

Strasbourg, 17 mai 2002

Public
Greco Eval I Rep (2002) 4F Final

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Croatie

Adopté par le GRECO
lors de la 9^{ème} Réunion plénière
(Strasbourg, 13-17 mai 2002)

I. INTRODUCTION

1. La Croatie a été le vingt-troisième membre du GRECO à être examiné dans le cadre du premier cycle d'évaluation. L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après : "EEG") était composée de M. Ljubomir JOVANOVIĆ, Chef du Service de la criminalité organisée, Direction générale de la police (Slovénie, expert pour les questions de police), de Mme Magdolna HAJDU, Procureur général, Ministère public (Hongrie, expert pour les questions de justice pénale) et de M. Markku RYYMIN, Chef de la Division de police judiciaire, Bureau national d'enquête (Finlande, expert pour les questions de politique générale). Cette équipe, accompagnée d'un membre du Secrétariat, a séjourné à Zagreb du 3 au 7 décembre 2001. Avant cette visite, une réponse au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval I (2001) 46F) avait été remise aux experts.
2. L'EEG a rencontré des responsables des organisations gouvernementales croates suivantes : Cour suprême de la République de Croatie (parmi lesquels le représentant du Service d'enquête du Tribunal du comté de Zagreb), Parlement croate (Commission des mandats et des immunités), Ministère de la justice et de l'autonomie locale, parquet, Ministère des finances (Service des impôts, des douanes et de la lutte contre le blanchiment des capitaux, Bureau des marchés publics), Agence de protection de la concurrence marchande, Bureau du vérificateur principal, Bureau des associations et des organisations à but non lucratif, Ministère de l'intérieur (et notamment la Direction générale de la police, le Service de la criminalité économique et de la corruption, et le Bureau du contrôle interne), et le Bureau du Médiateur.
3. Par ailleurs, l'EEG a rencontré des membres des organisations non gouvernementales ci-après : Section nationale de Transparency International, Chambre de commerce de Croatie, Syndicats croates indépendants et Association des journalistes croates.
4. L'EEG tient à faire remarquer que son travail a, dans une certaine mesure, été entravé par le fait que les autorités croates aient fourni des réponses incomplètes au questionnaire d'évaluation mutuelle. L'EEG se félicite des efforts fournis par les autorités croates pour surmonter ce problème après la visite ainsi que pour remédier aux difficultés d'ordre pratique et organisationnel rencontrées lors de la visite, en particulier la substance inadéquate de certaines des réunions programmées.
5. Il est rappelé que le GRECO a décidé, à sa 2^e réunion plénière (décembre 1999), que le premier cycle d'évaluation aurait lieu du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2001¹, et que, conformément à l'article 10.3 de son statut, la procédure d'évaluation serait fondée sur les dispositions suivantes :
 - Principe directeur 3 (ci-après PDC 3) : personnes chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption : statut juridique, pouvoirs, moyens pour l'obtention des preuves, indépendance et autonomie ;
 - Principe directeur 7 (ci-après PDC 7) : spécialisation de personnes ou organismes chargés de la lutte contre la corruption, moyens dont ils disposent ;
 - Principe directeur 6 (ci-après PDC 6) : immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption.
6. Après les réunions mentionnées au paragraphe 2 ci-dessus, les experts de l'EEG ont présenté au Secrétariat leurs observations individuelles ainsi que leurs propositions de recommandations, sur la base desquelles a été établi le présent rapport.

¹ À sa 7^e réunion plénière (décembre 2001), le GRECO a décidé de prolonger le premier cycle d'évaluation jusqu'au 31 décembre 2002.

7. Le principal objectif de ce dernier est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités croates, et lorsque c'est possible leur efficacité, pour se conformer aux exigences découlant des PDC 3, 6 et 7. La première partie du rapport décrit la situation de la corruption en Croatie, la politique générale anticorruption, les institutions et autorités chargées de lutter contre elle – fonctionnement, structures, pouvoirs, compétences, moyens et spécialisation – et le système d'immunités empêchant de poursuivre certaines personnes pour des actes de corruption. La deuxième partie présente une analyse critique de la situation et évalue en particulier si le système en place est entièrement compatible avec les engagements résultant des PDC 3, 6 et 7. Enfin, le rapport présente une liste de recommandations adressées par le GRECO à la Croatie pour que ce pays respecte mieux les principes directeurs considérés.

II. DESCRIPTION GÉNÉRALE DE LA SITUATION

a. Le phénomène de la corruption et sa perception en Croatie

i. Informations générales sur le pays

8. La République de Croatie, qui a déclaré son indépendance le 25 juin 1991, est l'un des États successeurs de l'ex-Yougoslavie. C'est un État relativement petit (superficie : 56.610 km² ; population estimée en 2001 à 4.335.142 habitants) limitrophe de la Slovénie au nord, de la Hongrie à l'est et de la République fédérale de Yougoslavie et de la Bosnie-Herzégovine au sud-est. À l'ouest, la Croatie a une frontière maritime longue de 5.835 km sur l'Adriatique. En 2000, le PIB par habitant était de 4.179 dollars des É.-U., soit 30% de la moyenne européenne. Cette année-là, le chômage frappait 21,1% de la population active. La Croatie est devenue membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à la fin de 2000.
9. Le pays est une démocratie parlementaire et a un système juridique inspiré de celui des pays de la partie continentale de l'Europe. Depuis l'indépendance et particulièrement ces deux dernières années, le pays a consenti des efforts importants en vue de la réforme législative et institutionnelle. En 2001, la Croatie a signé et ratifié un Accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne et a montré qu'elle était fermement acquise à l'idée de devenir membre à part entière de l'UE.

ii. Tendances et perception de la corruption

10. Dans les dix années qui ont suivi l'indépendance, la Croatie a connu une lente transition vers une économie de marché et une démocratie authentique. Le fait que le pays ait connu la guerre de 1991 à 1995, période au cours de laquelle le gouvernement n'exerçait pas de contrôle effectif sur un tiers du territoire de la Croatie, a contribué de manière significative à ceci. Avant 1999, les réformes administratives ont été relativement peu nombreuses et les médias sont demeurés étroitement contrôlés. Le pouvoir politique et administratif était très centralisé et l'absence de transparence du processus de privatisation des anciens biens publics a alimenté un climat politique et économique favorable aux pratiques de corruption. Toutefois, les changements politiques qui se sont produits en 2000 ont marqué le début d'une nouvelle période de transition en Croatie. Par ailleurs, les autorités gouvernementales et la société civile ont bien montré, surtout depuis deux ans, qu'elles accordaient un rang de priorité élevé à la lutte contre la corruption.

11. La corruption en Croatie est généralement considérée comme un problème sérieux et une grave menace. C'est ce qu'ont souligné, au cours de la visite de l'EEG, non seulement les représentants de la société civile, mais aussi maints responsables rencontrés par les membres de l'EEG. Dans l'avant-propos au Programme national de lutte contre la corruption, il est indiqué que conformément à des enquêtes publiques, 65,8% des habitants estiment que la corruption est très répandue et 32,9% disent qu'elle existe. Un fort pourcentage de la population condamne la corruption – entre 54% et 82%.
12. Selon l'Indice de perception de la corruption de Transparency International, la Croatie se situait en 2001 au 47e rang mondial (sur 91, avec une note de 3,9 sur 10 ; le pays occupe une position moyenne parmi les pays d'Europe centrale et orientale). On enregistre donc une nette amélioration par rapport à 1999 (lorsque la Croatie se situait au 74e rang mondial), mais le classement du pays en 2001 s'est à peine amélioré par rapport à 2000 (année où le pays occupait le 51e rang mondial sur 90 pays classés, avec une note de 3,7 sur 10). La recherche sur la corruption (Anti-corruption in Transition – a contribution to the policy debate, World Bank 2000) menée par la Banque mondiale, place la Croatie parmi le groupe médian des pays en transition. Les données de la Banque mondiale révèlent un niveau relativement faible de corruption administrative, mais un niveau de corruption élevé au sein des instances de prise des décisions politiques et de la magistrature. Les enquêtes publiques et les sondages d'opinion réalisés pour l'essentiel par des organisations non gouvernementales font de leur côté état d'un faible niveau de responsabilité politique et sociale et de l'existence de groupes sociaux puissants résolus à faire obstacle à la réforme sociale.
13. Selon diverses recherches menées auprès de l'opinion publique, en dépit d'une législation pénale relativement bonne permettant de dépister et de poursuivre les auteurs d'infractions de corruption, il existe une vaste zone grise de cas non signalés et très peu d'affaires débouchent sur une condamnation. En outre, les règles de fixation de la peine sont très clémentes et la plupart des personnes reconnues coupables d'infractions de corruption sont condamnées avec sursis.
14. L'EEG a fait observer que les données statistiques sur les infractions de corruption fournies par la police, le parquet et les tribunaux sont quelque peu contradictoires, ce qui semble tenir au fait que les différentes institutions appliquent des méthodes différentes et classent différemment les infractions de corruption et les "infractions liées à la corruption". Sur la demande spéciale de l'EEG, le parquet lui a fourni, après la visite, des informations plus détaillées. Selon ces informations, on a signalé au total 475 cas de corruption aux autorités compétentes entre 1996 et 2000. Sur ces 475 cas, 71 rapports ont été écartés par le parquet et des poursuites pénales ont été engagées dans tous les autres cas ; 207 affaires ont été jugées, dont 171 ont débouché sur une condamnation. Cependant, les tribunaux n'ont infligé une peine d'emprisonnement que dans 11,1% des cas de condamnation. Le parquet a également indiqué que dans un certain nombre de cas, les tribunaux avaient rejeté des pourvois en raison de l'expiration du délai de prescription.
15. Selon les renseignements communiqués par le parquet, 77,7% des rapports d'infraction sont présentés par la police, tandis que les autorités fiscales et douanières ainsi que les différents services d'inspection signalent très rarement les infractions de corruption.
16. Pour la période de 1997 à 2001, les statistiques de la police ont fait état de 237.754 infractions pénales signalées en Croatie, dont seulement 0,82% étaient liées à la corruption.

17. On relève un décalage important entre le nombre des infractions dépistées, poursuivies ou punies en Croatie et le sentiment général d'une corruption généralisée (que viennent confirmer un certain nombre d'enquêtes et de sondages d'opinion). Les autorités que l'EEG a rencontrées admettent que la plupart des cas de corruption dont le système de justice pénale est saisi en Croatie sont en fait des formes modérées de ce qu'il est convenu d'appeler les infractions mineures de corruption ; elles sont bien conscientes que le problème est plus grave que ce que laissent paraître les données disponibles.
18. Enfin la couverture médiatique des cas de corruption est très développée en Croatie. Les médias rendent compte presque quotidiennement des cas nouvellement détectés de corruption dans lesquels sont impliqués les plus hautes instances de l'État, leurs employés et responsables, les partis politiques, les ministères, les forces armées, les services de sécurité, de puissants groupes sociaux et économiques liés au régime, et de grosses sociétés commerciales d'État. Pendant sa visite, l'EEG a pu lire tous les jours des articles de presse sur plusieurs affaires de corruption. Selon les informations présentées à l'EEG, bien rares sont les affaires qui font l'objet d'une action en justice, et a fortiori d'une condamnation.

iii. Législation

19. La Croatie a ratifié la Convention européenne d'extradition (STE n° 024) et ses protocoles additionnels ainsi que la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 030) et son protocole additionnel. La coopération internationale en matière pénale repose sur des accords internationaux et bilatéraux et le Code procédure pénale (ci-après dénommé "CPP"). La coopération est fondée sur le principe de réciprocité.
20. La Croatie est partie à la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (Conseil de l'Europe) (STE n° 141) et à la Convention pénale sur la corruption (Conseil de l'Europe) (STE n° 173). Elle a signé la Convention civile sur la corruption (Conseil de l'Europe) (STE n° 174) et la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000) et ses deux protocoles. Le pays est également membre du Comité restreint d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux (Conseil de l'Europe) (PC-R-EV), du Groupe spécial des pays non membres du Groupe de travail sur la corruption dans les transactions commerciales internationales de l'OCDE et de l'Initiative anticorruption du Pacte de stabilité (SPAI).
21. Il n'y a pas de définition unique de la "corruption" dans l'ordre juridique croate. Toutefois, le Code pénal croate ("CP"), adopté en 1997 et modifié en décembre 2000, prévoit un certain nombre d'infractions de corruption (et d'infractions liées à la corruption) au sens des instruments du Conseil de l'Europe, en particulier de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173).
22. La plupart des infractions pertinentes sont prévues aux articles 347 ("Corruption passive"), 348 ("Corruption active"), 343 ("Intercession illicite"/"Trafic d'influence"), 337 ("Abus de fonction et abus d'autorité officielle") et 338 ("Abus de pouvoir dans l'exercice de fonctions officielles") du CP. La corruption est incriminée indépendamment de la forme de la corruption ; il peut s'agir d'un cadeau ou d'un autre avantage, qui est pécuniaire ou non, immobilier ou mobilier, corporel ou incorporel. Les commissions occultes versées ou promises à des agents publics pour qu'ils accomplissent ou omettent d'accomplir certains actes sont assorties de sanctions pénales. L'art. 348(3) du CP dispose que la sanction peut ne pas être appliquée à la personne qui, invitée par un agent public à lui promettre ou lui verser une commission occulte, a signalé l'acte au service de répression compétent avant que l'infraction ne soit dépistée.

23. Les actes de corruption active sont passibles d'une peine d'emprisonnement s'échelonnant entre trois mois et trois ans et les actes de corruption passive d'une peine d'emprisonnement pouvant aller de six mois à cinq ans. Le délai de prescription concernant l'engagement de l'action pénale est de trois ans pour la corruption active et de cinq ans pour la corruption passive à compter de la date à laquelle l'infraction a été commise (le délai de prescription absolue vient à expiration lorsqu'il s'est écoulé une période d'une durée égale au double du délai prescrit).
24. Selon l'art. 89(3) du CP, l'expression "agent public" s'applique aux agents de l'État ou agents investis de fonctions officielles dans des organes des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire de l'Etat, y compris les agents de collectivités locales et les personnes élues ou nommées à un organe représentatif. L'EEG a noté avec satisfaction que les modifications apportées à partir de 2000 au CP ont élargi la définition d'un "agent public" donnée à l'art. 89 de façon à sanctionner la corruption comportant un élément étranger. Selon la nouvelle définition, un agent public étranger serait toute personne titulaire d'une charge publique étrangère ou internationale dans un organe législatif, administratif ou judiciaire ou qui exerce des fonctions publiques au service d'un gouvernement ou d'une organisation internationale.
25. La corruption passive et active dans le secteur privé (corruption privée-privée) est incriminée à travers l'emploi de l'expression "personne responsable" dans les art. 347 et 348 du CP. En vertu de la définition établie aux paragraphes 7 et 8 de l'article 89 du CP, la "personne responsable" serait toute personne chargée de tâches particulières au sein du domaine d'activité d'une entité dotée de la personnalité juridique (entreprise, société anonyme par actions, fonds, institution, etc.). Au cours de la visite, l'EEG a appris que les services de répression venaient de commencer à s'intéresser au dépistage et à l'instruction des faits de corruption dans le secteur privé.
26. Par ailleurs, le CP prévoit un ensemble d'infractions liées à la corruption concernant les personnes morales : abus d'autorité dans les transactions économiques et commerciales (art. 292), conclusion d'un marché dommageable (art. 294), divulgation et acquisition irrégulière d'un secret commercial (art. 295). En outre, la plupart des infractions visées au chapitre 25 ("Infractions pénales pour abus de pouvoir dans l'exercice de fonctions officielles") du CP peuvent être désignées comme des infractions "liées à la corruption".
27. Le CP incrimine le blanchiment des capitaux en tant qu'infraction distincte (art. 279). Après les modifications apportées en 2000, la définition du blanchiment des capitaux correspond à l'approche "tous crimes" : toute infraction de corruption peut donc être une infraction principale au regard du blanchiment de capitaux. L'EEG a noté que l'infraction de blanchiment pouvait être sanctionnée même si elle était commise par négligence [art. 279(4)] et que le tribunal peut renoncer à punir l'auteur d'une infraction qui aiderait de son propre chef au dépistage de celle-ci [art. 279(7)]. La Croatie a déjà reçu la visite du Comité restreint d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux (Conseil de l'Europe) (PC-R-EV) et le premier rapport d'évaluation sur le pays a été adopté en février 2000.
28. La confiscation des produits du crime est possible pour toutes les infractions pénales, y compris les infractions de corruption et les infractions liées à celle-ci. Le régime général de confiscation est établi par les art. 82 (confiscation) et 80 (mesures conservatoires) du CP. Le détail des procédures est énoncé dans le CP (art. 463 à 472). La confiscation des produits des infractions de corruption est – au moins en vertu de la loi – obligatoire (sauf lorsque l'auteur de l'infraction de corruption active sollicité par le fonctionnaire signale de son propre chef l'infraction avant qu'elle ne soit découverte ; en pareil cas, la commission occulte est restituée à celui qui l'avait versée ;

art. 348(4) du CP). Le régime est fondé à la fois sur le bien et sur la valeur. Si l'avantage à confisquer n'est pas accessible, la valeur correspondante peut être confisquée. La confiscation des produits auprès de tiers est possible (art. 82(3) du CP). La loi autorise également la confiscation de l'avantage pécuniaire obtenu par voie de corruption auprès d'un tiers (y compris une personne morale). Un juge peut ordonner des mesures conservatoires dès le début de la procédure pénale. La nouvelle Loi sur l'USKOK (voir section b1 ci-dessous) élargit le régime de confiscation et, entre autres dispositions, institue un régime spécial de blocage des produits du crime aux fins de leur confiscation future, en cas de commission d'infractions pénales en rapport avec la corruption et la criminalité organisée ; elle permet également à l'USKOK de proposer des mesures conservatoires avant que l'action pénale ne soit officiellement engagée.

