

Strasbourg, le 9 décembre 2005

**Public**  
**Greco Eval II Rep (2005) 4F**

## **Deuxième Cycle d'Evaluation**

### **Rapport d'Evaluation sur la Croatie**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 26<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 5-9 décembre 2005)

## **I. INTRODUCTION**

1. La Croatie a été le 26<sup>ème</sup> membre du GRECO à faire l'objet d'un examen dans le cadre du Deuxième Cycle d'Evaluation. L'Equipe d'évaluation du GRECO (désignée ci-après « EEG ») était composée de M. Heikki KOPPERONEN, Chef de service, Bureau national d'enquêtes, Finlande ; Mme Jane LEY, Directrice adjointe, Bureau américain de la déontologie publique, Etats-Unis d'Amérique ; Mme Antonija SETNIČAR MUBI, Conseiller principal, Ministère des Finances, Slovénie. Cette EEG, accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue en Croatie du 5 au 8 avril 2005. Préalablement à la visite, des réponses au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval II (2004) 17E) ainsi que des exemplaires de la législation applicable ont été remises aux experts de l'EEG.
2. L'EEG a rencontré les responsables des organisations gouvernementales suivantes : le parquet, le Tribunal du comté, la Cour Suprême, la Haute cour de commerce, le Ministère des Finances (l'administration fiscale, le service des douanes, le département de la prévention contre le blanchiment de capitaux, la police financière), le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Intérieur, le Bureau national de l'administration centrale, le Bureau du Médiateur, la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts, le Commissariat aux comptes. En outre, l'EEG a rencontré des membres des institutions non gouvernementales suivantes : l'Association des avocats, l'Association pour une société démocratique, des représentants syndicaux et des médias.
3. Il est rappelé que le GRECO est convenu, lors de sa 10<sup>ème</sup> réunion plénière (juillet 2002), conformément à l'article 10.3 de son statut, que le deuxième cycle d'évaluation traiterait des thèmes suivants :
  - **Thème I - Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment de capitaux/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173<sup>1</sup>), par les articles 19 paragraphes 3, 13 et 23 de la Convention ;
  - **Thème II - Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents des services publics) ;
  - **Thème III – Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19, paragraphe 2 de la Convention.
4. Le présent rapport a été préparé à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités croates afin de respecter les obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 3. Le rapport présente une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Croatie afin que ce pays améliore son degré de conformité aux dispositions examinées.

---

<sup>1</sup> La Croatie a ratifié la Convention pénale sur la corruption le 8 novembre 2000. En ce qui concerne la Croatie, la Convention est entrée en vigueur le 1er juillet 2002.

## II. THÈME I – PRODUITS DE LA CORRUPTION

### a. Description de la situation

#### Confiscation et autres mesures de privation des instruments et produits du crime

5. Le régime général de la confiscation est défini à l'article 82 du Code pénal et aux articles 463 à 471 du Code de procédure pénale. La confiscation est considérée comme une mesure pénale sui generis. Elle a un caractère obligatoire et, en principe, ne peut être prononcée que par une juridiction lors de la condamnation de l'auteur de l'infraction (personne physique ou morale). Les autorités croates ont indiqué que la confiscation *in rem* est possible en vertu de l'article 463 (1) du Code de procédure pénale qui permet la confiscation dans le cas où la procédure pénale n'aboutit pas à une condamnation s'il existe des raisons liées 1) à la sécurité publique ou 2) à la protection de l'honneur et de la dignité des citoyens. En outre, en accord avec l'article 468 du Code de procédure pénale, le tribunal peut ordonner la confiscation de l'avantage pécuniaire même dans le cas où la condamnation de l'auteur de l'infraction n'est pas possible (notamment dans le cas où l'auteur du délit ne peut être identifié, lorsque la procédure pénale doit être suspendue, etc.).
6. La confiscation est applicable aux produits (« avantage pécuniaire ») et instruments d'une infraction pénale. La confiscation des produits du crime couvre tout ce que l'auteur de l'infraction a obtenu au moyen de l'infraction. En principe, les frais engagés pour obtenir les produits du crime ne peuvent être déduits. La confiscation de la valeur est possible en vertu de l'article 82(2) du Code pénal. Il n'y a pas de critères juridiques permettant d'estimer l'avantage financier exact, mais celui-ci est déterminé dans la pratique par le tribunal sur la base de la valeur des biens au moment où l'infraction a été commise. Si une estimation précise entraîne des difficultés indues ou des délais considérables, le tribunal pourra fixer le montant de l'avantage financier à sa propre discrétion (article 466, Code de procédure pénale).
7. L'avantage pécuniaire soumis à confiscation peut être réclamé à un tiers si les biens n'ont pas été acquis de bonne foi.
8. La charge de la preuve aux fins de la confiscation ne peut être inversée. En vertu de l'article 50(1) de la Loi sur le Bureau de la prévention de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK), « *le tribunal ordonne, sur proposition de l'USKOK, la mesure de sécurité de saisie des ressources, produits ou biens résultant de l'infraction pénale* ». Pour ordonner la saisie, le procureur doit prouver qu'il y a des raisons de soupçonner que les instruments ou/et produits concernés résultent directement ou indirectement de la commission de l'infraction pénale. Le suspect doit ensuite indiquer leur origine légitime (article 52(3) de la loi sur l'USKOK).
9. En règle générale, les biens confisqués reviennent à l'Etat. En vertu de l'article 82(4), (5) et (6) du Code pénal, il est possible de satisfaire aux demandes correspondant au dommage causé à une personne qui a exercé ses droits civils au moment opportun.

#### Mesures provisoires : saisie et saisie conservatoire

10. La saisie en tant que mesure de sécurité provisoire est prévue aux articles 218 à 221 du Code de procédure pénale. Le tribunal compétent peut ordonner la saisie des objets considérés raisonnablement comme étant importants pour une enquête pénale, pris à un tiers par un acte criminel, ou soumis à une confiscation ultérieure dès le début de la procédure pénale. Par ailleurs, l'USKOK est habilité à déposer une demande de saisie d'office pour les infractions de

corruption qui relèvent de sa compétence<sup>2</sup> ; l'ordonnance de saisie doit être délivrée dans un délai de 12 heures (article 51(2) de la loi sur l'USKOK). En outre, en vertu de l'article 218(8) du Code de procédure pénale, la police est également habilitée à saisir des biens dans le cadre de recherches à propos d'infractions pénales ou d'enquêtes urgentes. Le refus de restituer les biens requis par une ordonnance de saisie est passible d'amendes pouvant aller jusqu'à 20.000 kunas (2.750 euros) et, dans le cas d'un refus persistant, d'une peine d'emprisonnement jusqu'à ce que les biens soient restitués à la juridiction compétente et n'excédant pas une durée d'un mois (article 218(2)).

11. Il existe des règles détaillées concernant la gestion des biens saisis (articles 219(6) et 220, Code de procédure pénale). Les ressources financières et les espèces sont déposées sur un compte spécial productif d'intérêts, alors que les biens meubles saisis sont conservés par le tribunal qui tient un registre de ceux-ci.
12. Le recours à la saisie est envisagé dans le cadre de l'enquête pénale portant sur le crime spécifique. L'USKOK est habilité à engager des enquêtes spécifiques destinées à identifier, repérer et geler les produits du crime lorsque des infractions de corruption potentielles et des indications de crime organisé sont détectées (articles 21c et 21d de la loi sur l'USKOK). Les techniques spéciales d'enquête sont détaillées à l'article 180 du Code de procédure pénale. Elles ne peuvent être ordonnées que par le juge d'instruction. D'autres techniques sont prévues à l'article 41 de la Loi sur l'USKOK (par exemple, la conclusion de transactions juridiques fictives).
13. Le juge d'instruction est habilité à demander à une banque de fournir des informations sur la situation financière de l'auteur de l'infraction ou de la personne soumise à la procédure de confiscation d'avantages pécuniaires. Une telle demande peut être faite même avant le début de la procédure pénale si l'on soupçonne que l'argent a été obtenu par un trafic illégal de stupéfiants ou via un groupe criminel organisé (article 219(3), Code de procédure pénale). Le tribunal peut également ordonner la suspension temporaire d'une transaction financière (article 219(5), Code de procédure pénale).

### Statistiques

14. Conformément aux données recueillies par le parquet, la confiscation dans le cas d'infractions pénales contre des biens (articles 216-236 du Code pénal), de transactions commerciales illicites (articles 292-293 du Code pénal) et d'abus d'autorité officielle (article 317 du Code pénal) a été ordonnée comme suit :

<b>2001</b>	281
<b>2002</b>	564
<b>2003</b>	537
<b>Total</b>	1382

Pendant la visite, l'USKOK a fourni des statistiques pour les trois dernières années : la saisie a été ordonnée dans 22 affaires de corruption passive et active (articles 347 et 348 du Code pénal, respectivement) ; la confiscation a été ordonnée dans deux affaires de corruption passive.

---

<sup>2</sup> En vertu de l'article 21 de la Loi sur le Bureau de la prévention de la corruption et de la criminalité organisée, l'USKOK a compétence en ce qui concerne les délits suivants liés à la corruption : corruption active et passive (articles 347, 348, 294a et 294b du Code pénal), trafic d'influence (article 343 du Code pénal), abus de pouvoir dans l'exercice des fonctions gouvernementales (article 338 du Code pénal), blanchiment de capitaux lié à l'infraction principale de corruption et blanchiment de capitaux commis par une personne appartenant à une organisation criminelle (article 279(3) du Code pénal).

