nom de participer à des débats individuels et institutionnels sur les questions d'intégrité et de déontologie dans le contexte du mandat parlementaire. À cet égard, l'EEG invite les députés à entreprendre une large réflexion sur les possibilités de dialogue permanent sur les questions d'éthique et d'intégrité à travers un système de tuteurs pour les nouveaux membres ou autrement. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que des mécanismes internes efficaces soient mis en place pour promouvoir, mieux faire connaître et ainsi préserver l'intégrité au Parlement, notamment à un niveau individuel (conseils de nature confidentielle) et institutionnel (formation, débats institutionnels sur les questions d'éthique liées au comportement des parlementaires, etc.)**. Ces mécanismes devraient faire l'objet d'une coordination avec la Commission de prévention des conflits d'intérêts, et par conséquent la mise en œuvre de cette recommandation est étroitement liée à celle de la recommandation ii.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

74. La Croatie a un système judiciaire à trois niveaux comprenant des tribunaux de compétence générale et de compétence spécialisée. Les tribunaux de première instance de compétence générale sont les tribunaux municipaux et de comté ; ces derniers peuvent également intervenir en tant que tribunaux de deuxième instance (en matière civile et pénale lorsque le tribunal municipal est le tribunal de première instance). La Cour suprême intervient en tant que tribunal de deuxième instance (en matière pénale lorsque le tribunal de comté est le tribunal de première instance) et en tant que tribunal de troisième instance (recours exceptionnels ou extraordinaires). Les tribunaux de compétence spécialisée sont les tribunaux correctionnels, les tribunaux commerciaux et les tribunaux administratifs (tribunaux de première instance), ainsi que la Haute Cour correctionnelle, la Haute Cour de commerce et la Haute Cour administrative (tribunaux de deuxième instance). D'autres tribunaux de compétence spécialisée peuvent être établis par la loi dans des domaines judiciaires spécifiques, par exemple des tribunaux pour mineurs. On dénombre 1 925 juges, dont 1 328 femmes et 597 hommes. Il existe un système de jurés qui participent aux délibérations judiciaires ; ces jurés sont soumis aux règles et aux obligations énoncées à l'intention des juges par la loi sur les tribunaux (titre XIII, article 118).



75. La Cour suprême est la plus haute juridiction en Croatie. Elle veille à une application uniforme des lois. Le Président de la Cour suprême représente la Cour et le pouvoir judiciaire, assure les missions liées à l'administration des tribunaux et les autres missions prévues par la loi et le Règlement intérieur de la Cour suprême de la Croatie (article 44(3), loi sur les tribunaux). Le Président de la Cour suprême est élu (pour un mandat de quatre ans renouvelable sans limitation de nombre) et relevé de ses fonctions par le Parlement croate sur proposition du Président de la République, qui tient lui-même compte de l'avis préalable (non contraignant) de la session générale de la Cour suprême et de la Commission judiciaire du Parlement croate. Pour être éligible au poste de Président de la Cour suprême, il faut satisfaire aux conditions requises pour un poste de juge de la Cour suprême mais pas nécessairement avoir déjà occupé cette fonction. Si une personne, avant sa nomination en tant que Président de la Cour suprême, n'a pas exercé la fonction de juge de ce tribunal, le Conseil national de la magistrature la nomme juge de la Cour suprême. L'EEG a examiné le système de nomination du Président de la Cour suprême. Les autorités croates ont indiqué que les modalités du choix du Président de la Cour suprême procèdent d'un consensus entre toutes les trois branches du pouvoir. Le Président de la Cour suprême, qui est investi d'un rôle important dans le système judiciaire, n'est pas placé sous l'autorité du ministère de la Justice. Cependant, l'EEG a eu vent de certaines préoccupations (également émises par certains représentants de la profession judiciaire elle-même) concernant des considérations politiques dans le processus de nomination du Président de la Cour suprême et le manque de transparence

du processus. À ce propos, l'EEG rappelle que même si la *Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités* accepte la possibilité que les pouvoirs exécutif et législatif soient impliqués dans la nomination des juges, elle affirme sa préférence pour une instance professionnelle indépendante chargée de prendre les décisions en matière de nomination et d'avancement professionnel des juges des tribunaux ordinaires (non constitutionnels), étant entendu que les autres pouvoirs devraient suivre les recommandations d'une telle instance. La Magna Carta des juges ajoute que les décisions sur la sélection, la nomination et la carrière doivent être fondées sur des critères objectifs et prises par l'instance chargée de garantir l'indépendance. L'EEG estime qu'il serait sans aucun doute intéressant pour le système actuel que le Conseil judiciaire (qui ne joue actuellement aucun rôle à cet égard) soit impliqué de manière décisive dans la sélection et la nomination du Président de la Cour suprême. Par ailleurs, de l'avis de l'EEG, étant donné les changements significatifs qui ont été apportés au système des nominations judiciaires dans le but d'améliorer son objectivité et sa transparence, il est regrettable que des doutes persistent concernant des influences politiques sur le processus de nomination au poste le plus élevé de la magistrature. Il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme que l'apparence d'indépendance est un facteur clé à prendre en compte pour déterminer si un tribunal peut être considéré comme « indépendant », au sens de l'article 6(1) de la Convention européenne des droits de l'homme. L'EEG a des craintes également en ce qui concerne l'absence de limite au mandat du Président de la Cour suprême et la possibilité de renouvellements illimité ; un équilibre doit être trouvé pour permettre à la fois la continuité et le dynamisme à la tête de la juridiction la plus élevée du système. En conséquence, **le GRECO recommande que les autorités croates revoient les procédures de sélection, de nomination et de renouvellement du mandat du Président de la Cour suprême afin d'accroître leur transparence et de réduire les risques d'influence politique induite.**

76. En outre, le système législatif croate reconnaît l'institution de la Cour constitutionnelle, qui est séparée de la pyramide judiciaire. La Cour constitutionnelle statue sur la conformité des lois avec la Constitution, la conformité des règlements avec la Constitution et les lois ainsi que les recours constitutionnels contre des décisions individuelles d'organes de l'État, d'organes d'administrations locales et régionales et d'entités juridiques investies de prérogatives de puissance publique. La Cour constitutionnelle contrôle la constitutionnalité et la légalité, règle les conflits d'attributions entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, statue sur la destitution du Président de la République, contrôle la constitutionnalité des programmes et activités des partis politiques et contrôle la constitutionnalité et la légalité des élections, des référendums de l'État, etc. Elle se compose de 13 juges nommés par le Parlement pour un mandat de huit ans.

77. La loi sur les tribunaux (février 2013) régit l'organisation, la compétence et la juridiction des tribunaux, ainsi que leurs droits et responsabilités, et définit des dispositions spéciales sur la Cour suprême. Le système judiciaire croate est institutionnellement organisé sur la base des principes de l'État de droit et de l'indépendance. En particulier, la Constitution (article 118) et la loi sur les tribunaux (articles 2 et 89) disposent que le pouvoir judiciaire en Croatie est exercé par des tribunaux établis par la loi, de manière autonome et indépendante. L'article 5 de la loi sur les tribunaux dispose que les tribunaux administrent la justice exclusivement sur la base de la Constitution, des conventions internationales, des lois et des autres sources valables du droit (par exemple, textes d'application – règlements, décrets, règles, etc.). L'article 6 de la loi sur les tribunaux et l'article 309 du code pénal interdisent toute sorte d'influence sur les décisions de justice. L'indépendance de la justice est également garantie par des dispositions sur l'immunité, aux termes desquelles les juges ne peuvent être tenus pour responsables des opinions ou des votes exprimés à l'occasion de

l'adoption de décisions judiciaires, sauf s'il y a eu de la part d'un juge une violation de la loi qui constitue une infraction pénale (voir également paragraphe 121).

78. Le Conseil national de la magistrature est un organe autonome et indépendant qui veille à l'autonomie et à l'indépendance du pouvoir judiciaire en Croatie (article 124 de la Constitution). Il nomme les juges, nomme et révoque les présidents des tribunaux, statue sur l'immunité des juges, procède à la mutation des juges, conduit les procédures disciplinaires, statue sur la révocation des juges, participe à la formation des juges, adopte la méthodologie des rapports d'évaluation des juges, gère la procédure d'admission à l'École nationale de la magistrature ainsi que la procédure de l'examen final et tient le registre et les déclarations de patrimoine du personnel judiciaire. Le Conseil se compose de onze membres, élus par leurs pairs, dont sept juges (deux juges de la Cour suprême, deux juges d'un tribunal de comté, deux juges d'un tribunal municipal, un juge d'un spécialisé tribunal), deux professeurs d'université enseignant le droit et deux parlementaires, dont un issu de l'opposition. Les présidents des tribunaux ne peuvent être élus membres du Conseil national de la magistrature. Les membres du Conseil national de la magistrature sont élus pour un mandat de quatre ans et ne peuvent pas être élus plus de deux fois. La compétence et les procédures du Conseil national de la magistrature sont réglementées par la loi. Afin de s'assurer de la capacité du Conseil national de la magistrature à honorer ses obligations, des modifications à la loi sur le Conseil national de la magistrature ont été adoptées en février 2013, qui exemptent le Président et les juges membres du Conseil de 75 % et 50 % de leurs devoirs normaux, respectivement.

79. L'EEG se félicite des réformes adoptées ces dernières années en rapport avec la composition et le fonctionnement du Conseil national de la magistrature dans le but de dissiper les préoccupations concernant son indépendance et son autonomie, conformément aux recommandations de l'Union européenne. Elle observe que la majorité des membres du Conseil national de la magistrature sont désormais des juges élus par leurs pairs afin d'atténuer les risques et les allégations d'ingérences politiques formulées dans le passé. Le Conseil compte deux parlementaires parmi ses membres, mais la plupart des interlocuteurs rencontrés ont convenu que cet arrangement, plutôt que de créer un risque d'ingérences politiques dans le travail du Conseil, lui permettait de bénéficier de points de vue différents et était donc considéré comme un atout et non une faiblesse du système actuel. Plusieurs interlocuteurs ont concédé que la participation de ces deux députés au Conseil a été vraiment déterminant pour mieux faire comprendre le rôle de la magistrature au sein du Parlement ; à ce jour, ces membres ne se sont jamais ingérés dans les processus décisionnels ni faits le relais d'intérêts particuliers ou partisans dans le travail du Conseil. Si certaines mesures ont été prises pour s'assurer que le Conseil dispose de ressources accrues, il n'en demeure pas moins qu'il ne compte que quatre agents à l'heure actuelle au lieu des 11 agents dont il devrait disposer. L'EEG invite les autorités à continuer de prêter attention à cette situation, d'autant plus que le Conseil a un rôle particulièrement important à jouer dans le maintien de l'intégrité de la magistrature et qu'une insuffisance de ses effectifs ne peut que réduire son efficacité.

80. Le ministère de la Justice est responsable de la préparation du budget total des tribunaux, ainsi que de la gestion et de la répartition du budget entre les différents tribunaux. La magistrature est impliquée dans la préparation du budget (chaque tribunal propose son budget) ainsi que dans sa gestion (le président de chaque tribunal est responsable du budget alloué à son tribunal). Le budget de la magistrature s'est élevé à près de 313 millions EUR pour 2013.

81. Depuis septembre 2005, la magistrature en Croatie a fait l'objet d'un processus de réforme intensif, dont la mise en œuvre a été jugée satisfaisante par l'Union européenne préalablement à l'adhésion. La Stratégie de la magistrature reposait sur cinq piliers pour les plans stratégiques futurs : 1) l'indépendance, l'impartialité, le professionnalisme et les qualifications ; 2) l'efficacité ; 3) l'intégration de la magistrature croate dans la

magistrature européenne ; 4) la gestion des ressources humaines ; 5) l'utilisation de technologies modernes. Les questions de l'intégrité et de la lutte contre la corruption dans la magistrature ont été précisées dans la Stratégie de lutte contre la corruption et le Plan d'action contre la corruption (y afférent). Par ailleurs, le Gouvernement a établi un organe à haut niveau pour superviser la mise en œuvre de la Stratégie. Le Conseil de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie de la magistrature se compose du vice-ministre et des assistants du ministre de la Justice, des présidents du Conseil national de la magistrature et du Conseil national des procureurs et du directeur de l'Académie judiciaire. La nouvelle Stratégie de la magistrature et le Plan d'action (y afférent) pour la période 2013-2018 accordent une importance clé à l'efficacité de la magistrature, qui est considérée comme la plus grande faiblesse du système judiciaire croate (voir également paragraphe 98).

