

Strasbourg, 2 décembre 2004

**Public**  
**Greco RC-I (2004) 4F**

## **Premier Cycle d'Evaluation**

### **Rapport de Conformité sur la Croatie**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 21<sup>e</sup> Réunion plénière  
(Strasbourg, 29 novembre - 2 décembre 2004)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le GRECO a adopté le Rapport du Premier Cycle d'Evaluation sur la Croatie lors de sa 9<sup>e</sup> Réunion Plénière (13-17 mai 2002). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2002) 4F) a été rendu public par le GRECO, suite à l'autorisation des autorités croates le 3 juillet 2002.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités croates ont soumis leur Rapport de Situation (Rapport RS) sur les mesures prises suite aux recommandations le 30 décembre 2003.
3. Lors de sa 13<sup>e</sup> Réunion Plénière (24-28 mars 2003), le GRECO a décidé, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, que l'Albanie et l'Espagne devaient désigner des Rapporteurs sur la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Ardian DVORANI pour l'Albanie et M. Antonio VERCHER NOGUERA pour l'Espagne. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité (Rapport RC).
4. Le rapport RC a été adopté par le GRECO, après examen et débat conformément à l'article 31.7 du Règlement Intérieur, lors de sa 21<sup>e</sup> Réunion Plénière (29 novembre - 2 décembre 2004).
5. Conformément à l'Article 15 paragraphe 6 du Statut du GRECO et à l'Article 30.2 de son Règlement Intérieur, le Rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités croates et, dans la mesure du possible, leur efficacité en vue de se conformer aux recommandations du rapport d'évaluation.

## **II. ANALYSE**

6. Il a été rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 16 recommandations à la Croatie. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

### **Recommandations i. et ii.**

7. *(i) Le GRECO recommande 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.*
8. *(ii) Le GRECO recommande d'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.*
9. Les autorités croates ont signalé que le Parquet avait procédé en 2001 à une analyse concernant les statistiques sur les infractions pénales en rapport avec la corruption couvrant la période de 1996 à 2000, comme base du mandat du « Bureau de la répression de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK) »<sup>1</sup>. Les statistiques indiquent par exemple le nombre d'infractions de corruption signalées, le nombre de personnes inculpées et le nombre de condamnations et de peines. Il y a des affaires de corruption pendantes concernant des policiers, des procureurs, des juges, des fonctionnaires des douanes, etc. Les données ont été comparées avec les statistiques

---

<sup>1</sup> Cet organe est appelé le « Bureau de la prévention de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK) » dans le Rapport d'évaluation.

pour 2001 et 2002, et plusieurs conclusions en ont été tirées, par exemple qu'il y a eu une augmentation du nombre d'infractions de corruption signalées en général et une augmentation des plaintes déposées par le public au sens large. Les autorités ont ajouté qu'il était prévu de rendre les statistiques et les systèmes d'analyse de la police compatibles avec ceux du Parquet grâce à une méthodologie coordonnée.

10. Le GRECO a pris note des informations fournies. Il est d'avis qu'une méthodologie pleinement harmonisée entre la police et le Parquet n'a pas encore été mise en place, bien que des progrès aient été enregistrés. En outre, les autorités ont produit des statistiques qui fournissent des informations pour la recherche sur l'étendue de la corruption dans le pays. Même si le GRECO est d'avis que des améliorations supplémentaires sont nécessaires dans ce domaine, il semblerait que des progrès non négligeables aient été réalisés eu égard à ces deux recommandations.
11. Le GRECO conclut que les recommandations i et ii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandation iii.**