## Blanchiment de capitaux

15. Le blanchiment de capitaux a été érigé en infraction pénale distincte à l'article 279 du Code pénal. Cela suit une approche dite « toute infraction » ; dès lors, toute infraction de corruption peut être une infraction principale au regard du blanchiment de capitaux, même si elle est commise à l'étranger. Conformément aux articles 279(5) et 16(2) et (3) du Code pénal, les infractions principales qui sont commises intentionnellement ou par négligence dans un pays étranger mais ne constituent pas une infraction dans le pays tiers concerné, sont toujours passibles de peine en Croatie sur approbation du parquet et conformément aux principes généraux du droit.
16. La Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux établit une liste des institutions chargées de détecter et par la suite de notifier toute transaction qui peut raisonnablement être considérée comme constituant du blanchiment de capitaux ; il s'agit notamment des banques, fonds d'investissement et sociétés de conservation de titres, fonds de pension et sociétés chargées de la gestion des fonds de pension, l'Agence financière, les Postes croates, le Fonds de privatisation croate, les compagnies d'assurance, bourses de valeurs, bureaux de change agréés, caisses de crédit municipal, sociétés de jeu ainsi que toutes autres personnes morales habilitées à effectuer des transactions financières, etc. (article 2). Les avocats, conseillers juridiques, notaires, commissaires aux comptes, experts comptables et conseillers fiscaux sont eux aussi tenus de signaler toute transaction suspecte (STR), à l'exception des avocats qui représentent leurs clients dans le cadre de procédures administratives ou judiciaires (article 9a).
17. Le Département de lutte contre le blanchiment de capitaux (AMLD) au sein du ministère des Finances est le service des renseignements financiers (SRF) ; il recueille et analyse les STR et informe par la suite le ministère public, l'USKOK (dans le cas d'infractions principales liées à la corruption), et/ou le ministère de l'Intérieur en cas de suspicions fondées. Bien que l'AMLD ne soit pas habilité à mener des enquêtes, il peut suspendre l'exécution de la STR pendant une durée maximale de 72 heures. Enfin, le procureur général peut demander au juge d'instruction d'ordonner la saisie des comptes s'il existe des raisons sérieuses de soupçonner qu'il y a eu blanchiment de capitaux.
18. Jusqu'ici, l'AMLD a signalé à l'USKOK cinq affaires liées à l'infraction principale de corruption. Selon les informations recueillies par l'USKOK, aucune condamnation n'a été prononcée à ce jour en ce qui concerne l'infraction principale de corruption ; deux affaires faisaient l'objet d'une enquête au moment de la visite d'évaluation.

## Entraide judiciaire : mesures provisoires et confiscation

19. La coopération judiciaire concernant les mesures provisoires et la confiscation est soumise aux mêmes règles que l'entraide judiciaire dans les affaires pénales en général ; ainsi, elle est fondée sur les conventions internationales<sup>3</sup> et bilatérales et sur la Loi sur l'entraide judiciaire (MLA), entrée en vigueur le 1er juillet 2005. En vertu de la MLA, le ministère de la Justice est, en principe, l'autorité centrale chargée de coordonner les demandes d'entraide judiciaire ; un service spécifique a été créé à cet effet. Dans les cas urgents et sous réserve de réciprocité, le ministère de la Justice peut transmettre/recevoir des demandes par l'intermédiaire d'Interpol, alors que l'on peut avoir recours aux canaux diplomatiques en l'absence de traités

---

<sup>3</sup> La Croatie a ratifié la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE 30) de 1959 et son Protocole additionnel (STE 99), la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE 141) de 1990 et enfin la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et ses Protocoles.

internationaux. Aucune demande de confiscation/saisie n'a été faite/reçue à propos d'infractions de corruption.

**b. Analyse**

20. La Croatie a mis en place un cadre juridique complet concernant à la fois la confiscation et la saisie des produits et instruments du crime qui est entièrement applicable aux affaires de corruption. La confiscation des produits du crime est obligatoire, la confiscation *in rem* et la confiscation en valeur sont possibles et les biens peuvent être confisqués à un tiers (y compris une personne morale) s'ils n'ont pas été acquis de bonne foi. Selon les autorités chargées de l'application des lois rencontrées par l'EEG, la notion de bonne foi est interprétée de façon restrictive.
21. Malgré le cadre juridique complet concernant la confiscation, l'analyse des statistiques disponibles donne à penser que si les professionnels ont recours à l'ensemble des mesures prévues par la législation croate pour permettre la saisie des produits de la corruption, la confiscation se produit rarement dans la pratique (deux cas au cours des trois dernières années). L'EEG a évoqué ces problèmes avec des représentants du ministère public, qui ont insisté sur la difficulté d'apporter la preuve du caractère illicite des produits indirects du crime. De plus, le fait qu'il n'y ait aucune disposition prévoyant la possibilité du renversement ou de la réduction de la charge de la preuve en ce qui concerne la confiscation, peut constituer un obstacle sérieux pour l'application des mesures de confiscation. Enfin, et par rapport à certains défis rencontrés à propos de la mise en œuvre efficace des dispositions relatives à la confiscation, l'EEG a également été informée que des discussions étaient actuellement en cours en vue de l'adoption de la confiscation élargie autorisant la confiscation – totale ou partielle – des biens détenus par l'auteur d'un délit. Au vu de ce qui précède, et bien qu'il soit obligatoire en droit croate de priver les bénéficiaires des produits de leur crime, et même sans condamnation de l'auteur de l'infraction (confiscation *in rem*), l'EEG a noté que la confiscation des produits et instruments du crime n'était pas largement utilisée dans la pratique. Par conséquent, dans l'optique de développer la pratique de la confiscation, **l'EEG recommande de réexaminer l'application des dispositions existantes en matière de confiscation des produits de la corruption et, le cas échéant, de continuer à dispenser une formation appropriée aux autorités chargées de l'application de la loi en la matière.**
22. En ce qui concerne la saisie des produits du crime, l'EEG considère que la Croatie dispose des moyens juridiques appropriés pour engager des poursuites pénales. L'EEG n'a pas constaté l'existence de contraintes indues concernant la grande variété de techniques d'enquête prévues par la Loi sur le Bureau de la prévention de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK).
23. Les affaires de corruption sont pour la plupart traitées par l'USKOK. L'USKOK a notamment été doté, depuis 2001, de fonctions de renseignement, enquête, poursuites et prévention en matière de corruption active et passive dans le secteur public, trafic d'influence, abus de pouvoir dans l'exercice de fonctions gouvernementales, blanchiment de capitaux lié à l'infraction principale de corruption et blanchiment de capitaux commis par un membre d'une organisation criminelle. En outre, le champ d'activité de l'USKOK a été élargi en mars 2005 pour couvrir également les affaires de corruption active et passive dans le secteur privé (articles 294a et 294b du Code pénal). L'EEG a toutefois noté que certaines infractions, bien que répertoriées en tant qu'infractions de corruption, conformément à la classification interne de la police et au Programme national de lutte contre la corruption, ne relèvent pas de la compétence de l'USKOK (p.ex. l'abus de pouvoir et d'autorité officielle, la conclusion d'un contrat préjudiciable, la révélation d'un secret officiel, la divulgation et obtention non autorisée d'un secret professionnel,

etc.). Actuellement, ce type d'infractions liées à la corruption ne pourraient pas bénéficier de certaines mesures privilégiées prévues par la loi sur l'USKOK (notamment le régime spécial de blocage des produits du crime aux fins de leur confiscation future, les demandes de mesures conservatoires avant que la procédure pénale ne soit officiellement engagée, le recours à des techniques spéciales d'enquêtes, etc.). *L'EEG fait observer que les dispositions de la loi sur le Bureau de la prévention de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK) relatives à la confiscation et la saisie des produits du crime doivent être élargies à toutes les infractions liées à la corruption couvertes par le Programme national de lutte contre la corruption. En outre, des mesures doivent être prises pour garantir un échange régulier d'informations et de compétences entre les procureurs enquêtant sur les délits de corruption qui ne sont pas couverts par l'USKOK et les procureurs spécialisés de l'USKOK.*

24. S'agissant des ressources humaines et techniques attribuées à l'USKOK, celles-ci représentaient, en avril 2005, 22 membres permanents dont 13 procureurs. Au moment de la visite, un projet EC CARDS avait été mis sur pied pour améliorer les capacités humaines et techniques de l'USKOK (1) via la fourniture d'équipements informatiques et de logiciels pour créer une base de données nationale centralisée destinée à l'échange d'informations sur le crime organisé aux niveaux national et international et (2) en renforçant les compétences de ses membres par l'intermédiaire d'un programme de formation systématique. Quant aux statistiques communiquées, quelque 120 cas de corruption sont signalés à l'USKOK chaque année, dont la moitié environ sont considérés comme suffisamment fondés pour justifier des enquêtes ultérieures.
25. Les enquêtes financières revêtent une importance particulière dans les affaires de corruption, aussi bien en ce qui concerne la détection que la confiscation. L'EEG estime que le succès des enquêtes financières dépend en grande partie de la coopération systématique et professionnelle des autorités chargées de l'application des lois avec les institutions financières, les autorités fiscales et de contrôle des comptes ainsi que les bureaux d'enregistrement, afin d'identifier efficacement des informations importantes relatives au revenu et au patrimoine, les déclarations fiscales, etc. Bien que la législation croate fournisse en général une base de coopération inter-institutionnelle satisfaisante, l'EEG note que les organes gouvernementaux soumis à l'obligation légale de signaler des suspicions de corruption à l'USKOK et de réagir rapidement à ses demandes ne le font pas tous dans la pratique. Dans ce contexte, l'EEG se félicite des initiatives prises par le Département de lutte contre le blanchiment de capitaux (AML) et l'USKOK visant à structurer leur coopération au moyen d'un Rapport d'entente, en cours de rédaction au moment de la visite. Cet exemple pourrait être repris pour d'autres institutions afin de renforcer leur coopération mutuelle. En outre, des directives et une formation sur la façon de dépister les actifs d'auteurs d'infractions pourraient être particulièrement utiles pour les autorités chargées des enquêtes (policiers, procureurs et juges d'instruction). C'est pourquoi **l'EEG recommande qu'une coopération s'établisse de façon régulière et à des niveaux appropriés entre le Bureau de la prévention de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK) et les organes qui ont pour tâche spécifique de détecter les délits de corruption ; et que des directives et une formation appropriée soient élaborées à l'intention de la police, des procureurs et des juges d'instruction en ce qui concerne la façon de dépister les actifs d'auteurs d'infractions.**
26. L'EEG se félicite du récent amendement de la Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux, qui élargit les catégories d'institutions ayant obligation de signaler toute transaction inhabituelle

ou suspecte<sup>4</sup>. Selon les informations communiquées à l'EEG, en 2004 l'AMLD a analysé 1227 des 14.000 STR reçues, signalé 247 de celles-ci aux organes d'enquête compétents et ordonné la suspension temporaire de STR dans 15 affaires pour un montant total de 5.630.000 euros. L'EEG reconnaît la qualité du travail effectué à ce jour par l'AMLD et les efforts faits par son personnel pour coordonner son action avec les institutions chargées des enquêtes à l'échelle nationale et internationale ; toutefois, il note qu'il n'existe aucun mécanisme en place pour fournir en retour des informations sur la suite donnée aux cas signalés.