82. L'EEG rappelle que la magistrature croate a eu une histoire récente mouvementée. Cette histoire est décrite au paragraphe 67 du Rapport d'Évaluation du Premier Cycle sur la Croatie, adopté en mai 2002¹⁴. L'indépendance de la magistrature avait été contrariée au milieu des années 90 par des ingérences politiques. En effet, près d'un tiers de la totalité des juges croates avaient alors quitté leurs fonctions ou n'avaient pas été reconduits, et les ingérences politiques dans les procédures de révocation et de nomination ont persisté jusqu'en 2000. En conséquence, à cette époque, la Croatie a été décrite comme disposant d'un « nombre relativement élevé de juges très jeunes ayant une expérience professionnelle limitée » dans un système en proie à une « hausse constante du nombre d'affaires en souffrance, qui a induit une forte pression sur les tribunaux et des retards dans l'administration de la justice et a continué à saper la confiance des citoyens dans l'équité et l'efficacité de la magistrature ». L'EEG a oui dire que les retards dans le règlement des affaires continuent d'avoir ce type d'effet délétère. Elle croit comprendre que le règlement d'une affaire peut prendre entre 10 et 20 ans, ce qui constitue un terreau de l'insatisfaction. Plusieurs interlocuteurs ont expliqué cette situation par les changements législatifs permanents, synonymes de modifications fréquentes des codes de procédure et d'autres textes législatifs essentiels, en conséquence de quoi des juges peuvent avoir à appliquer plusieurs régimes juridiques distincts dans une même affaire.

83. Actuellement, il y a un manque de confiance à l'égard du pouvoir judiciaire en Croatie. Selon le Baromètre mondial de la corruption 2013 publié par Transparency International, la magistrature est une des deux institutions majeures du pays qui ont obtenu les notes de corruption perçue les plus élevées (les partis politiques constituant l'autre institution). En effet, 70 % des répondants ont estimé que la magistrature est corrompue en Croatie. D'autres enquêtes ont fait ressortir des résultats similaires (voir également la partie « Contexte » du présent rapport pour plus de précisions). Dans ce contexte, il convient de signaler qu'on dispose de peu d'éléments prouvant que la corruption pourrait constituer un phénomène généralisé au sein de la magistrature. D'après le Baromètre mondial de la corruption, 3 % des répondants ont versé un pot-de-vin pour un service judiciaire au cours de la période de 12 mois ayant précédé l'enquête (même s'il n'est pas précisé si ces pots-de-vin ont été versés à des juges ou à d'autres agents du système judiciaire). Même si la corruption est un phénomène inacceptable quelle qu'en soit l'envergure, les données n'indiquent pas qu'elle constitue un problème généralisé. De l'avis de l'EEG, il semble y avoir une importante contradiction entre la perception et la réalité, et il est clair que les raisons qui sous-tendent ce niveau très élevé de corruption perçue ne sont pas comprises.

84. Si des études ont été menées pour analyser la perception qu'a l'opinion publique de la corruption dans les institutions d'État (l'étude la plus récente réalisée par le ministère de la Justice sur cette question remonte à 2012), une recherche systématique sur les raisons de la défiance du public à l'égard du système judiciaire fait défaut. Ce

¹⁴ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2002\)4_Croatia_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2002)4_Croatia_FR.pdf)

manque de confiance constitue un problème qui doit être traité de façon prioritaire. Les causes du mécontentement de l'opinion publique à l'endroit du système judiciaire (comprenant les juges et les procureurs) doivent être identifiées en vue d'être traitées. Une étude appropriée devrait être commandée pour élucider les motifs de la perception négative de l'opinion publique ; sa valeur ajoutée pourrait certainement être maximisée en sollicitant la contribution des juges, parties aux procédures judiciaires, avocats et autres groupes d'intérêt, y compris représentants de la société civile. Aussi **le GRECO recommande qu'une étude soit réalisée pour mieux identifier et comprendre les raisons du niveau élevé de défiance du public à l'égard du système judiciaire (juges et procureurs)**. Pour des précisions sur cette question en ce qui concerne le ministère public, voir paragraphe 143.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

85. La charge de juge est permanente jusqu'à la retraite (c'est-à-dire jusqu'à l'âge de 70 ans). Les juges sont nommés et relevés de leurs fonctions par le Conseil national de la magistrature. Les décisions du Conseil national de la magistrature sont susceptibles de révision par les tribunaux administratifs (décisions relatives à une mutation) et, en dernier ressort, par la Cour constitutionnelle (décisions relatives à une nomination ou à une révocation). La procédure de nomination dans la magistrature est fondée sur le principe du mérite. Des critères détaillés sont énoncés par le recueil de règles d'évaluation des nominations judiciaires.

86. À compter du 1^{er} janvier 2013, est entré en vigueur un nouveau système de nomination des juges dans les tribunaux de première instance (tribunal civil municipal, tribunal commercial, tribunal administratif et tribunal correctionnel), qui impose à tous les candidats d'avoir achevé des études à l'École nationale de la magistrature. Le processus de sélection commence par la publication des postes vacants en vue d'une candidature des personnes intéressées ; les postes sont ensuite attribués sur la base d'un système de notation qui tient compte de la note d'évaluation finale que les candidats ont reçue à l'École nationale de la magistrature, ainsi que de la note reçue à l'issue d'un entretien avec le Conseil national de la magistrature (cette dernière note peut représenter 20 points au maximum). La disposition imposant qu'avant d'être nommés à titre permanent les candidats retenus soient nommés pour une période de cinq ans a été supprimée dans la mesure où elle menaçait l'indépendance de la magistrature.

87. Une nomination dans les tribunaux de comté, à la Haute Cour correctionnelle, à la Haute Cour de commerce et à la Haute Cour administrative requiert que le candidat ait exercé une fonction de magistrat pendant huit ans au minimum. Pour ce qui est d'une nomination en tant que juge à la Cour suprême (hormis la nomination au poste de Président de cette cour, qui a déjà été évoquée), les candidats doivent avoir exercé une fonction de magistrat pendant 15 ans au minimum. La même expérience est requise pour les candidats qui ont antérieurement exercé la fonction d'avocat, de notaire public, de professeur d'université spécialisé en droit ayant réussi l'examen d'aptitude à la profession d'avocat ; 20 ans d'expérience sont requis pour un juriste ayant réussi l'examen d'aptitude à la profession d'avocat, qui a démontré son expertise dans un domaine particulier du droit et dont des documents professionnels et des études scientifiques ont été publiés. Si le candidat n'est pas un juge, il doit passer avec succès un examen écrit (consistant généralement à rédiger un jugement) et un entretien avec le Conseil national de la magistrature. Si le candidat est déjà juge d'une juridiction inférieure, le Conseil national de la magistrature obtient l'évaluation de son travail auprès du conseil de la justice du tribunal auquel il est rattaché.

88. Un système d'évaluation a été mis en place pour apprécier les résultats des juges. Les évaluations jouent un rôle essentiel – tout comme les entretiens réalisés par le Conseil national de la magistrature suite à la publication du poste vacant et à la réception des candidatures – dans le processus de promotion. Les présidents des tribunaux sont

nommés pour un mandat de quatre ans renouvelable, et sont responsables de l'évaluation des juges, de la communication de statistiques d'évaluation au ministère de la Justice et de la confirmation en dernier ressort du respect de toutes les exigences judiciaires liées à la fonction de juge.

89. L'accomplissement des tâches du juge est évalué sur la base de critères types et d'une méthodologie axée sur un système de points ¹⁵, qui tiennent compte entre autres du nombre de décisions rendues, des résultats par types d'affaires en chiffres absolus et en pourcentages, du respect des délais, du type de décisions rendues en appel (confirmations, révocations ou modifications en première instance ; décisions en chiffres absolus et en pourcentage du nombre de décisions, en précisant le nombre de décisions annulées en raison de violations significatives de la procédure) et les autres activités du juge. Plus généralement, les critères types fixent le nombre d'affaires dans chacune des sections du tribunal qu'un juge devrait régler en moyenne chaque année, en ayant à l'esprit la complexité de l'affaire et les manières dont les types d'affaires spécifiques peuvent être réglés.

90. Les juges ne peuvent pas être mutés sans leur consentement. À titre exceptionnel, en cas de suppression ou restructuration d'un tribunal conformément à la loi, un juge peut être muté à un autre tribunal du même degré de juridiction sans son consentement exprès. Une mutation peut être définitive ou de durée déterminée. Toutes les nominations judiciaires sont publiées au Journal officiel ; les nominations et les mutations sont affichées sur le site Internet du Conseil national de la magistrature.

91. L'EEG reconnaît les mesures prises ces dernières années pour introduire des critères clairs et objectivement vérifiables aux fins de l'évaluation quantitative du travail de tous les juges, lesquelles mesures ont insufflé de la transparence dans le système. Les nominations initiales et les promotions sont fondées sur le mérite, à travers un système de classement et de notation qui est complété par des entretiens personnels. Les décisions relatives aux nominations, promotions et mutations sont publiées ; s'ils ne sont pas satisfaits des résultats, les candidats, peuvent solliciter un contrôle judiciaire.

92. Les juges peuvent être détachés auprès du ministère de la Justice. Certains interlocuteurs ont fait état de risques de conflits d'intérêts entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif qui seraient inhérents à cette possibilité. D'autres interlocuteurs ont exprimé des réserves sur la transparence de ce type de détachement. Ayant à l'esprit le système objectif, transparent et robuste que la Croatie a développé ces dernières années en ce qui concerne les nominations judiciaires, l'EEG considère que la situation particulière des juges détachés auprès du ministère de la Justice mérite d'être examinée plus avant afin de garantir des niveaux équivalents de transparence et d'objectivité dans leur nomination. De même, l'EEG estime important de garantir que l'apparence d'indépendance d'un juge, en relation avec d'autres pouvoirs de l'Etat, soit préservée durant toute la carrière judiciaire.

93. Les juges peuvent être relevés de leurs fonctions avant la retraite, uniquement sur décision du Conseil national de la magistrature, i) à leur propre demande ; ii) en cas d'incapacité à exercer la fonction judiciaire ; iii) en cas de condamnation pour une infraction pénale ; iv) à titre de sanction disciplinaire. Une décision de révocation peut faire l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle.

94. Le traitement annuel brut d'un juge de première instance en début de carrière s'élève à 176 436 HRK (23 400 EUR). Il se monte à 400 524 HRK (53 100 EUR) pour les juges de la plus haute instance. Le traitement des juges est réglementé par la loi sur le traitement des juges et des autres fonctionnaires judiciaires. Les juges qui ne sont pas propriétaires ou locataires d'un logement dans leur zone de travail ont droit, pendant la

¹⁵ Critères types relatifs aux résultats des juges et méthodologie d'évaluation des résultats des juges (2012).

durée de leur mandat, à un logement de fonction qui est géré par le Bureau gouvernemental de gestion du patrimoine de l'État. Le contrôle de la légalité de l'utilisation de cette facilité est assuré par la Cour des comptes et le Département indépendant de l'audit interne du ministère de la Justice.

Gestion des affaires et procédure

95. Les affaires sont attribuées sur la base d'un planning annuel en suivant l'ordre alphabétique de la liste des juges chargés d'une catégorie d'affaires donnée ; il est tenu compte du type et de la complexité des affaires à attribuer. Lorsque l'ordre alphabétique ne peut pas être suivi pour des raisons, par exemple, de charge de travail, les affaires sont réattribuées. Tous les tribunaux raccordés au système de gestion intégrée des affaires disposent d'un processus d'attribution automatique des affaires. Ledit système offre un rôle de tribunal électronique, procède à une attribution aléatoire des affaires et permet de suivre les affaires tout au long de la procédure judiciaire. En rapport avec ce système, le projet d'unification du système statistique a été lancé en vue d'établir un système unique et complet de suivi statistique des affaires portées devant les tribunaux, dont les résultats sont progressivement publiés dans l'Intranet de la magistrature.

96. Il existe, dans les tribunaux de comté de Zagreb, Split, Rijeka et Osijek (et leurs tribunaux municipaux correspondants), des départements judiciaires spécifiques qui traitent les affaires pénales relevant de la responsabilité de l'Office de répression de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK). Dans ces départements, les affaires sont attribuées sur la base d'un planning annuel et seul les juges ayant satisfait à un contrôle de sécurité peuvent se voir attribuer ces affaires.

97. En règle générale, un juge ne peut pas être dessaisi d'une affaire qui lui a été attribuée. La loi (article 43, règles de la procédure judiciaire) prévoit une exception en cas de surcharge de travail, de dispense de travail, d'absence du travail ou d'autres raisons valables et de nécessité pour un fonctionnement efficace du tribunal et le droit à un procès équitable sans retard injustifié.

98. Le principal problème qui affecte la magistrature en Croatie a trait à l'efficacité de la procédure judiciaire et à la nécessité de s'assurer que cette procédure est mise en œuvre dans un délai raisonnable. Par conséquent, la réforme judiciaire a été axée à ce jour sur l'accroissement de l'efficacité de la magistrature. De nombreuses tentatives ont été faites pour rationaliser le fonctionnement du système judiciaire, notamment en rationalisant le réseau des tribunaux, en promouvant la médiation en tant que méthode substitutive de règlement des litiges, en procédant à des investissements en capital et en introduisant des technologies de l'information modernes, en développant des outils d'analyse statistique des résultats du système judiciaire, etc. L'arriéré judiciaire a été réduit durant le processus d'adhésion, passant de 1 600 000 affaires à environ 800 000 à l'heure actuelle. La résorption de l'important arriéré d'affaires demeure un défi important, sachant notamment que la crise économique a entraîné une hausse du nombre d'affaires (par exemple, procédures de faillite).