12. *Le GRECO recommande 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.*
13. Les autorités croates ont indiqué qu'il n'existe aucun organe spécifique chargé de garantir la mise en œuvre du Programme national de lutte contre la corruption (adopté en mars 2002), mais que le Plan d'action a été suivi et que le Programme a été mis en œuvre. Par ailleurs, les autorités ont signalé qu'une nouvelle stratégie nationale serait élaboré d'ici au début de l'année 2005 par des représentants des pouvoirs législatif et exécutif, du pouvoir judiciaire et de la société civile. Dans ce contexte, il est également prévu de mettre en place un organe de lutte contre la corruption, comprenant des représentants de l'Etat et de la société civile.
14. Le GRECO estime que le principal objectif de cette recommandation est de créer une structure pour assurer un suivi continu de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption. Cet objectif n'a pas encore été atteint. Il est prévu de mettre en place une telle structure dans le cadre d'une nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption en 2005.
15. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

16. *Le GRECO recommande 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.*
17. Les autorités croates ont indiqué que le Code pénal avait été modifié (n° 105/04) pour couvrir la corruption active et la corruption passive dans le secteur privé (articles 294a et 294b).

18. Le GRECO se réjouit de ce que la corruption active et la corruption passive dans le secteur privé aient été érigées en infractions en Croatie. Cependant, rien ne permet de dire que les sanctions pour les types graves de corruption (publique) ni les règles en matière de prescription n'aient été modifiées.

19. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

20. *Le GRECO recommande 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.*

21. Les autorités croates ont indiqué que la Loi sur les conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique avait été amendée (n° 94/04) afin d'élargir le nombre de fonctionnaires concernés et de fixer une limite à la valeur des cadeaux acceptables (500 kunas). En outre, un Règlement sur l'acceptation de cadeaux par les fonctionnaires a été adopté (n° 141/04). En septembre 2004, le gouvernement a adopté une stratégie pour l'éducation et la formation des fonctionnaires. Une nouvelle loi sur la fonction publique (contenant des mesures anti-corruption et un règlement disciplinaire, entre autres) est en cours d'élaboration.

22. Il a également été signalé qu'une Commission parlementaire sur la prévention des conflits d'intérêt au sein du Parlement a adopté son règlement intérieur et que le Parquet et l'Association des juges croates ont adopté des codes de déontologie.

23. Le GRECO note qu'il a eu connaissance de diverses mesures positives. Cependant, en l'absence d'un Code général de déontologie pour les fonctionnaires et d'un mécanisme de suivi, il n'a pas pu conclure au plein respect de cette recommandation. Il note que l'élaboration en cours d'une nouvelle loi sur les fonctionnaires pourrait contenir de tels éléments.

24. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

25. *Le GRECO 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).*

26. Les autorités croates ont en substance répondu que l'USKOK (Bureau de la prévention de la corruption et de la criminalité organisée) n'est pas encore totalement opérationnel. La Loi sur l'USKOK est sur le point d'être amendée car il n'a pas été possible de combiner l'aspect application des lois de cet organe avec les fonctions de prévention et de surveillance initialement prévues. L'USKOK renforcera son rôle en tant qu'organe spécial d'application des lois au sein du Parquet. Il dispose de ses propres locaux depuis juillet 2003 à Zagreb, Osijek et Rijeka. Le chef de l'USKOK a été nommé, ainsi que la quasi-totalité du personnel, à l'exception de celui de deux services d'enquête (4 postes vacants). A la fin de 2004, l'USKOK lancera un projet pour améliorer sa gestion et son organisation et préparer son personnel à mieux remplir ses fonctions (« Cards Project 2002 »). En ce qui concerne la surveillance du recours à des pouvoirs d'instruction par l'USKOK, les autorités ont signalé le système ordinaire de contrôle judiciaire par les juges d'instruction.
27. Le GRECO note que des progrès ont été enregistrés pour ce qui est de la logistique et du personnel de l'USKOK, mais que celui-ci n'est pas encore pleinement opérationnel. Le GRECO s'inquiète que cet organe – deux ans après sa création – n'ait pas de mandat définitif et qu'il se limite à l'aspect application des lois de la lutte contre la corruption et n'assume pas les fonctions de prévention et de surveillance initialement prévues.
28. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