27. En ce qui concerne les demandes d'entraide judiciaire, l'EEG note avec satisfaction que la Croatie est partie contractante à toutes les conventions internationales en la matière dans le domaine du droit pénal. La Croatie a signé des accords bilatéraux avec l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, «l'ex-république yougoslave de Macédoine», la Roumanie et la Serbie-Monténégro afin d'accroître l'efficacité des données et l'échange de bonnes pratiques au premier stade des enquêtes menées conjointement. En outre, la Loi sur l'entraide judiciaire (MLA) récemment adoptée (elle n'était pas encore entrée en vigueur au moment de la visite) régit le système applicable aux demandes d'aide judiciaire internationale concernant la confiscation et les mesures provisoires à propos des profits retirés de la criminalité (y compris la corruption). Enfin, les contacts directs entre les autorités chargées d'assurer le respect des lois sont encouragés (notamment par l'intermédiaire du Département pour la coopération internationale et les enquêtes conjointes de l'USKOK nouvellement créé, l'AMLD, la police). La Croatie est par conséquent, en principe, à même de tirer profit de la coopération internationale en matière pénale et d'y contribuer efficacement. Toutefois, lors de la visite d'évaluation, l'EEG a noté que les autorités croates n'avaient pas eu recours à la confiscation/des mesures provisoires dans le domaine de l'entraide judiciaire. Le ministère de la Justice est apparu comme étant parfaitement au courant de la situation et a mis au point une série de mesures, accompagnées d'objectifs et de délais, afin de renforcer la mise en oeuvre du cadre juridique de l'entraide judiciaire. L'EEG espère que les mesures envisagées pour la mise en oeuvre, conjuguées avec le cadre juridique complet existant, institueront une coopération internationale efficace en matière de confiscation et de mesures provisoires s'agissant des délits de corruption.

### **III. THÈME II – ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION**

#### **a. Description de la situation**

##### Définitions et cadre juridique

28. L'article 116 de la Constitution croate emploie l'expression « administration de l'Etat » et soumet sa structure et son fonctionnement à la prééminence du droit. Il prévoit également la possibilité de confier certaines tâches de l'administration centrale aux collectivités locales, régionales et autres personnes morales investies de l'autorité publique. La portée et les principes de fonctionnement de l'administration publique figurent dans la Constitution, la Loi relative aux fonctionnaires et employés, la loi sur les employés dans les collectivités locales et le Code

---

<sup>4</sup> La Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux a été amendée le 1er janvier 2004. L'amendement a élargi l'obligation de signaler des cas de transactions suspectes à plusieurs institutions et professions :

- les personnes morales ayant des filiales ou un intérêt majoritaire dans des institutions financières situées dans des pays étrangers n'appliquant pas les normes en matière de prévention du blanchiment de capitaux ;
- les avocats, cabinets juridiques et notaires, cabinets d'audit, commissaires aux comptes agréés et personnes physiques et morales exerçant dans le domaine de la comptabilité ou fournissant des conseils en matière fiscale.

général de procédure administrative. Il y a au total 65.000 fonctionnaires et employés publics en Croatie.<sup>5</sup>

### Politique anti-corruption

29. Un Programme national de lutte contre la corruption accompagné d'un Plan d'action couvrant la période 2003-2007 a été adopté en avril 2002, mais son efficacité n'a pas encore été évaluée. Une nouvelle stratégie de lutte contre la corruption doit être adoptée en 2005. Le gouvernement croate projette également de créer un nouvel organe de lutte contre la corruption qui sera chargé de la mise en oeuvre de la stratégie nationale ainsi que d'autres mesures préventives.

### Transparence

30. Depuis les années 80, la Croatie a promulgué des lois exigeant de conserver et d'archiver les documents publics afin que les informations gouvernementales ne soient ni perdues ni détruites. Le pays a également récemment promulgué la Loi sur le droit d'accès à l'information et la Réglementation sur la structure, le contenu et la manière de tenir le registre officiel de demandes de renseignements relative au droit des personnes physiques et morales à demander un accès à l'information. La loi susmentionnée prévoit que les autorités publiques révèlent certains types d'informations sans attendre qu'une demande soit formulée (article 21), et qu'elles informent le public de l'ordre du jour, la date et le lieu de certaines réunions en précisant si ces réunions sont ouvertes au public, et des procédures à suivre en cas de participation (article 22 de la Loi sur le droit d'accès à l'information). Il y a un droit d'appel en cas de refus d'accès à l'information.
31. Conformément aux Règles de procédure du gouvernement croate, l'administration publique prépare des propositions et opinions juridiques et politiques qui seront ensuite développées par le gouvernement sur la base de consultations ciblées avec les organismes professionnels (article 27(5) des Règles de procédure du gouvernement).

### Contrôle de l'administration publique

32. Si le grand public ou les personnes privées souhaitent faire appel d'une décision administrative, ils peuvent entamer une procédure administrative auprès d'un organe administratif dit de « deuxième instance », et, s'ils ne sont toujours pas satisfaits des décisions prises par l'organe administratif concerné, peuvent porter l'affaire devant les tribunaux conformément aux règles établies par le Code général de procédure administrative. En outre, il est possible de contester la décision des juges devant la Cour suprême (si le pourvoir en appel est autorisé).
33. Le Médiateur n'est pas directement compétent en matière de prévention et de détection d'actes de corruption, mais est chargé de protéger les droits des citoyens en cas de mauvaise gestion des actes accomplis par l'administration de l'Etat ou tout autre organe investi de l'autorité publique. Dans ce contexte, le médiateur émet des recommandations à l'adresse des autorités publiques concernées ; le non-respect de ces recommandations est immédiatement signalé par le médiateur au parlement et au public en général.

---

<sup>5</sup> En Croatie, il y a trois types d'agents publics : les fonctionnaires et employés, et les « hauts responsables » (en général élus ou nommés aux plus hautes fonctions et qui font l'objet de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique). L'article 2 de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique énumère les catégories de responsables liés par ses dispositions, à savoir les président et vice-président du parlement croate, le président et les membres du gouvernement croate, le commissaire général aux comptes et ses adjoints, etc.

34. Le Commissariat aux comptes est un organisme indépendant qui n'est responsable que devant le Parlement. Il est chargé de contrôler l'utilisation des finances de l'Etat et celles des collectivités locales. Il examine si les ressources publiques ont été utilisées à bon escient au moyen de contrôles financiers (qui évaluent l'état des dépenses et des comptes publics) et de contrôles de performance (pour vérifier si l'activité publique est menée de façon efficace et économique). Enfin, il remet au parlement un rapport annuel qui est publié et peut également être consulté sur Internet.

#### Recrutement, carrière et mesures préventives

35. Les conditions générales relatives à la sélection et au recrutement des agents publics sont les suivantes : être âgé de 18 ans minimum, avoir la nationalité croate et disposer d'une expérience professionnelle adéquate pour le poste à pourvoir. L'examen du casier judiciaire n'a pas lieu pendant la phase de recrutement, mais les agents publics sont tenus de certifier qu'ils ne font pas l'objet d'une procédure pénale en cours avant d'entrer en fonction. En général, le recrutement est organisé par concours ; toutefois, la Loi relative aux fonctionnaires et employés prévoit certaines exceptions à cette règle qui s'appliquent aux contrats temporaires ainsi qu'aux emplois dans les collectivités locales/régionales et autres personnes morales dotées de l'autorité publique comme l'Institut de santé publique, l'Agence nationale pour l'emploi, le Bureau croate de statistiques, etc.
36. Il n'existe aucune disposition générale prévoyant la rotation systématique du personnel dans l'administration publique.
37. Il n'existe pas non plus de lois spécifiques qui empêchent les agents publics de passer dans le secteur privé, ni de lois leur interdisant d'utiliser abusivement les informations gouvernementales obtenues pendant qu'ils étaient fonctionnaires de l'Etat ou les fonctions qu'ils occupaient précédemment.

#### Formation

38. Il n'y a aucune obligation juridique à assurer une formation régulière des agents publics aux principes fondamentaux, à l'éthique et à la lutte contre la corruption, etc. Toutefois, les autorités croates ont déclaré qu'une formation générale et des séminaires d'information sur l'éthique dans la fonction publique sont organisés dans la pratique. Une stratégie en matière d'enseignement et de formation des fonctionnaires a été préparée en octobre 2004 ; une formation systématique, comprenant des chapitres spécifiques sur la corruption, devait démarrer prochainement.<sup>6</sup>

#### Règles de conduite/code de déontologie

39. Il n'y a pas de code général de conduite pour les agents de la fonction publique, même si certaines catégories d'entre eux (notamment les fonctionnaires du commissariat aux comptes et du parquet) ont adopté leur propre code de déontologie. La Loi relative aux fonctionnaires et employés et la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique contiennent certaines dispositions relatives à la conduite.

---

<sup>6</sup> L'EEG a été informée après sa visite que le Centre de formation avait commencé à fonctionner en juin 2005.