99. Un système d'inspection judiciaire placé sous l'égide du ministère de la Justice contrôle l'administration judiciaire dans les tribunaux. L'inspection judiciaire est mise en œuvre sur la base d'un plan annuel et d'un système d'évaluation normalisé. Le président du tribunal engage une procédure disciplinaire en cas de retard injustifié.

100. S'agissant de la publicité des travaux judiciaires, les audiences sont publiques sauf dispositions contraires de la loi pour des raisons justifiées (article 119 de la Constitution ; article 6 de la loi sur les tribunaux ; articles 387 à 390 de la loi sur la procédure pénale), par exemple, dans le souci de protéger la vie privée des parties dans les affaires matrimoniales ou les affaires concernant la garde et l'adoption, dans le souci de protéger des secrets militaires, professionnels ou commerciaux ou dans le souci de protéger des

intérêts liés à la sécurité et à la défense nationales, mais uniquement lorsque cela s'avère, de l'avis du tribunal, impératif dans des circonstances particulières où la présence du public pourrait nuire à l'intérêt de la justice. Même dans ces cas-là, une courte déclaration sur le verdict devrait être prononcée publiquement.

101. La Stratégie de développement de la magistrature (ligne directrice 2.23) a défini des mesures spécifiques de transparence des travaux des tribunaux, notamment l'amélioration de la transparence du travail des autorités judiciaires et du ministère de la Justice à travers une plus grande publicité de leur activité et un accès plus facile à l'information y relative, y compris grâce à l'utilisation de technologies de l'information modernes. La loi sur les tribunaux impose au Président de la Cour suprême d'établir annuellement un rapport sur l'état des autorités judiciaires. Cela étant dit, l'EEG a été informée à plusieurs reprises de la nécessité d'améliorer la transparence des travaux des tribunaux : très peu de tribunaux ont mis en place un site Internet permettant de suivre leur composition et leur calendrier de travail (sachant que le site Internet de la Cour suprême est le plus informatif), plusieurs tribunaux fonctionnent toujours sans disposer de moyens modernes de gestion des affaires (par exemple, services de transcription), etc. La question de la transparence et d'une meilleure communication sur les travaux judiciaires est spécialement abordée aux paragraphes 129 à 132 et une recommandation ci-après.

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

102. Les principes éthiques applicables au comportement du juge sont énoncés par la Constitution, la loi sur les tribunaux et le code d'éthique judiciaire. Le comportement d'un juge ne doit pas être contraire à sa dignité ou à la dignité du pouvoir judiciaire ni à son impartialité professionnelle ni à son indépendance ou à l'indépendance du pouvoir judiciaire (article 89 de la loi sur les tribunaux).

103. En septembre 1999, un code d'éthique judiciaire a été adopté par l'Association des juges croates ; cette mesure a été assortie de la mise en place d'un Conseil éthique, chargé de prodiguer des conseils aux juges affiliés. Plus tard, c'est-à-dire en octobre 2006, c'est l'ensemble de la profession qui a adopté un code d'éthique judiciaire. Le processus de rédaction et de modification ultérieure du code doit être mis en œuvre avec l'implication active des juges eux-mêmes (représentés par les conseils de la justice et l'Association des juges croates). Tout citoyen a le droit de formuler une plainte en cas de violation du code d'éthique judiciaire. En cas de violation du code, deux procédures sont possibles selon le type de violation. La première procédure peut être engagée par le président du tribunal auquel est rattaché le juge, devant le conseil de la justice compétent pour ce tribunal. Après audition du juge concerné, le conseil de la justice statue sur la question de savoir s'il y a réellement eu une violation. Dans l'affirmative, il consigne dans le dossier personnel du juge les faits, qui auront une conséquence sur l'évaluation des résultats du juge, laquelle est prise en compte pour toute promotion du juge concerné. La décision est susceptible de recours devant le Conseil des juges (composé des présidents de tous les conseils de la justice en Croatie). La deuxième procédure consiste en l'ouverture d'une procédure disciplinaire devant le Conseil national de la magistrature. Par définition, presque toutes les violations disciplinaires correspondent à une violation d'une disposition donnée du code d'éthique judiciaire. Cependant, ce ne sont pas toutes les violations du code qui constituent forcément une violation disciplinaire (pour des précisions sur les procédures disciplinaires et les sanctions, voir paragraphes 122 à 127).

104. Pour ce qui est des conseils sur les dilemmes éthiques, les juges individuels ne sont pas livrés à eux-mêmes lorsqu'ils font face à de tels dilemmes dans le contexte de leurs fonctions : ils ont la possibilité de s'adresser à leur supérieur hiérarchique pour bénéficier de conseils. Ils peuvent également solliciter des conseils institutionnalisés auprès du Conseil des juges ; toutefois, l'EEG n'a pu recueillir aucun exemple concret à

ce sujet auprès des interlocuteurs interrogés. Comme expliqué plus haut, une des raisons avancées pour expliquer la défiance du public à l'égard des juges est le traitement inapproprié des conflits d'intérêts. En ce qui concerne les questions d'intégrité, l'EEG note qu'il existe un régime d'incompatibilité strict et des règles complètes en matière de récusation (voir commentaires détaillés ci-après). Cependant, il est ressorti des entretiens réalisés lors de la visite en Croatie que la compréhension du concept est inégale chez les professionnels concernés. D'autre part, les représentants de la société civile se sont accordés à dire que plusieurs conflits d'intérêts non déclarés et non gérés ont contribué au manque de confiance du public. Il a été indiqué que des juges ont été vus prendre le café avec une partie à un différend, que les juges sont des personnalités locales bien connues, que les citoyens connaissent les personnes avec lesquelles les juges s'associent et que les citoyens peuvent percevoir les cas de conflit d'intérêts possible.

105. Une affaire récente de la Cour européenne des droits de l'homme concernait un parti pris apparent d'un expert médical dont le rapport revêtait une importance cruciale dans un dossier de négligence médicale¹⁶. L'expert médical était professeur dans la même faculté que l'accusé. Alors que l'article 250(2) du code de procédure pénale croate dispose explicitement qu'un expert qui est employé par le même organisme public ou par la même entité que la personne accusée ou lésée doit être récusée, cette obligation n'a pas été respectée dans l'affaire en présence. Aucune des juridictions nationales saisies (notamment en recours) n'a estimé que cela constituait un cas de conflit d'intérêts réel ou au moins apparent, puisqu'elles ont toutes débouté la demande de récusation formée par le requérant, arguant tout simplement qu'aucun élément n'indiquait un parti pris dans l'expertise médicale réalisée. La Cour européenne des droits de l'homme a réitéré sa jurisprudence sur l'importance cruciale de la confiance du public dans le système de justice pénale, dans un contexte où l'apparence revêt une grande importance. L'EEG a été informée d'autres affaires de conflit d'intérêts non résolues de manière satisfaisante aux yeux des citoyens. À ce propos, plusieurs interlocuteurs ont évoqué le cas d'une juge qui aurait statué sur une affaire née d'une transaction à laquelle son mari avait été partie.

106. De l'avis de l'EEG, le système de conseil sur l'éthique, l'intégrité et la prévention des conflits d'intérêts, tel qu'il existe, pourrait certainement être développé. La situation est loin d'être aussi claire que certains des professionnels rencontrés sur place semblent le penser. Il convient de changer d'état d'esprit et d'approche de manière à prendre également en compte la dimension préventive de la notion de conflit d'intérêts, au lieu de se focaliser sur la dimension répressive uniquement. En outre, le système consultatif institutionnalisé sur les questions d'éthique touchant les juges, mis en œuvre par le Conseil des juges, est rarement utilisé dans la pratique. L'EEG estime que la mise en place d'un service consultatif institutionnalisé participerait non seulement à mieux conseiller les juges lorsqu'ils ont des dilemmes sur des questions d'intégrité mais aussi à renforcer la cohérence de la politique d'intégrité des tribunaux et à instaurer des bonnes pratiques dans la profession. Pour ces raisons essentielles, le système consultatif sur l'éthique tel qu'il existe actuellement devrait être sensiblement renforcé dans le but de démontrer son caractère opérationnel dans la pratique. De même, l'élaboration d'orientations supplémentaires dans ce domaine intéressant les citoyens pourrait contribuer à clarifier les normes éthiques et à interpréter les valeurs dans des situations concrètes ou d'un point de vue théorique. **Le GRECO recommande de développer et de renforcer sensiblement les mécanismes destinés à fournir aux juges des orientations et des conseils sur l'éthique et la prévention des conflits d'intérêts.**

¹⁶ Affaire « Bajić c. Croatie » (requête n° 41108/10). Strasbourg, 13 novembre 2012.

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

107. Les juges sont soumis à un régime d'incompatibilités strict. La Constitution est très claire à ce sujet (article 123), et la loi sur les tribunaux énumère des restrictions détaillées (articles 89 à 92). Le code d'éthique judiciaire accorde également une attention particulière à la question des activités accessoires et des conflits d'intérêts à l'aune du principe de la dignité de la profession judiciaire (article 8). Le code constitue un instrument de référence pour le Conseil national de la magistrature lorsqu'il prend des décisions sur les questions touchant aux conflits d'intérêts et aux incompatibilités.

108. En règle générale, les juges ne sont pas autorisés à exercer un autre emploi ou prester des services si cela est susceptible de porter atteinte à leur autonomie, impartialité, indépendance ou dignité sociale ou si cela est autrement incompatible avec la fonction judiciaire (article 93 de la loi sur les tribunaux). En particulier, il est interdit aux juges d'adhérer à un parti politique et de prendre part à des activités politiques (article 90 de la loi sur les tribunaux). Un juge n'est pas autorisé à utiliser sa fonction ou la dignité y attachée pour servir ses propres intérêts ; il n'est pas non plus autorisé à exercer une activité d'avocat ou de notaire public ni à siéger en tant que membre du conseil d'administration ou conseil de surveillance d'une société ou d'une autre entité juridique (article 90 de la loi sur les tribunaux). Les seules activités professionnelles rémunérées qu'un juge est autorisé à exercer ont trait au domaine académique, c'est-à-dire la production de documents d'experts et d'études scientifiques, la publication du contenu de décisions de justice juridiquement contraignantes, l'enseignement à l'Académie judiciaire, l'enseignement du droit à l'université en tant que professeur ou professeur associé, la participation aux travaux de réunions ou commissions d'experts ou scientifiques et la préparation de projets de règlements (article 93 de la loi sur les tribunaux). Les juges peuvent exercer une activité d'arbitre, à condition de la déclarer au moyen du formulaire prévu à cet effet. Il n'est pas interdit aux juges de mener des activités financières (ils peuvent ainsi acquérir des actions de sociétés), mais ils sont tenus d'en faire état dans leur formulaire de déclaration de patrimoine.

109. Après la cessation de ses fonctions, un juge n'est pas autorisé à jouer un quelconque rôle dans une affaire dans laquelle il a conduit une procédure alors qu'il exerçait ses fonctions de juge ou dans une affaire y liée (article 8 du code d'éthique judiciaire).

110. Les cas d'incompatibilité individuels sont tranchés par le président du tribunal concerné. Si un tel cas concerne le président du tribunal lui-même, il est alors tranché par le président du tribunal de juridiction supérieure. Si le cas concerne le Président de la Cour suprême, il est alors tranché par le plénum de la Cour suprême.

Récusation et retrait

111. En règle générale, c'est le juge lui-même qui évalue sa capacité à connaître d'une affaire, mais une partie peut également demander la récusation d'un juge. La partie doit introduire la requête en récusation dès qu'elle a connaissance des motifs de récusation et au plus tard avant la fin du jugement par le tribunal de première instance ou, en l'absence d'un jugement, avant que ne soit rendue la décision.

112. Les motifs de récusation sont énoncés par la législation sur les procédures (articles 71 à 75 de la loi sur la procédure civile ; articles 32 à 35 de la loi sur la procédure pénale ; article 15 de la loi sur le contentieux administratif), notamment les cas où le juge est partie à l'affaire, a fourni des conseils ou orientations juridiques à une partie, a déposé un témoignage ou a été sollicité pour déposer un témoignage, est ou a

été le/la conjoint(e) ou concubin(e) d'une partie ou a des liens de parenté avec une partie, est lié au conseil ou à l'avocat d'une partie ou est lié à un témoin ou, d'une manière plus générale, dans d'autres situations ou circonstances susceptibles de jeter un doute raisonnable sur l'impartialité du juge. Des règles spécifiques en matière de récusation s'appliquent aux membres du Conseil national de la magistrature lorsqu'ils statuent dans des domaines relevant de leur compétence (nomination, promotion, mutation, révocation, discipline, déclaration de patrimoine, formation initiale et continue judiciaire et questions d'immunité), si le candidat ou le juge concerné par la décision est le/la conjoint(e) ou concubin(e) d'un membre du Conseil ou son descendant en ligne directe quel qu'en soit le degré ou son parent en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré ou est lié à un membre du Conseil en tant que tuteur, pupille, parent adoptif, enfant adoptif, soutien de famille, personne à charge, enfant confié ou parent d'accueil.