29. La législation en vigueur ne prévoit pas la responsabilité pénale des personnes morales et l'on ne peut pas imputer à celles-ci une responsabilité administrative pour des affaires liées à la corruption. La responsabilité des personnes morales ne peut être engagée que pour des infractions économiques mineures, ce qui n'inclut pas les infractions de corruption ou liées à celle-ci. Le gouvernement élabore actuellement un projet de loi sur la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale.

iv. Programme national et Plan d'action pour la lutte contre la corruption

30. En mars 2001, le gouvernement croate a adopté un Programme national de lutte contre la corruption assorti d'un Plan d'action pour la lutte contre la corruption². On remarquera que ces documents avaient été élaborés à la faveur d'une large consultation des différents organes et services gouvernementaux ainsi que des organisations non gouvernementales (qui avaient d'ailleurs engagé le processus) et ont reçu l'appui des partis politiques.
31. On notera avec intérêt que le Programme, qui a été adopté pour faire le point de la situation de la corruption en Croatie et dégager d'éventuelles solutions et améliorations, montre avant tout que les institutions chargées de l'action préventive et de la lutte contre la corruption en Croatie ne sont pas suffisamment efficaces, que la situation économique que traverse le pays accentue le risque de corruption et que la société civile et les médias libres ne sont pas suffisamment puissants et, de ce fait, ne peuvent –se voir investis de l'entière responsabilité de combattre la corruption.
32. Selon le Plan d'action, il existe huit domaines prioritaires dans lesquels il conviendrait d'intervenir simultanément et d'une manière équilibrée, à savoir, notamment, les mesures relatives à l'administration de la justice pénale, l'organisation de l'administration publique, la responsabilité financière, la promotion de la responsabilité politique et civile, et le renforcement des actions internationales.
33. Le Programme national et le Plan d'action prévoient un certain nombre de dates limites de réalisation d'actions spécifiques. Certaines de ces actions ont déjà été menées à bien dans les délais prescrits, tandis que d'autres sont encore en cours de réalisation ou en retard. L'EEG a constaté que l'institution qui devrait superviser et coordonner l'exécution des dispositions de ces deux importants documents n'avait pas encore été désignée. Pendant la visite de l'EEG, on examinait la question de la création d'une Commission spéciale indépendante ayant des liens avec le Parlement qui serait chargée de superviser l'exécution du Plan.

² L'EEG a été informée après la visite du fait que ce document a été approuvé par le Parlement croate et est entré en vigueur en mars 2002.

b. Organes et institutions chargés de la lutte contre la corruption

b1. Bureau de la prévention de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK)

34. On peut assurément voir dans l'adoption de la Loi sur le Bureau de la prévention de la corruption et de la criminalité organisée (ci-après dénommée : "Loi sur l'USKOK"³), entrée en vigueur le 19 octobre 2001, un tournant dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée en Croatie. Cette loi a institué un organe spécialisé chargé de lutter contre la corruption et la criminalité organisée – le Bureau de la prévention de la corruption et de la criminalité organisée (ci-après dénommé l'"USKOK"). En effet, la structure et les compétences de l'USKOK ont été conçues de façon à ce qu'il devienne l'autorité publique en tête en matière de prévention et de répression de la corruption en Croatie.
35. L'USKOK a commencé à fonctionner le jour même où l'EEG entamait sa visite en Croatie (soit le jour où son Chef en exercice avait été nommé pour une période transitoire de six mois, à charge pour lui de le rendre pleinement opérationnel). Dans l'intervalle, les fonctions de l'USKOK seront remplies directement par le parquet. Pendant sa visite, l'EEG a constaté que les autorités étaient sincèrement déterminées à rendre l'USKOK pleinement opérationnel dans les délais les plus brefs possible, mais elle s'est également laissé dire que le Bureau doit (et devra) faire face à des obstacles de nature financière ainsi qu'à la pénurie de procureurs spécialisés et qualifiés.
36. L'USKOK est un organe spécialisé relevant du parquet. Son Chef a rang de Procureur général adjoint et est nommé par le Procureur général pour quatre ans (avec la possibilité d'une deuxième nomination). Avant que cette nomination ne puisse être acquise, le Procureur général doit obtenir l'avis du Ministère de la justice et du Conseil d'état de l'action publique. En vertu de la loi (art. 4(8) de la Loi sur l'USKOK), il peut être procédé à une vérification des antécédents et du patrimoine du Chef de l'USKOK à son insu et à tout moment, pendant la durée d'exercice de ses fonctions ainsi qu'un an après la cessation de ses fonctions. Toutefois, l'EEG a noté que cette procédure ne fait actuellement l'objet d'aucune directive. On ne connaît pas la portée de ladite vérification des antécédents et on ne sait pas qui l'ordonne et la fait exécuter.
37. L'USKOK emploiera un certain nombre de procureurs spéciaux (une dizaine) nommés par le Procureur général sur proposition du Chef du Bureau pour une période de quatre ans (avec la possibilité d'une deuxième nomination). Ces procureurs feront l'objet de la même vérification des antécédents que le Chef (voir para. précédent). L'USKOK emploiera aussi une vingtaine de conseillers principaux, de conseillers et d'enquêteurs adjoints et au moins deux fonctionnaires de police (ces deux derniers seront nommés par le Directeur de la Police). Le nombre d'employés n'est pas limité par la loi et peut être ajusté au volume de travail de l'USKOK. Pour garantir un haut niveau de compétence et d'indépendance de ce personnel, la loi prescrit que l'USKOK ne peut employer que des procureurs ayant réussi au concours judiciaire national et ayant au moins huit années d'expérience en tant que juges, procureurs, avocats ou inspecteurs de police judiciaire.
38. L'USKOK remplit des fonctions de renseignement, d'enquête, de poursuite et de prévention. Il est également chargé de mettre en oeuvre la coopération et l'échange d'informations au niveau international dans le cadre des enquêtes complexes. Conformément à la loi, l'USKOK comprendra cinq services : Service des enquêtes et de la documentation ; Service de la lutte contre la corruption et des relations publiques ; Service des procureurs (ce service aura des

³ "USKOK" est l'acronyme croate pour le Bureau de la prévention de la corruption et de la criminalité organisée ("Ured za Sprečavanje Korupcije i Organiziranog Kriminala").

antennes locales dans quatre tribunaux de comté principaux, à savoir à Zagreb, Rijeka, Osijek et Split) ; Service de secrétariat et d'appui. Le Service des enquêtes et de la documentation rassemblera systématiquement des données sur la corruption et la criminalité organisée, créera et gèrera des bases de données et organisera et supervisera la coopération entre services gouvernementaux. Le Service de la lutte contre la corruption et des relations publiques sensibilisera l'opinion publique au danger de la corruption et de la criminalité organisée et aux préjudices qu'elles causent, et coordonnera les activités du Programme national et Plan d'action pour la lutte contre la corruption avec celles d'autres organes, proposera des modifications à apporter à la législation, organisera des activités de formation, etc. Le Service des procureurs dirigera le travail de la police et d'autres organes chargés de dépister et d'instruire les infractions liées à la corruption et à la criminalité organisée, coopérera avec les autorités compétentes des autres pays et avec les organisations internationales, et engagera des procédures de saisie et de confiscation des produits du crime.

39. L'art. 21 de la Loi sur l'USKOK énumère exactement les infractions pénales qui relèvent de la compétence de l'USKOK. Dans le domaine des infractions de corruption (et liées à la corruption), ce dernier a compétence pour connaître des infractions visées au CP ci-après : corruption passive et corruption active ; trafic d'influence ; abus de pouvoir dans l'exercice de fonctions officielles ; utilisation frauduleuse des procédures de redressement judiciaire et concurrence déloyale dans le cadre du commerce extérieur. Relèvent également du Bureau certains types d'activités criminelles qui, dans des conditions bien définies, englobent des infractions de corruption : infractions commises par un groupe de personnes ou par une organisation criminelle ; infractions passibles d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à trois ans et qui ont été commises dans deux pays ou davantage, préparées ou coordonnées pour une bonne part dans un pays étranger, ou commises en liaison avec une organisation criminelle ayant des activités dans deux pays ou davantage.
40. L'USKOK connaît de la plupart des infractions de corruption ; toutefois il existe un certain nombre d'infractions qui sont énumérées dans la classification interne de la police et dans le Programme national de lutte contre la corruption comme des infractions de corruption, mais ne relèvent pas de la compétence de l'USKOK. Il s'agit notamment des suivantes : conclusion d'un marché dommageable, divulgation d'un secret officiel, divulgation et acquisition irrégulière d'un secret commercial, abus de fonctions et abus de pouvoir dans l'exercice de fonctions officielles, etc.
41. En dehors de l'organisation et du fonctionnement de l'USKOK proprement dit, la loi portant création du Bureau a introduit d'autres mesures visant à améliorer la capacité des autorités croates de lutter efficacement contre la corruption (voir ci-après, Analyse, section b1).

b2. La Police

i) Police : généralités

42. Abstraction faite de l'USKOK, la police croate est la plus importante autorité habilitée à prévenir et dépister les infractions de corruption et à ouvrir des enquêtes préliminaires à leur sujet. La Croatie s'est dotée d'un service de police unique centralisé, qui a pour mission d'assurer la sécurité dans le pays, de protéger la vie, les droits fondamentaux et la sûreté des habitants, de garantir la sécurité des biens et de prévenir, de dépister et d'instruire les infractions pénales.
43. La police est organisée en tant que service spécial (Direction de la police) au sein du Ministère de l'intérieur. La Loi sur la police de 2001 a accordé à la Direction de la police une certaine

autonomie au sein du Ministère, mais celui-ci n'en exerce pas moins diverses fonctions de supervision et de contrôle de la police, notamment en ce qui concerne le budget, les ressources humaines, les investissements, la coopération internationale, les relations avec le public, le contrôle interne de la police et la formation.

44. La police croate est placée sous l'autorité d'un Directeur général de la police, qui a aussi rang de Vice-Ministre de l'intérieur. Le Directeur général de la police est nommé et révoqué par le gouvernement sur la proposition du Ministre de l'intérieur.
45. Le service de la police est organisée aux niveaux de l'État, des régions (Administrations de la police) et des collectivités locales (postes de police). Il y a environ 19.000 fonctionnaires de police en Croatie (dont 3 000 sont des officiers de la police judiciaire).
46. Au niveau de l'État, la Direction de la police est essentiellement chargée de coordonner, diriger et superviser les Administrations de la police régionales (ci-après dénommées AP), d'organiser la coopération internationale et d'assurer la formation à l'École de police. Pour les affaires complexes, elle coopère directement aux enquêtes menées par les AP régionales. La Direction de la police comprend deux grandes administrations - l'Administration de la police (policiers en uniforme) et l'Administration de la police judiciaire - et plusieurs services logistiques, tels que le Bureau de la sécurité, le Centre des opérations et communications de la police, le Groupement des unités spéciales, le Centre des enquêtes judiciaires et l'École de police. Les deux Administrations relèvent d'un Directeur nommé et révoqué par le Ministre de l'intérieur sur proposition du Directeur général de la police.
47. L'Administration de la police judiciaire comprend huit services : criminalité générale ; terrorisme et crimes de guerre ; criminalité organisée ; trafic de stupéfiants ; opérations répressives spéciales ; analyse de police judiciaire ; analyse des données sur la criminalité ; coopération policière internationale ; et criminalité économique et corruption.
48. Le travail de base pour l'instruction des infractions pénales est mené au niveau régional et relève de l'une des 20 AP régionales, placée sous l'autorité d'un Directeur nommé et révoqué par le Ministre de l'intérieur sur proposition du Directeur général de la police, qui doit au préalable solliciter l'avis de l'Assemblée du comté. Dans les AP des régions les plus importantes, la police judiciaire a des unités spéciales chargées de la criminalité économique et de la corruption, tandis que dans les régions plus petites, cette fonction revient aux services des opérations générales, au sein desquels certains policiers, agissant seuls ou en groupe, sont directement chargés de résoudre les affaires en rapport avec la criminalité économique et la corruption.
49. Au niveau local, la police s'organise en postes de police, généralement chargés de prévenir, dépister et instruire les infractions pénales mineures, y compris dans le domaine de la corruption. Les postes de police ne disposent pas d'unités spécialisées.

ii) Services de la lutte contre la criminalité et la corruption économiques

50. Le Service de la lutte contre la criminalité et la corruption économiques (ci-après dénommé "SCCE") de l'Administration de la police judiciaire a été créé en mai 2001. Auparavant, l'instruction des affaires de corruption était partagée entre les services s'occupant de lutter contre la criminalité économique et la criminalité organisée. L'EEG a appris que ce nouveau Service avait été créé en vue d'améliorer la spécialisation et le niveau de compétence des enquêteurs

dans le domaine de la criminalité financière et économique, en particulier pour les affaires pénales complexes.

51. On n'a pas créé d'unités spéciales anticorruption au sein du SCCE et – d'après les informations fournies à l'EEG – il n'a pas été envisagé d'en créer car (en 2000) seules 7,42% des infractions liées à la criminalité économique instruites en Croatie étaient liées à la corruption. Toutefois, des inspecteurs spécialisés dans les questions de corruption ont été nommés au SCCE et on leur a confié la tâche de planifier et de mettre en oeuvre des stratégies et politiques préventives concernant le dépistage et l'instruction des infractions de corruption, ainsi que d'instruire directement des infractions de corruption ou de prêter leur concours aux enquêtes menées par les AP régionales.
52. Au moment de la visite de l'EEG, on comptait 254 fonctionnaires de police qui travaillaient sur les questions relatives à la criminalité et à la corruption économiques en Croatie. On compte parmi eux deux inspecteurs du SCCE qui sont affectés exclusivement à la lutte contre la corruption. Au niveau régional, dans les cinq plus grandes AP, on compte 10 autres inspecteurs spécialisés dans la criminalité liée à la corruption. Il n'est pas prévu pour le moment d'affecter dans les autres AP des fonctionnaires de police judiciaire spécialisés dans l'instruction des infractions de corruption.
53. Les inspecteurs nommés spécialistes de la lutte contre la criminalité liée à la corruption doivent posséder un diplôme universitaire et doivent avoir réussi à un examen national spécial. Les autres exigences du poste n'ont pas été définies, mais l'EEG a appris que certaines des personnes parmi les plus compétentes et expérimentées ont été nommées à des fonctions de ce type.
54. Les fonctionnaires de police chargés des affaires de corruption doivent respecter les mêmes règles que les autres fonctionnaires de police. Ils sont en particulier tenus de remplir leur mission en conformité avec la Constitution et la loi et dans le respect des droits de l'homme. De même, ils doivent se conformer aux règles de la subordination hiérarchique. Il a été répondu par la négative à la question explicite posée par l'EEG sur l'existence de cas où des pressions indues auraient pu s'exercer sur le travail de ces enquêteurs.
55. En vertu de l'art. 17 de la nouvelle Loi sur l'USKOK, le Directeur général de la police doit nommer à l'USKOK au moins deux fonctionnaires de police de rang élevé qui travailleront sous la supervision directe du Chef de celui-ci. Le Chef de l'USKOK doit accepter ces nominations. En outre, dans les affaires plus complexes, le Directeur général de la police doit, si le Chef de l'USKOK le lui demande, affecter des fonctionnaires de police à une équipe d'experts qui travaillera sous la supervision directe des procureurs et fournir les ressources techniques et financières nécessaires à l'accomplissement de leur tâche.

iii) Le Bureau de contrôle interne

56. Le Bureau du contrôle interne est rattaché au Cabinet du Ministre de l'intérieur (et n'est donc pas intégré à la structure et à la hiérarchie de la police). Ce Bureau est habilité à prévenir, dépister et instruire les infractions et forfaitures commises les fonctionnaires de police et les agents des ministères, à instruire les plaintes déposées par les citoyens contre la police et à contrôler l'exécution du budget du Ministère.