## Conflits d'intérêts

40. La Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique a pour objet de garantir que les intérêts financiers ou autres ou les actes des « hauts responsables » ne compromettent pas l'exercice de leurs fonctions. Plus particulièrement, ils sont tenus de signaler à la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts leurs biens ainsi que ceux de leurs plus proches parents (conjoint et enfants) 30 jours après leur entrée en fonction et lorsqu'ils quittent le service public. En outre, ils ne sont pas autorisés à recevoir de cadeaux ou promesses de cadeaux d'une certaine valeur ni aucune rémunération supplémentaire autre que leur salaire régulier. D'autres mesures destinées à prévenir les conflits d'intérêts consistent en des limites à l'exercice d'activités comportant des missions de conseil et de supervision pour le secteur privé ainsi que le signalement obligatoire de toute situation qui pourrait donner lieu à un éventuel conflit d'intérêts. La Commission pour la résolution des conflits d'intérêts a un rôle à la fois préventif et répressif, fournit des conseils à propos d'éventuels conflits d'intérêts, supervise la mise en oeuvre des obligations figurant dans la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique, enquête sur les affaires liées à des conflits d'intérêts et impose des sanctions. La Commission a l'obligation de présenter chaque année au parlement un rapport sur son activité et de fournir certaines informations au public en réponse à des demandes individuelles (notamment des informations sur les déclarations de patrimoine, rapports sur des cadeaux ou appartenance à des sociétés).
41. Le non-respect des obligations contenues dans la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique peut donner lieu à des sanctions sous la forme de retenues sur salaire, avertissements ou publication aux frais de « l'haut responsable » de sanctions disciplinaires.

## Cadeaux

42. En principe, les agents publics ne sont pas autorisés à accepter de cadeaux ou promesses de cadeaux dans le cadre de leurs fonctions. L'acceptation d'argent, valeurs boursières (actions, obligations, etc.) ou métaux précieux est rigoureusement interdite. En outre, la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique prévoit que les « hauts responsables » sont autorisés à conserver les cadeaux dont la valeur ne dépasse pas le montant d'un tiers du salaire mensuel moyen payé en Croatie (environ 600 euros) l'année précédente ; tout cadeau dépassant le seuil indiqué ci-dessus doit être signalé à la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts et devient immédiatement propriété de l'Etat. L'acceptation illégale de cadeaux peut donner lieu à des sanctions consistant en des retenues sur salaires, avertissements ou publication aux frais de « l'haut responsable » de sanctions disciplinaires.

## Obligation de signaler les cas de corruption

43. Les agents publics ne sont pas soumis à l'obligation de signaler les actes de corruption. Néanmoins, certaines dispositions générales du Code pénal (article 300) et du Code de procédure pénale (articles 171-173) prévoient que les citoyens et les agents publics doivent signaler les suspicions de comportement criminel ; faute de quoi, ils peuvent être passibles d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée de trois ans maximum. Conformément à l'article 300(3) du Code pénal, des exceptions à l'obligation susmentionnée peuvent s'appliquer à certains proches parents de l'auteur de l'infraction et à certaines professions (p. ex. les avocats et notaires). Les agents de la fonction publique sont soumis aux principes généraux de loyauté et d'obéissance vis-à-vis de leurs supérieurs hiérarchiques ; toutefois, en vertu de l'article 26 de la Loi relative aux fonctionnaires et employés, un fonctionnaire ou employé est « autorisé » à déposer une plainte par écrit à son supérieur s'il/elle considère que l'ordre est illégal ou s'il/elle

considère que l'exécution de l'ordre peut causer de graves préjudices. En outre, un fonctionnaire ou employé « doit » et « est autorisé » à ne pas exécuter l'ordre d'un supérieur s'il risque d'entraîner la commission d'une infraction pénale.

44. Il n'existe aucune disposition juridique destinée à garantir la confidentialité et la protection des agents publics qui signalent des cas de corruption.

#### Procédure disciplinaire

45. La Loi relative aux fonctionnaires et employés régleme les procédures disciplinaires. Dans le cas de violation grave des fonctions officielles, une Cour de représentants de l'Etat "diligente la procédure ; des recours contre la décision finale de ce tribunal sont possibles devant une Haute cour de représentants de l'Etat.<sup>7</sup> S'agissant de violations moins graves, l'enquête est confiée à un supérieur hiérarchique. Par ailleurs, la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts est habilitée à mener des enquêtes disciplinaires à la demande d'un « haut responsable », à la suite d'un rapport anonyme ou de sa propre initiative. La Commission établit des faits significatifs (y compris dans le cas de suspicions de corruption) à travers sa propre enquête et en étroite coopération avec d'autres organes publics. Les agents publics peuvent faire appel de décisions relatives à l'imposition de peines officielles devant le Tribunal administratif. Des procédures disciplinaires et pénales peuvent se dérouler parallèlement.

#### **b. Analyse**

46. Dans le cadre de la réforme de l'organisation, du fonctionnement et du processus de prise de décision de l'administration publique, l'EEG a noté que le gouvernement indiquait dans son Programme du gouvernement pour la période 2003-2007 qu'il envisagerait et proposerait une nouvelle organisation de l'administration publique. L'EEG a également noté que la Croatie projetait de développer une nouvelle stratégie anti-corruption devant remplacer le Programme national de lutte contre la corruption de 2002 et son Plan d'action. Des entretiens avec des responsables ont laissé entendre que ce dernier n'avait pas été totalement mis en oeuvre et la Croatie reconnaît à présent que des mesures répressives ne sont pas suffisantes pour un programme anti-corruption pleinement développé. La nouvelle stratégie comporterait des mesures préventives en conformité avec les dispositions de la nouvelle Convention des Nations Unies contre la corruption. Lors de la visite d'évaluation, l'EEG a constaté qu'un certain nombre de programmes qui faisaient l'objet de son examen avaient déjà été ciblés par le gouvernement comme nécessitant un changement. Toutefois, l'EEG a constaté en général que les mécanismes d'évaluation de l'efficacité des systèmes existants n'étaient pas aussi développés qu'on aurait pu l'attendre et qu'il était à espérer que ces évaluations aient lieu avant l'instauration d'une nouvelle organisation de l'administration publique et d'une nouvelle stratégie anti-corruption ainsi que de leurs programmes associés.
47. A l'exception d'un maire, l'EEG n'a rencontré durant sa visite que des agents publics représentant l'administration centrale de l'Etat. Le processus de décentralisation n'est pas encore achevé en Croatie et des systèmes de transparence, surveillance et obligation de rendre des comptes qui ne sont pas encore très développés au niveau local devront, au fur et à mesure que ce processus se développe, être davantage mis en oeuvre et contrôlés. *L'EEG fait observer que toutes les améliorations des programmes de l'administration publique destinées à satisfaire*

---

<sup>7</sup> Article 40 de la Loi relative aux fonctionnaires et employés : (1) La Cour de représentants de l'Etat est composée d'un Président et six membres, parmi lesquels le Président et au moins un membre doivent être des juges ; (2) la Haute Cour de représentants de l'Etat est composée d'un Président et dix membres, parmi lesquels le Président et au moins deux membres doivent être des juges.

*aux objectifs de transparence, surveillance et obligation de rendre des comptes au niveau central doivent également faire partie des conditions exigées à l'échelon local.*

48. A propos de la transparence du gouvernement, l'EEG a constaté qu'il n'y a pas un seul responsable dans le gouvernement qui ait pour mission d'évaluer l'efficacité de la Loi sur le droit d'accès à l'information et sa mise en oeuvre, bien que le Bureau national de l'administration centrale soit chargé de fournir des orientations aux autorités publiques sur la façon d'appliquer la Loi et soit tenu de rédiger un rapport annuel sur la sélection des informateurs externes par les autorités. Le Bureau national de l'administration centrale n'avait pas le sentiment, toutefois, d'avoir l'autorité juridique pour rechercher auprès des autorités publiques le type d'informations nécessaires afin d'évaluer l'efficacité de la loi ; il n'avait pas non plus connaissance d'études menées par des universitaires ou des ONG. En outre, l'EEG a appris que le Tribunal administratif ne conserve pas d'informations dans des catégories qui pourraient identifier des recours à la suite de refus de demandes d'information, de sorte que cet indicateur essentiel de mise en oeuvre n'était pas disponible pour l'EEG ou le gouvernement. Néanmoins, l'EEG a bien compris, au travers de certains entretiens qu'elle a eus lors de la visite d'évaluation, que les refus d'information étaient plus courants que la loi ne l'autorisait. Enfin, l'EEG n'avait connaissance d'aucun programme de formation destiné aux informateurs ou aux agents des services publics en général concernant l'application de la nouvelle loi. Si la loi contient les dispositions fondamentales, qui contribuent à assurer l'accès aux informations gouvernementales et donc la transparence du gouvernement, la mise en oeuvre et l'application de la loi dans la pratique sont essentielles pour garantir l'efficacité de la lutte contre la corruption et une bonne gouvernance. **L'EEG recommande que l'efficacité des dispositions de la Loi sur le droit d'accès à l'information et leur mise en oeuvre soient évaluées et qu'une formation aux dispositions de la législation soit assurée pour tous les agents chargés des programmes soumis à des demandes d'information.**
49. Outre la Loi sur le droit d'accès à l'information, le mandat du gouvernement pour 2003-2007 indique qu'un projet e-Croatie établira un système devant permettre à chaque citoyen d'utiliser les services de l'administration publique, de communiquer avec les bureaux de cette dernière, et de demander et recevoir une grande variété de documents et informations gouvernementales, tous via Internet. Un Bureau de l'administration centrale pour l'e-Croatie a été créé pour mettre en oeuvre ce programme. Au moment de la visite de l'EEG, le programme n'était pas encore tout à fait installé ; en outre, certains des bureaux administratifs interviewés ont informé l'EEG qu'ils n'avaient pas encore été contactés par le bureau e-Croatie pour coopérer en matière d'interconnectivité. Néanmoins, l'EEG n'a aucune raison de croire que ce programme ne sera pas totalement opérationnel dans des délais raisonnables. De plus, l'EEG encourage le gouvernement à utiliser ce système comme un moyen de faire connaître au public les modalités d'utilisation de la Loi sur le droit d'accès à l'information et salue les efforts du gouvernement qui soutient cet outil supplémentaire permettant de garantir la transparence.
50. En ce qui concerne les processus de prise de décision, comme indiqué dans la partie descriptive du présent rapport, la Croatie a un Code général de procédure administrative qui prévoit l'examen interne puis l'examen par les tribunaux des décisions administratives. Au moment de sa visite, l'EEG a été informée que le gouvernement a décidé de moderniser la dite loi afin d'accélérer certaines procédures et permettre l'utilisation de documents électroniques. En outre, l'EEG a été informée par diverses sources que, si l'examen judiciaire est possible, le retard accumulé par le Tribunal administratif a fait du recours judiciaire un processus très long. L'EEG comprend que le pouvoir judiciaire et les institutions judiciaires sont en cours de réforme et que, en particulier, le Tribunal administratif a récemment tranché à propos de certaines questions relatives à l'engagement du personnel et au lieu de travail ; néanmoins, il faudra encore du

temps avant qu'un processus amélioré, apportant une solution au retard des tribunaux, voie le jour. **L'EEG recommande qu'en même temps qu'elle développe son nouveau Code de procédure administrative, la Croatie envisage expressément de prévoir des solutions de remplacement aux recours devant le Tribunal administratif, telles que d'autres procédures de résolution des différends.**