29. *Le GRECO recommande 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 adaptant le Code de procédure pénale ou en adoptant un règlement interne spécial (tel que l'accord entre le Directeur général de la police et le Procureur général) sur cette question.*
30. Les autorités croates ont signalé que le Code de procédure pénale avait été amendé (n° 58/02) afin de renforcer les pouvoirs des procureurs pour diriger et superviser le travail de la police (Articles 42 et 174). A cette nouvelle législation sont venues s'ajouter deux Directives du Ministère public (n° 0-8/02 et 0-13/03) sur la participation du Ministère public à l'enquête préliminaire et sur les obligations et pouvoirs du Ministère public vis-à-vis de la police au stade de l'enquête préliminaire.
31. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandation viii.**

32. *Le GRECO recommande d'envisager de mettre sur pied des services ou secteurs qui seraient exclusivement chargés de lutter contre la criminalité liée à la corruption.*
33. Les autorités croates ont indiqué que, au lieu de mettre sur pied un service spécial exclusivement chargé de la lutte contre la corruption, c'est le Service de la criminalité de personnes morales et de la corruption (DCCC) de la Police qui est responsable de cette tâche. Le DCCC dispose de deux inspecteurs spécialisés dans les affaires de corruption. Au niveau régional, il y a 20 unités de criminalité concernant des personnes morales composées de quatre à 80 personnes, avec huit spécialistes de la corruption et, dans la police, il y a 253 inspecteurs qui couvrent tous les

types de criminalité de personnes morales et de corruption. Les autorités ont ajouté que tous les fonctionnaires chargés des infractions commises par des personnes morales reçoivent également une formation sur la corruption.

34. Le GRECO comprend que la structure décrite de la police travaillera en étroite coopération avec l'USKOK au niveau des enquêtes.
35. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation ix.**

36. *Le GRECO recommande d'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 d'envisager de rendre obligatoire la déclaration de patrimoine pour tous les procureurs et tous les juges.*
37. Les autorités croates ont indiqué qu'il existe une législation sur la déclaration de patrimoine et la vérification des antécédents concernant les juges d'instruction traitant des « affaires USKOK » et, en ce qui concerne les magistrats chargés de juger les « affaires USKOK », un projet de loi est actuellement en cours d'examen au Parlement. Elles ont ajouté que cette recommandation serait aussi prise en compte à propos des juges en général lors des discussions sur les amendements à la Loi relative aux tribunaux et à propos des procureurs lors des amendements à la Loi relative au Ministère public.
38. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation x.**

39. *Le GRECO recommande 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.*
40. Les autorités croates ont signalé que le gouvernement avait adopté la « Réforme judiciaire » le 9 novembre 2002 et le « Plan opérationnel » en vue de sa mise en œuvre le 3 juillet 2003, l'objectif général étant d'améliorer l'efficacité du pouvoir judiciaire, notamment pour ce qui est du rythme des affaires individuelles. A cette fin, le gouvernement a augmenté le nombre de juges et transféré à d'autres autorités certaines fonctions non judiciaires des tribunaux. En outre, le Conseil supérieur de la magistrature a supervisé le travail des juges individuels et des sanctions disciplinaires ont été prises.
41. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandation xi.**

42. *Le GRECO recommande 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.*

43. Les autorités croates ont répondu que, après avoir ratifié la Convention civile sur la corruption (5 juin 2003), la Croatie avait amendé la Loi relative à l'emploi (14 juillet 2003), incluant une disposition selon laquelle il ne saurait y avoir de motifs valables pour mettre fin à un contrat de travail avec un employé qui a, en raison de soupçons bien fondés de corruption ou en toute bonne foi, déposé une plainte auprès des personnes responsables ou des autorités compétentes de l'Etat (Article 108).
44. Le GRECO se félicite des modifications apportées à la législation croate. Il note que la fin d'un contrat de travail peut être un exemple parmi d'autres de sanctions injustifiées prises à l'encontre des personnes dénonçant des abus (« whistleblowers »). Les autorités n'ont fait part d'aucune mesure visant à sensibiliser les fonctionnaires à la protection des personnes dénonçant des abus.
45. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xii.**

