



Strasbourg, 8 décembre 2006

Public
Greco RC-I (2004) 4F
Addendum

Premier Cycle d'Evaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur la Croatie

Adopté par le GRECO
lors de sa 31^e Réunion plénière
(Strasbourg, 4-8 décembre 2006)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport du Premier Cycle d'Evaluation sur la Croatie lors de sa 9^e Réunion Plénière (13-17 mai 2002). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2002) 4F), qui contient 16 recommandations adressées à la Croatie, a été rendu public le 3 juillet 2002.
2. La Croatie a remis le rapport de situation requis par la procédure de conformité du GRECO le 30 décembre 2003. Sur la base de ce rapport et après en avoir débattu en session plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Premier Cycle (Rapport RC) sur la Croatie lors de sa 21^e Réunion Plénière (2 décembre 2004). Ce dernier a été rendu public le 20 décembre 2004. Le Rapport de Conformité (Greco RC-I (2004) 4F) conclut que les recommandations i, ii, vii, viii, x, xii, xiv et xv ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations v, vi, ix, xi, xiii et xvi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii et iv n'ont pas été mises en œuvre ; le GRECO a demandé des informations complémentaires sur leur mise en œuvre. Ces informations lui ont été soumises le 8 novembre 2006.
3. Conformément à l'article 31, paragraphe 9.1 du Règlement Intérieur du GRECO, le présent Addendum au Rapport de Conformité du Premier Cycle a pour objectif d'évaluer la mise en œuvre des recommandations iii, iv, v, vi, ix, xi, xiii et xvi, à la lumière des informations complémentaires mentionnées au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation iii.

4. *Le GRECO recommandait 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.*
5. Le GRECO rappelle qu'il a conclu, dans le Rapport de Conformité, qu'en l'absence de structure permettant d'assurer un suivi continu de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption, la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.
6. Les autorités croates indiquent qu'un nouveau Programme national de lutte contre la corruption portant sur la période 2006-2008 a été adopté le 31 mars 2006. Le 13 octobre 2006, le parlement croate a nommé un Conseil national, composé de onze membres (cinq députés et six autres membres représentant les employeurs, les syndicats, les ONG s'occupant des problèmes de corruption, les milieux universitaires et les médias), pour superviser le développement et la mise en œuvre effective du Programme national de lutte contre la corruption.
7. Ce programme comprend toute une série de plans d'action sectoriels (concernant par exemple la justice, les services de santé, les collectivités locales et l'administration publique locale, les partis politiques, l'économie, la science, l'éducation et le sport) et désigne les institutions responsables et les délais concernant leur mise en œuvre. La coordination de ce programme a été confiée au

ministère de la Justice, qui est chargé de contrôler l'avancement des travaux sur une base trimestrielle et d'en rendre compte au Conseil national.

8. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

9. *Le GRECO recommandait d'alourdir les peines prévues (et d'allonger le délai de prescription) pour les catégories d'infractions les plus graves de corruption et liées à la corruption.*
10. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, en particulier du fait qu'il n'est pas établi, dans la réponse des autorités croates, que les peines prévues pour les catégories d'infractions les plus graves de corruption et liées à la corruption aient été alourdies, ni que les règles relatives à la prescription aient été modifiées.
11. Les autorités croates indiquent aujourd'hui que, conformément aux modifications apportées au Code pénal, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2006, les peines prévues pour certaines infractions de corruption ont été alourdies. Il est en particulier à noter que la peine minimale prévue en cas de corruption active (articles 348(1) et 294b(1) du Code pénal) a été portée de trois à six mois d'emprisonnement ; la peine maximale reste de trois ans d'emprisonnement. Pour deux formes de corruption passive (articles 348 et 294(a), Code pénal), les peines minimales et maximales ont été alourdies et vont maintenant de : (1) un à huit ans d'emprisonnement (contre six mois à cinq ans auparavant) et de (2) six mois à cinq ans d'emprisonnement (contre trois mois à trois ans auparavant). De plus, pour trois formes d'infraction d'abus de fonction et d'abus de pouvoir (article 337, Code pénal), les peines minimales ont été alourdies. Pour les formes les plus graves d'abus de fonction et de pouvoir, c'est-à-dire lorsque l'infraction s'est traduite par un enrichissement considérable ou par un préjudice grave (article 337(4), Code pénal), les peines prévues vont de un à dix ans d'emprisonnement. Enfin, les délais de prescription pour les catégories d'infraction pénale les moins graves ont été portés de quatre à six ans à compter de la commission de l'infraction. Pour la corruption passive, le délai de prescription absolu est de vingt ans.
12. À la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation v.