51. Pour ce qui est du recrutement, de la sélection, des droits et obligations des agents publics du gouvernement central et des collectivités locales, la Croatie dispose actuellement d'une Loi générale relative aux fonctionnaires et employés. En règle générale, la loi définit le mode de sélection des fonctionnaires et employés, le niveau d'études requis, leurs compétences, les différentes catégories professionnelles, leur salaire, leurs droits et obligations. Lors de la visite, l'EEG a été informée par des responsables croates que le gouvernement envisageait d'élaborer une nouvelle loi sur la fonction publique. L'EEG a noté que les fonctionnaires sélectionnés pour occuper des postes avant la promulgation de la loi actuellement en vigueur ont toujours droit à des postes ou à d'autres prestations compensatoires et que les efforts de réorganisation précédents et actuels devaient prendre en compte la constitution actuelle des effectifs. Lors d'une visite effectuée auprès d'un organisme public, ce dernier a indiqué à l'EEG que le nombre excessif de salariés en Croatie était un problème social et politique et que cet organisme en particulier manquait de personnes ayant des diplômes supérieurs et en comptait un trop grand nombre qui n'en avaient pas. Il a ajouté qu'il subissait encore les conséquences du recrutement non sélectif. L'EEG reconnaît que le passage d'un système de sélection d'emplois publics à un système de sélection au mérite nécessitera un certain temps et de l'attention à l'égard de ceux qui en subissent les conséquences néfastes sans avoir commis eux-mêmes aucune faute. Toutefois, le gouvernement devra poursuivre ses efforts de réforme de la fonction publique qui ont pour but d'instituer un fonctionnariat fondé sur le mérite tenant compte de leurs devoirs et obligations de service public ainsi que de leurs droits.
52. L'EEG note que la loi actuelle relative aux fonctionnaires et employés ne comporte aucune exigence de concours pour les postes dans les départements et services des collectivités locales/régionales ou des personnes morales dotées d'une autorité publique. L'EEG a de même été informée que les salaires au niveau local étaient généralement plus élevés que ceux qui sont pratiqués au niveau national. *Avec la décentralisation, l'EEG fait observer qu'en élaborant une nouvelle loi sur la fonction publique, le gouvernement doit sérieusement envisager d'inclure le recours au principe du mérite pour les personnes qui seront embauchées à l'échelon local pour exercer ces fonctions décentralisées.*
53. En outre, la loi actuelle a une autorité générale limitée en ce qui concerne la rotation des fonctionnaires et employés, si nécessaire, afin de lutter contre la corruption. Et, si l'un des obstacles à un emploi dans la fonction publique était d'avoir été reconnu coupable de certains crimes ou condamné à une peine d'emprisonnement de plus de trois ans quel que soit le crime, la réponse au questionnaire d'évaluation du GRECO semble indiquer qu'aucun contrôle de routine n'était effectué avant la nomination. L'EEG a cru comprendre, toutefois, que les crimes qui constituaient des obstacles à la fonction publique étaient peu nombreux. En outre, la loi actuelle interdit le licenciement des fonctionnaires et employés pour faute grave, mais n'excluait pas d'autres types de peine. Enfin, au vu des réponses au questionnaire, les autorités ne considéraient pas que la loi actuelle relative à la fonction publique comportait l'obligation pour les fonctionnaires et employés de signaler des cas de corruption et d'autres crimes. C'est pourquoi **l'EEG recommande d'envisager d'inclure dans toute nouvelle loi sur la fonction publique les outils suivants qui contribueront à lutter contre la corruption : le pouvoir juridique général destiné à mettre en place un système de rotation si nécessaire ; l'obligation de procéder à l'examen des fonctionnaires et employés potentiels quant à des**

**condamnations antérieures; l'obligation de signaler toute suspicion de corruption ou autres crimes ; et une protection contre des représailles pour signalement et, par la suite pour les outils inclus, la mise en place d'un processus permettant d'évaluer l'impartialité, l'efficacité et l'efficience de leur mise en oeuvre.**<sup>8</sup>

54. La Croatie ne dispose d'aucun code général de conduite pour les agents publics, même si certaines institutions ont commencé à élaborer leurs propres règles. Un code de conduite a été recommandé dans le cadre du premier cycle d'évaluation du GRECO et reste encore une recommandation. L'EEG est convaincue que l'élaboration d'un code de conduite général commun exécutoire contribuera également à satisfaire au principe directeur 10 et en particulier, une fois rendu public, à instituer des attentes tant pour les agents de l'Etat que pour les usagers du service public. L'EEG a cru comprendre qu'un code de conduite devait être inclus dans la nouvelle loi sur la fonction publique, mais les responsables interviewés estimaient que les différents services de l'administration n'avaient pas recueilli les informations nécessaires concernant les mesures disciplinaires pour pouvoir distinguer d'éventuelles tendances en matière de types d'infraction dans le cadre des interdictions actuelles. Si ces informations n'étaient pas inscrites dans le processus analytique conduisant à un projet de code, l'EEG espère qu'une telle évaluation sera réalisée avant que le code soit finalisé.
55. L'obligation d'éviter les conflits d'intérêts et autre conduite officielle inappropriée est inscrite du point de vue administratif pour les fonctionnaires et employés dans la Loi relative aux fonctionnaires et employés et, pour les « hauts responsables », dans la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique. Les restrictions de ces deux lois concernent principalement les conflits potentiels tels que les activités extérieures rémunérées, les titres de contrôle, la qualité de membre d'une organisation, les revenus officieux et cadeaux, et interdisent principalement les intérêts, fonctions de direction, rémunérations, activités ou cadeaux. Chaque interdiction a un nombre limité d'exceptions. Notamment, en vertu de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique, les « hauts responsables » sont autorisés à conserver les cadeaux dont la valeur ne dépasse pas le montant d'un tiers du salaire mensuel moyen payé en Croatie. Aucune des deux lois ne contient d'indication précise quant à l'obligation de se retirer d'activités dans lesquelles les intérêts, revenus ou activités ne sont pas interdits, mais qui sont en conflit réel ou apparent avec les activités ou intérêts privés de la personne (ou son conjoint) et les fonctions publiques de la personne. L'EEG est consciente que les dispositions pénales en matière de corruption pourraient être utilisées afin d'instaurer une bonne conduite lorsque les conflits font apparaître un problème d'abus de pouvoir ou de versement de commissions occultes, mais est préoccupée à l'idée que les personnes auxquelles ces dispositions s'appliquent peuvent ignorer qu'il en est ainsi. Ceci est particulièrement vrai lorsque l'exception à l'interdiction d'accepter des cadeaux paraît très souple. **L'EEG recommande que la Croatie réexamine l'exception à l'interdiction d'accepter des cadeaux (dont la valeur ne dépasse pas le montant d'un tiers du salaire mensuel moyen) dans le but de réduire la valeur des cadeaux et la fréquence à laquelle les fonctionnaires, les employés et les « hauts responsables » sont autorisés à les recevoir, afin de les ramener à des niveaux écartant toute suspicion d'acceptation de pots de vin ou d'autres formes d'avantages indus.**
56. L'EEG n'avait connaissance d'aucun programme gouvernemental de formation ou d'enseignement destiné à aider les fonctionnaires, employés et « hauts responsables » à

---

<sup>8</sup> L'EEG a été informée après la visite que la nouvelle Loi relative aux fonctionnaires avait été adoptée et publiée au « Narodne Novine » (Journal officiel) 92/05. Elle entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. La mise en œuvre de cette recommandation et le degré auquel les outils énumérés visant à lutter contre la corruption sont déjà couverts par la nouvelle Loi relative aux fonctionnaires, feront l'objet d'un examen par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité.

comprendre les restrictions qui leur sont imposées par ces lois actuelles, ni d'aucune compilation de ces restrictions disponible pour le public. La formation pour les fonctionnaires et employés a été laissée à la charge de chaque agence, bien qu'il ait été prévu qu'un nouveau centre de formation central pour les fonctionnaires serait opérationnel peu après la visite de l'EEG (cf. note n° 6). Lorsque cela sera fait, des cours destinés à l'ensemble des institutions gouvernementales pourraient être mis en place de façon que tous les fonctionnaires soient mieux à même de comprendre les obligations qui leur incombent en vertu des diverses lois. La Commission pour la résolution des conflits d'intérêts a indiqué à l'EEG qu'elle pourrait éditer quelques brochures à l'intention des « hauts responsables », mais qu'elle ne prévoyait pas d'organiser de programmes de formation ou de séminaires.