113. Lorsqu'un juge demande à être dessaisi d'une affaire en raison d'un conflit d'intérêts potentiel, il revient au Président du tribunal de décider de la réattribution de l'affaire à un autre juge. En attendant que le Président du tribunal ne rende sa décision, le juge concerné ne peut accomplir que des actes de procédure pour lesquels il existe un risque de retard. Une décision donnant droit à une demande de récusation ou la déboutant n'est pas susceptible de recours.

Cadeaux

114. Il est interdit aux juges d'accepter des cadeaux, des prêts ou des services qui sont susceptibles de compromettre un bon exercice de la fonction judiciaire. Cette interdiction s'étend aux membres de la famille des juges, aux agents des tribunaux et aux personnes soumises à l'autorité des juges (article 8 du code d'éthique judiciaire). *Les différentes personnes interrogées sur place se sont accordées à dire que dans la pratique, il n'est pas d'usage d'offrir des cadeaux aux juges.*

Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers

115. Si, en règle générale, les procès sont publics, il n'en reste pas moins que des règles de confidentialité s'appliquent au traitement des informations afférentes à une affaire. Toute violation du secret professionnel est passible de sanction en vertu de l'article 307 du code pénal ; les sanctions consistent en une amende et une peine d'emprisonnement de trois ans au maximum. D'autres obligations professionnelles relatives à la divulgation des informations acquises dans l'exercice des fonctions figurent dans le code d'éthique judiciaire (articles 9 et 12) et la loi sur les tribunaux (article 6). En conséquence, la divulgation d'informations confidentielles est aussi passible de sanctions disciplinaires.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

116. Dans un délai de 30 jours après leur entrée en fonctions initiale, les juges ont obligation de présenter une déclaration de leur patrimoine et de leurs revenus (biens immobiliers, biens mobiliers, actions, épargne, revenus de dividendes, salaire mensuel net, revenus mensuels du patrimoine, revenus mensuels d'honoraires réguliers et autres rémunérations régulières, dettes et prêts), ainsi qu'une déclaration du patrimoine et des revenus de leurs conjoint(e) et enfants mineurs. Ils doivent aussi déclarer annuellement toute variation significative de ces éléments. Des règles détaillées figurent dans l'ordonnance sur la déclaration du patrimoine des juges. Tout citoyen a le droit de consulter les déclarations de patrimoine ; il doit déposer une demande à cette fin et le Conseil national de la magistrature est tenu de lui répondre dans un délai de huit jours.

117. Le Conseil national de la magistrature assure la conservation et le contrôle des déclarations de patrimoine en question. Des modifications ont été apportées au système afin de permettre des recoupements d'informations avec l'administration fiscale. Si des

anomalies sont relevées, le Conseil national de la magistrature peut demander au juge de présenter une explication écrite ; si celle-ci n'est pas satisfaisante, le Conseil national de la magistrature notifie l'affaire au Président du tribunal auquel est rattaché le juge concerné afin que soit engagée une procédure disciplinaire. Le non-dépôt d'une déclaration de patrimoine et la communication de fausses informations constituent une infraction disciplinaire. À ce propos, en tout 31 requêtes ont été déposées en 2012 en vue de l'ouverture d'une procédure disciplinaire et 19 sanctions disciplinaires (consistant pour la plupart en un blâme) ont été prononcées et six procédures ont été abandonnées.

118. L'EEG note que la mise en place d'un système de déclaration de patrimoine à l'intention des juges et des procureurs correspond à une recommandation formulée par le GRECO dans le Rapport d'Évaluation du Premier Cycle sur la Croatie – et par la suite réitérée par l'UE, qui était jugée nécessaire pour prévenir la corruption et renforcer la crédibilité de l'appareil judiciaire. En recueillant des données pratiques sur ce régime de divulgation lors de la visite dans le pays, l'EEG a appris que les déclarations des juges ne sont pas rendues publiques. Cependant, elles sont réglementées par la loi sur la liberté d'information et accessibles sur demande motivée. Le Conseil national de la magistrature a observé un « critère de proportionnalité » strict afin d'établir un juste équilibre entre l'intérêt de la divulgation publique et le droit au respect de la vie privée du déclarant. L'EEG a été informée de l'ouverture d'un débat chez les juges et les procureurs par le ministère de la Justice, dans le cadre des activités proposées par la Stratégie de lutte contre la corruption et le Plan d'action contre la corruption y afférent, pour examiner les possibilités de facilitation de l'accès du public aux formulaires de déclaration financière de ces catégories professionnelles. L'EEG a aussi appris qu'il existe, en principe, une plus grande réticence du côté des juges à accepter un accès ouvert à leurs formulaires de déclaration au-delà des seules demandes motivées (même si la loi, récemment amendée, n'exige plus que les demandes soient motivées). Le Conseil national de la magistrature a indiqué qu'il est plutôt prudent en matière d'autorisation d'accès dans la mesure où il doit concilier le respect de la vie privée et la sécurité des personnes concernées, d'une part, et l'accès du public à des fins d'information, d'autre part ; cependant, les médias ne se sont pas plaints de l'accès aux formulaires de déclaration des juges qui leur a été accordé jusqu'à présent lorsqu'ils ont demandé un tel accès. En revanche, des représentants de la société civile ont exprimé des préoccupations au sujet de la difficulté à réaliser des études sur l'intégrité des juges, en l'absence d'informations publiques sur les déclarations financières. L'EEG comprend les préoccupations légitimes des autorités ; il se félicite de ce qu'une réflexion a été engagée pour évaluer le régime de divulgation en vigueur et identifier les possibilités d'amélioration.

119. De l'avis de l'EEG, il est tout à fait possible d'améliorer le système de contrôle mis en œuvre à ce jour par le Conseil national de la magistrature sur la base des formulaires de déclaration reçus, lequel système est actuellement de nature purement formelle. Dans la mesure où, comme mentionné plus haut, un accès aux formulaires de déclaration est possible sur demande, le type de contrôle public qui peut être exercé sur le corps judiciaire a ses limites, raison pour laquelle le rôle de contrôle du Conseil national de la magistrature en matière de prévention et de résolution des conflits d'intérêts dans la profession est essentiel. L'EEG a appris que certains efforts ont été faits dans ce domaine, sachant que le Conseil national de la magistrature avait commencé à vérifier avec les autorités fiscales la cohérence des formulaires de déclaration par rapport aux données fiscales. Cela va dans le sens d'un renforcement de la crédibilité du régime de divulgation. En conséquence, **le GRECO recommande que les autorités poursuivent leurs efforts visant à renforcer le contrôle des formulaires de déclaration financière.** Dans la mise en œuvre de cette recommandation ainsi que de la recommandation vi ci-dessus, il serait important que des canaux de communication appropriés pour échanger des bonnes pratiques et des enseignements tirés soient structurés avec la Commission de prévention des conflits d'intérêts, qui est investie de responsabilités clés en matière de prévention des conflits et de déclaration de patrimoine pour toutes les autres catégories d'agents publics.

Contrôle et application de la loi

120. Les juges peuvent voir leur responsabilité pénale et civile engagée. À proprement parler, il n'existe pas de responsabilité civile pour les décisions des juges individuels, mais le requérant a la possibilité de demander réparation en cas de faute intentionnelle ou négligence grave.

121. Les juges jouissent d'une immunité en vertu de la loi (article 122 de la Constitution et article 8 de la loi sur les tribunaux). En particulier, les juges ne peuvent être tenus pour responsables des opinions ou des votes exprimés à l'occasion de l'adoption de décisions, sauf s'il y a eu de la part d'un juge une violation de la loi qui constitue une infraction pénale. Un juge ne peut être placé en détention provisoire ou en détention à des fins d'enquête dans le contexte de poursuites pénales pour une infraction pénale commise dans l'exercice de ses tâches judiciaires, sans le consentement préalable du Conseil national de la magistrature. À titre exceptionnel, un juge peut être placé en détention provisoire sans la permission du Conseil national de la magistrature si l'infraction commise est passible d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à cinq ans et si le juge concerné a été appréhendé en flagrant délit. Le Président du Conseil national de la magistrature doit en être informé. Une procédure pénale à l'encontre d'un juge suite à une plainte ou requête individuelle, ou dans le contexte de la reprise de l'action engagée par une partie lésée, ne peut pas être ouverte sans la permission du Conseil national de la magistrature. Lorsque le Conseil national de la magistrature n'est pas en session, cette permission peut être accordée par le Président du Conseil national de la magistrature mais doit être ensuite confirmée, dans un délai de huit jours, par le Conseil national de la magistrature. L'EEG a eu connaissance de statistiques collectées entre 2008 et 2013 concernant la suite réservée aux demandes de levée d'immunité, qui indiquent que l'immunité est levée lorsque le ministère public en fait la demande. Toutes les demandes rejetées avaient été introduites au cours de la période susmentionnée par des personnes privées pour l'essentiel insatisfaites du verdict prononcé. En outre, l'EEG a appris qu'au cours des cinq dernières années, six juges ont fait l'objet de poursuites pour des faits de corruption. Deux juges ont été condamnés ; deux ont été acquittés ; et la procédure est en cours dans deux affaires. Même si la condamnation de deux de ses membres pour des faits de corruption doit être préoccupante pour la magistrature croate, il est important de garder le sens des proportions. La condamnation, dans un intervalle de cinq ans, de deux membres sur un effectif judiciaire d'environ 2 000 membres ne constitue pas un motif de préoccupation sérieux à propos d'une corruption systémique dans la profession.

122. La responsabilité disciplinaire pour violation des devoirs éthiques (par exemple, incompatibilités, obligation de déposer une déclaration de patrimoine) ou des devoirs professionnels (par exemple, exercice négligent de tâches judiciaires, fait d'occasionner des perturbations dans le travail du tribunal au détriment de l'efficacité judiciaire) s'applique également. Elle est réglementée en détail par les articles 62 à 67 de la loi sur le Conseil national de la magistrature. Les sanctions consistent en blâme, amende (dont le montant ne peut pas être supérieur à un tiers du dernier salaire mensuel du juge sur une période de 12 mois au maximum) et révocation (une peine de révocation avec sursis peut être appliquée le cas échéant). Pour fixer une sanction disciplinaire, les facteurs de modulation suivants peuvent être pris en compte : la gravité du manquement et ses conséquences, le degré de responsabilité, les circonstances dans lesquelles la faute est intervenue, les antécédents du juge en termes de travail et de comportement ainsi que les autres circonstances pertinentes pour l'effet de sanction visé. En fonction du type de sanction imposé, le juge concerné fait également l'objet d'une interdiction de promotion (d'une durée d'un à quatre ans selon la gravité de la faute et de la sévérité de la sanction appliquée).

123. En cas de soupçon de faute, les personnes habilitées à introduire une demande d'ouverture d'une procédure disciplinaire sont le président du tribunal auquel est rattaché le juge ou la personne qui, au sein de ce tribunal, est responsable des tâches d'administration, le président du tribunal de l'échelon supérieur direct, le ministre de la Justice, le Président de la Cour suprême et le conseil de la justice du tribunal concerné. La procédure disciplinaire est ensuite conduite par le Conseil national de la magistrature. Le Conseil national de la magistrature peut nommer, pour certaines procédures disciplinaires, une commission disciplinaire spéciale (appelée commission d'enquête) pour mener l'enquête, établir les faits et exposer les faits établis devant le Conseil national de la magistrature. Ensuite, la décision imputant une responsabilité disciplinaire et proposant une sanction est prise à la majorité des voix de l'ensemble des membres du Conseil national de la magistrature, par écrit et sur la base de motifs. Le Conseil national de la magistrature n'est pas lié par la requête formulée par l'auteur de la plainte. Les garanties procédurales en matière pénale (c'est-à-dire les dispositions de la loi sur la procédure pénale) s'appliquent aux procédures disciplinaires, en particulier les garanties ayant trait au droit à la défense. Le juge incriminé a le droit de faire appel de la décision concluant à sa responsabilité disciplinaire devant la Cour constitutionnelle.

124. Le délai absolu de prescription de l'action disciplinaire est de trois ans à compter du moment de la commission de l'infraction. Lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée avant l'expiration du délai de prescription, elle ne peut être frappée de prescription objective, ce qui signifie qu'elle doit se conclure par une décision confirmant ou infirmant la responsabilité disciplinaire du juge.