57. Le Bureau est organisé au niveau de l'État et n'a pas d'antennes régionales. Jusqu'à une date récente, il ne faisait qu'instruire les plaintes déposées par les citoyens contre des policiers. Depuis l'adoption de la nouvelle Réglementation régissant l'organisation interne du Ministère de l'intérieur (entrée en vigueur en mai 2001), il est également chargé de dépister et d'instruire les infractions commises par des policiers et de contrôler l'exécution du budget du Ministère de l'intérieur (qui englobe le budget de la police). En 2000, le Bureau a instruit 852 plaintes de citoyens (dont 158 ont été jugées fondées).
58. Le Bureau est habilité à prendre des sanctions disciplinaires contre les agents du ministère et les fonctionnaires de police. En 2000, 194 procédures disciplinaires ont ainsi été engagées à la suite des plaintes de citoyens et du dépistage indépendant d'autres infractions. C'est ainsi qu'en 2000, on a infligé 11 blâmes, 25 amendes, 2 sanctions pour infraction mineure et 2 révocations du service. Des juridictions disciplinaires de première et seconde instances ont été mises sur pied au Ministère pour connaître des affaires disciplinaires. Le Président du tribunal et les membres des formations de jugement sont tous des agents du Ministère.
59. Le nombre total des rapports d'infraction dont ont fait l'objet des agents du Ministère en 2000 était de 46, établis pour 108 actes de corruption ; 29 de ces rapports ont été présentés par le Bureau (le reste l'a été par la police judiciaire). Quelque 75% des agents ayant fait l'objet d'un rapport étaient des fonctionnaires de police, dont 25% de fonctionnaires de la police judiciaire. Rapporté au nombre total de fonctionnaires de police (19.000), le nombre de rapports n'est pas élevé. Toutefois, son pourcentage est nettement plus important lorsque l'on considère le nombre total d'infractions de corruption mises au jour en Croatie.
60. Au total, le Bureau emploie actuellement 30 personnes, dont 21 à instruire des plaintes individuelles. Désireux d'améliorer son efficacité, le Bureau prévoit de mettre sur pied avant la fin de l'année 2002 son propre service d'enquêtes judiciaires ; il était envisagé de créer sept postes, aucun n'a encore été pourvu. Le Bureau ne gère aucune programme de prévention de la corruption interne.

b3. Ministère public

61. Conformément au code de procédure pénale (CPP), il ne peut être engagé et mené de poursuites pénales pour des délits poursuivis *ex officio* (y compris toutes les infractions de corruption et celles y relatives) qu'à la demande du procureur (ci-après PP). En 2000, des amendements à la Constitution ont introduit de nouvelles dispositions pour renforcer l'indépendance des procureurs : « le ministère public est un organe judiciaire autonome et indépendant, ayant le pouvoir et l'obligation d'engager des poursuites contre des personnes commettant des infractions pénales et autres punies par la loi, de prendre des mesures légales pour protéger les biens de la République de Croatie et d'offrir des voies de recours juridiques pour protéger la Constitution et la loi » (Article 124 de la Constitution). L'organisation du ministère public, ses compétences et les conditions de nomination et de révocation des procureurs sont régies par la Loi relative au ministère public de juin 2001.
62. Le ministère public est organisé hiérarchiquement en trois niveaux de juridiction correspondant à l'organisation des tribunaux (Etat, comté, ville). Le nombre total de procureurs en Croatie s'élève à 470 (73 procureurs au niveau de l'Etat, des comtés ou villes et 397 substituts). Le ministère public emploie en outre 94 conseillers et experts.

63. L'article 124 de la Constitution établit un organe spécial – le Conseil national de l'action publique (CNAP). Le CNAP est compétent en dernier ressort pour les nominations, révocations et procédures disciplinaires à l'encontre des procureurs. Il se compose de 11 membres (7 issus des rangs des procureurs, 2 membres du Parlement et 2 professeurs de droit) élus par le Parlement pour une période de quatre ans. Les directeurs du ministère public ne peuvent pas être membres du CNAP.
64. Le ministère public est dirigé par le Procureur Général qui est nommé par le Parlement sur proposition du Gouvernement et après avis préalable de la Commission judiciaire du Parlement pour une période de quatre ans (avec la possibilité d'être nommé une seconde fois). Seule une personne ayant au moins quinze ans d'expérience professionnelle en tant que juge, procureur, avocat ou professeur de droit peut être nommé Procureur Général. Les procureurs des comtés et villes (qui sont également chefs du parquet) sont désignés par le procureur général, après avis préalable du ministre de la Justice pour une période de quatre ans (avec la possibilité d'être nommé une seconde fois). Seule une personne ayant au moins quatre ou cinq années d'expérience professionnelle en tant que procureur peut être nommée procureur de comté ou ville.
65. Les substituts au procureur sont nommés par le CNAP. Les vacances de postes sont publiées au Journal officiel. Les candidats doivent être titulaires d'un diplôme national d'études juridiques (qui suppose 18 mois de stage comme greffier auprès d'un tribunal) et avoir une expérience professionnelle d'une durée déterminée (2 ans pour le niveau municipal, 8 ans pour le niveau du comté et 15 ans pour le niveau national). A son entrée en fonctions, un procureur est nommé pour une période de 5 ans ; il sera titularisé après reconduction dans ses fonctions. La décision de reconduction à l'issue de la période probatoire de 5 ans est prise par le CNAP sur la base des rapports annuels d'évaluation de son travail établi par le procureur dont relève le substitut.
66. Le Procureur Général doit soumettre au moins un rapport annuel concernant les travaux du ministère public au Parlement et au Gouvernement. En outre, il doit soumettre chaque année au ministère de la Justice un rapport de travail détaillé, y compris le rapport sur les poursuites pénales engagées à l'encontre de juges de la cour constitutionnelle, de membres du Parlement, du Gouvernement, de juges et de procureurs. A la demande du ministre de la Justice, le Procureur Général est tenu également de soumettre des rapports relatifs à certains types de poursuites pénales ou à des affaires spécifiques. Cela étant, ni le Parlement, ni le Gouvernement, ni aucun individu quel qu'il soit ne sont autorisés à donner aux procureurs des instructions ou des indications concernant le traitement d'affaires déterminées. Le ministère de la Justice peut engager des poursuites disciplinaires contre tel ou tel procureur, mais la procédure disciplinaire elle-même et la décision finale sont du ressort du CNAP.

b4. Les tribunaux

67. Au cours de la période 1990-2000, la magistrature s'est heurtée à des problèmes spécifiques, soulevant notamment la question de l'ingérence politique et de l'atteinte à l'indépendance de la magistrature. Selon les informations fournies à l'EEG, à la date de 1996, plus de 500 juges (environ 1/3 de l'ensemble des juges en poste en Croatie) avaient donné leur démission ou n'ont pas été réélus. L'influence politique dans les procédures de révocation et de nomination s'est poursuivie jusqu'en 2000, en particulier pour ce qui concerne les présidents des différents tribunaux (à signaler ici, un cas notoire de révocation politique de l'un des présidents de la Cour suprême). L'EEG a été informée que tous les présidents de tribunaux ont été révoqués en 2000 et qu'à l'heure actuelle de nouvelles procédures de nomination sont en cours, en application de

nouvelles règles. Du fait des pratiques antérieures, la Croatie a un nombre relativement élevé de très jeunes juges, ayant une expérience professionnelle limitée. En outre, le nombre d'affaires en attente ne cesse d'augmenter, d'où une forte pression sur les tribunaux et des retards dans l'administration de la justice qui continuent de saper la confiance des citoyens dans l'équité et l'efficacité du système judiciaire.

68. L'organisation des tribunaux, leur champ d'action et leurs compétences, les modes de nomination du président de la Cour suprême, des présidents de tribunaux, des juges, la révocation des juges et les questions de responsabilité disciplinaire des juges sont réglementées par les amendements apportés à la constitution en 2000, la Loi relative aux tribunaux et la Loi sur le conseil national de la magistrature. Selon les principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs, le pouvoir judiciaire de la République de Croatie est indépendant et autonome et la fonction judiciaire est permanente.
69. Le système judiciaire «uniforme» de la Croatie comprend des juridictions de droit commun et des juridictions d'exception.
70. Les juridictions de droit commun de première instance sont les tribunaux municipaux et de comté. Les tribunaux municipaux (au nombre de 114) sont compétents en matière pénale pour les infractions passibles de peines inférieures à 10 ans d'emprisonnement, en matière civile pour des demandes de dommages intérêts ou des actions pétoires d'un certain montant, des affaires successorales et autres affaires non contentieuses, recouvrements civils etc. Ils prennent également les mesures d'instruction d'urgence dans les procédures pénales préalables au procès. Les tribunaux de comté (au nombre de 21) constituent les juridictions de recours pour les décisions des tribunaux municipaux, et les juridictions de première instance en matière pénale et civile pour les affaires ne relevant pas de la compétence des tribunaux municipaux. Ils statuent sur des recours contre des décisions du juge d'instruction, engagent les procédures d'extradition qui ne sont pas - légalement - du ressort de la Cour suprême, gèrent les affaires d'assistance judiciaire internationale etc.
71. Les affaires pénales de première instance sont jugées - selon la gravité du délit - par un seul juge, un collège composé d'un juge professionnel et de deux juges non-professionnels ou un collège de deux juges professionnels et de trois juges non-professionnels.
72. Le système judiciaire croate connaît l'institution du juge d'instruction (les services d'enquête sont établis au niveau des tribunaux de comté). Les juges d'instruction sont chargés d'ordonner et de mener les enquêtes judiciaires et de recueillir les preuves dans la phase de procédure préalable au procès. Ils prennent également des décisions sur la détention préventive et les mesures alternatives et autorisent le recours à des mesures d'instruction qui peuvent porter atteinte à l'exercice des libertés fondamentales du prévenu (comme les perquisitions et les fouilles corporelles, l'utilisation de moyens d'investigation spéciaux, etc.).
73. En Croatie, les juridictions spécialisées sont les tribunaux correctionnels (au nombre de 114), la Haute Cour d'assises, les tribunaux de commerce (au nombre de 13), la Haute Cour de commerce et le tribunal administratif.
74. La plus haute juridiction de Croatie est la Cour suprême (ci-après CS). Elle est l'instance d'appel en matière pénale et civile, pour les procès commerciaux, les conflits du travail et de sécurité sociale et les recours administratifs. Dans la plupart des cas, la Cour suprême est la juridiction de troisième degré ; elle statue également sur les recours juridictionnels extraordinaires. La Cour

suprême n'est toutefois pas habilitée à statuer sur la constitutionnalité des dispositions juridiques de statuts, règlements et arrêtés, ni à recevoir des plaintes de particuliers relatives à une violation de la Constitution du fait d'agissements individuels portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales. Ces questions sont du ressort de la Cour constitutionnelle de Croatie.

75. Le nombre total de juges en activité en Croatie est d'environ 1 380. Il a été indiqué à l'EEG que près de 17% des postes sont toujours vacants.
76. L'article 123 de la Constitution dispose qu'un organe spécial - le Conseil national de la magistrature (CNM) est compétent en dernier ressort en matière de nominations, révocations et procédures disciplinaires à l'encontre de juges. Le CNM se compose de onze membres élus par le Parlement pour une période de quatre ans, parmi d'éminents juges (sept membres), avocats (deux membres) et professeurs de droit de l'Université (deux membres). Les présidents de tribunaux ne peuvent pas être élus membres du CNM. Chaque tribunal de comté est doté d'un conseil de juges distinct, composé exclusivement de juges et élu par les juges du tribunal. Ces conseils participent aux procédures de désignation et révocation des juges par le biais des rapports d'évaluation et des avis sur les candidats.
77. Le président de la cour suprême est nommé et révoqué par le parlement, à partir d'un avis préalable de tous les juges en poste à la Cour suprême et de la Commission judiciaire du Parlement, sur proposition du président de la République. Il/elle est nommé(e) pour une période de quatre ans (renouvelable). Les présidents des juridictions inférieures sont nommés (et révoqués) par le ministre de la Justice parmi les candidats proposés par le conseil des juges d'un tribunal donné.
78. Les divers juges sont nommés et révoqués par le CNM qui se prononce également sur toutes les questions concernant leurs responsabilités disciplinaires. Les conditions générales requises pour devenir juge (diplôme national d'études juridiques, expérience professionnelle etc.) sont les mêmes que pour les procureurs (voir ci-dessus, point 65).
79. Au cours de la procédure de nomination et de révocation des juges, le CNM doit obtenir l'avis de la Commission judiciaire du parlement. Lors de leur entrée en fonctions, les juges sont nommés pour une période de cinq ans, à l'issue de laquelle ils sont titularisés. La décision de reconduction d'un juge dans ses fonctions à l'issue de la période probatoire de cinq ans est prise par le CNM sur la base d'un rapport annuel d'évaluation du travail du juge concerné, présenté par le conseil des juges du tribunal dont il/elle relève.
80. Le ministère de la Justice exerce un contrôle administratif restreint sur les tribunaux. Il peut engager des procédures disciplinaires contre tel ou tel juge, mais la procédure elle-même et la décision finale appartiennent au CNM. Les dispositions de la Constitution et les règles d'application interdisent toute atteinte au fonctionnement de la justice et à son indépendance, ainsi que tout recours aux pouvoirs publics en vue d'influencer le travail de tribunaux qui se doivent d'être impartiaux et indépendants. Nul ne doit exercer d'influence d'aucune sorte sur les juges dans le traitement d'affaires particulières. L'EEG a été informée que les juges sont tenus d'établir un rapport sur toute tentative d'influence indue.
81. Il y a peu de temps encore, toutes les infractions de corruption étaient du ressort des tribunaux municipaux (puisque les peines prévues pour toutes ces infractions sont inférieures à dix ans d'emprisonnement). Cette situation a changé depuis l'adoption de la Loi sur l'USKOK (Office for the prevention of corruption and organised crime – Bureau pour la prévention de la corruption et

du crime organisé). Cette loi dispose que toutes les infractions pénales qui sont du ressort de l'USKOK (dont la plupart des infractions de corruption) seront jugées par quatre grands tribunaux de comté (Zagreb, Rijeka, Osijek, Split).

82. La Loi sur l'USKOK requiert également la nomination de juges d'instruction spéciaux pour traiter des affaires du ressort de l'USKOK et la mise en place de collèges de juges spéciaux composés uniquement de juges professionnels. Ces juges seront nommés par les présidents des divers tribunaux de comté pour une durée de quatre ans. Conformément à la loi, les juges d'instruction qui s'occuperont des affaires du ressort de l'USKOK sont tenus de remplir une déclaration de patrimoine et soumis à des contrôles de sécurité eu égard à leur profil et parcours. Il a été précisé à l'EEG que des juges ont contesté la constitutionnalité de ces dispositions de la Loi sur l'USKOK devant la cour constitutionnelle, car, selon eux, la disposition est trop vague (manque de clarté quant à qui ordonne et dirige les « contrôles de sécurité », et quel est en est l'objet) et d'autre part elle conduit à un traitement discriminatoire des juges (puisque'elle ne s'applique qu'aux juges d'instruction et non pas à tous les juges voire uniquement aux juges qui siègeront dans les collèges statuant sur les affaires de l'USKOK). L'EEG a également pris connaissance des réserves et inquiétudes de la magistrature (et de certains représentants de la société civile) en ce qui concerne «l'établissement» de tribunaux spéciaux (spécialisés) pour instruire et statuer sur les affaires du ressort de l'USKOK.
83. Les problèmes liés à l'immense quantité d'affaires portées devant les tribunaux et les retards qui en découlent pour l'administration de la justice (pénale et civile) ont été signalés à l'EEG à plusieurs reprises. Les raisons de cette situation sont à chercher, selon les informations communiquées à l'EEG, dans l'augmentation constante du nombre de nouvelles affaires, dans les modifications des lois et règlements (notamment dans le domaine du droit commercial), dans le nombre plus élevé d'affaires complexes, en particulier de celles liées à la privatisation, dans le grand nombre de jeunes juges ayant peu d'expérience professionnelle etc. D'autre part, l'EEG a reçu des informations contradictoires concernant la volonté des divers acteurs en présence de régler ces problèmes et par ailleurs, elle n'a pas obtenu d'informations quant à l'existence d'un programme national global pour remédier à cette situation. Le Bureau du Médiateur a rapporté que les juges ne sont guère réceptifs aux critiques de l'extérieur en cas de retards excessifs ou d'éventuels manquements à leurs obligations (aux dires de l'un des fonctionnaires rencontrés par l'EEG : « les tribunaux ont redécouvert leur indépendance »).

b5. Enquêtes judiciaires sur les affaires de corruption

i) Généralités

84. Le système de justice pénale croate repose sur le principe de la légalité des poursuites et les procureurs sont tenus de respecter le principe de la légalité. Aux termes de l'art. 2(3) du CPP, *"[l]e ministère public est tenu d'engager des poursuites lorsqu'il a des raisons plausibles de soupçonner qu'une certaine personne a commis une infraction justifiant l'exercice de l'action pénale et lorsqu'aucun obstacle juridique ne s'oppose à ce que ladite personne soit poursuivie."* Le ministère public dispose toutefois d'une certaine marge discrétionnaire dans certains cas exceptionnels. L'art. 175 du CPP autorise le procureur à reporter l'engagement de l'action pénale lorsque le rapport d'infraction est présenté pour une infraction moins grave, que l'absence ou l'insignifiance des effets préjudiciables ne justifie pas les poursuites pénales et que le suspect accepte de s'acquitter des obligations que lui impose le ministère public. De plus, l'art. 176 du CPP a institué l'"immunité de poursuites" dans des affaires en rapport avec la criminalité organisée en autorisant le ministère public à suspendre les poursuites engagées contre un

membre d'une organisation criminelle si cela est important pour dépister d'autres membres de l'organisation en question et les infractions commises par eux. En prenant cette décision, le ministère public est tenu de prendre en considération la gravité des infractions commises et l'importance de la déclaration de cette personne. Par ailleurs, l'art. 404(2) du CPP institue un garde-fou contre l'utilisation abusive que le ministère public pourrait faire de ce pouvoir discrétionnaire. L'action pénale suspendue peut être rouverte si l'on peut établir que le ministère public a mésusé de son pouvoir discrétionnaire.