57. Par ailleurs, il apparaît également qu'il n'existe aucune coordination entre les autorités chargées de gérer les interdictions de comportement non criminel applicables aux fonctionnaires, employés et « hauts responsables » et le Bureau de la prévention de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK), qui a compétence en matière de délits de corruption pouvant impliquer le même comportement. A titre d'exemple, le fait d'accepter un cadeau ou une offre d'emploi après avoir occupé un poste dans la fonction publique en échange d'un acte officiel pourrait entraîner les sanctions pénales applicables en cas d'abus de pouvoir dans l'exercice de fonctions gouvernementales ou de versement de commissions occultes ainsi que les interdictions contenues dans la Loi relative aux fonctionnaires et employés et dans la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique. Une telle coordination pourrait être réalisée en élaborant des orientations conjointes et/ou en s'assurant que des suspicions de conduite relevant des infractions de corruption du ressort de l'USKOK ont été signalées à ce dernier en temps utile. Enfin, les peines prévues en cas de violation commise par des fonctionnaires, employés et « hauts responsables » en vertu des restrictions juridiques respectives ne semblent pas être suffisamment significatives si la personne quitte la fonction publique avant que la peine lui soit infligée (pas de retenue sur salaire possible). L'EEG considère que l'absence de sanctions adéquates en cas de conduite inappropriée, mais non criminelle, peut accroître le cynisme du public et entamer la confiance que ce dernier a dans le gouvernement. **L'EEG recommande que les autorités concernées élaborent par écrit des orientations publiques en ce qui concerne l'interprétation des interdictions actuelles pour les agents publics et le rapport de ces interdictions avec les dispositions correspondantes relatives à la corruption en matière pénale, et que la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts en fasse de même dans ses brochures d'information.**
58. En vertu de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique, les « hauts responsables » sont tenus de signaler en ce qui les concerne et pour quelques membres de leurs familles certains intérêts financiers, sources de revenu et fonctions de direction en dehors de la fonction publique. Ces informations sont rassemblées par la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts et sont à la disposition du public. Elles doivent être signalées par une personne lorsqu'elle entre dans la fonction publique et lorsqu'elle quitte le poste. Pendant la durée de ses fonctions comme agent de l'Etat, les informations sur des revenus additionnels doivent être signalées dans un délai déterminé. La Commission a indiqué à l'EEG que le but de ces formalités est d'aider à déterminer si les biens ont été acquis de façon contestable. L'EEG pense que cette obligation peut nécessiter que des informations soient communiquées par d'autres organes gouvernementaux comme les autorités fiscales et suggère que tant que le système est encore relativement nouveau, la Commission travaille avec ces autorités pour déterminer les procédures à suivre afin d'obtenir ces informations. *L'EEG constate que les informations communiquées par « l'haut responsable » devraient également être utilisées par la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts de façon préventive afin de contribuer à identifier d'éventuels conflits d'intérêts et conseiller par la suite « l'haut responsable » quant aux*

mesures à prendre pour éviter les conflits. Ces mesures pourraient consister en le refus ou la démission d'un poste extérieur qui est incompatible mais n'est pas interdit.

#### **IV. THÈME III – PERSONNES MORALES ET CORRUPTION**

##### **a. Description de la situation**

###### Définition des personnes morales

59. Les personnes morales sont définies à l'article 89(6) du Code pénal comme toute « société publique ou privée, fonds, institution, organisation politique ou sociale, association de citoyens, entité d'autonomie locale, ainsi que tout autre type de personne morale qui génère régulièrement ou occasionnellement des ressources et en dispose ». En outre, la Loi sur les sociétés de 1993 distingue cinq types d'organisations économiques :

a) Les sociétés à responsabilité limitée (d.o.o.) sont constituées d'une ou plusieurs personnes physiques ou morales qui investissent leurs biens et participent ainsi au capital social convenu précédemment. Le capital de départ minimum ne peut être inférieur à 20.000 kunas (2.730 euros). Les actionnaires ne sont pas personnellement responsables des obligations des sociétés à responsabilité limitée. Les sociétés à responsabilité limitée sont tenues de tenir un registre des actions, constituer un conseil d'administration et convoquer une assemblée générale des actionnaires. Un conseil de surveillance n'est obligatoire que si la loi l'impose pour une activité commerciale particulière, si le capital de départ de la société dépasse 600.000 kunas (82.000 euros) et que la société compte plus de 50 associés, si la société a une direction unique qui gère des sociétés anonymes publiques et privées qui ont un conseil de surveillance obligatoire, ou si la société compte plus de 300 employés. La société à responsabilité limitée est le type de société le plus répandu en Croatie.

b) Les sociétés par actions (d.d.) peuvent être fondées par un ou plusieurs actionnaires. Le capital de départ minimum est de 200.000 kunas (27.322 euros) ; un tiers au moins des contributions en espèces et toutes les contributions en nature doivent être versées au moment de l'enregistrement. Les actionnaires ne sont pas personnellement responsables des obligations de la société. Une société par actions doit avoir un conseil d'administration et un conseil de surveillance, et doit convoquer une assemblée générale des actionnaires.

c) Les sociétés en commandite simple (k.d.) ont pour objectif d'exercer une activité commerciale de façon permanente et sont créées par l'association de deux personnes physiques ou morales ou plus, l'une au moins étant responsable des obligations de la société sur ses biens propres. Il n'y a aucun minimum imposé pour démarrer une activité. La direction de la société est confiée aux associés.

d) Les sociétés en nom collectif (j.t.d.) sont définies et régies comme les sociétés en commandite simples ; toutefois, il n'y a aucune limite quant à la responsabilité des associés en ce qui concerne le capital versé.

e) Les groupements d'intérêt économique (GIU) sont des personnes morales à but non lucratif. Ils peuvent être constitués sans aucun capital et les droits des membres ne peuvent être représentés par des titres négociables. Tous les membres sont responsables des engagements et ont une responsabilité illimitée sur leur patrimoine respectif. Un groupement d'intérêt économique est représenté par un conseil d'administration qui est nommé par les membres du groupe.

Dans les cas prévus par la loi, les sociétés peuvent exercer un certain type d'activité commerciale (p.ex. la banque, l'assurance, activités dans le domaine de l'énergie, etc.) uniquement si une licence spéciale leur a été accordée par une institution publique.

#### Enregistrement et mesures visant à assurer la transparence

60. Les conditions qui régissent la création et l'enregistrement des personnes morales diffèrent selon que ces dernières ont ou non un caractère lucratif ; elles sont prévues par la législation propre à chaque catégorie. Pour toutes les formes de personne morale, il n'existe des conditions requises de nationalité pour leurs fondateurs. Les personnes morales acquièrent une personnalité à la suite de leur enregistrement. Les personnes morales à but lucratif sont enregistrées auprès du tribunal de commerce compétent suivant les règles établies par la Loi sur l'enregistrement auprès des tribunaux ; l'inscription au registre du commerce relève du tribunal d'enregistrement compétent dans la région où la société qui doit être enregistrée est installée. Les délais d'enregistrement de la société ne sont pas définis précisément dans la législation, mais l'article 13(1) de la loi susmentionnée prévoit que l'enregistrement des sociétés est traité selon une « procédure d'urgence ». Dans ce contexte, l'EEG a été officiellement informée qu'une demande serait normalement traitée dans un délai de 15 à 20 jours suivant la remise de tous les documents nécessaires (rapport complet et notarié de l'acte d'association des créateurs de l'entreprise, listes détaillées des créateurs, représentants et membres des conseils d'administration/surveillance, ainsi que les récépissés de tous les paiements en espèces). L'enregistrement au registre du commerce doit être suivi par sa publication ultérieure au Journal officiel (*Narodne Novine*) et dans un autre journal au moins, aux frais du requérant (article 64 de la Loi sur les sociétés). Les informations figurant au registre du commerce sont publiques (article 65 de la Loi sur les sociétés).
61. Outre l'enregistrement auprès des tribunaux mentionné ci-dessus, les sociétés sont également tenues de se faire enregistrer auprès du Bureau national des statistiques, de l'Agence des paiements, des autorités fiscales, des autorités douanières (si l'entreprise a l'intention de commercer avec l'étranger), de la Caisse croate d'assurance vieillesse et de l'Institut croate d'assurance maladie afin de démarrer une activité commerciale.
62. Les personnes morales à but non lucratif sont enregistrées dans leurs registres administratifs respectifs (ex. registre des associations, registre des fondations, registre des communautés religieuses, registre du Conseil pour les minorités nationales, etc.). Le Bureau de l'administration centrale de l'Etat pour l'administration publique tient les registres des personnes morales à but non lucratif.

#### Interdictions professionnelles

63. Il n'y a pas de restrictions pour les personnes morales à détenir des intérêts dans une autre personne morale, ni de restrictions concernant le nombre de comptes qu'une société peut détenir. En vertu de l'article 51 de la Loi sur le travail et de la Loi relative aux fonctionnaires et employés, le simple fait d'engager des poursuites pénales à l'encontre d'une personne exerçant des fonctions dirigeantes dans une personne morale conduit à la destitution de la personne physique concernée.

## Responsabilité des personnes morales

64. La Loi sur la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale établit la responsabilité pénale des personnes morales, qui s'applique également aux infractions liées à la corruption. Plus précisément, « *une personne morale doit être punie pour une infraction pénale commise par une personne responsable si cette infraction constitue une violation de l'une quelconque des obligations de la personne morale ou si la personne morale a obtenu ou aurait dû obtenir un gain illicite pour elle-même ou pour toute/s tierce/s personne/s* » (article 3). Les termes de « *personne responsable* » font référence à « *une personne responsable de l'exploitation de la personne morale ou chargée des tâches qui incombent à la personne morale* ». (article 4). La responsabilité pénale de la société découle principalement de la responsabilité du dirigeant de la personne morale et est fondée sur sa culpabilité (article 5(1)) ; il est toutefois possible, à titre exceptionnel, d'attribuer la responsabilité à une personne morale lorsque la personne responsable ne peut être accusée en raison d'obstacles juridiques ou factuels (article 5(2)).
65. Selon les autorités croates, dans les cas où l'absence de surveillance ou de contrôle par une personne exerçant des fonctions dirigeantes au sein de la personne morale rendrait possible la commission d'infractions de corruption, la responsabilité d'une personne morale peut être établie en vertu des dispositions générales contenues dans l'article 25 du Code pénal concernant les cas « d'omission » de fonctions<sup>9</sup>. En outre, pour les personnes responsables, l'article 337 du Code pénal prévoit l'incrimination du manquement intentionnel à l'exercice des fonctions qui conduit à des avantages pécuniaires et non pécuniaires. L'article 339 du Code pénal prévoit l'incrimination du manquement par négligence à exercer les fonctions de surveillance et de contrôle qui conduit à une violation du droit des tiers ou à un préjudice matériel considérable. Le fait de mettre en cause la responsabilité d'une personne morale n'exclut pas que les auteurs de l'infraction, instigateurs ou complices soient également tenus pour responsables.
66. En principe, la responsabilité d'une personne morale est déterminée dans le cadre des mêmes poursuites que celles qui sont menées contre l'auteur physique de l'infraction et une décision unique est prise (article 23(1) de la Loi sur la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale). Néanmoins, lorsque des obstacles existent à l'égard de la personne physique (par exemple, le décès de la personne concernée), des poursuites contre des personnes morales peuvent tout de même être engagées (article 23(2) de la Loi sur la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale).