125. Les citoyens ont la possibilité d'adresser, oralement ou par écrit, une requête au président du tribunal compétent, à propos du travail du tribunal ou d'un juge qui retarderait la procédure ou à propos du comportement du juge ou d'un autre agent du tribunal auquel ils ont affaire (article 4 de la loi sur les tribunaux). L'EEG a appris que le ministère de la Justice reçoit environ 8 000 plaintes sur les juges chaque année, mais que la plupart d'entre elles sont formulées par des personnes déçues du résultat du règlement d'un litige. L'EEG est informée que la plupart des autorités chargées d'examiner les plaintes contre le système judiciaire reçoivent un nombre élevé de plaintes provenant de parties insatisfaites qui ne font pas état de motifs objectifs de réserve sur le comportement du juge. L'EEG ne considère pas que l'expérience croate soit de quelque façon inhabituelle à cet égard.

126. L'EEG a appris que des modifications importantes ont été introduites en 2011 pour améliorer l'efficacité de la procédure disciplinaire, y compris en améliorant la procédure relative à l'obtention de preuves (à travers la possibilité de nommer une commission d'enquête séparée pour établir les faits), en introduisant des sanctions plus souples et en étendant le délai de prescription applicable à l'ouverture d'une procédure pénale. Ces modifications se seraient traduites par une sanction plus efficace des fautes professionnelles. De plus, l'EEG a eu connaissance de l'accent mis par le Conseil national de la magistrature sur la responsabilité du corps judiciaire en réponse aux allégations de manque d'efficacité des tribunaux, au corporatisme et à la défiance de l'opinion publique à l'égard du système. En guise d'éléments probants, des statistiques sur les mesures disciplinaires ont été fournies à l'EEG : de 2008 à 2010 (dans le contexte de l'ancien système de nomination des présidents de tribunal et des membres du Conseil national de la magistrature), en tout 19 mesures disciplinaires, dont 10 révocations, ont été prononcées. À partir de 2011, en tout 63 mesures disciplinaires ont été adoptées, dont 7 mesures de révocation. L'EEG a aussi appris que depuis 2002, la Cour constitutionnelle n'a eu à traiter que 27 plaintes de juges concernant une révocation pour un motif ou un autre.

127. La procédure disciplinaire concernant les juges est en cours de révision afin de la rendre plus rapide et d'offrir des garanties procédurales accrues aux juges, l'objectif en fin de compte étant d'établir un juste équilibre entre les garanties procédurales et

l'efficacité de l'action disciplinaire. L'EEG a entendu des allégations (de membres des instances disciplinaires elles-mêmes) selon lesquelles les juges ne se sont pas toujours montrés coopératifs pour ce qui est de la présence dans le cadre des affaires disciplinaires. L'EEG trouve surprenant que les juges aient eu le choix concernant leur participation, et invite les autorités à examiner ce point dans le cadre de la révision des règles de la procédure disciplinaire en vigueur.

Conseils, formation et sensibilisation du public

128. Une mesure importante du programme de réforme judiciaire consiste à assurer la formation continue formelle des juges. En 2004, le ministère de la Justice a créé l'Académie judiciaire afin de permettre un « exercice autonome, responsable, indépendant et impartial des tâches judiciaires ». Une Stratégie de développement de l'Académie judiciaire a été adoptée pour la période 2011-2015. Dans le domaine de l'éthique professionnelle et des devoirs et responsabilités professionnels des juges, l'Académie judiciaire a conçu plusieurs modules et activités éducatives dans le cadre de ses programmes de formation initiale et continue. Des ateliers et séminaires sont organisés dans tous les centres régionaux de l'Académie judiciaire ; la participation est obligatoire dans certains cas (module de formation initiale des stagiaires et des greffiers sur l'organisation de la magistrature ; formation continue sur l'éthique et la déontologie dans la profession judiciaire et sur l'autonomie et l'indépendance de la fonction judiciaire), tandis qu'elle est facultative et s'inscrit dans le cadre du développement professionnel dans d'autres cas (par exemple, cours spécialisés sur la criminalité économique et la lutte contre la corruption). L'EEG note que, depuis la création de l'Académie judiciaire, son travail satisfaisant a été reconnu à l'échelle internationale. C'est là un atout important sachant que la formation (initiale et continue) est essentielle pour sensibiliser à l'éthique, qui non seulement est à la base de la mission et de la vision de l'institution mais aussi guide ses activités au quotidien et trace la ligne de démarcation entre les comportements qui sont acceptables et ceux qui ne le sont pas.

129. L'explication qui a été le plus souvent avancée au sujet du niveau élevé de défiance du public à l'égard de la magistrature est la publicité non véridique sur le travail des juges et des procureurs. Cette explication comporte deux éléments. Premièrement, les médias seraient non objectifs, sensationnalistes et inexacts dans la couverture des faits. Il a été indiqué que la presse « recherche le scandale », que les réponses de l'Association des juges aux allégations formulées dans la presse ne bénéficient pas de la même place que les allégations d'origine et que la contribution du véritable journalisme d'investigation a régressé. L'EEG a aussi ouï dire que les liens étroits entre certains patrons de presse et les centres de pouvoir politiques et financiers sont susceptibles de porter atteinte au caractère équilibré des informations qui parviennent aux médias.

130. Le deuxième élément est plus inquiétant. L'EEG a entendu d'un large éventail d'interlocuteurs (et pas seulement de la magistrature) que le pouvoir exécutif n'a pas toujours observé une ligne de pondération dans ses commentaires sur la magistrature. L'EEG a appris que la magistrature, et parfois des juges nommément désignés, ont été la cible d'« attaques flagrantes » du pouvoir exécutif. Le principe de la séparation des pouvoirs de l'État doit être réaffirmé avec vigueur afin de garantir à la magistrature une plus grande indépendance dans l'accomplissement de son travail. Les attaques de responsables officiels des pouvoirs exécutif ou législatif non seulement sapent la crédibilité du pouvoir judiciaire mais aussi nuisent à la vitalité de l'ensemble de l'appareil judiciaire. L'EEG a appris qu'il arrive que des pressions soient exercées sur des juges afin qu'ils tranchent une affaire d'une certaine manière, que des tentatives graves visant à remettre en question l'indépendance des juges aient lieu et que des ministres expriment une opinion sur la culpabilité d'un prévenu avant même un jugement. À titre d'illustration, la décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire « *Pesa c. Croatie* » a été citée à l'EEG : la Cour a conclu, dans ladite affaire, à une violation de l'article 6(2) de la Convention européenne des droits de l'homme (violation

du droit à la présomption d'innocence du requérant) au motif que les déclarations formulées par les quatre hauts responsables de l'État équivalaient à une déclaration de culpabilité du requérant et préjugeaient de l'examen des faits par l'autorité judiciaire compétente¹⁷.

131. Même si l'EEG n'est pas en mesure d'apprécier le bien-fondé des préoccupations évoquées plus haut, elles constituent un point saillant des opinions que l'EEG a recueillies pendant la visite dans le pays. L'EEG rappelle que le rythme de changement a été soutenu en Croatie, et fait remarquer que les faits de l'affaire « *Pesa c. Croatie* », par exemple, se sont produits il y a un certain temps de cela. L'EEG ne doute pas que les responsables en fonctions à l'heure actuelle ont appris à s'en tenir à une ligne de conduite plus contrôlée et responsable. Cela étant dit, les médias ont souligné qu'ils ne peuvent travailler que sur la base des informations qu'ils reçoivent et que le travail de la magistrature (c'est-à-dire les juges et les procureurs) n'est pas toujours très transparent. Il convient d'accorder une attention particulière au renforcement de la transparence du travail judiciaire, y compris en améliorant le niveau d'information assuré par les sites Internet des tribunaux et des parquets, en mettant en œuvre avec efficacité un système de gestion intégrée des affaires et un système de suivi des affaires (des projets correspondants sont en cours) et en explorant les possibilités de renforcement de la coopération avec la société civile (par exemple, à travers des projets conjoints avec des ONG). Par ailleurs, l'EEG estime qu'il est possible de faire plus pour définir des mécanismes *ad hoc* visant à mieux préserver l'indépendance de la magistrature, non seulement en droit, mais également dans la pratique, face aux cas de diffamation motivés par des considérations politiques et non fondés sur des faits, notamment en prenant clairement position chaque fois que cela est nécessaire sur l'indépendance de la magistrature. Il a été dit à l'EEG que cela pourrait se faire, par exemple, dans les rapports annuels de la Cour suprême (le premier de ces rapports sera publié en 2014 pour les activités menées en 2013), en application de l'article 45 qui prévoit la possibilité d'attirer l'attention sur la situation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire. L'EEG pense que le Conseil national de la magistrature et le Conseil national des procureurs pourraient également jouer un rôle appréciable à cet égard.

132. Elle a appris que chaque tribunal a un juge faisant office de porte-parole et que cette mesure s'est avérée utile. Cependant, l'EEG constate que la communication avec les médias est un domaine complexe. Vu l'influence énorme que les informations publiées par les médias ont sur la perception du public, l'EEG pense qu'une communication améliorée avec les médias ne pourrait être que bénéfique. Une amélioration de la communication avec le public et de la transparence des activités et des résultats du pouvoir judiciaire renforcerait l'indépendance de ce pouvoir vis-à-vis des autres pouvoirs de l'État et atténuerait le problème de la perception générale. En conséquence, **le GRECO recommande qu'une stratégie de communication, prévoyant des normes générales et des règles de comportement à suivre pour communiquer avec la presse, soit élaborée pour le système judiciaire (juges et procureurs), visant à améliorer son fonctionnement transparent et responsable.**

¹⁷ Affaire « *Pesa c. Croatie* » (requête n° 40523/08). Strasbourg, 8 avril 2010.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Vue d'ensemble du ministère public

133. Le ministère public de la Croatie est une organisation structurée verticalement d'un point de vue hiérarchique, dirigée par le Procureur général (PG). Outre le Bureau du Procureur général de la République de Croatie et l'Office de répression de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK), le ministère public comprend 15 bureaux de procureur de comté et 33 bureaux de procureur municipaux. A la tête du Bureau du Procureur général de la République de Croatie se trouve le PG. A la tête des bureaux de procureur de comté se trouvent les procureurs de comté, et à la tête des bureaux de procureur municipaux se trouvent les procureurs municipaux. Ainsi, un procureur en chef est responsable de l'accomplissement des tâches relevant de la compétence du bureau de procureur qu'il représente et administre. Un procureur en chef adjoint est autorisé à accomplir, dans le cadre d'une procédure devant un tribunal ou un autre organe de l'État, des actes dévolus au ministère public en vertu de la loi¹⁸.

134. Le pays compte 619 procureurs, dont 252 hommes et 367 femmes¹⁹. L'organisation et les compétences du ministère public ainsi que les conditions de nomination et de révocation en son sein sont réglementées par la loi sur le Bureau du Procureur général.

135. Le ministère public joue un rôle spécial dans le système judiciaire de la Croatie en tant qu'organe judiciaire autonome, indépendant ayant le pouvoir et le devoir d'engager des poursuites contre les auteurs d'infractions pénales et d'autres infractions passibles de sanction, d'intenter des actions en justice en vue de préserver le patrimoine de la République de Croatie et d'utiliser les voies de recours judiciaire pour défendre la Constitution et la loi (article 124 de la Constitution et article 2 de la loi sur le Bureau du Procureur général). Toute ingérence dans l'administration de la justice et, plus particulièrement, tout recours à un moyen de coercition contre un procureur sont explicitement interdits par la loi (article 2 de la loi sur le Bureau du Procureur général ; article 312 du code pénal). Aucune institution ni aucune personne extérieures au ministère public ne sont autorisées à donner des orientations ou des instructions à un procureur concernant le traitement d'une affaire donnée.

136. Le Procureur général (PG) est nommé par le Parlement pour un mandat de quatre ans renouvelable, sur proposition du Gouvernement de la République de Croatie qui tient compte lui-même de l'avis préalable de la Commission judiciaire du Parlement croate. Pour être nommé(e) Procureur général, il faut satisfaire aux conditions ci-après : posséder une expérience professionnelle de 15 ans au minimum en tant que juge, procureur, avocat, notaire, professeur de droit ou juriste de renom ayant réussi l'examen d'aptitude à la profession d'avocat, posséder une expérience professionnelle de 20 ans au minimum et s'être distingué(e) par son travail professionnel dans un domaine particulier du droit et par ses publications scientifiques et spécialisées.

137. Le Conseil national des procureurs est chargé de questions clés concernant la carrière des membres du ministère public (par exemple, nomination, mutation, plainte relative à une évaluation, suspension et révocation, formation, déclaration de patrimoine). Il se compose de onze membres, élus par leurs pairs, dont sept procureurs en chef adjoints d'échelons différents (deux adjoints au PG, deux adjoints aux procureurs de comté et trois adjoints aux procureurs municipaux), deux professeurs d'université enseignant le droit et deux parlementaires, dont un issu de l'opposition. Ne peuvent être membres du Conseil national des procureurs ni les procureurs en chef ni les procureurs

¹⁸ Dans le présent rapport, lorsqu'il n'est pas précisé qu'il s'agit d'un chef ou chef adjoint, le terme de « procureur » désigne tous les membres du ministère public quel que soit leur rang.