85. Conformément aux art. 299 et 300 du CP, "le fait de ne pas signaler la préparation d'une infraction" et "le fait de ne pas fournir d'informations sur une infraction qui a été commise" sont des infractions pénales. Le premier de ces articles fait obligation aux citoyens d'informer les autorités de la préparation d'une infraction punissable d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à cinq ans. Le second impose aux responsables à tous les niveaux de la hiérarchie des personnes morales le devoir d'informer les autorités compétentes sur toute infraction dont ils auraient eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, la loi fait obligation à toutes les autorités publiques et à toutes les autres personnes morales de signaler les infractions justifiant l'exercice de l'action pénale (art. 171 du CPP). Lorsqu'ils soumettent un rapport d'infraction, ces institutions ou particuliers doivent indiquer les preuves connues d'eux et prendre les dispositions voulues pour conserver la trace de l'infraction en question.
86. En application du CPP (art. 177), les autorités de police sont tenues de prendre toutes les mesures nécessaires pour découvrir l'auteur d'une infraction, l'empêcher de s'enfuir ou de se cacher, découvrir et conserver la trace de l'infraction ainsi que des pièces à conviction, et recueillir des informations qui pourraient être utiles au déroulement de la procédure pénale. Pour lui permettre de remplir cette obligation, le CPP accorde à la police un certain nombre de pouvoirs dans ce qu'il est convenu d'appeler la procédure préalable à l'enquête (enquête préliminaire par opposition à l'instruction judiciaire). Toutefois, dans leur action de collecte d'informations, les policiers n'ont pas le droit d'examiner les particuliers comme défendeurs, témoins ou témoins experts, et ces informations ne peuvent pas être utilisées comme moyens de preuve devant un tribunal, sauf dans le cas d'une déclaration faite à la police par un suspect en présence d'un avocat de la défense (art. 177(5) du CPP). Aux fins de l'instruction des infractions de corruption, il importe que la Loi sur l'USKOK introduise une nouvelle exception au CPP à cet égard en autorisant l'utilisation comme moyens de preuve devant un tribunal des déclarations de témoins et de suspects faites à la police ou au procureur lors de la procédure préalable au procès.
87. En vertu de l'art. 42 du CPP, le ministère public a compétence pour prendre les mesures nécessaires en vue de dépister la commission d'infractions et leurs auteurs, et demander qu'une enquête judiciaire et des opérations d'enquête spécifiques soient ordonnées et menées à bien. Le ministère public est habilité à exiger à tout moment des explications de la police sur n'importe quelle affaire, à lui demander de mettre en oeuvre certaines mesures et à statuer sur toute plainte suscitée par le travail de la police dans le cadre de la procédure préalable au procès. De plus, la police doit signaler au ministère public toute infraction pénale portée à sa connaissance et l'informer des conclusions auxquelles elle a abouti au sujet de cette infraction. En pratique, toutefois, le pouvoir dont dispose le ministère public pour ce qui est de superviser l'enquête de la police est limité, car les deux organisations relèvent de structures hiérarchiques entièrement distinctes.
88. Certains responsables rencontrés par l'EEG lui ont confié qu'à leur avis, le défaut de la procédure préalable au procès se situe au niveau de l'instruction, qui se traduit par la répétition d'un certain

nombre de mesures de collecte de preuves (ainsi, par exemple, un témoin ou un suspect est interrogé trois fois : par la police, par le juge d'instruction et au procès).

89. L'instruction est ordonnée et menée par le JI sur la demande du parquet. Le JI peut se ranger à la proposition du procureur de ne pas procéder à une instruction si les renseignements obtenus lors de l'enquête préliminaire fournit suffisamment d'éléments pour présenter directement l'acte d'accusation (art. 191 du CPP). Toutefois, même en pareil cas, le JI doit interroger le suspect avant de prendre cette décision. Il ressort des données statistiques que pour environ la moitié des infractions de corruption signalées, les procureurs ont procédé à une mise en accusation directe et dans l'autre moitié des cas, ils ont demandé l'ouverture d'une instruction. On peut s'attendre, avec la Loi sur l'USKOK, qui permet d'utiliser à l'audience un plus grand nombre d'éléments recueillis par la police et le parquet, à voir augmenter le nombre de mises en accusation directes. C'est important car cela réduit sensiblement le délai qui s'écoule entre l'établissement d'un rapport d'infraction et le moment où l'affaire passe en jugement.
90. Pendant l'instruction, le JI rassemble les informations et les éléments de preuve dont il a besoin pour décider s'il convient de présenter un acte d'accusation ou de clore les poursuites, et de réunir des éléments de preuve qu'il pourrait ne pas être possible de reprendre au procès. Le JI se prononce en outre sur la détention provisoire ou des mesures de substitution à la détention. Selon les renseignements communiqués à l'EEG, la détention provisoire est rarement ordonnée pour les personnes accusées d'infractions de corruption.
91. Sur proposition du ministère public, le JI peut confier à la police le soin de mener certaines opérations d'enquête dans des affaires liées à des infractions graves spécifiées (art. 193(4) du CPP). Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux infractions de corruption (la raison en étant que celles-ci sont passibles de peines relativement courtes), à moins que cette infraction ne soit liée à une ou des personnes vivant à l'étranger, à un groupe de personnes ou à une organisation criminelle.

ii) *Relations entre la police, le parquet et le juge d'instruction*

92. En Croatie, les enquêtes judiciaires relèvent essentiellement de la police, du parquet et du JI. L'EEG s'est vu indiquer à plusieurs reprises au cours de sa visite que les liens et la répartition des attributions entre les autorités exerçant des compétences dans le cadre de la phase préliminaire de l'action pénale sont complexes et que le niveau de coopération entre elles laissent parfois à désirer. Cela peut s'expliquer en partie par les dispositions du CPP selon lesquelles c'est le JI – et non pas le procureur – qui est responsable de l'enquête et est chargé de réunir les éléments de preuve pouvant être utilisés au procès, et en partie par l'absence d'une tradition de coopération entre la police et le parquet, qui tient surtout au fait que l'autorité de celui-ci n'est pas reconnue par celle-là (comme l'a dit l'un des responsables rencontrés par l'EEG, *"la coopération entre la police et le parquet est plus une question de personnes que de règles"*).
93. Actuellement, la grande majorité des procédures relatives à la corruption est engagée par la police, qui informe le parquet non immédiatement après avoir découvert des raisons plausibles de soupçonner la commission d'une infraction pénale ou avoir été avisée par un citoyen qu'une infraction avait été commise, mais uniquement après avoir achevé l'enquête préliminaire et établi le rapport d'infraction. On voit que les procureurs ne sont pas suffisamment associés à la collecte de renseignements et d'éléments de preuve au niveau de l'enquête préliminaire et ne supervisent pas le travail de la police lors de cette phase préliminaire de l'action pénale.

94. Au cours des entretiens qu'elle a eus avec les représentants des trois institutions, l'attention de l'EEG a été appelée sur la nécessité de remédier à la situation actuelle caractérisée par une absence de coopération et de coordination, surtout entre la police et les procureurs. La nouvelle réglementation de ces relations énoncée dans la Loi sur l'USKOK rendent bien compte de l'importance cruciale des relations entre la police, le parquet et le JI dans la phase préliminaire de l'action pénale. Ces défauts ont été éliminés par l'art. 15 de la Loi en question, qui précise que le ministère public supervise le travail de la police et demande la collecte de renseignements. De plus, en vertu de l'art. 16, le Directeur général de la police doit nommer au moins deux fonctionnaires de police qui travailleront pour l'USKOK et seront chargés d'améliorer et de faciliter la communication avec la police (agents de liaison). Pour les affaires complexes, le Directeur général de la police doit nommer un nombre spécifié de fonctionnaires de police devant participer aux travaux d'équipes d'experts et leur fournir les moyens matériels et autres de travailler sous la supervision du Chef de l'USKOK. En outre, en cas de besoin, les procureurs de l'USKOK peuvent, agissant indépendamment, rassembler des données et interroger les témoins et les suspects (art. 39 de la Loi sur l'USKOK). Par ailleurs, l'obligation de notification au procureur et le rôle prééminent de celui-ci dans la procédure sont stipulés à l'art. 40, qui précise que la police est tenue de notifier immédiatement à l'USKOK les cas où elle ouvre une enquête préliminaire sur les infractions apparentes qui relèvent de la compétence de l'USKOK.
95. L'EEG a également appris que dans les affaires relevant de la compétence de l'USKOK, on accordera davantage d'attention à la coopération avec le JI. Un JI spécialisé dans ce type d'affaires leur sera affecté. Les JI spécialisés se porteront volontaires pour une mission de ce type, qu'ils accompliront au sein des unités spéciales d'enquête mises en place dans les quatre plus grands tribunaux de comté.
- iii) Moyens d'enquête spéciaux*
96. Les pouvoirs spéciaux dont la police peut se prévaloir lorsqu'elle enquête sur des infractions pénales sont réglementés par le CPP. Les moyens d'enquête spéciaux ainsi mis à sa disposition comprennent la surveillance et l'interception des conversations téléphoniques ou les dispositifs de communication à distance, la surveillance et l'écoute à l'intérieur de locaux privés, la surveillance et l'enregistrement des personnes et des objets, le recours à des enquêteurs infiltrés, l'achat fictif d'objets et l'offre fictive de commissions occultes, et le transport et la livraison d'objets sous surveillance. La loi sur l'USKOK prévoit deux pouvoirs spéciaux additionnels : fourniture de services professionnels simulés et conclusion de transactions juridiques simulées.
97. Les méthodes préventives d'enquête sont utilisées avec succès pour dépister et instruire des infractions liées à la corruption, et elles sont utilisées de manière de plus en plus efficace. Ainsi, par exemple, en 1998, les enquêteurs spécialisés dans les infractions de corruption ont effectué 4 opérations de versement fictif de commissions occultes, dont l'une a débouché sur une mise en examen. En 1999, sept de ces opérations ont été effectuées, dont six ont abouti à une mise en examen. En 2000, 4 de ces opérations sur 8 ont réussi, et une autre n'était pas encore réglée, et en 2001, au moment de la visite de l'EEG, 5 opérations sur 7 avaient abouti et une autre restait non réglée.
98. Tous les moyens d'enquête spéciaux doivent faire l'objet d'une ordonnance du JI sur proposition du ministère public (à l'initiative de la police). La mise en oeuvre de ces moyens peut s'étaler sur 4 mois et être renouvelée pour trois mois par une nouvelle ordonnance de justice.

99. Avant de proposer au ministère public l'idée de recourir aux moyens d'enquête spéciaux, l'Administration de la police régionale doit y être autorisée par l'Administration de la police judiciaire. Après avoir donné son aval, celle-ci supervise la mise en oeuvre de chacun des moyens envisagés. L'EEG a appris qu'une telle centralisation est nécessaire pour assurer un contrôle interne de la légalité et garantir la faisabilité technique de la mise en oeuvre desdits moyens.
100. Une fois l'ordonnance de justice obtenue, les moyens sont mis en oeuvre par le Service des opérations spéciales, qui relève de la Direction générale de la police mais opère également au niveau de quatre bureaux régionaux. La surveillance téléphonique est assurée par la police judiciaire avec l'aide du Service de protection de l'ordre constitutionnel du Gouvernement de la République de Croatie (services secrets) durant l'étape technique initiale.
101. L'EEG a appris des autorités de police que celle-ci n'a qu'un accès limité à l'information financière et aux renseignements bancaires au stade de l'enquête préliminaire, ce qui rend parfois très difficile de recueillir les informations nécessaires pour ouvrir l'enquête judiciaire. La Loi sur l'USKOK entend améliorer cette situation en imposant des obligations rigoureuses au Ministère des finances et à tous ses services (fiscal, douanier, de lutte contre le blanchiment des capitaux, etc.) L'USKOK peut, en application de l'art. 39 de la Loi sur l'USKOK, leur demander de contrôler les opérations commerciales des personnes morales et physiques et de saisir à titre provisoire, jusqu'à ce que soit rendu un verdict insusceptible d'appel, l'argent, les titres, les objets et les documents pouvant servir de preuves. Il peut aussi demander un contrôle et des renseignements fiscaux qui puissent servir à prouver la commission d'une infraction pénale ou à localiser le produit du crime, etc. Le fait de ne pas donner suite à la demande de l'USKOK ou de ne pas s'y conformer constitue un grave manquement à ses obligations officielles. Toutefois, l'EEG a noté que, là encore, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux infractions relevant de la compétence de l'USKOK, laquelle ne s'étend pas à toutes les infractions liées à la corruption.

iv) Protection des témoins et confidentialité de l'enquête

102. La législation croate prévoit des mesures visant à garantir la protection des personnes pouvant être considérées comme des cibles vulnérables dans les affaires de corruption. Les art. 155(6), 238 et 207 du CPP énoncent les dispositions de base concernant la protection de la confidentialité des données relatives aux témoins dont la vie, la santé, l'intégrité physique, la liberté ou des biens importants courent un risque, y compris dans le cas d'un témoignage anonyme. L'EEG a appris que le Ministère de la justice prépare actuellement une loi sur la protection des témoins, mais celle-ci semble ne pas avoir dépassé les tout premiers stades du processus de rédaction.
103. L'EEG a noté avec satisfaction que la confidentialité de l'instruction des affaires liées à la criminalité organisée et à la corruption a été dans l'ensemble renforcée par la Loi sur l'USKOK. Selon les art. 57 et 58, tous les dossiers, documents et minutes produits au cours de l'enquête préliminaire doivent être classés secrets en exécution des dispositions de la Loi sur la sécurité des données ; le Chef et ses adjoints, ainsi que tous les autres agents de l'USKOK, des juridictions, de la police et des autres organes associés aux activités liées aux affaires relevant de l'USKOK n'ont pas le droit de divulguer des informations classées secrètes, quelle que soit la façon dont ils en ont eu connaissance.

b6. Autres organes et institutions

i) Service de lutte contre le blanchiment des capitaux

104. Le Service de lutte contre le blanchiment des capitaux (SLBC) est le Service de collecte de renseignements financiers de la Croatie ; il a été créé au sein de la Police financière (supprimée en 2001) du Ministère des finances en décembre 1997 par la Loi sur la prévention du blanchiment des capitaux. Le SLBC est chargé de rassembler les rapports faisant état de transactions suspectes et de transactions en espèces au-dessus du seuil de 17.000 € émanant d'institutions financières ou non financières, et de donner suite à ces rapports ; ces transactions pourraient mettre en évidence le blanchiment des produits du crime, y compris le produit de la corruption. Le SLBC est organisé en deux sections, dont l'une est chargée des transactions suspectes et de la coopération internationale et l'autre de l'information, de l'analyse et de la supervision. S'il y a des raisons de soupçonner qu'il y a eu blanchiment de capitaux, le SLBC transmet l'information sur la transaction suspecte aux organes compétents de l'État, et notamment au ministère public. Toutefois, le SLBC n'a pas compétence pour prendre d'autres mesures telles que recueillir des informations sur l'infraction principale. L'EEG a appris que l'on s'apprêtait à modifier la Loi sur la prévention du blanchiment des capitaux pour élargir le rôle des parties tenues de signaler les transactions suspectes, et pour allonger la période de blocage temporaire d'une transaction suspecte (qui ne dépassait pas deux heures au moment de la visite et qui est à présent de 72 heures).⁴
105. En vertu de la Loi sur l'USKOK, le SLBC coopérera étroitement avec le nouveau Bureau. Les art. 40 et 48 de la Loi sur l'USKOK autorisent le Bureau à demander au SLBC des informations concernant les transactions financières inhabituelles et suspectes. De plus, le SLBC est tenu d'informer l'USKOK de tous moyens, produits ou actifs dont il aurait eu connaissance dans le cadre de ses activités s'il existe des raisons de penser que ces moyens, produits ou actifs sont la résultante d'infractions pénales relevant de la compétence de l'USKOK (et notamment d'infractions de corruption). L'EEG a également appris que tant que l'USKOK n'aura pas ses propres experts financiers, le SLBC lui fournira des avis financiers.
106. L'EEG a également pris note de la contribution considérable que le SLBC a apportée au processus d'adoption du Programme national et Plan d'action pour la lutte contre la corruption, ainsi que du soutien fourni par le Service en vue de la création de l'USKOK.

ii) Cour des comptes

107. Instituée il y a sept ans en application de la Loi sur la vérification des comptes, la Cour des comptes est un organe d'experts indépendant dirigé par un Vérificateur principal national, qui est responsable devant le Parlement, auquel il doit soumettre des rapports annuels. Les rapports de la Cour des comptes sont généralement publiés et sont accessibles sur l'Internet. La Cour des comptes comprend un bureau central et 20 bureaux régionaux.
108. La Cour des comptes procède à quelque 850 audits par an. Elle est chargée de contrôler l'utilisation des finances publiques et de celles des administrations locales, y compris des entreprises publiques et des principaux fonds gérés par l'État (tels que les caisses d'assurance-maladie et les caisses de retraite).