## Sanctions

67. La Loi sur la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale (articles 8 à 21) prévoit deux types de sanctions lorsque une personne morale est reconnue responsable pénalement : (i) des peines consistant en des amendes allant de 5.000 kunas (682 euros) à 5.000.000 kunas (682.513 euros), des amendes avec sursis et la dissolution de la personne morale ; (ii) des mesures de sécurité, comprenant les interdictions professionnelles, interdictions s'appliquant aux transactions avec des bénéficiaires du budget national ou des budgets locaux, interdiction d'obtenir des licences, autorisations ou concessions, confiscation et publication du verdict. Conformément aux articles 13(2) et 16(3) de la loi susmentionnée, les administrations

---

<sup>9</sup> Article 25 du Code pénal : (1) Une infraction pénale peut être commise par action ou par omission ; (2) Une infraction pénale est commise par omission lorsque l'auteur de l'infraction, qui est juridiquement tenu de prévenir les conséquences d'une infraction pénale définie par la loi, ne le fait pas, et qu'un tel défaut d'agir équivaut par ses effets et sa signification à la commission de ce type d'infraction par action ; (3) La peine infligée à la personne qui commet une infraction pénale par omission peut être réduite, sauf dans le cas d'une infraction pénale qui ne peut être commise que par omission.

des collectivités locales et régionales, les partis politiques et les syndicats ne peuvent être soumis à des sanctions comportant la dissolution de la personne morale ou des interdictions professionnelles.

68. Aux termes de l'article 38 de la Loi sur la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale, certaines mesures de sécurité (interdictions professionnelles, interdictions sur les transactions avec des bénéficiaires du budget national ou des budgets locaux, interdiction d'obtenir des licences, autorisations ou concessions) décidées par le tribunal doivent être enregistrées dans les registres publics, et notamment le registre des sociétés. Enfin, des mécanismes de sauvegarde sont prévus pour empêcher les sociétés et leurs dirigeants d'échapper aux peines par le biais de faillite, restructuration et nouvelle création d'entreprise (article 7 de la Loi sur la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale).
69. Le parquet a informé l'EEG pendant sa visite sur place que, depuis l'entrée en vigueur, le 24 mars 2004, de la Loi sur la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale, 85 cas d'infractions pénales ont été signalés concernant des personnes morales. Sur ce nombre, 10 poursuites pénales ont été engagées contre des personnes morales, et une condamnation a été prononcée dans une affaire liée à la fraude économique.

#### Déductibilité fiscale et autorités fiscales

70. La déduction de tout paiement illicite au sens du Code pénal (y compris les commissions occultes et autres dépenses liées à des infractions de corruption) n'est pas autorisée en vertu de la législation fiscale actuelle. Toutefois, la législation nationale ne comporte aucune disposition interdisant explicitement la déduction de pots-de-vin ou commissions occultes. En vertu des articles 171, 172 et 173 du Code de procédure pénale, les autorités fiscales sont soumises à l'obligation générale de détecter et de signaler des infractions liées à la corruption. Le non-respect de cette obligation est passible d'amendes ou de peines d'emprisonnement inférieures à 3 ans, conformément à l'article 300 du Code pénal. Les archives fiscales ne sont révélées qu'aux fonctionnaires de l'administration fiscale et aux autres organismes publics sur demande écrite.

#### Règles de comptabilité

71. Toutes les personnes morales ont l'obligation de tenir une comptabilité ou des livres comptables conformément aux dispositions de la Loi sur la taxe à la valeur ajoutée (article 24), la Loi sur la comptabilité (article 6) et le Code général des impôts (article 55). Différents échéanciers sont définis dans les lois précédemment mentionnées en fonction du type de document comptable concerné, pouvant varier d'une période de deux ans minimum à une durée indéfinie et aller jusqu'à la fin de la personne morale (par exemple pour les bulletins de salaire). Il n'y a pas d'exception à l'obligation de tenir et conserver des archives comptables pour les personnes morales.
72. En vertu de l'article 28 de la Loi sur la taxe à la valeur ajoutée et des articles 223, 292, 311, 312 et 344 du Code pénal, l'utilisation de documents ou états comptables contenant des informations fausses ou incomplètes ou des doubles factures est punissable. En outre, la destruction ou dissimulation d'archives ou de livres comptables est passible de peines en vertu des articles 287 et 312 du Code pénal. La violation des obligations susmentionnées est passible de graves sanctions pénales incluant des peines d'emprisonnement allant de trois mois à dix ans si l'auteur de l'infraction est un agent public et qu'un avantage pécuniaire substantiel a été obtenu en commettant l'infraction comptable. D'autres peines, comme les amendes et les interdictions

professionnelles, sont également spécifiées dans la Loi sur la comptabilité (articles 32 à 36), le Code général des impôts (article 171), et la taxe à la valeur ajoutée (article 29).

#### Rôle des comptables, commissaires aux comptes et professions juridiques

73. Les grandes et moyennes sociétés par actions sont soumises chaque année à un audit complet de leurs états financiers, alors que les petites sociétés par actions sont tenues de se soumettre à un contrôle abrégé tous les trois ans ; d'autres types de personnes morales sont tenues de faire contrôler leurs états financiers conformément à leurs règlements/statuts internes respectifs (article 28 de la Loi sur la comptabilité). Les contrôles doivent être effectués par des commissaires aux comptes dûment agréés. Selon les autorités croates, les comptables, commissaires aux comptes et professions juridiques sont soumis à l'obligation générale prévue aux articles 171 et 172 du Code de procédure pénale de signaler des suspicions d'infractions pénales. Le défaut de signalement peut donner lieu à des amendes ou peines d'emprisonnement de 3 ans maximum, en vertu de l'article 300 du Code pénal. En outre, en vertu de l'article 9a de la Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux, les comptables, commissaires aux comptes et professions juridiques ont l'obligation de signaler au Département de lutte contre le blanchiment des capitaux (AMLD) les suspicions de blanchiment de capitaux. En vertu de l'article 18 de la Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et des articles 26 et 28 du règlement d'application de la Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux, le défaut de signalement est passible d'amendes de 10.000 à 100.000 kunas (1.360 à 13.600 euros), et pouvant même aller jusqu'à 300.000 kunas (41.000 euros) si le défaut de signalement porte sur une transaction d'un montant de 1.000.000 kunas (136.101 euros) ou plus.

#### **b. Analyse**

74. La législation croate prévoit une grande variété de personnes morales. Les conditions requises pour la création de personnes morales sont fonction du type de personne morale concerné ; toutefois, toutes les personnes morales sont soumises à l'obligation d'enregistrement. Pour enregistrer une société, il faut tout d'abord qu'un notaire certifie l'exactitude des informations requises pour enregistrer une personne morale spécifique ; ensuite, la juridiction commerciale compétente procède à un nouveau contrôle formel et matériel des informations, y compris l'identité du(des) créateur(s) et le paiement du capital de départ requis. Toutefois, le processus de vérification institué par la Loi sur les sociétés n'oblige pas le tribunal de commerce compétent à effectuer un contrôle préalable du casier judiciaire, y compris les mesures de sécurité imposées aux personnes qui créent une entreprise.<sup>10</sup> En outre, l'EEG a été informée lors de la visite sur place que, en vertu de l'article 38 de la Loi sur la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale, les interdictions d'exercer une activité commerciale prononcées par une juridiction pénale doivent être consignées dans le registre du commerce. Toutefois, aucun mécanisme n'a été mis en place pour informer les juridictions commerciales de ces décisions. C'est pourquoi **l'EEG recommande de faire en sorte que les personnes qui créent des sociétés fassent l'objet d'un examen quant à des mesures de sécurité comprenant des limitations de droits auxquelles elles pourraient être assujetties (par exemple l'interdiction d'exercer une profession, une activité ou une obligation spécifique); et d'établir un système permettant d'informer en temps utile les juridictions commerciales chaque fois**

---

<sup>10</sup> L'article 73 du Code pénal énumère six types de mesures de sécurité : traitement psychiatrique obligatoire; traitement obligatoire contre la toxicomanie; interdiction d'exercer une profession; une activité ou une obligation spécifique; interdiction de conduire un véhicule; expulsion d'étrangers et saisie. L'enregistrement des mesures de sécurité est assuré par le Ministère de la Justice.