13. *Le GRECO recommandait 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.*
14. Le GRECO rappelle qu'il a reconnu, dans le Rapport RC, que plusieurs mesures positives, dont l'adoption d'une Loi relative à la prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique et la création de la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts, ont été introduites. Cependant, en l'absence d'un Code général de déontologie pour les fonctionnaires et d'un mécanisme de suivi, le GRECO a conclu que cette recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre.

15. Depuis, les autorités croates ont informé le GRECO que le Parlement a adopté le Code déontologique de la fonction publique le 28 avril 2006 ; il est entré en vigueur le 11 mai 2006. Ce code contient les règles de conduite auxquelles doit obéir le comportement des agents de la fonction publique au sein de leur service ainsi que vis-à-vis des particuliers. Dans ce cadre, il a été rédigé afin d'informer le public sur ce qu'il est en droit d'attendre des agents de la fonction publique dans l'exercice de leurs fonctions. L'Office central de l'administration publique est chargé d'en surveiller l'application.
16. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

17. *Le GRECO recommandait :*
- *de s'employer tout particulièrement, au cours des mois suivants, à mettre en application la Loi sur le Bureau pour la prévention de la corruption et du crime organisé (USKOK),*
 - *de ne 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).*
18. Le GRECO rappelle qu'il a conclu à la mise en œuvre partielle de cette recommandation dans la mesure où l'USKOK n'était pas pleinement opérationnel au moment de l'adoption du Rapport RC. De plus, le GRECO craignait que le champ d'activité de l'USKOK ne soit limité aux aspects répressifs de la lutte contre la corruption, négligeant les fonctions de prévention et de surveillance initialement prévues.
19. Les autorités croates indiquent que la Loi portant modification de la Loi sur le Bureau pour la prévention de la corruption et du crime organisé (USKOK), entrée en vigueur le 22 mars 2005, a introduit des changements significatifs dans le champ d'action de l'USKOK, ainsi que dans ses structures, ses compétences en tant qu'organe de poursuites pénales et ses relations avec d'autres organes de l'Etat et privés, en particulier les banques. Avec ces changements, l'USKOK est devenu un organe chargé des poursuites pénales, de la prévention et de la coopération internationale ; les fonctions de coordination et de suivi du Programme national de lutte contre la corruption, dont il ne s'acquittait pas, lui ont été retirées pour être confiées à d'autres organes (voir paragraphes 6 et 7).
20. Pour ce qui est des effectifs de l'USKOK, un Règlement relatif à l'organisation interne de l'USKOK a été adopté le 9 décembre 2005, à la suite de quoi une campagne de recrutement a été lancée. L'USKOK disposera de 53 agents (1 directeur, 16 procureurs spéciaux, 1 secrétaire, 9 conseillers, 6 associés professionnels, 2 experts en analyse criminelle, 3 experts en relations publiques, 1 interprète, 3 experts informaticiens, 12 chefs de bureau, 3 dactylos et 3 autres employés chargés de tâches annexes). Au 1^{er} septembre 2006, les effectifs de l'USKOK se montaient au total à 35 personnes (15 procureurs, 1 informaticien, 6 conseillers, 1 expert en relations publiques, 1 expert en analyse criminelle, 1 interprète, 1 expert des relations avec les ONG, 5 dactylos, 3 chefs de bureaux et 1 employé). Son budget a été augmenté progressivement depuis 2002, date à laquelle les ressources qui lui étaient affectées s'élevaient

à 480.000 EUR, pour atteindre 1.250.000 EUR. Ces chiffres ne comprennent pas ses immobilisations, qui sont financées directement par le budget du ministère de la Justice.