⁴ Par la suite, l'EEG a appris qu'en janvier 2002, ces modifications ont bien été adoptées et sont entrées en vigueur.

109. En 2001, le Parlement l'a chargée d'une nouvelle mission importante, à savoir de se pencher sur les privatisations antérieures de l'ensemble des entreprises publiques (environ 1.500 entreprises). L'EEG a appris qu'elle comptait mener cette tâche à bien d'ici à 2004.
110. Actuellement, la Cour des comptes emploie 281 personnes, dont 200 sont des vérificateurs agréés possédant un diplôme d'études supérieures et un certificat d'aptitude à la vérification des comptes. L'EEG a appris que la mission supplémentaire concernant l'inspection du processus de privatisation nécessitera le recrutement de 38 nouveaux vérificateurs.
111. Ni la police, ni les autres autorités publiques, comme le ministère public ou les tribunaux, n'ont compétence pour demander à la Cour des comptes de contrôler telle ou telle institution (pour faire mener de tels audits, la police, le parquet et les tribunaux peuvent, toutefois, utiliser d'autres mécanismes d'audit tels que ceux de divers services du ministère des finances, des experts indépendants, etc.), et selon les informations fournies à l'EEG, le rapport de la Cour des comptes n'a en soi aucune valeur probante devant un tribunal.
112. L'EEG a appris que la Cour des comptes a adopté certaines mesures préventives pour éviter les risques de corruption. Elle a ainsi adopté le Code de déontologie et a mis en place une structure organisationnelle spécifique pour le travail des vérificateurs (comme le principe du travail en alternance des vérificateurs). Selon les informations fournies, au moment de la visite, le travail des vérificateurs n'avait encore suscité aucune plainte, et en particulier aucune plainte liée à la corruption ; de même, les vérificateurs n'avaient jamais été soupçonnés de corruption, ce qui aurait nécessité la présentation d'un rapport aux autorités compétentes.
113. La Cour des comptes n'a pas été associée à la préparation du Programme national et du Plan d'action pour la lutte contre la corruption, mais sa mission d'évaluation de toutes les affaires liées à la privatisation lui confère un rôle important dans le cadre de cette lutte. Les rapports qui en découleront devront également être adressés au ministère public.

iii) Administration fiscale

114. L'Administration fiscale est un service indépendant relevant du Ministère des finances qui fonctionne, au niveau national, dans un bureau central ; au niveau régional, dans les comtés, et, au niveau local, dans les municipalités. Au total, 4.200 postes ont été créés et environ 3.600 pourvus.
115. L'AF a été entièrement réorganisée en 2001 (au moment de l'abolition de la Police financière qui, selon les informations fournies à l'EEG, a eu lieu parce que cet organisme n'avait pas répondu aux attentes placées en lui) par une nouvelle Loi sur l'Administration fiscale. Cette Loi a institué deux nouveaux services qui pourraient avoir de l'importance pour la prévention de la corruption. Il s'agit, en premier lieu, des unités de dépistage des infractions fiscales implantées au niveau central et dans les quatre principaux bureaux régionaux et, en second lieu, d'une unité indépendante de contrôle interne qui fonctionnera uniquement au niveau central et aura compétence pour superviser l'ensemble de l'administration fiscale.
116. L'EEG s'est rendue compte au cours de sa visite que les agents du fisc croate pourraient être tout particulièrement exposés aux risques de corruption, mais aucun dispositif spécial de contrôle interne et de prévention n'a été mis en place ou rendu opérationnel. L'EEG s'est laissé dire que l'AF avaient déjà pris certaines mesures de prévention de la corruption interne. Cependant, selon les informations fournies à l'EEG, le seul instrument de prévention est l'organisation du travail –

inspections séparées et procédures spécifiques d'approbation des rapports, le travail en équipe et le contrôle des inspecteurs par des coordonnateurs. L'EEG a par ailleurs constaté qu'il n'existe pas de Code de déontologie pour les inspecteurs du fisc. Selon les statistiques, quelques cas individuels de corruption seulement ont été dépistés ; encore l'ont-ils été par la police, non par l'AF.

iv) Service des douanes

117. Le Service des douanes (SD) est un service indépendant relevant du Ministère des finances et opérant au Bureau central (niveau national), dans 20 Bureaux de douanes (niveau des comtés) et dans des bureaux et points de franchissement de la frontière (niveau local). Le SD a 2.860 agents, dont 120 au Bureau central. Le Service des enquêtes douanières, dont les pouvoirs en matière d'enquête sont limités, est une subdivision du Bureau central. Au moment de la visite de l'EEG, le Service des douanes était engagé dans un processus complexe de réorganisation.
118. Il ressort des informations disponibles que les agents des douanes sont très exposés au risque de corruption. Les amendements à la Loi sur le contrôle interne (2001) ont créé, au niveau central, le Service du contrôle interne, mais celui-ci n'est pas encore pleinement opérationnel. Des services de contrôle interne seront également créés dans les Bureaux de douanes régionaux et relèveront des cabinets des directeurs régionaux. Ils seront chargés de coopérer avec la police et, surtout, avec l'USKOK. La situation devrait encore s'améliorer avec les nouvelles habilitations du Service de lutte contre la contrebande et du Service d'audit et de contrôle, qui fonctionneront à l'aide d'équipes mobiles sur l'ensemble du territoire de la Croatie.
119. L'EEG tient des responsables que la situation actuelle des services douaniers laisse à désirer en raison de la médiocrité d'un personnel n'ayant pas reçu la formation voulue et qui, notamment à cause de la guerre, était une cible facile pour les bandes de contrebandiers, et de procédures disciplinaires inopérantes qui aboutissent souvent à réengager des agents inculpés de violations très graves de la discipline de travail, voire de corruption. Il était arrivé que des programmes spéciaux de lutte contre la corruption ne soient pas appliqués et les douaniers n'avaient pas reçu la formation théorique et pratique nécessaire dans ce domaine. Les possibilités de corruption étaient encore accrues par les divers avantages accordés par l'État à différentes catégories de la population (personnes ayant fait la guerre, les anciens combattants, les invalides de guerre) qui étaient exonérées des droits de douane sur les biens de consommation. Ces avantages ont depuis été presque entièrement supprimés. La situation devrait s'améliorer si l'on employait du personnel hautement qualifié qui avait travaillé avec l'ex-Police financière, dissoute en 2001 ; les anciens officiers de cette dernière occuperont des postes dans les services chargés de lutter contre la contrebande et d'assurer le contrôle interne. Il s'agirait d'environ 10% de l'effectif total, c'est-à-dire entre 280 et 300 personnes.

v) Bureau des marchés publics

120. Le Bureau des marchés publics (BMP) est un service indépendant relevant du Ministère des finances. En vertu de la Loi sur les marchés publics de 1997, il intervient en cas de réclamations des soumissionnaires candidats à des marchés de travaux publics, de services et d'achat de biens réglés sur fonds publics. Le BMP est habilité à annuler tout ou partie de la procédure d'adjudication d'un marché public. Il ne peut être fait appel de sa décision que devant la Cour constitutionnelle. Il instruit chaque année quelque 600 réclamations. Il a compétence pour inspecter toute commande publique, y compris de sa propre initiative. Il fait également office d'organe de vérification des comptes classique.

121. Selon les informations fournies à l'EEG, le BMP annule environ 20% des marchés, la plupart du temps pour cause de vice de procédure. Cinq pour cent environ des annulations s'expliquent par la mise au jour de liens illicites et de conflits d'intérêts (comme la conclusion de transactions avec des membres de sa famille).
122. Les dispositions de la Loi sur les marchés publics s'appliquent à toute transaction d'une valeur supérieure à 200.000 kunas (environ € 27.000), ce qui représente un seuil élevé vu la situation économique actuelle en Croatie. Ces dispositions ne sont pas applicables aux équipements achetés pour les besoins de la défense nationale ou pour lesquels existe un intérêt particulier spécifié par le gouvernement. L'EEG a appris que, jusqu'à présent, le BMP n'a encore découvert aucun cas direct de corruption.
123. On prépare actuellement une nouvelle Loi sur les marchés publics⁵, qui modifiera sensiblement la structure et l'habilitation du BMP. Celui-ci est appelé à devenir un organe gouvernemental indépendant séparé du Ministère des finances. Le nouveau BMP tiendra un registre de tous les marchés publics (à l'heure actuelle, il ne sait pas combien de marchés publics sont en cours de passation en Croatie ; il n'existe pas de registre central des marchés publics et ces derniers ne sont annoncés que par les médias publics, non au Journal officiel). Le BMP pourra être saisi à partir d'un seuil nettement inférieur de valeur du marché (50.000 kunas, soit € 6800). Le Parlement est déjà saisi du projet de loi, qui devrait être adopté d'ici au milieu de 2002.

vi) *Agence de protection de la concurrence marchande*

124. Créée en 1995 en application de la Loi sur la protection de la concurrence marchande, l'Agence de protection de la concurrence marchande (APCM) n'est devenue réellement opérationnelle qu'en 1997. Il s'agit d'un organe séparé et indépendant dirigé par un Directeur qui est désigné par le Parlement, auquel l'Agence présente un rapport annuel sur toutes les affaires dont elle a eu connaissance et l'état de la concurrence sur le marché. Le Directeur est l'agent exécutif de l'APCM, mais les décisions sont préparées par le Conseil, qui est l'instance consultative professionnelle de l'Agence. Le Conseil se prononce sur les questions suivantes : conformité des accords à la loi ; existence d'une exploitation abusive d'une situation de monopole ou d'une position dominante sur le marché ; concentrations déclarées et surveillance de la concentration. Il adresse des propositions au Directeur, qui prend ensuite les dispositions nécessaires. L'APCM est habilitée à faire cesser les pratiques qui restreignent la concurrence ou qui exploitent d'une manière abusive une position dominante ou monopolistique et des concentrations interdites.
125. À ce jour, l'APCM a instruit 900 réclamations et a, dans 100 de ces cas, mis au jour des violations qui ont nécessité l'engagement d'une procédure judiciaire. Il peut être fait appel d'une décision ou des procédures de l'APCM devant le Tribunal administratif. Actuellement, 30 réclamations sont en cours ; 18 d'entre elles ont été réglées, dont 17 ont vu la décision de l'APCM confirmée.
126. L'APCM ouvre une procédure d'instruction lorsqu'elle est saisie d'une réclamation par une association professionnelle ou commerciale, une association de consommateurs, une autorité publique ou toute personne morale ou physique ayant des intérêts légitimes à défendre. L'Agence peut également agir de sa propre initiative, ce qu'elle fait dans à peu près 30% des cas. Pour l'essentiel, elle intervient lorsqu'elle apprend par la presse l'existence de violations ou en est directement informée par les lettres anonymes ou confidentielles de particuliers et de personnes

⁵ L'EEG a appris après la visite que la nouvelle loi sur les marchés publics est entrée en vigueur en décembre 2001.

morales. L'EEG a appris que dans environ 20% des affaires instruites, l'Agence découvre des anomalies qui peuvent avoir des conséquences au civil ou au pénal.

127. Selon les informations dont l'EEG a eu connaissance, l'APCM n'a pas encore été saisie d'une affaire que l'on pourrait considérer comme liée à la corruption ou au sujet de laquelle elle aurait indiqué aux autorités compétentes qu'elle estimait avoir des raisons plausibles de soupçonner qu'une infraction de corruption avait été commise.

c. Immunités d'enquête, de poursuites et de juridiction pour les infractions de corruption

128. En vertu de la Constitution et de plusieurs autres lois croates (Loi sur les tribunaux, Loi sur le Conseil d'état judiciaire, Loi sur le ministère public, Loi sur l'administration, Règlement intérieur de la Chambre des députés), les personnes ci-après bénéficient d'une immunité de poursuites pénales :

- Membres du Parlement croate (*Sabor*) ;
- Président de la République ;
- Membres du gouvernement (Premier Ministre et autres ministres) ;
- Juges de la Cour constitutionnelle ;
- Membres du Conseil d'état judiciaire ;
- Juges (y compris les juges non professionnels) ;
- Procureurs.

129. Les personnes susvisées bénéficient de deux types d'immunité :

- *L'immunité professionnelle*, qui a un caractère matériel et qui prévoit que les personnes qui en jouissent ne peuvent être tenues pour pénalement responsables d'une opinion exprimée en séance du Parlement (dans le cas des parlementaires) ou devant un tribunal (dans le cas des juges, des juges non professionnels et des procureurs). Cette immunité ne peut être levée et sa vocation est de garantir la bonne exécution de la fonction spécifique dont le bénéficiaire est titulaire.
- *L'immunité de procédure*, en vertu de laquelle les bénéficiaires ne peuvent pas être placés en garde à vue et ils ne peuvent pas faire l'objet de poursuites sans l'autorisation préalable de l'instance compétente. Ce type d'immunité est également accordé aux parlementaires, au Président de la République, aux membres du gouvernement, aux membres du Conseil d'état judiciaire, aux juges et aux procureurs soupçonnés d'avoir commis l'une des infractions de corruption réprimées par le Code pénal croate.

130. En règle générale, s'agissant de l'immunité de procédure, un bénéficiaire peut être placé en garde à vue avec l'autorisation préalable de l'autorité compétente que s'il a été pris en flagrant délit de commission d'une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à cinq ans. Étant donné que toutes les infractions de corruption ou liées à celle-ci sont passibles de peines moins lourdes (sauf dans le cas d'un abus de fonction et d'un abus d'autorité officielle avec circonstances aggravantes, art. 337(4) du CP), l'arrestation de la personne en question, l'instruction préalable, l'engagement de l'action pénale ou la condamnation pour infraction de corruption ne sont possibles, quelle que soit la situation, que si une autorité compétente a levé l'immunité de cette personne.

131. Plusieurs autorités sont en droit de lever l'immunité. La Commission parlementaire des mandats et immunités, qui réunit les représentants de tous les partis politiques représentés au Parlement, est habilitée à préparer un avis sur la levée de l'immunité d'un parlementaire (c'est au Parlement qu'il appartient de se prononcer en dernier ressort). L'EEG a appris qu'avant 2000, on n'avait enregistré pratiquement aucun cas de levée de l'immunité de parlementaires. La situation a changé du tout au tout en 2001 : l'EEG s'est laissé dire que la Commission est à présent résolue à faire droit à toutes les demandes de levée d'immunité (sauf certaines ayant trait à la diffamation orale, écrite ou audiovisuelle). Depuis sa création, la Commission a levé l'immunité dans cinq cas, presque tous liés à la criminalité économique. Toutefois, le Président de la Commission a fait savoir à l'EEG qu'on ne lui avait encore jamais demandé de lever l'immunité dans une affaire liée à la corruption.
132. L'autorité habilitée à lever l'immunité des membres du gouvernement est le gouvernement lui-même ; la Cour constitutionnelle se prononce sur la levée de l'immunité du Président de la République ; le Conseil d'état judiciaire se prononce sur la levée de l'immunité des juges, des procureurs et des membres du Conseil. Les juges de la Cour constitutionnelle bénéficient de la même immunité que les parlementaires. L'EEG n'a pas reçu d'informations sur le nombre de cas où l'immunité avait été levée pour les personnes appartenant aux catégories susvisées.