¹⁹ Quatrième rapport d'évaluation des systèmes judiciaires en Europe, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), 20 septembre 2012.

en chef adjoints auxquels une mesure disciplinaire a été imposée au cours des quatre dernières années. Les membres du Conseil national des procureurs sont élus pour un mandat de quatre ans et ne peuvent pas être élus plus de deux fois.

138. Au cours de la visite dans le pays, des discussions ont été tenues sur l'implication des organes politiques dans la nomination du Procureur général et dans la composition du Conseil national des procureurs. Aux termes de la Constitution de la Croatie, le ministère public est un organe judiciaire autonome et indépendant. Les procureurs ne peuvent pas recevoir d'instructions d'une personne extérieure au parquet. Le rôle du ministère de la Justice à l'égard du ministère public a été sensiblement réduit, si bien qu'il se limite aujourd'hui aux questions d'administration judiciaire et financière.

139. Néanmoins, comme pour le processus de nomination du Président de la Cour suprême, les rôles du Parlement et du Gouvernement sont pertinents dans la procédure de nomination du PG de la Croatie. En particulier, le Premier ministre (pouvoir exécutif) propose le candidat au poste de PG, qui est ensuite nommé par le Parlement (pouvoir législatif) pour un mandat de quatre ans renouvelable. Le nombre de mandats qu'un PG peut exercer n'est pas limité. Les critères sur lesquels le Gouvernement fonde sa proposition pour la nomination du PG ne sont pas assez transparents. Le Conseil national des procureurs ne joue aucun rôle dans le processus de nomination du PG, mais les autorités considèrent que le système actuel procède d'un bon compromis entre les intérêts de tous les pouvoirs de l'État (à l'échelon le plus élevé) pour la nomination des chefs du système judiciaire (c'est-à-dire, le Président de la Cour suprême et le PG).

140. Même si l'implication de l'exécutif et/ou de l'organe législatif dans la nomination d'un Procureur général est chose courante dans de nombreux pays européens et que, conformément à la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, une pluralité de modèles est acceptée – des systèmes dans lesquels le ministère public est indépendant du Gouvernement aux systèmes dans lesquels il est subordonné au pouvoir exécutif, le système de nomination des procureurs et en particulier du Procureur général ne devrait permettre aucune influence ou pression politique indue dans l'activité des procureurs. Il est important que la méthode de sélection et de nomination du Procureur général contribue à renforcer la confiance de l'opinion publique et le respect du corps judiciaire ainsi que des professionnels du droit. Pour ce faire, il conviendrait de recourir à une expertise professionnelle non politique dans le processus de sélection ; de l'avis de l'EEG, le système actuel pourrait certainement être amélioré si le Conseil national des procureurs s'impliquait de façon décisive dans la sélection et la nomination du Procureur général. Par ailleurs, la non-limitation du nombre de mandats que peut exercer le PG est également un motif de préoccupation pour l'EEG, car elle est susceptible d'accroître la vulnérabilité de cette fonction clé aux pressions politiques (par le biais des attentes de renouvellement du titulaire de la charge). L'EEG rappelle que la Commission de Venise établit, dans son rapport sur les normes européennes concernant l'indépendance de la justice²⁰, que le mandat d'un Procureur général ne devrait pas pouvoir être renouvelé, du moins ni par la législature ni par l'exécutif, puisqu'il y a un risque potentiel qu'un procureur briguant un renouvellement de son mandat par un organe politique se comportera de manière à obtenir la faveur de ce dernier ou au moins à donner l'impression qu'il se comporte ainsi. C'est pourquoi **le GRECO recommande que les autorités croates envisagent de revoir les procédures de sélection, de nomination et de renouvellement du mandat du Procureur public général afin d'accroître leur transparence et de réduire les risques d'influence politique indue.**

141. S'agissant de la composition du Conseil national des procureurs, le fait que deux des 11 membres du Conseil sont élus dans les rangs des parlementaires a aussi été

²⁰ Rapport sur les Normes européennes concernant l'Indépendance de la justice, Partie II – Le Parquet, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), CDL-AD (2010)040.

analysé pendant la visite dans le pays. Comme pour les juges, l'inclusion de deux parlementaires dans la composition du Conseil national des procureurs est censée apporter une contribution appréciable au travail du Conseil, à travers une vision extérieure au monde de l'action publique.

142. Le ministère de la Justice est responsable des tâches d'administration judiciaire du ministère public. Lors de la préparation du budget du ministère public, ce dernier propose un montant au ministère de la Justice, qui n'est cependant pas engagé par la proposition. Une fois les ressources financières approuvées, le ministère public les affecte en fonction de ses besoins. Le ministère de la Justice assure la passation les marchés, y compris les achats de moyens informatiques, pour le compte du ministère public. Comme indiqué plus haut, l'EEG a appris que le rôle du ministère de la Justice à l'égard des procureurs a été sensiblement réduit ces dernières années (par exemple, ce ministère ne joue absolument aucun rôle à l'heure actuelle dans la nomination de procureurs ; ce sont les procureurs eux-mêmes qui élisent leurs pairs). Le ministère de la Justice se cantonne au domaine budgétaire, à savoir garantir les ressources nécessaires au travail quotidien des procureurs.

143. En Croatie, les procureurs font partie de la magistrature, à l'instar des juges avec lesquels ils partagent des caractéristiques similaires ou très proches en ce qui concerne le statut et la carrière. Les réformes judiciaires mises en œuvre dans le cadre de la préparation à l'adhésion à l'UE ont permis des avancées notables pour les deux catégories de membres de la magistrature. Cependant, les procureurs pâtissent d'une image particulièrement négative dans la société. Ainsi, le niveau élevé de défiance et de perception de la corruption touche l'ensemble du système judiciaire. Comme expliqué plus haut, d'après les interlocuteurs rencontrés sur place, la perception de la corruption en ce qui concerne la magistrature croate, y compris les procureurs, n'est pas tant liée aux pots-de-vin mais plutôt à d'autres facteurs tels que, par exemple, le manque de transparence et un faible niveau de compréhension du concept de conflit d'intérêts. Cela étant dit, une analyse approfondie des causes de la défiance et de la perception de la corruption qui touchent les procureurs en même temps que les juges n'a jamais été réalisée. L'EEG renvoie à ce propos à la recommandation v.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

144. Les procureurs en chef adjoints sont nommés à vie par le Conseil national des procureurs. La disposition imposant qu'avant d'être nommés à titre permanent les procureurs en chef adjoints soient nommés pour une période de cinq ans a été supprimée dans la mesure où elle menaçait leur autonomie et indépendance. Les conditions à satisfaire diffèrent en fonction de l'échelon du poste sur lequel porte la candidature : bureau de procureur municipal, bureau de procureur de comté ou Bureau du Procureur général de la République de Croatie. Les conditions à remplir (nombre d'années d'expérience professionnelle) et les procédures (publication des vacances de poste, processus de sélection, système de notation et listes de candidats par ordre de priorité) sont similaires à celles décrites pour les juges au paragraphe 86. Aux fins de la nomination des candidats, une grande importance est accordée à l'évaluation des résultats et à l'opinion des organes de gestion et collégiaux respectifs dont a relevé le procureur concerné. Les procureurs en chef sont nommés par le Conseil national des procureurs pour un mandat de quatre ans renouvelable. En particulier, le processus de nomination des procureurs de comté par le Conseil national des procureurs requiert l'avis préalable de l'Organe collégial du Bureau du Procureur général de la République de Croatie et se base sur la proposition du PG ; les procureurs municipaux sont nommés par le Conseil national des procureurs sur la base de l'avis préalable de l'Organe collégial du Bureau du procureur de comté.

145. Comme souligné ci-dessus, le Conseil national des procureurs poursuit la procédure de nomination seulement après avoir collecté toutes les informations

nécessaires sur le travail antérieur des candidats, de sorte à disposer d'une solide base pour prendre la décision de nomination. Les procédures de nomination sont largement basées sur le mérite, que le procureur en chef ou le procureur en chef adjoint concerné soit nommé en début de carrière ou à titre d'avancement professionnel. Des contrôles de sécurité sont aussi requis. Le PG/Chef de Service concerné est invité aux sessions de nomination afin de fournir des explications supplémentaires au Conseil national des procureurs, le cas échéant. Les vacances de poste ainsi que les décisions de nomination et de révocation sont publiées au Journal officiel.

146. Il existe une procédure d'évaluation pour apprécier, à intervalles réguliers, le travail des procureurs en chef et des procureurs en chef adjoints. Les procureurs en chef font l'objet d'une évaluation tous les deux ans ; les procureurs en chef adjoints font l'objet d'une évaluation tous les trois ans, sauf au cours de leurs trois premières années de fonction, période pendant laquelle ils doivent être évalués chaque année. L'évaluation des résultats est l'épine dorsale du système de promotion au sein du ministère public. Des instructions et procédures détaillées ont été élaborées pour évaluer les mérites des procureurs et le degré de réussite ou d'insuffisance de leur travail (par exemple, diligence dans l'accomplissement des tâches, qualité du travail en termes d'aptitudes rhétoriques et rédactionnelles, observation des délais procédurière, coopération avec les collègues, compétences professionnelles et résultats de l'activité professionnelle, mise en œuvre de voies de recours judiciaire, etc.). Par ailleurs, une certaine durée d'expérience professionnelle est prescrite aux fins de l'avancement de carrière aux différents échelons juridictionnel, à savoir deux ans à l'échelon municipal, huit ans à l'échelon de comté et 15 ans à l'échelon d'État. Des résultats insatisfaisants peuvent donner lieu à une suspension. Une décision de suspension ne peut être prise, sur demande motivée du ministère public, que par le Conseil national des procureurs et seulement après avoir entendu les procureurs concernés. Des mécanismes de recours administratif sont prévus pour contester une décision de suspension.

147. Les mutations ont généralement lieu à la demande du procureur concerné. Des réaffectations peuvent être décidées pour des raisons d'organisation ; elles doivent être motivées par écrit et limitées dans le temps (six mois si le procureur est réaffecté au même échelon ou à un échelon inférieur et quatre ans s'il est réaffecté à un bureau d'échelon supérieur). Les procureurs qui sont mutés contre leur gré peuvent introduire un recours devant le Conseil national des procureurs.

148. Comme expliqué plus haut, les procureurs sont nommés à vie et ne peuvent perdre leur poste que dans les cas prévus par la loi : i) à leur propre demande ; ii) en cas d'incapacité à exercer leurs fonctions ; iii) en cas de condamnation pour une infraction pénale ; iv) à titre de sanction disciplinaire ; v) lorsqu'ils atteignent l'âge de la retraite (c'est-à-dire 70 ans). Toute décision visant à mettre fin à un mandat doit être prise à la majorité des voix du Conseil national des procureurs après avoir donné au procureur concerné la possibilité de présenter sa défense en personne ou par le truchement d'un avocat ; le procureur révoqué peut contester la décision au moyen d'un recours administratif.

149. Le traitement annuel brut d'un procureur en début de carrière est égal à celui d'un juge et s'élève ainsi à 176 436 HRK (23 400 EUR) ; il se monte à 490 728 HRK (64 500 EUR) pour le PG. Les procureurs qui ne sont pas propriétaires ou locataires d'un logement dans leur zone de travail ont droit, pendant la durée de leur mandat, à un logement de fonction qui est géré par le Bureau gouvernemental de gestion du patrimoine de l'État. Le contrôle de la légalité de l'utilisation de cette facilité est assuré par la Cour des comptes et le Département indépendant de l'audit interne du ministère de la Justice.

150. Dans le cadre de la réforme judiciaire, plusieurs mesures ont été prises pour renforcer l'indépendance et la transparence du parquet. Ainsi, des critères de sélection

uniformes, transparents et objectifs ainsi qu'une procédure de mise en concurrence ont été introduits dans le système de nomination aux postes au sein du ministère public ; la composition du Conseil national des procureurs est devenue plus équilibrée et la procédure d'élection de ses membres, plus transparente ; les règles d'évaluation périodique et de promotion ont été améliorées, etc. L'EEG prend note avec satisfaction de tous ces éléments nouveaux.

Gestion des affaires et procédure

151. Les dossiers des affaires sont classés dans l'ordre chronologique de réception, puis attribués dans l'ordre alphabétique des noms de famille des procureurs dans les parquets respectifs, non sans tenir compte des compétences spéciales ou de la spécialisation ainsi que de la charge de travail de chaque procureur. Toute décision ne respectant pas le système d'attribution aléatoire des affaires décrit ci-dessus et attribuant une affaire spécifique à un procureur donné doit être fondée sur des motifs suffisants et exposés par écrit. Un système automatisé de suivi des affaires, possédant des fonctions similaires à celles du système de gestion intégrée des affaires utilisé pour les juges (voir paragraphe 95), est en cours d'installation dans le ministère public. De même, une restructuration et une rationalisation fonctionnelle des services du ministère public ont été mises en œuvre dans le cadre de la réforme de la magistrature.