**qu'un dirigeant de société a été condamné par un tribunal pénal à une interdiction d'exercer une activité commerciale.**

75. Les informations contenues dans les registres du commerce sont publiques ; toute personne peut demander une copie certifiée conforme des données d'enregistrement, des documents sur la base desquels l'enregistrement a été effectué ainsi que des certificats relatifs au statut d'enregistrement d'une société donnée. En outre, l'EEG a été informée que les données concernant le nom, adresse et activité d'une société qui a été enregistrée pouvaient en principe être consultées sur Internet ; toutefois, les registres tenus par les tribunaux de commerce compétents sont encore, pour la plupart, sur support papier, de sorte qu'un registre centralisé et informatisé n'est pas encore totalement opérationnel dans la pratique. Les diverses procédures pour la création d'entreprises (notamment l'enregistrement auprès des tribunaux ou auprès de l'administration fiscale et des caisses de retraites) et la coexistence de différents registres pour des personnes morales à but lucratif et non lucratif rendent plus complexe l'accès du public aux archives enregistrées. **L'EEG, reconnaissant que l'existence d'un registre des personnes morales transparent et accessible est une mesure essentielle permettant de prévenir l'utilisation de personnes morales afin de dissimuler des infractions de corruption, recommande de prendre les mesures appropriées pour garantir que le droit d'accès du public aux informations sur les personnes morales contenues dans les registres du commerce puisse s'exercer de manière effective.**
76. Le principe de la responsabilité pénale des personnes morales a été introduit par la Loi sur la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale. Celle-ci couvre notamment la corruption active et passive, le trafic d'influence et le blanchiment de capitaux. En l'absence d'expérience pratique concernant l'application de la loi susmentionnée, il est difficile d'évaluer au stade actuel sa conformité à l'article 18 de la Convention pénale sur la corruption. Bien que la Loi sur la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale ne fasse pas expressément référence à des situations où l'absence de surveillance ou de contrôle par une personne physique occupant des fonctions dirigeantes rend l'infraction de corruption possible, il semblerait que de telles situations étaient envisagées par les dispositions générales des articles 25(2), 337 et 339 du Code pénal, ainsi que l'article 4 de la Loi sur la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale (cf. § 74 et 75). L'EEG espère vivement que les dispositions mentionnées ci-dessus s'avèreront être des instruments juridiques appropriés pour satisfaire à l'application pratique de l'article 18 (2) de la Convention pénale sur la corruption.
77. Les sanctions (y compris les mesures de sécurité) prévues par la législation croate semblent être conformes aux exigences énoncées à l'article 19(2) de la Convention pénale sur la corruption. Cela étant dit, l'EEG n'a pu se faire une opinion sur l'efficacité, dans la pratique, des sanctions qui s'appliquent aux personnes morales dans les affaires de corruption, car il n'existe aucune statistique ni expérience pratique disponible.
78. Durant la visite, l'EEG a clairement constaté que les professionnels chargés de lutter contre la corruption en Croatie n'étaient pas suffisamment familiarisés avec les opérations impliquant des personnes morales et que les problèmes d'infractions de corruption commises pour le compte de personnes morales étaient peu pris en compte. L'EEG a identifié un réel besoin de sensibiliser les autorités chargées de la prévention/des enquêtes/des poursuites dans le domaine de la criminalité à la notion de responsabilité des entreprises. Cela suppose qu'un volume important d'informations soit fourni aux autorités susmentionnées et que ces dernières bénéficient d'une formation. **C'est pourquoi l'EEG recommande de mettre en place une formation afin de sensibiliser les fonctionnaires de police, procureurs, juges, inspecteurs des impôts et commissaires aux comptes aux possibilités d'appliquer la Loi sur la responsabilité des**

## **personnes morales en cas d'infraction pénale et aux problèmes de corruption liée à des personnes morales.**

79. Toutes les personnes morales sont tenues de se conformer aux obligations comptables en vigueur. En ce qui concerne le régime fiscal applicable aux éventuelles dépenses liées à la corruption, la législation interne n'interdit pas explicitement la déduction de pots-de-vin ou commissions occultes ; toutefois, d'après les discussions entre l'EEG et les autorités croates, il est généralement entendu que toute tentative de déduire des pots-de-vin ou commissions occultes entraînerait la mise en cause de la responsabilité administrative ou pénale. En outre, le Code général des impôts établit que toutes les dépenses qui font l'objet de procédures d'exonération fiscale doivent être dûment expliquées et justifiées. Cette dernière obligation suppose qu'il existe des supports appropriés qui empêcheraient de dissimuler aisément tous les frais liés à des transactions illicites.
80. En vertu des dispositions générales du Code pénal, les comptables et commissaires aux comptes sont tenus de signaler aux autorités chargées de l'application des lois les suspicions de corruption. Cette obligation est expressément énoncée à l'article 9a de la Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux à propos des transactions suspectes. Le niveau des sanctions pour défaut de signalement (amendes de 1.360 euros à 41.000 euros et peines d'emprisonnement) peut être considéré comme approprié. L'EEG a accueilli favorablement le cadre réglementaire qui oblige les commissaires aux comptes et comptables privés à prévenir et signaler les cas de blanchiment de capitaux dont ils prennent connaissance ; toutefois, l'EEG considère que cette obligation doit être appuyée par une formation appropriée si l'on veut obtenir des résultats dans la pratique. A cet égard, l'EEG a été informée que des commissaires aux comptes et comptables privés ont signalé huit STR au Département de lutte contre le blanchiment des capitaux (AMLD) en 2005 ; aucune ne concernait des infractions liées à la corruption. C'est pourquoi **l'EEG recommande que les autorités croates encouragent les organes représentatifs des comptables et commissaires aux comptes privés à émettre des directives et à dispenser une formation en matière de détection et signalement de cas de corruption.**

## **V. CONCLUSIONS**

81. En Croatie, une législation détaillée relative à la confiscation, saisie et gestion des biens saisis et confisqués existe. Cela étant dit, des directives spécifiques à l'adresse des organes chargés de la mise en oeuvre de ces dispositions et une coopération renforcée entre ces derniers pourraient contribuer à accroître l'efficacité du cadre juridique existant en matière de saisie et confiscation des produits de la corruption. Des efforts notables ont été faits dans l'administration publique pour élaborer des politiques visant à prévenir et lutter contre la corruption : création du Bureau de la prévention de la corruption et de la criminalité organisée en 2001, mise en place d'un Programme national de lutte contre la corruption, réglementation des activités des institutions publiques dans le domaine de l'accès du public à l'information et adoption d'une nouvelle loi sur la prévention des conflits d'intérêts. Toutefois, l'efficacité des politiques de prévention de la corruption dans l'administration publique pourrait être accrue, notamment en évaluant le fonctionnement du dispositif politique/législatif de lutte contre la corruption, en réglant le problème du retard des tribunaux administratifs et en définissant clairement le cadre juridique dans lequel les agents publics doivent exercer leurs fonctions. S'agissant des personnes morales, la simplification et modernisation de leur procédé d'enregistrement reste un besoin pressant. L'introduction de la responsabilité pénale des personnes morales en Croatie mérite d'être saluée. Toutefois, la poursuite de la mise en oeuvre de cette législation suppose un degré de sensibilisation adéquat et la transmission d'informations appropriées aux autorités compétentes.

82. Au vu de ce qui précède, l'EEG adresse les recommandations suivantes à la Croatie :

- i. réexaminer l'application des dispositions existantes en matière de confiscation des produits de la corruption et, le cas échéant, continuer à dispenser une formation appropriée aux autorités chargées de l'application de la loi en la matière (paragraphe 21) ;
- ii. qu'une coopération s'établisse de façon régulière et à des niveaux appropriés entre le Bureau de la prévention de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK) et les organes qui ont pour tâche spécifique de détecter les délits de corruption ; et que des directives et une formation appropriée soient élaborées à l'intention de la police, des procureurs et des juges d'instruction en ce qui concerne la façon de dépister les actifs d'auteurs d'infractions (paragraphe 25) ;
- iii. que l'efficacité des dispositions de la Loi sur le droit d'accès à l'information et leur mise en oeuvre soient évaluées et qu'une formation aux dispositions de la législation soit assurée pour tous les agents chargés des programmes soumis à des demandes d'information (paragraphe 48) ;
- iv. qu'en même temps qu'elle développe son nouveau Code de procédure administrative, la Croatie envisage expressément de prévoir des solutions de remplacement aux recours devant le Tribunal administratif, telles que d'autres procédures de résolution des différends (paragraphe 50) ;
- v. envisager d'inclure dans toute nouvelle loi sur la fonction publique les outils suivants qui contribueront à lutter contre la corruption : le pouvoir juridique général destiné à mettre en place un système de rotation si nécessaire ; l'obligation de procéder à l'examen des fonctionnaires et employés potentiels quant à des condamnations antérieures ; l'obligation de signaler toute suspicion de corruption ou autres crimes ; et une protection contre des représailles pour signalement et, par la suite pour les outils inclus, la mise en place d'un processus permettant d'évaluer l'impartialité, l'efficacité et l'efficience de leur mise en oeuvre (paragraphe 53) ;
- vi. que la Croatie réexamine l'exception à l'interdiction d'accepter des cadeaux (dont la valeur ne dépasse pas le montant d'un tiers du salaire mensuel moyen) dans le but de réduire la valeur des cadeaux et la fréquence à laquelle les fonctionnaires, les employés et les « hauts responsables » sont autorisés à les recevoir, afin de les ramener à des niveaux écartant toute suspicion d'acceptation de pots de vin ou d'autres formes d'avantages indus (paragraphe 55) ;
- vii. que les autorités concernées élaborent par écrit des orientations publiques en ce qui concerne l'interprétation des interdictions actuelles pour les agents publics et le rapport de ces interdictions avec les dispositions correspondantes relatives à la corruption en matière pénale, et que la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts en fasse de même dans ses brochures d'information (paragraphe 57) ;
- viii. faire en sorte que les personnes qui créent des sociétés fassent l'objet d'un examen quant à des mesures de sécurité comprenant des limitations de droits auxquelles elles pourraient être assujetties (par exemple l'interdiction d'exercer une profession, une activité ou une obligation spécifique); et établir un système permettant

**d'informer en temps utile les juridictions commerciales chaque fois qu'un dirigeant de société a été condamné par un tribunal pénal à une interdiction d'exercer une activité commerciale (paragraphe 74) ;**

- ix. prendre les mesures appropriées pour garantir que le droit d'accès du public aux informations sur les personnes morales contenues dans les registres du commerce puisse s'exercer de manière effective (paragraphe 75) ;**
  - x. mettre en place une formation afin de sensibiliser les fonctionnaires de police, procureurs, juges, inspecteurs des impôts et commissaires aux comptes aux possibilités d'appliquer la Loi sur la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale et aux problèmes de corruption liée à des personnes morales (paragraphe 78) ;**
  - xi. que les autorités croates encouragent les organes représentatifs des comptables et commissaires aux comptes privés à émettre des directives et à dispenser une formation en matière de détection et signalement de cas de corruption (paragraphe 80).**
83. En outre, le GRECO invite les autorités croates à prendre en compte les remarques (paragraphe 23, 47, 52 et 58) formulées dans la partie analytique du présent rapport.
84. Enfin, conformément à la règle 30.2 des règles de procédure, le GRECO invite les autorités croates à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations qui précèdent avant le 31 juillet 2007.