21. De plus, l'USKOK a bénéficié d'une assistance technique, dans le cadre d'un projet du programme CARDS 2002 de l'UE, d'un montant de 1.000.000 EUR, pour améliorer ses capacités en ressources humaines et techniques. Ce projet a notamment servi à financer sa modernisation informatique (dont le développement de registres et de dossiers électroniques) et des programmes de formation commune pour ses procureurs et d'autres organes répressifs (police, administration fiscale, agents de la Cellule de Renseignements Financiers, etc.). Cette formation portait sur la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et la coopération internationale en matière pénale.
22. L'USKOK a conclu plusieurs accords de coopération avec d'autres organes de l'État (comme le Service de lutte contre le blanchiment de capitaux, la Direction des impôts) et travaille actuellement à d'autres accords de ce type. Ainsi, en vertu de l'Accord de coopération conclu entre l'USKOK et la Direction des impôts le 4 septembre 2006, un fonctionnaire de l'administration fiscale sera détaché auprès de l'USKOK pour lui fournir son expertise dans le cadre des enquêtes financières. De plus, cet accord prévoit que l'USKOK aura un accès direct aux bases de données de l'administration fiscale.
23. Enfin, l'USKOK a adopté une approche proactive pour les aspects préventifs de la lutte contre la corruption en informant le public de la politique et de la législation en vigueur en matière de lutte contre la corruption et du rôle même de l'USKOK. Plusieurs colloques (avec des représentants des médias, des ONG, des enseignants du secondaire, etc.) ont été organisés et des documents d'information à ce sujet ont été élaborés en 2006. Un projet du Conseil de l'Europe (PACO Impact) a financé toute une série d'outils de promotion (affiches, brochures et CD) pour informer le public du Programme national 2006-2008 de lutte contre la corruption et faire connaître aux citoyens l'obligation qui leur incombe de faire part aux organes répressifs de leurs soupçons de corruption. Une conférence de présentation de cette documentation a eu lieu le 7 juillet 2006 à Zagreb en présence de représentants des autorités de l'État, de la justice, d'ONG et des médias. La diffusion de ces documents se poursuivra dans les mois à venir.
24. Le GRECO se félicite des progrès en cours signalés et tout particulièrement des mesures prises par l'USKOK pour s'attaquer à la corruption de manière proactive et pluridisciplinaire. Au vu des fonctions préventives et répressives de l'USKOK, le GRECO encourage les autorités croates à veiller à ce qu'il dispose le plus rapidement possible des effectifs dont il a besoin. Enfin, le GRECO relève qu'à la suite des récentes modifications apportées à la Loi sur l'USKOK, les fonctions de suivi et de coordination du Programme national de lutte contre la corruption dont il était chargé ont été confiées à d'autres organes, notamment au Conseil national (suivi) et au ministère de la Justice (coordination). Sur la base des informations qui lui ont été fournies, le GRECO considère que les inquiétudes exprimées lors du Premier Cycle d'Évaluation ont été traitées de manière adéquate.
25. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ix.

26. *Le GRECO recommandait d'appliquer des mesures similaires (déclaration de patrimoine et 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 d'envisager de rendre obligatoire la déclaration de patrimoine pour tous les procureurs et tous les juges.

27. Dans son Rapport RC, le GRECO a conclu qu'en l'attente de l'adoption d'un texte législatif relatif à la déclaration de patrimoine et à la vérification des antécédents des juges statuant sur les affaires relevant de la compétence de l'USKOK, cette recommandation n'était que partiellement mise en œuvre. Les autorités croates ont ajouté que l'introduction de l'obligation légale de déclaration de patrimoine pour tous les juges et procureurs était à l'examen.
28. Les autorités croates indiquent qu'à la suite de modifications de la Loi sur les tribunaux, tous les juges sont désormais tenus de déclarer leur patrimoine, conformément à l'article 97(4) de ladite loi et à ses textes d'application, adoptés le 7 mars 2006. L'introduction de l'obligation de déclaration de patrimoine et la vérification des antécédents pour tous les procureurs sont envisagées dans le cadre de la Stratégie de réforme du système judiciaire, qui devrait entraîner des modifications de la Loi sur le ministère public à ce sujet.
29. Les autorités croates soulignent que la nécessité de procéder à la vérification des antécédents des juges appelés à statuer sur les affaires relevant de la compétence de l'USKOK a été longuement discutée, puis abandonnée lors de l'introduction des amendements à la Loi sur les tribunaux. La raison en est qu'il en aurait résulté une augmentation du nombre de juges susceptibles de faire l'objet de telles vérifications dans des proportions inutiles (tous les juges siégeant au niveau des comitats – Zagreb, Osijek, Rijeka et Split –, ainsi que certains juges municipaux, peuvent, en vertu des articles 24 à 27 de la Loi sur l'USKOK, juger des affaires relevant de la compétence de ce dernier), ce qui pourrait nuire aux délais de jugement de ces affaires. De plus, les raisons motivant l'obligation stricte de vérifier les antécédents des juges instruisant les affaires relevant des compétences de l'USKOK sont étroitement liées à leur capacité d'ordonner le recours à des techniques d'enquête spéciale ; les juges chargés de juger ont uniquement compétence pour statuer sur la légalité du recours à ces techniques.
30. Le GRECO prend note des informations détaillées qui lui ont été fournies. Il semblerait que les autorités croates aient porté l'attention voulue aux possibilités de satisfaire à l'objectif central de la recommandation ix, qui est de prévoir des mesures à même de prévenir en définitive la survenance d'affaires de corruption et de renforcer la crédibilité de la justice, tout en garantissant une réponse rapide et effective dans le traitement des affaires de corruption. Dans ce contexte, le GRECO se félicite de l'introduction d'une obligation de déclaration de patrimoine pour tous les juges et du projet de soumettre les procureurs à cette même obligation.
31. Pour toutes ces raisons, le GRECO conclut que la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xi.