152. Le PG et, pour l'essentiel, chaque procureur en chef peuvent donner des instructions générales ou spécifiques à des procureurs subordonnés, qui, en principe, ont obligation de s'y conformer. Les instructions à caractère obligatoire doivent toujours être émises par écrit et inclure un exposé des motifs (elles peuvent être émises oralement à titre exceptionnel, mais doivent ensuite être confirmées par écrit pour être valables). Cependant, si le procureur subordonné destinataire de l'instruction la juge illégale ou sans fondement, il doit notifier sa position au procureur en chef à travers un rapport motivé, auquel cas ce dernier doit réattribuer l'affaire. Le procureur opposé à l'instruction de son supérieur hiérarchique ne peut pas être appelé pour justifier l'opinion qu'il a exprimée ou la demande qu'il a faite d'être dessaisi de l'affaire.

153. Les représentants du ministère public interrogés lors de la visite en Croatie ont confirmé que la réattribution d'affaires est très rare et que, dans les cas où elle est décidée, elle est généralement liée à un conflit d'intérêts du procureur auquel l'affaire a été attribuée, comme expliqué plus haut (raisons subjectives), ou elle est due à une charge de travail extrêmement lourde du parquet, l'affaire étant alors transférée de ce parquet vers un autre – plutôt que d'un procureur à un autre procureur au sein du même parquet (raisons objectives). Une décision motivée ou écrite est nécessaire pour transférer une affaire. Dans tous les cas, le tribunal compétent reste le même.

154. Des garde-fous sont prévus pour s'assurer que les procureurs traitent les affaires sans retard injustifié, notamment un délai réglementaire. Le non-respect du délai prescrit ou le fait de retarder délibérément un procédure peut déclencher une procédure disciplinaire ou pénale et, dans tous les cas, est pris en compte dans le cadre de l'évaluation. L'EEG a noté avec satisfaction l'absence de toute affaire non réglée à cause d'un retard du ministère public.

155. Il existe, au sein du ministère public, un système d'inspection qui est mis en œuvre par le Département du contrôle interne tous les deux ans conformément à un plan de travail annuel (et qui est distinct du processus d'évaluation des procureurs individuels).

156. Le PG est tenu de présenter au Parlement un rapport annuel sur la situation et les tendances au regard de la criminalité au cours de l'année passée, les affaires ayant trait à la protection des intérêts patrimoniaux de la Croatie, les questions juridiques dans des domaines spécifiques et les questions relatives à l'organisation et aux conditions de

travail du personnel. De plus, il doit notifier au ministère de la Justice toute procédure pénale engagée contre des juges et des procureurs. À la demande du ministre de la Justice, le PG est tenu de présenter un rapport général sur certains types de procédure pénale. Cependant, comme indiqué plus haut, ni le Parlement ni le Gouvernement ni aucune autre personne ne sont habilités à donner des instructions ou des indications au ministère public concernant le traitement d'une affaire spécifique. Les représentants des médias rencontrés sur place ont salué les efforts déployés ces dernières années par le ministère public aux fins d'une meilleure publicité de son travail (par exemple, actes d'accusation établis ; informations sur les poursuites engagées, closes par un non-lieu et menées à terme ; statistiques sur les mesures disciplinaires).

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

157. Les normes de conduite des procureurs sont énoncées par la loi sur le Bureau du Procureur général, ainsi que par le code d'éthique adopté en 2008 par l'Organe collégial élargi du Bureau du Procureur général. Le code est disponible sur le site Internet du ministère public (www.dorh.hr). Il contient des dispositions sur la légalité, l'impartialité, la diligence et l'expertise, l'intégrité et l'incorruptibilité, la loyauté, la dignité, etc. Tout manquement au code d'éthique peut déclencher une mesure disciplinaire. La formation et l'évaluation régulière des procureurs accordent une certaine place aux règles d'éthique. Chaque procureur reçoit un exemplaire du code d'éthique lors de son entrée dans la profession. Chaque année, chaque procureur doit suivre un cours sur l'éthique judiciaire à l'Académie judiciaire. Les formateurs sont choisis parmi les juges, les procureurs et les membres du Conseil national de la magistrature et du Conseil national des procureurs. L'EEG a été informée que la méthodologie des cours de formation en question est axée sur la théorie et la pratique (sur la base d'études de cas).

158. Les procureurs disposent d'un organe – le Comité d'éthique – établi aux fins de contrôler le respect et l'interprétation de leur code d'éthique. Pour l'EEG, cette mesure marque une avancée louable dans la promotion d'une culture d'intégrité chez les procureurs. Le Comité d'éthique compte un président et deux membres, nommés par l'Organe collégial élargi du Bureau du Procureur général. Son rôle consiste, d'une part, à répondre aux demandes d'interprétation soumises par les procureurs sur les principes éthiques qui leur sont applicables et, d'autre part, à émettre des avis ou des recommandations sur les plaintes contre des comportements jugés contraires au code par l'auteur de la plainte. Dans la pratique, le Comité reçoit un large éventail de questions en provenance de procureurs, par exemple, sur le comportement à adopter hors du cadre du tribunal ou du ministère public en rapport avec une partie à une affaire, sur les restrictions à appliquer à leurs contacts sociaux le cas échéant, sur l'opportunité d'adhérer à tel club ou telle association, etc., ce qui montre qu'ils ont besoin d'orientations dans ce domaine, notamment pour ce qui est des incompatibilités et situations de conflit d'intérêts potentielles. La démarche du Comité d'éthique est informelle, vu que ses avis ne sont pas contraignants et qu'il n'est pas habilité à traiter les manquements aux règles d'éthique. Dès lors qu'un manquement au code d'éthique est d'une certaine gravité, il est considéré comme une infraction disciplinaire et il revient au Conseil national des procureurs de le sanctionner. Le Comité d'éthique a un rôle consultatif. Toutefois, il est ressorti des discussions tenues en Croatie que le Comité d'éthique est aujourd'hui plutôt prudent lorsqu'il est question d'émettre un avis sur un dilemme éthique très concret, préférant s'en tenir à l'énoncé de principes ; il ne tient pas de registre des demandes reçues ni des réponses données, de même qu'il ne donne pas d'orientations générales aux procureurs sur l'interprétation pratique des principes consacrés par le code. L'EEG a appris que le Comité d'éthique envisage de rendre plus facilement accessibles en ligne ses décisions et ses orientations générales pour la profession des procureurs, et de renforcer ses relations avec l'Académie judiciaire. De l'avis de l'EEG, les services de conseil actuellement proposés aux procureurs pourraient être renforcés, et des orientations générales sur les situations types concrètes d'incompatibilités potentielles et de conflit d'intérêts pourraient être proposées aux

procureurs non seulement sur demande, mais aussi de manière systématique. Par conséquent, **le GRECO recommande que des mesures supplémentaires soient prises afin d'élaborer des orientations et des conseils à l'intention des procureurs sur l'observation des principes éthiques dans les situations concrètes.**

159. Ainsi que cela a été indiqué à plusieurs reprises à l'EEG au cours de la visite dans le pays, la notion de conflit d'intérêts et la distinction entre les conflits d'intérêts potentiels et les conflits d'intérêts réels ne sont pas toujours bien comprises quelle que soit la catégorie d'agents publics en question, y compris les procureurs. Les cas concrets où les procureurs se peuvent se trouver dans une situation qui n'est pas forcément décrite expressément dans la liste des motifs d'incompatibilité ou d'interdiction ou restriction de certaines activités accessoires prévus par le droit ou par le code d'éthique (c'est-à-dire les « zones grises ») ne sont pas toujours considérés comme un conflit d'intérêts et traités comme tel. La prévention des conflits d'intérêts ne figure pas parmi les objectifs à atteindre de la Stratégie de la magistrature. Aucune règle précise n'a été adoptée concernant les cas de passage de procureurs (et de juges) dans le secteur privé. Même si la loi sur la prévention des conflits d'intérêts ne s'applique pas aux juges et aux procureurs et que la Commission de prévention des conflits d'intérêts n'est pas compétente en ce qui concerne les membres de la magistrature, une interprétation commune de la notion de conflit d'intérêts comme couvrant toutes les situations dans lesquelles les intérêts privés d'un agent public pourraient entrer en conflit avec ses devoirs publics, de même qu'une approche commune mettant l'accent sur la prévention de telles situations seraient utiles. Il importe de garder cela présent à l'esprit dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation x ci-dessus.

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

160. En règle générale, les procureurs ne sont pas autorisés à exercer un autre emploi ou prester des services si cela est susceptible de porter atteinte à la réputation, à l'intégrité, à l'objectivité et à l'autonomie du ministère public (articles 117 et 120 de la loi sur le Bureau du Procureur général). En particulier, il est interdit aux procureurs d'adhérer à un parti politique et de prendre part à des activités politiques (article 119 de la loi sur le Bureau du Procureur général). Un procureur n'est pas autorisé à utiliser sa fonction ou la dignité y attachée pour servir ses propres intérêts ; il n'est pas non plus autorisé à exercer une activité de juge, d'avocat ou de notaire public ni à siéger en tant que membre du conseil d'administration ou conseil de surveillance d'une société ou d'une autre entité juridique (article 120 de la loi sur le Bureau du Procureur général). Les seules activités professionnelles rémunérées qu'un procureur est autorisé à exercer ont trait au domaine académique, c'est-à-dire la production de documents d'experts et d'études scientifiques, la participation à des conférences professionnelles ou scientifiques et l'élaboration de projets de lois (article 120 de la loi sur le Bureau du Procureur général). Il n'est pas interdit aux procureurs de mener des activités financières (ils peuvent ainsi acquérir des actions de sociétés), mais ils sont tenus d'en faire état dans leur formulaire de déclaration de patrimoine. Les procureurs doivent informer leur supérieur hiérarchique de toute activité accessoire qu'ils exercent.

161. L'EEG a appris qu'il existait auparavant des restrictions applicables après la cessation des fonctions pour les procureurs, mais qu'elles ont été déclarées inconstitutionnelles et qu'en cas de survenance d'un conflit d'intérêts après qu'un procureur ait quitté ses fonctions pour intégrer le secteur privé, les règles de récusation s'appliqueraient. L'EEG a également appris que les cas où des procureurs rejoignent le secteur privé sont rares dans la pratique, même si les exigences croissantes imposées à la profession exercent *de facto* davantage de pression sur les procureurs dans leur travail

et pourraient à la longue se traduire par un changement de la situation et des habitudes actuelles, qui verrait le départ d'un plus grand nombre de procureurs vers le secteur privé.

Récusation et retrait

162. Les procureurs doivent s'autorécuser pour les mêmes raisons que celles qui sont prévues pour les juges : par exemple, dans les cas où le procureur est partie à l'affaire, a fourni des conseils ou orientations juridiques à une partie, est lié à une partie, etc. (pour des précisions, voir paragraphe 112). Une personne (partie intéressée dans l'affaire considérée) peut demander la révocation d'un procureur. Il incombe alors au procureur supérieur de réaffecter l'affaire à un autre procureur.

163. En plus, des règles spécifiques en matière de récusation s'appliquent aux membres du Conseil national des procureurs lorsqu'ils statuent dans des domaines relevant de leur compétence (nomination, plainte relative à une évaluation, discipline, etc.), si le candidat ou le procureur concerné par la décision est le/la conjoint(e) ou concubin(e) d'un membre du Conseil ou son descendant en ligne directe quel qu'en soit le degré ou son parent en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré ou est lié à un membre du Conseil en tant que tuteur, pupille, parent adoptif, enfant adoptif, soutien de famille, personne à charge, enfant confié ou parent d'accueil.

Cadeaux

164. Il est interdit aux procureurs d'accepter des cadeaux et des services gratuits qui sont susceptibles de compromettre ou de jeter un doute sur leur impartialité et leur objectivité (article 4 du code d'éthique à l'intention des procureurs). Les différentes personnes interrogées sur place se sont accordées à dire que dans la pratique, il n'est pas d'usage d'offrir des cadeaux aux procureurs.

Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers

165. Si, en règle générale, les procédures judiciaires sont publiques, des obligations de confidentialité s'appliquent dans le cadre des affaires concernant le traitement des informations en général et des données classifiées en particulier (articles 36 et 37 de la loi sur le Bureau du Procureur général). Toute violation du secret professionnel est passible de sanction (article 300 du code pénal) ; les sanctions consistent en une amende et une peine d'emprisonnement de trois ans au maximum. D'autres obligations professionnelles relatives à la divulgation des informations acquises dans l'exercice des fonctions figurent dans le code d'éthique des procureurs. La divulgation d'informations confidentielles est aussi passible de sanctions disciplinaires.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

166. Dans un délai de 30 jours après leur entrée en fonctions initiale, les procureurs ont obligation de présenter une déclaration de leur patrimoine et de leurs revenus (dont l'épargne liquide lorsque celle-ci est supérieure au revenu annuel du procureur concerné), ainsi que du patrimoine de leurs conjoint(e) et enfants mineurs. Ils doivent aussi déclarer annuellement toute variation significative de ces éléments. Le procureur doit également remplir une déclaration de patrimoine à la fin de son mandat. Le public a le droit de consulter les déclarations.