46. *Le GRECO 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.*
47. Les autorités croates ont indiqué que la procédure de recours à l'interception des télécommunications avait été modifiée et que, selon le Code de procédure pénale, de telles mesures doivent être ordonnées par le juge d'instruction. La Loi relative aux services de sécurité prévoit que ces mesures peuvent aussi être utilisées par le Service du renseignement avec l'approbation de la Cour Suprême.
48. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandation xiii.**

49. *Le GRECO 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.*
50. Les autorités croates ont indiqué qu'un projet de loi qui est actuellement en cours d'examen au Parlement prévoit la possibilité d'utiliser tous les moyens spéciaux d'enquête prévus dans le Code de Procédure Pénale dans tous les cas d'infractions graves de corruption.
51. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xiv.**

52. *Le GRECO recommande 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.*

53. Les autorités croates ont indiqué que les dispositions concernant la structure interne du ministère des Finances avaient été modifiées (n° 71/03) afin d'accroître l'indépendance et les compétences des Services de contrôle interne de l'Administration des douanes. Ces services ainsi que l'Administration fiscale ont développé une coopération avec le Parquet et l'USKOK. Ainsi, l'Administration fiscale délivre directement au Parquet, dans les dix jours, des informations concernant la découverte d'une affaire criminelle. En outre, l'Administration fiscale aurait élaboré un code de déontologie à l'intention de ses fonctionnaires et l'Administration des douanes serait en train de le faire (dans le cadre du « Cards Project »). Un Code de déontologie de la police (ministère de l'Intérieur) a été adopté en 2001.
54. Le GRECO prend note des informations fournies, qui indiquent des progrès visant à renforcer certains dispositifs de contrôle interne cruciaux mis en évidence dans la recommandation.
55. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation xv.**

56. *Le GRECO recommande 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.*
57. Les autorités croates ont répondu que des lignes directrices relatives à la formation de la police, des procureurs et des juges avaient été adoptées. La corruption fait partie du programme de formation de l'Ecole de police, ainsi que de celui de la faculté de droit, où des inspecteurs spécialisés dans la lutte contre la corruption dispensent des cours. Des cours sur la criminalité de personnes morales et la corruption sont régulièrement assurés. La formation spécialisée des procureurs est assurée par le Ministère public. Les juges et, dans une certaine mesure, les procureurs, sont formés au Centre de formation spécialisée pour les juges et autres représentants du pouvoir judiciaire. Cette formation vise à améliorer leurs compétences, notamment en ce qui concerne la lutte contre la corruption. En 2003, le Service indépendant de contrôle interne du ministère des Finances a envoyé des inspecteurs pour suivre une formation au Bureau central de l'Administration fiscale.
58. Le GRECO se réjouit de ce que la lutte contre la corruption fasse partie du programme de formation de la police, des procureurs et des juges et que, par ailleurs, des cours spécialisés soient organisés à intervalles réguliers sur cette question. Le GRECO encourage toute amélioration de la formation à ce sujet.
59. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandation xvi.**

60. *Le GRECO recommande 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.*

61. Les autorités croates ont indiqué que le Parlement croate, à la suite d'une proposition du Procureur général, a aboli l'immunité dans la pratique. Cela permettrait d'engager des poursuites pour toutes les infractions pénales, dont la corruption.
62. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été partiellement mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

63. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Croatie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante la moitié des recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle.** Les recommandations i, ii, vii, x, xii et xv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations viii et xiv ont été 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.
64. Le GRECO invite le Chef de la délégation de la Croatie à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations iii, iv, v, vi, ix, xi, xiii et xvi le 31 mai 2006 au plus tard.