32. *Le GRECO recommandait 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.*

33. Le GRECO rappelle qu'il a estimé, dans son Rapport RC, que les mesures légales énumérées par les autorités croates pour protéger les fonctionnaires qui signalent de bonne foi leurs soupçons de corruption (les « donneurs d'alerte ») d'un licenciement injustifié ne répondaient pas à toutes les préoccupations soulevées dans cette recommandation. En conséquence, il a conclu que cette recommandation n'était que partiellement mise en œuvre et que des mesures supplémentaires devaient être prises pour sensibiliser à la question de la protection des donneurs d'alerte dans la fonction publique.
34. Les autorités croates ont, depuis, informé le GRECO que le nouveau Programme national 2006-2008 de lutte contre la corruption prévoit la création d'un Service de déontologie au sein de l'Office central de l'administration. Ce Service sera chargé, avec le Centre d'enseignement et de formation professionnelle du Service du personnel, d'élaborer des programmes de formation à la déontologie professionnelle dans la fonction publique. De plus, le Service de déontologie aura pour mission spécifique de sensibiliser les fonctionnaires au signalement des soupçons de corruption et de mettre en place un système pour protéger les donneurs d'alerte contre d'éventuelles mesures négatives.
35. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités croates et se félicite des progrès signalés ; toutefois, il ne peut revenir sur ses conclusions précédentes avant que le Service de déontologie ne soit opérationnel et n'instaure un système de protection des donneurs d'alerte (*whistleblowers*). Le GRECO observe que cette question continuera d'être examinée dans le cadre de la procédure de suivi des recommandations adoptées lors du Deuxième Cycle d'Evaluation.
36. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

37. *Le GRECO recommandait d'étendre à toutes les infractions graves de corruption et liées à celle-ci la possibilité de recourir aux moyens spéciaux d'enquête pertinents.*
38. Le GRECO rappelle qu'il a conclu à la mise en œuvre partielle de cette recommandation dans la mesure où le projet de loi sur cette question en était toujours au stade de la préparation au moment de l'adoption du Rapport RC.
39. Les autorités croates indiquent que, conformément aux modifications apportés à la Loi sur la procédure pénale, qui sont entrées en vigueur le 21 octobre 2006, il est maintenant possible de recourir à des techniques d'enquête spéciale dans les affaires d'abus de fonction et de pouvoir (article 337, Code pénal) et de trafic d'influence (article 343, Code pénal). Ainsi, avec ces amendements, l'utilisation de techniques d'enquête spéciales a été étendue à toutes les infractions graves de corruption et liées à celle-ci.
40. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xvi.

41. *Le GRECO recommandait 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.*

42. Dans son Rapport RC, le GRECO indiquait que, bien que de mesures aient été prises par le parlement croate pour abolir le régime d'immunité en place, afin de permettre la poursuite d'infractions pénales (y compris la corruption), la recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre.
43. Les autorités croates signalent que la Commission des mandats et des immunités du parlement croate et le Parlement lui-même ont, dans plusieurs cas, agi en vertu du principe accepté selon lequel l'immunité procédurale est levée lorsque des poursuites pénales sont engagées *ex officio*. Pour les poursuites pénales résultant d'une initiative privée (plainte en diffamation émanant d'un particulier), le parlement croate refuse, en principe, de lever l'immunité.
44. Le GRECO observe qu'aucune action ou activité concrète n'a été entreprise pour traiter le problème soulevé dans la recommandation xvi, à savoir l'absence de règles claires et transparentes relatives à la levée de l'immunité des parlementaires et des membres du gouvernement. Les exemples mentionnés ci-dessus ne permettent pas de conclure que de telles règles sont devenues superflues.
45. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSION

46. Outre les conclusions du Rapport de Conformité du Premier Cycle sur la Croatie et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations iii, iv, v et xii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante et que les recommandations vi et ix ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations xi et xvi ne restent mises en œuvre que partiellement. Le GRECO salue les autorités croates pour les mesures prises afin de traiter les recommandations examinées ici et de combattre ainsi la corruption d'une manière globale et sous différents angles. Il encourage la Croatie à poursuivre ses efforts pour appliquer pleinement son nouveau Programme national 2006-2008 de lutte contre la corruption, et faire connaître les règles de conduite introduites par le Code déontologique de la fonction publique et notamment le système de signalement des soupçons de corruption dans l'administration. Enfin, le GRECO espère que des règles précises et transparentes pour la levée de l'immunité des parlementaires et des membres du gouvernement seront introduites prochainement.
47. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Premier Cycle d'Evaluation sur la Croatie.