III. ANALYSE

a. **Politique générale en matière de corruption et évaluation des risques et des menaces**

133. La corruption est un véritable problème en République de Croatie. La plupart des institutions et organes gouvernementaux et non gouvernementaux dont l'EEG a rencontré des représentants au cours de sa visite lui ont semblé parfaitement conscients de la gravité du problème. Il semble que, dans un jeune État en transition, frappé de surcroît par la guerre entre 1991 et 1995, durant laquelle un tiers du territoire croate n'était pas sous le contrôle effectif du Gouvernement, la corruption semble s'étendre à tous les domaines de la vie sociale. L'EEG note que les autorités publiques et la société civile croates accordent, surtout depuis deux ans, un rang de priorité élevé à ce problème. L'EEG juge à bien des égards encourageants les efforts que la Croatie déploie depuis deux ans pour combattre la corruption et, en particulier, l'adoption du Programme national et Plan d'action, de la Loi sur l'USKOK et des modifications apportées au Code pénal et au Code de procédure pénale, l'adhésion aux instruments juridiques internationaux relatifs à la lutte contre la corruption, la promotion d'une plus forte participation de la société civile, la création des Services de la criminalité économique et de la corruption au sein de la police, et la réorganisation en cours d'autres services publics importants (comme les Services du fisc et des douanes).
134. En dépit de cette évolution positive, l'EEG relève que l'application concrète des lois existantes et la coopération inter-institutions laissent encore à désirer. En outre, certaines des réformes visant à accroître l'efficacité de l'administration de la justice pénale (en particulier pendant le procès), à rendre la vie politique plus transparente (financement des partis politiques, par exemple) et à prévenir les conflits entre les intérêts publics et privés ne sont pas toujours menées avec la célérité requise.
135. La Croatie a réalisé pour une bonne part la privatisation de son économie (processus de transformation des biens publics en biens privés). Il semble que ce processus ait été entaché de maintes pratiques de corruption ; de fait, la quasi-totalité des institutions participant à l'évaluation ont dit estimer que la privatisation est le secteur où se produisent les anomalies les plus graves. On estime que ces anomalies, ajoutées aux quatre années de guerre, sont la principale raison

pour laquelle la Croatie se trouve actuellement plongée dans une grave crise socio-économique, dont les conséquences sont un taux de chômage de 22%, 100.000 employés non payés depuis plusieurs mois et un grand nombre de sociétés en redressement judiciaire. En 2001, le Parlement croate a autorisé la Cour des comptes à vérifier la légalité des opérations de privatisation antérieures. Tout en ayant son importance pour un certain nombre de raisons, dans l'optique des poursuites pénales, cette initiative n'est pas vraiment intéressante car lorsque la Cour des comptes aura achevé son travail, la prescription empêchera la poursuite de la plupart des infractions. Toutefois, l'EEG constate que le processus de privatisation n'est pas encore achevé dans quelques secteurs principaux tels que l'énergie, la banque et l'immobilier et n'est pas à l'abri de risques de corruption.

136. L'EEG constate avec surprise que, bien que le problème de la corruption soit signalé dans différentes enquêtes et reconnu par la plupart des représentants des pouvoirs publics et de la société civile, le nombre des infractions de corruption dépistées est relativement faible et celui des condamnations l'est encore plus. Sur ce point, un certain nombre d'hypothèses explicatives sont présentées à l'EEG :

-
- la rigidité des règles du droit pénal positif et processuel ;
- la priorité accordée aux affaires les moins graves, qui sont faciles à régler, du fait de l'engorgement du système judiciaire ;
- les services de police et le système judiciaire restent, sur les plans structurel, financier, professionnel et des effectifs, insuffisamment préparés à dépister et poursuivre les infractions liés à la criminalité économique et à la corruption les plus graves ;
- la qualité insuffisante des résultats du travail de tous les organes impliqués dans les poursuites pénales ;
- la corruption qui sévit au sein des organes du système judiciaire pénal s'oppose à ce que les infractions de corruption soient dépistées, poursuivies et jugées.

137. Pendant sa visite en Croatie, l'EEG a pu s'assurer de l'exactitude de la plupart de ces éléments d'explication de la situation actuelle, mis à part le dernier : rien ne lui permet de penser, en effet, que la corruption est très répandue parmi les différents acteurs du système de justice pénale. D'ailleurs, les organismes officiels et les organisations non gouvernementales considèrent eux aussi que la corruption n'est pas, en fait, la principale raison expliquant la relative impuissance de la police et de la justice. À en juger par l'ensemble des informations disponibles, l'EEG croit pouvoir dire que l'application de la législation anticorruption est relativement inefficace (ou, tout au moins, l'a été pendant la période couverte par les données statistiques examinées). L'écart entre les statistiques officielles concernant les cas dépistés et le petit nombre de cas débouchant sur des poursuites et une condamnation pourrait, de l'avis de l'EEG, s'expliquer par l'absence de dispositifs de contrôle de tous les acteurs du système judiciaire et une application inefficace du cadre juridique existant, sans qu'il soit nécessaire de pousser plus loin la réforme de la législation de base.

138. L'abondante couverture médiatique des cas de corruption et l'absence consécutive de poursuites pourraient avoir contribué à créer parmi la population l'impression que le phénomène est plus répandu qu'il ne l'est en réalité (ce à quoi souscrivent certains des responsables que l'EEG a rencontrés), mais elles pourraient aussi renforcer l'observation préliminaire de l'EEG concernant l'inefficacité de l'application de la législation en vigueur.

139. L'EEG rappelle que l'on ne saurait tenter d'évaluer la capacité des services de police et du système judiciaire de faire face au phénomène de la corruption que s'il existe des statistiques détaillées et harmonisées concernant la police, le ministère public et les tribunaux. L'EEG recommande donc de renforcer les moyens d'analyse et d'organiser une meilleure observation statistique des infractions de corruption et liées à celle-ci à tous les échelons de la police et du parquet et dans toutes les juridictions en appliquant des méthodes uniformes rendant possibles la comparaison entre les institutions. Par ailleurs, l'EEG recommande aux autorités croates de s'employer à obtenir des informations plus précises sur l'étendue de la corruption dans le pays, en entreprenant des recherches permettant d'établir l'exacte mesure dans laquelle le phénomène est préjudiciable à telle ou telle institution, telle que la police, la justice, les marchés publics, les services fiscaux et douaniers, le système éducatif et la santé.
140. L'EEG se félicite de l'adoption du Programme national et Plan d'action pour la lutte anticorruption, qui est détaillé et bien conçu, mais elle relève qu'aucun mécanisme de suivi de son application n'a encore été mis sur pied. Elle recommande donc aux autorités croates de prendre des mesures supplémentaires pour faire appliquer le Programme et le Plan d'action, ainsi qu'un suivi continu de la mise en œuvre de la législation anti-corruption existante. A ces fins, l'une des possibilités pourrait être d'établir une Commission transsectorielle de suivi (éventuellement liée au Parlement, et comprenant des représentants des diverses entités gouvernementales – y compris l'USKOK, la société civile et le monde des affaires). Cette commission pourrait également se voir confier la responsabilité d'adapter en continu le Programme national et le Plan d'action en fonction des progrès réalisés et de l'apparition de nouveaux problèmes en Croatie.
141. S'agissant de la criminalisation des infractions de corruption, l'EEG constate avec satisfaction que les modifications récemment apportées au Code pénal ont élargi la définition de l'agent public de façon à permettre la poursuite d'un acte de corruption comportant un élément étranger (corruption d'agents publics étrangers). Elle s'étonne toutefois de la légèreté de la plupart des sanctions prévues et de la brièveté du délai de prescription pour les infractions de corruption au regard de la gravité de ce problème dans le pays, de l'indulgence de la politique en matière de choix des peines ainsi que de la complexité des enquêtes anticorruption et du volume de travail écrasant des instances judiciaires (et, partant, du retard avec lequel les procédures sont engagées), et recommande donc aux autorités d'alourdir les peines prévues (et d'allonger le délai de prescription) pour les catégories d'infractions de corruption et liées à la corruption les plus graves.
142. L'EEG a relevé pendant sa visite une lacune importante qui accroît le risque de corruption et a un impact négatif sur la transparence et la crédibilité des hauts fonctionnaires, à savoir l'absence de moyens efficaces de prévenir les conflits d'intérêts. La Loi sur les droits et devoirs des fonctionnaires prévoit bien l'obligation de déclaration de patrimoine pour certaines catégories de fonctionnaires, mais l'EEG s'est laissé dire que ces dispositions ne sont pas appliquées en pratique, pour la bonne raison qu'elles ne sont assorties d'aucune sanction. Le projet de Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique (présenté à l'initiative de la section nationale de Transparency International) aura bientôt franchi les dernières étapes de la procédure parlementaire. Toutefois, l'EEG a appris qu'il doit faire face à une très forte opposition politique. L'EEG constate également avec inquiétude que le financement des partis politiques n'est réglementé que d'une façon très imprécise (dans la Loi sur les partis politiques). Elle recommande donc à la Croatie de considérer comme hautement prioritaire l'adoption de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique et d'un Code général de déontologie pour les fonctionnaires, ainsi que de constituer un ou des organes spécialement chargés de faire respecter l'obligation prévue par ces documents.

b. Institutions, organes et services chargés de la prévention, de l’instruction, de la poursuite et du règlement des infractions de corruption

b1. Police, ministère public et justice

143. L’EEG a pu, pendant sa visite, mesurer l’étendue de l’engagement qui avait présidé, en ce qui concerne la police et le ministère public, à la mise en place de l’USKOK. Celle-ci représente incontestablement un important progrès pour le dépistage et l’instruction des infractions de corruption ou liées à celle-ci. Toutefois, l’application concrète des dispositions de la Loi sur l’USKOK et la formation de ses agents continuent à relever du défi et l’EEG estime qu’il faudra encore un certain temps avant que l’USKOK ne devienne pleinement opérationnel. Aussi, l’EEG recommande :

- que l’on s’emploie tout particulièrement, au cours des mois qui viennent, à mettre la Loi sur l’USKOK en application ;
- qu’il ne faudrait pas reléguer au second plan les fonctions d’action stratégique, de prévention, de coordination et de surveillance de l’USKOK au profit de ses activités principales, à savoir celles qui touchent l’application de la loi et l’engagement de l’action pénale ;
- aux autorités publiques compétentes et à la société civile de veiller tout particulièrement à faire appliquer cette Loi dans le strict respect des droits de l’homme (compte tenu des pouvoirs relativement étendus des services de répression et du ministère public ainsi que des procédures judiciaires spécialisées prévues par la Loi sur l’USKOK).

144. La Loi sur l’USKOK remédie à un certain nombre de carences de la coopération inter-institutions et de la répartition des compétences entre les diverses parties prenantes du système de justice pénale. L’EEG se félicite de l’adoption de mesures susceptibles de renforcer sensiblement l’indépendance et la capacité des autorités compétentes de mener un combat efficace contre la corruption :

- les autorités de police sont tenues d’informer directement et sans délai l’USKOK de toute affaire qui pouvait relever de sa compétence ;
- l’USKOK est habilité à ordonner (par exemple à différents services du Ministère des finances tels que ceux du fisc et des douanes) et à coordonner des enquêtes financières complexes ;
- la loi a multiplié les possibilités de prendre des mesures sécuritaires de saisie et de confiscation des produits du crime ;
- le possibilité de recourir à des moyens d’enquête spéciaux a été élargie ;
- on a adopté des mesures supplémentaires permettant d’assurer le caractère confidentiel de l’instruction et de la procédure préalable au procès ;
- les déclarations des témoins et des suspects recueillies par la police ou le parquet pendant la phase préalable au procès peuvent être utilisées comme pièces à conviction lors du procès (ce qui n’est pas le cas dans les procédures pénales ordinaires) ;
- on a mis en place des procédures spéciales concernant les collaborateurs de justice (témoins de l’accusation) ;
- en sus des fonctionnaires de police qui travaillent directement avec l’USKOK, l’autorité de police est tenue de constituer des équipes spéciales d’experts, si le Chef de l’USKOK le lui demande (ces équipes travaillent sur une affaire spécifique sous le contrôle direct des procureurs de l’USKOK) ;
- les affaires relevant de la compétence de l’USKOK passent en jugement avant les autres ;

- l'instruction judiciaire des affaires relevant de la compétence de l'USKOK est du ressort exclusif de juges d'instruction nommés à cette fin dans chacun des quatre principaux tribunaux de comtés ;
 - les affaires relevant de la compétence de l'USKOK seront jugées par des collèges spéciaux de trois juges professionnels (et non par des collèges mixtes de juges professionnels et non professionnels, comme dans le cas des autres procédures pénales).
145. De l'avis de l'EEG, toutes ces améliorations apportées par la Loi sur l'USKOK devraient renforcer la spécialisation, la responsabilité, l'engagement individuel et la coopération directe des trois institutions, en particulier dans le cas de recours aux moyens d'enquête spéciaux, des mesures provisoires de saisie des produits présumés du crime et de la protection des témoins.
146. Toutefois, l'EEG fait observer qu'il serait essentiel d'adopter une réglementation analogue et la même atmosphère de coopération dans la procédure préalable au procès en général, non pas seulement en ce qui concerne les affaires relevant de la compétence de l'USKOK, ce d'autant plus qu'un certain nombre d'infractions qui sont, conformément à la classification de la police et aux dispositions du Programme national pour la lutte contre la corruption, énumérées comme infractions de corruption ne relèvent pas de la compétence de l'USKOK (voir section b1 plus haut). L'EEG recommande donc de renforcer les pouvoirs généraux du ministère public pour ce qui est de diriger et superviser le travail de la police lors de l'enquête préliminaire et de déployer des efforts particuliers pour resserrer les liens de coopération générale entre la police et les procureurs, par exemple en adoptant le Code de procédure pénale ou un règlement interne spécial (tel que l'accord entre le Directeur général de la police et le Procureur général) sur cette question.
147. Les experts de l'EEG ont appris avec satisfaction que les premiers spécialistes des enquêtes sur les infractions de corruption ont été nommés au sein des forces de police. Dans un premier temps, ils ont été nommés dans les quatre plus importantes administrations régionales de police et, au niveau national, au sein de l'Administration de la police judiciaire. On voit que la nécessité d'une spécialisation est bien mise en évidence. Toutefois, de l'avis de l'EEG, cela ne peut être qu'un début : il faudra aller plus loin pour accroître les capacités de dépistage et d'enquête (en particulier une fois que l'USKOK sera devenu pleinement opérationnel). Compte tenu de la situation actuelle en Croatie, le critère utilisé pour définir le nombre de spécialistes travaillant sur la corruption ne doit pas être les statistiques antérieures sur le nombre d'infractions de corruption signalées ou mises au jour. La police doit systématiquement évaluer et suivre d'autres indicateurs de la corruption et affecter en conséquence ses ressources humaines et financières.
148. L'EEG se félicite de la nomination des premiers enquêteurs spécialisés dans les affaires de corruption, mais craint que le fait d'investir le Service de la criminalité économique de la responsabilité des activités de lutte contre la corruption ne noie les infractions de corruption parmi les autres formes de criminalité économique. De l'avis de l'EEG, le nombre actuellement faible d'enquêteurs spécialisés et le fait qu'ils ne forment pas un service ou secteur distinct ne permettent pas d'espérer pouvoir enquêter dans de bonnes conditions sur des affaires de corruption complexes. Aussi, l'EEG recommande d'envisager de mettre sur pied des services ou secteurs qui seraient exclusivement chargés de lutter contre la criminalité liée à la corruption.
149. Le gouvernement croate a conscience qu'une bonne collaboration entre la police et le ministère public a une importance primordiale pour la qualité des enquêtes, et a voulu régler la question en créant l'USKOK. Toutefois, l'EEG relève que ces importantes institutions (la police et l'USKOK) ne se font pas la même idée des infractions à traiter comme des infractions de corruption. À

l'heure actuelle, la police suit huit infractions de corruption, tandis que l'USKOK a compétence pour six infractions, dont quatre seulement sont en accord avec la classification de la police. De l'avis de l'EEG, cette non-concordance fait courir le risque de voir reléguer au second plan le dépistage et l'instruction d'infractions liées à la corruption qui ne relèvent pas de la compétence de l'USKOK.