167. Le Conseil national des procureurs assure la conservation et le contrôle des déclarations de patrimoine en question. Il peut procéder à des recoupements d'informations avec les autorités fiscales, le cas échéant. Si des anomalies sont relevées, le Conseil national des procureurs peut demander au procureur de présenter une

explication écrite. Si celle-ci n'est pas satisfaisante, le Conseil national des procureurs notifie l'affaire au chef du bureau des poursuites auquel est rattaché le procureur concerné afin que soit engagée une procédure disciplinaire. Le non-dépôt d'une déclaration de patrimoine et la communication de fausses informations constituent une infraction disciplinaire. À ce jour, aucune violation des dispositions sur les conflits d'intérêts ou sur la déclaration de patrimoine n'a été notifiée au Conseil national des procureurs.

168. L'EEG a appris que, d'après l'expérience du Conseil national des procureurs, les procureurs sont très diligents en matière de dépôt et d'actualisation des formulaires de déclaration. Cela s'explique notamment par la vigilance du public sur cette question. Comme pour les juges, les formulaires de déclaration pertinents sont disponibles sur demande, mais l'EEG trouve que la politique du Conseil national des procureurs en matière d'accès aux formulaires est beaucoup plus ouverte que celle appliquée par le Conseil national de la magistrature (qui a opté pour un critère restrictif de proportionnalité dans ce domaine). L'EEG a appris que l'accès à la déclaration financière d'un procureur n'a jamais été refusé. Quant aux contrôles effectués dans la pratique par le Conseil national des procureurs, étant donné qu'il a été estimé que le domaine en question présente peu de risques et vu les ressources limitées dont dispose le Conseil (avec une équipe permanente comprenant une secrétaire, un administrateur et un comptable), le contrôle mis en œuvre est essentiellement formel. Le Conseil national des procureurs a indiqué qu'il s'appuie sur les services de contrôle fiscal pour des recoupements. Comme pour les juges, l'EEG prend note des réserves des autorités sur l'élargissement de l'accès du public aux formulaires de déclaration (par exemple, à travers une publication en ligne ou au Journal officiel) en raison de préoccupations des procureurs liées au respect de la vie privée et à la sécurité. Cela étant dit, cela limite dans une certaine mesure le type de contrôle que le public peut exercer car il n'a plus une vue globale des risques de conflits d'intérêts et des défis dans la profession, raison pour laquelle le contrôle des formulaires par le Conseil national des procureurs ne saurait être simplement formel ; pour être crédible, ce contrôle doit être renforcé. L'EEG se félicite des discussions engagées par le ministère de la Justice en vue d'avancer dans ce domaine. En conséquence, **le GRECO recommande que les autorités poursuivent leurs efforts visant à renforcer le contrôle des déclarations financières des procureurs.** Dans la mise en œuvre de cette recommandation ainsi que de la recommandation x ci-dessus, il serait important que des canaux de communication appropriés pour échanger des bonnes pratiques et enseignements tirés soient structurés avec la Commission de prévention des conflits d'intérêts, qui est investie de responsabilités clés en matière de prévention des conflits et de déclaration de patrimoine pour toutes les autres catégories d'agents publics.

Contrôle et application de la loi

169. Les procureurs peuvent voir leur responsabilité pénale et civile engagée. Un procureur ne peut pas être tenu pour responsable ni arrêté ou détenu ni sanctionné pour une opinion judiciaire exprimée dans une affaire qui lui a été confiée, sauf s'il a enfreint la loi (article 6 de la loi sur le Bureau du Procureur général). L'EEG a appris qu'au cours des cinq dernières années, une procédure pénale pour infraction de corruption a été engagée à l'encontre de deux procureurs.

170. En outre, la responsabilité disciplinaire des procureurs est réglementée en détail par les articles 137 à 139 de la loi sur le Bureau du Procureur général. La violation des devoirs éthiques (par exemple, incompatibilités, obligation de déposer une déclaration de patrimoine) ou des devoirs professionnels (par exemple, insuffisances de performance non justifiées ou exercice irrégulier des fonctions, retard injustifié, abus de pouvoir, manquement à l'obligation de confidentialité) entraîne une action disciplinaire. Les sanctions consistent en blâme, amende (dont le montant ne peut pas être supérieur à un tiers du salaire mensuel du procureur sur une période de six mois au maximum),

suspension temporaire et révocation. Les sanctions sont modulées en fonction de la gravité de l'infraction, des dommages causés, du degré de responsabilité et des circonstances dans lesquelles la faute est intervenue (récidive, etc.). Selon le type de sanction imposé, le procureur puni peut également être privé de toute promotion pendant une période de trois ans ou de toute nomination à un poste de procureur en chef pendant une période d'un an. Le délai absolu de prescription de l'action disciplinaire est de trois ans à compter du moment de la commission de l'infraction.

171. La procédure disciplinaire varie selon que le procureur concerné est un procureur en chef ou un procureur en chef adjoint. Dans le premier cas, il incombe au PG de soumettre au Conseil national des procureurs une proposition de mesure disciplinaire. Le PG peut le faire suite à une inspection du service ou, à sa propre initiative, s'il prend connaissance d'une irrégularité. Le Conseil national des procureurs est habilité à conduire une procédure disciplinaire et à statuer sur la responsabilité disciplinaire d'un procureur en chef adjoint. Il prend ses décisions disciplinaires, par écrit et en exposant pleinement les motifs, à la majorité des voix de ses membres. Les garanties procédurales en matière pénale (c'est-à-dire les dispositions de la loi sur la procédure pénale) s'appliquent, en particulier les garanties ayant trait au droit à la défense et au droit d'être entendu du procureur concerné. Le procureur concerné a le droit d'engager un recours administratif contre la décision concluant à sa responsabilité disciplinaire. Des précisions sur les mesures disciplinaires prononcées sont disponibles sur place.

Statistiques sur les procédures disciplinaires contre des procureurs (2010-2013)

Année	Requêtes formulées	Procédures engagées	Demandes retirées	Procédures rejetées	Acquittements	Sanctions			
						Révocation	Amende	Blâme	Privation de promotion pendant 3 ans
2010	3	2	0	0	0	0	0	1	1
2011	1	1	1	1	0	0	0	0	0
2012	4	4	0	1	0	2	1	0	0
2013*	2	2	0	0	0	0	0	1	0
TOTAL	10	9	1	2	0	2	1	2	1

*Note : Une procédure est encore en cours.

Conseils, formation et sensibilisation du public

172. Parallèlement à la cérémonie officielle de prestation de serment des procureurs nouvellement nommés, ils reçoivent le code d'éthique des procureurs et le manuel du ministère public, lequel précise les règles d'éthique et les mécanismes consultatifs disponibles sur les questions d'intégrité. À ce propos, comme expliqué plus haut, les procureurs peuvent obtenir, auprès du Comité d'éthique, des orientations sur les questions d'éthique et connexes.

173. Dans le cadre de la formation initiale des procureurs, le programme de l'Académie judiciaire prévoit des sessions consacrées aux droits et devoirs des procureurs, à la responsabilité des procureurs, aux procédures disciplinaires et aux dispositions ayant trait à l'éthique professionnelle. La formation initiale à l'éthique est obligatoire pour tous les futurs procureurs. Pour ce qui est de la formation continue, de nombreux séminaires sont organisés pour étudier et examiner des questions ayant trait à l'éthique, aux conflits d'intérêts, à la lutte contre la corruption et à des sujets connexes.

174. Comme pour les juges, l'EEG a relevé des difficultés de communication avec les médias et la société civile, difficultés qui ont nourri la perception de corruption et d'ingérences politiques dans l'activité des procureurs. Cet écart de perception peut être tout à fait pénalisant pour le système et contraste fortement avec l'historique de performance du ministère public, ainsi qu'avec les réformes très utiles introduites ces dernières années pour garantir sa neutralité, sa transparence et son efficacité. Comme mentionné plus haut, les interlocuteurs rencontrés ont admis qu'il existe un degré d'ouverture plutôt satisfaisant s'agissant des résultats des procédures de nomination et disciplinaires ; en ce sens, ils ont apprécié les efforts déployés par le ministère public ces dernières années pour améliorer la transparence de son travail. Par ailleurs, les parquets confient la communication avec les médias à des porte-paroles spécialisés²¹ ; les parquets publient sur leur site Internet des informations sur les affaires pertinentes qui font l'objet d'une enquête et d'une mise en accusation. Toutefois, l'EEG a ressenti une certaine défiance entre les procureurs et les médias. Les procureurs font état de leur insatisfaction au sujet des pressions qu'ils subissent de la part des médias et, parfois, de la couverture inappropriée par les médias de certaines affaires qui défraient la chronique, à travers une spéculation sur le moment et les raisons de l'ouverture d'une enquête donnée ou la recherche du sensationnel au détriment d'une analyse approfondie des faits de l'affaire en question. À leur tour, les représentants des médias ont fait part de leur sentiment que le ministère public reste opaque à certains égards. L'EEG a compris des entretiens que des difficultés subsistent s'agissant de transmettre et d'expliquer les décisions des procureurs. C'est pourquoi, l'EEG renvoie à la recommandation viii qui concerne la nécessité d'élaborer une politique de communication efficace dans le système judiciaire.

²¹ Par exemple, l'USKOK a depuis 2008 un porte-parole spécialisé qui est un journaliste. Il en va de même avec le Bureau du Procureur général depuis 2005.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

175. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Croatie :

Concernant les parlementaires

- i. i) qu'un code de conduite à l'intention des députés soit élaboré et adopté avec la participation des députés et soit rendu facilement accessible au public (y compris des orientations détaillées sur, par exemple, la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction parlementaire, les possibilités ad hoc de déclaration et d'auto-exclusion concernant des situations spécifiques de conflits d'intérêt, les cadeaux et autres avantages, les contacts avec les tiers, la déontologie en matière de double mandat, etc.) ; ii) qu'il soit assorti d'un mécanisme de surveillance et d'application crédible (paragraphe 36) ;**
- ii. i) que les ressources techniques et humaines de la Commission de prévention des conflits d'intérêts soient réévaluées, et que des mesures soient prises par la suite, le cas échéant, en vue de s'assurer de leur adéquation et efficacité ; ii) et que la Commission adopte une approche plus proactive dans son rôle de prévention auprès des parlementaires, notamment en précisant les canaux de communication et de conseil avec le Parlement et, en étroite coordination avec ce dernier, en élaborant des orientations adaptées sur les conflits d'intérêts susceptibles de survenir dans l'exercice de la fonction parlementaire (paragraphe 67) ;**
- iii. que des mécanismes internes efficaces soient mis en place pour promouvoir, mieux faire connaître et ainsi préserver l'intégrité au Parlement, notamment à un niveau individuel (conseils de nature confidentielle) et institutionnel (formation, débats institutionnels sur les questions d'éthique liées au comportement des parlementaires, etc.) (paragraphe 73) ;**

Concernant les juges

- iv. que les autorités croates revoient les procédures de sélection, de nomination et de renouvellement du mandat du Président de la Cour suprême afin d'accroître leur transparence et de réduire les risques d'influence politique indue (paragraphe 75) ;**
- v. qu'une étude soit réalisée pour mieux identifier et comprendre les raisons du niveau élevé de défiance du public à l'égard du système judiciaire (juges et procureurs) (paragraphe 84) ;**
- vi. développer et de renforcer sensiblement les mécanismes destinés à fournir aux juges des orientations et des conseils sur l'éthique et la prévention des conflits d'intérêts (paragraphe 106) ;**
- vii. que les autorités poursuivent leurs efforts visant à renforcer le contrôle des formulaires de déclaration financière (paragraphe 119) ;**
- viii. qu'une stratégie de communication, prévoyant des normes générales et des règles de comportement à suivre pour communiquer avec la presse, soit élaborée pour le système judiciaire (juges et**

procureurs), visant à améliorer son fonctionnement transparent et responsable (paragraphe 132) ;

*Concernant les procureurs (**voir également les recommandations v et viii ci-dessus)*

- ix. que les autorités croates envisagent de revoir les procédures de sélection, de nomination et de renouvellement du mandat du Procureur public général afin d'accroître leur transparence et de réduire les risques d'influence politique induite** (paragraphe 140) ;
- x. que des mesures supplémentaires soient prises afin d'élaborer des orientations et des conseils à l'intention des procureurs sur l'observation des principes éthiques dans les situations concrètes** (paragraphe 158) ;
- xi. que les autorités poursuivent leurs efforts visant à renforcer le contrôle des déclarations financières des procureurs** (paragraphe 168).

176. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités albanaises à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2015. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

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

Le GRECO

Le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 Etats membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des Etats qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des Etats à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux Etats membres du Conseil de l'Europe et aux Etats tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco.