150. La Loi sur l'USKOK impose la déclaration de patrimoine et la vérification des antécédents dans le cas des juges d'instruction appelés à se pencher sur les affaires relevant de la compétence de l'USKOK. L'EEG sait que cette règle a été contestée devant la Cour constitutionnelle en raison de son caractère prétendument discriminatoire car elle ne s'applique qu'aux juges d'instruction et non à tous les juges. L'EEG ne peut faire aucun commentaire sur cette question, mais estime que ces mesures peuvent avoir un effet préventif important et renforcer sensiblement la crédibilité des organes judiciaires. Au vu de la situation actuelle en Croatie, l'EEG recommande que ces mesures (sur la base de règles claires) soient étendues à tous les juges chargés d'instruire ou de juger les affaires relevant de la compétence de l'USKOK et que l'on envisage de rendre obligatoire la déclaration de patrimoine pour tous procureurs et tous les juges.
151. Le Bureau du médiateur a fait savoir à l'EEG qu'une proportion relativement importante de l'ensemble des réclamations qu'il reçoit, est liée au travail des tribunaux. Selon le médiateur, le nombre élevé d'affaires portées devant les tribunaux, la jeunesse et l'inexpérience relatives des juges et la faiblesse des rémunérations des membres du corps judiciaire représentent un risque de corruption. De plus, la Croatie ne dispose pas de structure et méthodes alternatives de règlement de différends (extra-judiciaires). L'EEG constate avec préoccupation l'existence d'un grand nombre d'affaires judiciaires (c'est-à-dire 1,2 millions de cas non réglés), qui entraîne des retards dans l'administration de la justice pénale, a un impact négatif sur la confiance du public dans le système judiciaire et, qui plus est, laisse supposer qu'un nombre important d'affaires (y compris des affaires pénales) seront classées parce que le délai de prescription sera écoulé. C'est là un problème que connaissent bien d'autres pays européens, mais l'EEG n'a reçu pendant sa visite aucune information sur l'existence d'une stratégie d'ensemble qui permettrait à la Croatie de régler ce problème. L'EEG recommande donc à la Croatie d'améliorer le dispositif de supervision de la gestion des tribunaux et de mesures disciplinaires compte dûment tenu de la nécessité de sauvegarder l'indépendance de l'ordre judiciaire et, en particulier, de concevoir et d'appliquer un plan national en coopération avec toutes les parties prenantes en vue de régler le problème de l'engorgement des tribunaux.

b2. Sources d'informations

152. L'EEG est consciente que l'ordre juridique croate prévoit des mesures de protection des témoins vulnérables et des incitations non négligeables pour les collaborateurs de justice, mais il semble qu'en pratique, la protection des sources d'information dans les affaires de corruption laisse encore à désirer. Un cas choquant a été signalé à l'EEG, celui, récent, d'un agent public qui, tentant de présenter au ministère public des documents faisant état d'abus de pouvoir commis par de hauts fonctionnaires, avait été surpris dans cette tentative et fait l'objet d'une sanction disciplinaire. En outre, l'EEG a eu vent de cas où des témoins – des fonctionnaires – ont retiré leur témoignage après avoir été menacés de perdre leur poste. Ces informations révèlent, de l'avis de l'EEG, une absence préoccupante de protection des personnes dénonçant des abus, problème qu'il faut régler sans plus tarder. L'EEG recommande donc au gouvernement de prendre des mesures pour protéger les agents des organes de l'État et d'autres personnes morales contre les sanctions disciplinaires et autres brimades lorsqu'ils signalent aux services de police ou au parquet l'existence d'agissements suspects au sein de l'institution qui les emploie,

en adoptant une législation ou une réglementation sur la protection des personnes dénonçant des abus, et de lancer une campagne appropriée destinée à porter ces mesures de protection à la connaissance des fonctionnaires.

153. Au cours de sa visite, l'EEG a appris que le Service de protection de l'ordre constitutionnel est impliqué lors des étapes techniques initiales de la surveillance et l'interception des conversations téléphoniques et les moyens de communication à distance, même aux fins des poursuites pénales. Pour un certain nombre de raisons, parmi lesquelles l'efficacité de l'enquête, les risques d'utilisation abusive et le fait que l'USKOK n'exerce aucun pouvoir direct sur le Service en question, l'EEG recommande de donner à la police les moyens et les connaissances spécialisés de façon à garantir que l'interception des télécommunications aux fins d'une enquête pénale puisse être pleinement confiée à un organe chargé de l'application de la loi.
154. L'EEG note par ailleurs que le CPP prévoit un ensemble de moyens d'enquête spéciaux, mais n'en autorise pas la mise en oeuvre pour toutes les infractions de corruption graves. La liste des infractions pénales pouvant donner lieu à l'utilisation de ces moyens spéciaux ne comporte que trois infractions de corruption (corruption passive, corruption active, et abus de pouvoir dans l'exercice de fonctions officielles). En outre, la loi ne permet de simuler que la corruption active, non la corruption passive. De l'avis de l'EEG, la capacité de la police de lutter préventivement contre certains types d'infractions de corruption s'en trouve sensiblement entravée. Aussi, l'EEG recommande d'étendre à toutes les infractions graves de corruption et liées à celle-ci la possibilité de recourir aux moyens spéciaux d'enquête pertinents.

b3. Autres institutions associées à la lutte contre la corruption

155. L'EEG prend note de l'importante contribution de la section nationale de Transparency International à la lutte contre la corruption en Croatie. Cette section a notamment impulsé le Programme national et Plan d'action pour la lutte contre la corruption ainsi que l'élaboration du projet de loi sur les conflits d'intérêts. Elle semble constituer au sein de la société civile un point de ralliement pour sensibiliser au phénomène de la corruption et lutter pour la transparence et la responsabilisation des organes gouvernementaux.
156. L'EEG se félicite également du fait que les syndicats sont très actifs dans la lutte contre la corruption. Le Syndicat indépendant croate, dont l'EEG a rencontré les représentants, est étroitement associé à la stratégie anticorruption et a apporté une contribution importante à la sensibilisation de l'opinion aux dangers de la corruption. L'EEG note également que les syndicats sont préoccupés par l'absence de protection des personnes dénonçant des abus. En revanche, elle constate non sans surprise que la Chambre de commerce, qui représente une bonne source d'information sur l'ensemble des entreprises commerciales en Croatie ainsi que sur leurs partenaires internationaux et aurait les moyens de contribuer à sensibiliser les milieux d'affaires au problème de la corruption, ne se soucie guère de prendre des initiatives dans ce domaine. L'EEG s'est laissé dire qu'elle ne participe à aucun programme anticorruption ni aucune autre activité connexe.
157. Selon les informations communiquées par le ministère public, les autorités fiscales et douanières et les différents services d'inspection signalent très rarement les infractions de corruption. En outre, la police semble être le seul service qui dépiste la corruption interne et la signale, ce qui, traduit, d'après l'EEG, l'absence de dispositifs de contrôle interne dans les autres services où existe généralement un risque de corruption (services fiscaux et douaniers, services d'inspection, etc.). La répartition entre les services des auteurs d'infractions signalées le confirme (94 policiers,

19 douaniers, 2 agents de la police financière et un nombre très réduit d'autres agents publics). En outre, l'EEG constate une disproportion du rapport entre les infractions signalées et les condamnations obtenues dans le cas, d'une part, des policiers et des douaniers et, d'autre part, d'autres auteurs d'infractions. C'est ainsi, par exemple, que le nombre d'infractions de corruption signalées commises par des douaniers est de 19, mais 13 douaniers seulement ont été mis en examen et deux seulement ont été reconnus coupables ; quant aux policiers ayant commis une infraction, ils sont 94, dont 69 ont été mis en examen, mais seulement 19 ont été reconnus coupables.

158. Aussi, et compte tenu du fait que la plupart des services susmentionnés connaissent une phase complexe de réorganisation, l'EEG recommande au gouvernement de renforcer les dispositifs et moyens de contrôle interne des services ministériels (en particulier au sein du Ministère de l'intérieur et du Ministère des finances et de tous ses services, et notamment les Administrations fiscale et douanière) en menant à son terme la réorganisation des Services de contrôle interne, en garantissant leur indépendance et en les habilitant à enquêter sur les pratiques de corruption au sein de leurs administrations, en adoptant des mesures et des programmes de prévention de la corruption interne, en adoptant des Codes de déontologie pour tel ou tel service et en veillant à ce que ces Services de contrôle interne puissent communiquer et coopérer librement avec l'USKOK.
159. Enfin, l'EEG rappelle l'importance d'une formation spécialisée permanente aux mesures anticorruption pour toutes les parties associées à la prévention et à la répression de la corruption. Elle note que le Ministère de la Justice a établi en 2001 un Centre pour la formation des juges et autres fonctionnaires de justice, qui pourrait également servir comme un forum important de formation dans le domaine de la lutte contre la corruption. Les premiers efforts pour mettre en place une formation en matière de lutte contre la corruption ont déjà été entrepris par les services de police. Le ministère public, les juges et les autres autorités compétentes ne l'ont pas encore fait. Aussi, l'EEG recommande aux autorités d'organiser une formation appropriée et permanente aux questions liées à la corruption à l'intention des fonctionnaires de police, des agents des autres institutions de lutte contre la criminalité (tels que les services fiscaux, douaniers et d'inspection), des procureurs et des juges.

c. Immunités

160. L'EEG considère que l'éventail des bénéficiaires en Croatie, tout en étant relativement large, surtout en ce qui concerne l'immunité dite de procédure (voir section c. plus haut), se situe néanmoins dans le champ d'application du principe directeur 6.
161. Toutefois, l'EEG estime que la condition préalable d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à cinq ans à remplir pour pouvoir placer en garde à vue le bénéficiaire d'une immunité sans avoir à obtenir l'autorisation préalable de l'autorité compétente est trop stricte, surtout si l'on tient compte du fait qu'aucune infraction de corruption n'est passible d'une peine aussi lourde. Comme le seuil des cinq ans est prescrit par la Constitution et n'est donc pas facile à modifier, la solution pourrait consister, comme l'EEG l'a recommandé plus haut, d'alourdir les peines dont sont passibles les infractions de corruption et liées à celle-ci.
162. Par ailleurs, l'EEG constate une autre lacune, à savoir l'absence de règles ou directives détaillées permettant aux organes compétents de se prononcer sur la levée de l'immunité dans chaque cas d'espèce. Or, de telles règles pourraient, de l'avis de l'EEG, constituer un outil précieux pour prévenir toute utilisation politique abusive de l'institution de l'immunité. Elles

pourraient en effet rappeler que, d'une façon générale, l'immunité devrait être l'exception plutôt que la règle, et ne devrait pas être maintenue s'il existe une raison plausible de penser que le suspect a exploité sa position officielle pour obtenir un avantage illicite, ou pour accepter une commission occulte (corruption passive). L'EEG juge particulièrement préoccupante l'absence de directives concernant la levée de l'immunité des parlementaires et des membres du gouvernement. À son avis, un règlement intérieur énonçant des critères utilisables par la Commission des mandats et des immunités rendrait la procédure plus transparente et garantirait que l'immunité de procédure serait utilisée uniquement aux fins pour lesquelles elle a été instituée. Aussi, l'EEG recommande à la Croatie d'adopter des règles précises et transparentes pour la levée de l'immunité, en particulier en ce qui concerne les parlementaires et les membres du gouvernement.

163. L'EEG note également que certaines ambiguïtés juridiques subsistent en ce qui concerne la portée et la durée des immunités d'anciens membres du gouvernement en Croatie. L'EEG juge l'immunité des anciens membres du gouvernement incompatible avec le principe directeur 6.

IV. CONCLUSIONS

164. La Croatie a, surtout au cours des deux dernières années, consenti des efforts considérables pour ouvrir son système économique et réformer les institutions publiques. On sait également que la Croatie déploie depuis quelques années des efforts remarquables en matière d'élaboration de mesures anticorruption, dont l'adoption dans les textes de loi et la pratique s'accompagne de l'entrée sur scène d'une société civile de plus en plus efficace et dotée d'un esprit critique constructif. Les mesures les plus importantes ont peut-être été l'adoption du Programme national et du Plan d'action pour la lutte contre la corruption et celle de la Loi sur l'USKOK. On ignore encore comment les dispositions de ces documents vont être appliquées dans la pratique.
165. La plupart des pays en transition connaissent une cadence de renouvellement législatif élevée et la réorganisation des institutions publiques y occupe une grande place. C'est particulièrement le cas de la Croatie, où le nouveau cycle de réformes a débuté il y a seulement deux ans, dans le sillage d'une importante transformation des systèmes politique et constitutionnel. L'application des dispositions juridiques en vigueur continue de se heurter à des problèmes redoutables, dus en partie à la pénurie de personnel suffisamment expérimenté, qualifié et spécialisé.
166. L'EEG relève que certaines institutions publiques (actuellement engagées dans une réorganisation complexe) chargées de secteurs où le risque de corruption est habituellement élevé n'ont toujours pas les moyens, les programmes et (dans certains cas) la volonté nécessaires pour faire face au phénomène de la corruption. Il en va de même pour le système actuel de passation des marchés publics, secteur où l'on devrait enregistrer des progrès importants lorsque la nouvelle loi sur les marchés publics sera adoptée.
167. Enfin, l'EEG s'inquiète des lacunes observées dans le secteur de la prévention des conflits entre intérêts publics et privés et dans celui du financement des partis politiques. L'adoption et l'application rigoureuse de la nouvelle législation dans ces deux secteurs revêtent une importance cruciale si l'on entend réduire le risque de corruption et renforcer la crédibilité des hauts fonctionnaires et des partis politiques.

168. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande à la République de Croatie :

- i) renforcer les moyens d'analyse et d'organiser une meilleure observation statistique des infractions de corruption et liées à celle-ci à tous les échelons de la police et du parquet et dans toutes les juridictions en appliquant des méthodes uniformes rendant possibles la comparaison entre les institutions ;
- ii) obtenir des informations plus précises sur l'étendue de la corruption dans le pays, en entreprenant des recherches permettant d'établir l'exacte mesure dans laquelle le phénomène est préjudiciable à telle ou telle institution, telle que la police, la justice, les marchés publics, les services fiscaux et douaniers, le système éducatif et la santé ;
- iii) prendre des mesures supplémentaires pour faire appliquer le Programme et le Plan d'action, ainsi qu'un suivi continu de la mise en œuvre de la législation anti-corruption existante. A ces fins, l'une des possibilités pourrait être d'établir une Commission transsectorielle de suivi (éventuellement liée au Parlement, et comprenant des représentants des diverses entités gouvernementales – y compris l'USKOK, la société civile et le monde des affaires). Cette commission pourrait également se voir confier la responsabilité d'adapter en continu le Programme national et le Plan d'action en fonction des progrès réalisés et de l'apparition de nouveaux problèmes en Croatie ;
- iv) alourdir les peines prévues (et d'allonger le délai de prescription) pour les catégories d'infractions de corruption et liées à la corruption les plus graves ;
- v) considérer comme hautement prioritaire l'adoption de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique et d'un Code général de déontologie pour les fonctionnaires, ainsi que de constituer un ou des organes spécialement chargés de faire respecter l'obligation prévue par ces documents ;
- vi) - que l'on s'emploie tout particulièrement, au cours des mois qui viennent, à mettre la Loi sur l'USKOK en application,
- qu'il ne faudrait pas reléguer au second plan les fonctions d'action stratégique, de prévention, de coordination et de surveillance de l'USKOK au profit de ses activités principales, à savoir celles qui touchent l'application de la loi et l'engagement de l'action pénale,
- que les autorités publiques compétentes et la société civile veillent tout particulièrement à faire appliquer cette Loi dans le strict respect des droits de l'homme (compte tenu des pouvoirs relativement étendus des services de répression et du ministère public ainsi que des procédures judiciaires spécialisées prévues par la Loi sur l'USKOK) ;
- vii) renforcer les pouvoirs généraux du ministère public pour ce qui est de diriger et superviser le travail de la police lors de l'enquête préliminaire et de déployer des efforts particuliers pour resserrer les liens de coopération générale entre la police et les procureurs, par exemple en adoptant le Code de procédure pénale ou un règlement interne spécial (tel que l'accord entre le Directeur général de la police et le Procureur général) sur cette question ;
- viii) envisager de mettre sur pied des services ou secteurs qui seraient exclusivement chargés de lutter contre la criminalité liée à la corruption ;

- ix) étendre la déclaration de patrimoine et la vérification des antécédents (sur la base de règles claires) à tous les juges chargés d'instruire ou de juger les affaires relevant de la compétence de l'USKOK et que l'on envisage de rendre obligatoire la déclaration de patrimoine pour tous procureurs et tous les juges ;
 - x) améliorer le dispositif de supervision de la gestion des tribunaux et de mesures disciplinaires compte dûment tenu de la nécessité de sauvegarder l'indépendance de l'ordre judiciaire et, en particulier, de concevoir et d'appliquer un plan national en coopération avec toutes les parties prenantes en vue de régler le problème de l'engorgement des tribunaux ;
 - xi) prendre des mesures pour protéger les agents des organes de l'État et d'autres personnes morales contre les sanctions disciplinaires et autres brimades lorsqu'ils signalent aux services de police ou au parquet l'existence d'agissements suspects au sein de l'institution qui les emploie, en adoptant une législation ou une réglementation sur la protection des personnes dénonçant des abus, et de lancer une campagne appropriée destinée à porter ces mesures de protection à la connaissance des fonctionnaires ;
 - xii) donner à la police les moyens et les connaissances spécialisés de façon à garantir que l'interception des télécommunications aux fins d'une enquête pénale puisse être pleinement confiée à un organe chargé de l'application de la loi ;
 - xiii) étendre à toutes les infractions graves de corruption et liées à celle-ci la possibilité de recourir aux moyens spéciaux d'enquête pertinents ;
 - xiv) renforcer les dispositifs et moyens de contrôle interne des services ministériels (en particulier au sein du Ministère de l'intérieur et du Ministère des finances et de tous ses services, et notamment les Administrations fiscale et douanière) en menant à son terme la réorganisation des Services de contrôle interne, en garantissant leur indépendance et en les habilitant à enquêter sur les pratiques de corruption au sein de leurs administrations, en adoptant des mesures et des programmes de prévention de la corruption interne, en adoptant des Codes de déontologie pour tel ou tel service et en veillant à ce que ces Services de contrôle interne puissent communiquer et coopérer librement avec l'USKOK ;
 - xv) organiser une formation appropriée et permanente aux questions liées à la corruption à l'intention des fonctionnaires de police, des agents des autres institutions de lutte contre la criminalité (tels que les services fiscaux, douaniers et d'inspection), des procureurs et des juges ;
 - xvi) adopter des règles précises et transparentes pour la levée de l'immunité, en particulier en ce qui concerne les parlementaires et les membres du gouvernement.
169. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités de la République de Croatie à tenir compte des observations formulées par les experts dans la partie analytique du présent rapport.
170. Enfin, conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la République de Croatie à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations énumérées ci-dessus avant le 31 décembre 2003.

ANNEXE I

Code pénal de la Croatie

Chapitre 21

INFRACTIONS PENALES CONTRE LA SECURITE DES PAIEMENTS ET DES TRANSACTIONS ECONOMIQUES

Blanchiment de capitaux

Article 279

1. Quiconque, à l'occasion de transactions bancaires, financières et économiques, investit, prend à son compte, échange ou dissimule d'une autre façon la source véritable de capitaux, d'objets ou de droits obtenus par de l'argent dont il sait qu'il a été acquis au moyen d'une infraction pénale punie de cinq ans d'emprisonnement ou au moyen d'une infraction pénale commise en tant que membre d'une bande ou d'une organisation criminelle, est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans.
2. La sanction prévue au paragraphe 1 du présent article est infligée à quiconque acquiert, possède ou met en circulation pour lui-même ou pour autrui les capitaux, les objets ou les droits mentionnés au paragraphe 1 du présent article si, au moment de l'acquisition, il en connaissait l'origine.
3. Quiconque commet l'infraction pénale mentionnée aux paragraphes 1 et 2 du présent article en tant que membre d'une bande ou d'une organisation criminelle est passible d'une peine d'une à dix années d'emprisonnement.
4. Quiconque, en commettant l'infraction pénale mentionnée aux paragraphes 1 et 2 du présent article, agit avec négligence au regard du fait que les capitaux, les objets ou les droits ont été acquis au moyen de l'infraction pénale mentionnée au paragraphe 1 du présent article est passible d'une peine de trois mois à trois ans d'emprisonnement.
5. Si les capitaux, les objets ou les droits mentionnés aux paragraphes 1, 2 et 4 du présent article sont acquis au moyen d'une infraction pénale commise dans un Etat étranger, cette infraction est évaluée conformément aux dispositions de la législation pénale croate en tenant compte des dispositions de l'article 16, paragraphes 2 et 3 du présent Code.
6. Les capitaux et les objets mentionnés aux paragraphes 1, 2 et 4 du présent article sont confisqués et les intéressés sont déchus des droits mentionnés aux paragraphes 1, 2 et 4.
7. Le tribunal peut surseoir à la peine si l'auteur de l'infraction pénale mentionnée aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 du présent article contribue de son plein gré à la découverte de ladite infraction pénale.

Banqueroute frauduleuse

Article 282

1. Quiconque, connaissant son propre endettement ou sa propre insolvabilité, cesse de recouvrer ses créances afin de diminuer la future masse de la faillite, fait des dépenses somptuaires, cède des biens pour un montant nettement inférieur à leur valeur réelle, accepte des responsabilités déraisonnables, souscrit ou consent imprudemment des emprunts, fait des affaires avec une personne insolvable, omet de recouvrer à temps ses créances, ou diminue ses actifs d'une autre façon manifestement contraire aux exigences de la bonne conduite des affaires, est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.
2. La peine prévue au paragraphe 1 du présent article est applicable aussi au responsable d'une personne morale qui commet l'infraction pénale mentionnée au paragraphe 1 du présent article.
3. Quiconque commet par négligence une infraction pénale mentionnée aux paragraphes 1 et 2 du présent article est passible d'une amende ou d'une peine de trois années d'emprisonnement au maximum.

*Abus d'autorité dans les transactions économiques
et commerciales*

Article 292

1. Le responsable d'une personne morale qui, dans le but d'obtenir un profit illicite pour ladite personne morale ou pour une autre,

- crée ou détient des fonds illicites dans le pays ou à l'étranger,
- falsifie la présentation de la situation, des flux financiers et de la réussite de transactions commerciales en établissant des actes au contenu mensonger, des bilans, devis ou inventaires truqués, ou d'autres sortes de fausses déclarations ou de dissimulations de faits,
- place la personne morale dans une position plus favorable en obtenant des fonds ou d'autres faveurs qui ne devraient pas être accordées à ladite personne morale en vertu de la réglementation en vigueur,
- en s'acquittant de ses obligations budgétaires et financières, soustrait des fonds,
- emploie à d'autres fins que celles qui étaient prévues des fonds affectés à un usage spécifique qui lui ont été confiés,
- enfreint gravement d'une autre façon les dispositions légales ou réglementaires applicables aux transactions commerciales en ce qui concerne l'utilisation et la gestion des biens,
- est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

2. Si, au moyen de l'infraction pénale mentionnée au paragraphe 1 du présent article, l'auteur obtient un profit considérable et s'il a agi dans l'intention d'obtenir ledit profit, il est passible d'une peine d'un à huit ans d'emprisonnement.

Fraude dans des transactions économiques

Article 293

1. Quiconque, en sa qualité de représentant ou de mandataire d'une personne morale, dans le but d'obtenir un profit illicite pour ladite personne morale ou pour une autre, à l'aide d'effets de commerce non recouvrables ou de chèques sans provisions, ou qui induit autrui en erreur d'une autre façon ou laisse quelqu'un croire quelque chose à tort, en l'incitant, au préjudice de ses propres biens ou des biens d'autrui, à faire ou à ne pas faire quelque chose, est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

2. Si, en commettant l'infraction pénale mentionnée au paragraphe 1 du présent article, l'auteur de ladite infraction obtient un profit considérable ou occasionne un préjudice considérable en ayant eu l'intention d'obtenir ledit profit ou d'occasionner ledit préjudice, il est passible d'une peine d'un à huit ans d'emprisonnement.

Conclusion d'un contrat préjudiciable

Article 294

1. Quiconque, en sa qualité de représentant ou de mandataire d'une personne morale dans laquelle il ne détient pas un intérêt majoritaire, conclut un contrat qu'il sait être préjudiciable à la personne morale, ou conclut un contrat contraire aux pouvoirs qui lui ont été conférés, occasionnant par là même un préjudice à ladite personne morale, est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

2. Si l'auteur de l'infraction pénale mentionnée au paragraphe 1 du présent article accepte des pots-de-vin pour agir ainsi, il est passible d'une peine d'un à dix ans d'emprisonnement.

Divulgateion et obtention non autorisée d'un secret commercial

Article 295

1. Quiconque, sans autorisation, communique, transmet ou, d'une autre façon, rend accessibles à autrui des données qui constituent un secret commercial, ou quiconque recueille de telles données dans le but de les transmettre à une personne non autorisée, est passible d'une peine d'un à cinq ans d'emprisonnement.

2. Si des données qui constituent un secret commercial sont divulguées ou acquises afin d'être transmises à l'étranger, ou si l'auteur de cette infraction accepte des pots-de-vin pour agir ainsi, il est passible d'une peine d'un à dix ans d'emprisonnement.

3. Quiconque commet par négligence l'infraction pénale mentionnée aux paragraphes 1 et 2 est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de deux ans.

Chapitre 25

INFRACTIONS PÉNALES DANS L'EXERCICE DE FONCTIONS OFFICIELLES

Abus de pouvoir et d'autorité officielle

Article 337

1. Un fonctionnaire ou un responsable qui, dans le but d'obtenir pour lui-même ou pour autrui un avantage non financier, ou d'occasionner un dommage à autrui, abuse de ses fonctions ou de son autorité officielle, outrepassé les limites de son autorité officielle, ou commet un manquement à l'exercice de ses fonctions, est passible d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de trois ans.

2. Si l'infraction pénale mentionnée au paragraphe 1 du présent article aboutit à un préjudice considérable ou à une violation grave des droits d'une tierce personne, son auteur est passible d'une peine de trois à cinq ans d'emprisonnement.

3. Si l'infraction mentionnée prévue au paragraphe 1 du présent article permet à son auteur d'obtenir un avantage financier, celui-ci est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

4. Si l'infraction pénale mentionnée au paragraphe 1 du présent article procure à son auteur un avantage financier, et si celui-ci a agi dans le but d'obtenir un tel profit, il est passible d'une peine d'un à dix ans d'emprisonnement.

Abus de pouvoirs administratifs

Article 338

Un fonctionnaire ou un responsable d'un service administratif national ou local ou d'un service public, ou d'une personne morale dont le propriétaire ou l'actionnaire majoritaire est la République de Croatie ou une administration locale qui, afin d'obtenir un profit pour son entreprise privée ou celle de membres de sa famille, abuse de ses fonctions ou de son autorité officielle en accordant un traitement préférentiel dans la passation de marchés ou dans l'octroi ou l'obtention d'emplois est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

Négligence dans l'exercice de ses fonctions

Article 339

Un fonctionnaire ou un responsable qui, en enfreignant des lois ou des textes réglementaires, en ne s'acquittant pas de son obligation de surveillance ou en agissant d'une autre manière manifestement négligente dans l'exercice de ses fonctions, occasionne par là même une grave violation des droits d'une tierce personne ou un préjudice matériel considérable, est passible d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de trois ans.

Trafic d'influence

Article 343

1. Quiconque accepte une gratification ou un autre avantage pour intercéder afin qu'un acte officiel soit accompli ou ne le soit pas, en profitant de sa position ou de son influence officielle ou sociale, est passible d'une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement.

2. La peine prévue au paragraphe 1 du présent article est applicable aussi à quiconque, profitant de sa position ou de son influence officielle ou sociale, intercède pour que soit accompli un acte officiel qui ne devrait pas l'être ou pour que ne soit pas accompli un acte officiel qui devrait l'être.

3. Si, pour intercéder de la manière mentionnée au paragraphe 2 du présent article, l'intéressé perçoit une gratification ou un autre avantage, sans que ne soit commise une autre infraction pénale pour laquelle une sanction plus sévère est prévue, l'auteur est passible d'une peine d'un à cinq ans d'emprisonnement.

Fraude dans l'exercice de fonctions

Article 344

1. Un fonctionnaire ou un responsable qui, dans l'exercice de ses fonctions, afin d'obtenir un profit illicite pour lui-même ou pour un tiers en soumettant un relevé de comptes falsifié ou, d'une autre façon, une présentation falsifiée de faits, trompe une personne autorisée de façon à ce que celle-ci débourse illégalement une somme d'argent, est passible d'une peine de trois mois à trois ans d'emprisonnement.

2. Si l'infraction pénale mentionnée au paragraphe 1 du présent article permet à son auteur d'obtenir un profit considérable et si ledit auteur a agi dans le but d'obtenir un tel profit, il est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

Détournement de fonds

Article 345

1. Quiconque s'approprie illégalement de l'argent, des titres ou d'autres biens mobiliers qui lui ont été confiés dans l'exercice de ses fonctions ou, plus généralement, dans le cadre de son travail, est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

2. Si la valeur des biens détournés est faible, ou si une petite somme d'argent ou des titres ou des biens de faible valeur ont été détournés, et si l'auteur a agi dans le but de s'approprier ladite valeur, il est passible d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale d'un an.

3. Si une grande somme d'argent est détournée, ou si des titres ou des biens de grande valeur sont détournés, et si l'auteur a agi dans le but de s'approprier ladite valeur, il est passible d'une peine d'un à dix ans d'emprisonnement.

Corruption passive

Article 347

1. Un fonctionnaire ou un responsable qui sollicite ou reçoit un cadeau ou un autre avantage, ou qui accepte de recevoir un cadeau ou un autre avantage pour accomplir, dans l'exercice de ses fonctions, un acte officiel ou autre qu'il ne devrait pas accomplir, ou pour s'abstenir d'un acte officiel ou autre qu'il devrait accomplir, est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

2. Un fonctionnaire ou un responsable qui sollicite ou reçoit un cadeau ou un autre avantage, ou qui accepte de recevoir un cadeau ou un autre avantage pour accomplir dans l'exercice de ses fonctions un acte officiel ou autre qu'il est autorisé à accomplir, ou pour s'abstenir un acte officiel ou autre qu'il est autorisé à ne pas accomplir, est passible d'une peine de trois mois à trois ans d'emprisonnement.

3. Un fonctionnaire ou un responsable qui, à la suite de l'exécution ou de l'omission d'un acte officiel ou autre mentionné aux paragraphes 1 et 2 du présent article, et en relation avec celui-ci, il sollicite et reçoit un cadeau ou un autre avantage, est passible d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale d'un an.

4. Le cadeau ou autre profit obtenu est confisqué.

Corruption active

Article 348

1. Quiconque accorde ou promet d'accorder un cadeau ou un autre avantage à un fonctionnaire ou à un responsable afin qu'il accomplisse dans l'exercice de ses fonctions officielles un acte officiel ou autre qu'il ne doit pas accomplir, ou afin qu'il s'abstienne d'accomplir un acte officiel ou autre qu'il doit accomplir, ou quiconque fait office d'intermédiaire pour corrompre ainsi un fonctionnaire ou un responsable, est passible d'une peine de trois mois à trois ans d'emprisonnement.

2. Quiconque accorde ou promet d'accorder un cadeau ou un autre avantage à un fonctionnaire ou à un responsable afin qu'il accomplisse dans l'exercice de ses fonctions officielles un acte officiel ou autre qu'il est habilité à accomplir, ou afin qu'il s'abstienne d'accomplir un acte officiel ou autre qu'il n'est pas tenu d'accomplir, ou quiconque fait office d'intermédiaire pour corrompre ainsi un fonctionnaire ou un responsable est passible d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale d'un an.

3. Le tribunal surseoit à la peine si l'auteur de l'infraction pénale mentionnée aux paragraphes 1 et 2 du présent article remet les pots-de-vin à la demande d'un fonctionnaire d'un responsable et, ce faisant, signale l'infraction avant qu'elle ne soit découverte ou avant d'être conscient du fait que l'infraction a été découverte.

4. Le cadeau ou l'avantage financier accordé dans les circonstances mentionnées au paragraphe 3 du présent article doit être rendu à la personne qui a accordé le pot-de-vin.

Divulgateion d'un secret officiel

Article 351

1. Quiconque, sans autorisation, communique, transmet ou rend d'une autre façon accessibles à autrui des données qui constituent un secret officiel ou qui fournit de telles données afin qu'elles soient transmises à une personne non autorisée est passible d'une peine de trois mois à trois ans d'emprisonnement.
2. Si l'infraction pénale mentionnée au paragraphe 1 du présent article est commise pour un profit personnel, ou si les données mentionnées au paragraphe 1 du présent article sont classées secrètes, ou si l'infraction est commise afin que soient publiées ou utilisées à l'étranger des données qui constituent un secret officiel, l'auteur de l'infraction est passible d'une peine d'un à dix ans d'emprisonnement.
3. Si l'infraction pénale mentionnée au paragraphe 1 du présent article est commise par négligence, son auteur est passible d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale d'un an.