

Strasbourg, 21 mars 2007

Public
Greco RC-I (2004) 15F
Addendum

Premier Cycle d'Evaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur "l'ex-République yougoslave de Macédoine"

Adopté par le GRECO lors de sa 32e Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 mars 2007)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine » lors de sa 12^e Réunion Plénière (9 -13 décembre 2002). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2002) 7F), qui contient 17 recommandations adressées à « l'ex-République yougoslave de Macédoine », a été rendu public le 28 janvier 2003.
2. Conformément à la procédure de conformité, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a soumis son Rapport de Situation le 18 juin 2004. Sur la base de ce rapport et suite à un débat plénier, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Premier Cycle (rapport RC) sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine » lors de sa 21^e réunion plénière (29 novembre – 2 décembre 2004), rapport qui a été rendu public le 13 janvier 2005. Ce Rapport de Conformité (Greco RC-I (2004) 15F) concluait que les recommandations ii, iii, iv, v, vi, vii, viii, ix, x, xii et xiv avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de façon satisfaisante, que les recommandations i, xi, xiii et xv avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations xvi et xvii n'avaient pas été mises en œuvre ; le GRECO a demandé un complément d'information sur leur mise en œuvre. Ce complément d'information demandé a été soumis le 17 novembre 2006.
3. Conformément à l'article 31, paragraphe 9.1, du Règlement Intérieur du GRECO, l'objectif du présent Addendum au Rapport de Conformité du Premier Cycle est d'apprécier la mise en œuvre des recommandations i, xi, xiii, xv, xvi et xvii à la lumière du complément d'information évoqué au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation i.

4. *Le GRECO avait recommandé d'effectuer régulièrement des études pour améliorer les connaissances dans les secteurs les plus touchés par la corruption, afin d'obtenir une image détaillée de la situation, fondée sur des statistiques et des recherches, et de mesurer plus clairement l'ampleur du phénomène dans le pays.*
5. Le GRECO rappelle que le rapport RC avait conclu à la nécessité pour « l'ex-République yougoslave de Macédoine » de déployer des efforts supplémentaires en vue de répondre à la préoccupation exprimée dans la recommandation i), notamment en effectuant des études régulièrement pour améliorer les connaissances dans les secteurs les plus touchés par la corruption.
6. Les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » indiquent que, depuis l'adoption du Rapport d'évaluation du premier cycle, un grand nombre d'études ont été menées régulièrement en vue de mesurer plus clairement l'ampleur du phénomène de la corruption, notamment par un recensement des secteurs les plus touchés. Outre les études mentionnées dans le rapport RC (études sur la perception de la corruption et recherche scientifique sur l'ampleur de la corruption dans certains secteurs cibles tels que le système d'éducation universitaire menées par des organisations internationales et non gouvernementales), une autre étude a été réalisée au début de l'année 2006 par le biais du programme PACO-Impact du Conseil de l'Europe, afin d'identifier les domaines dans lesquels l'opinion publique s'inquiète ou

commence à se préoccuper des questions de corruption nationale¹. Quatre groupes particuliers étaient visés par ce travail : le pouvoir judiciaire, l'administration publique, le système de santé et les professeurs employés dans les universités d'État. En outre, la Commission nationale de prévention de la corruption a adopté en 2003 le « Programme national de prévention et de répression de la corruption » et la « Matrice » de mise en œuvre de ce programme, où l'on trouve une analyse complète de la situation dans la quasi-totalité des secteurs de l'administration, notamment une description des problèmes et des réformes envisagées en vue de résoudre le problème de la corruption dans chacun des secteurs préoccupants.

7. Compte tenu de l'information fournie, le GRECO se félicite des mesures prises pour mettre en œuvre cette recommandation. Le GRECO espère que les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » continueront d'évaluer l'ampleur du phénomène de la corruption dans le pays et de suivre en permanence les réponses qu'elles se proposent d'apporter au problème.
8. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

9. *Le GRECO avait recommandé la création d'une unité de lutte contre la corruption, soit en tant qu'unité spéciale intégrée dans la nouvelle police financière, soit en tant qu'organe distinct au sein d'une autre institution étatique. Cette unité devrait être chargée spécifiquement de prévenir, de détecter et d'instruire les affaires de corruption. Il a également recommandé que cette unité fasse chaque année rapport de ses activités et que ce rapport soit mis à la disposition du public.*
10. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre, dans la mesure où il restait des progrès à faire en ce qui concerne la spécialisation des services d'enquête, notamment par la création d'un organe ou d'une institution multidisciplinaire chargé exclusivement ou essentiellement de la lutte contre la corruption.
11. Les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » signalent que trois nouvelles entités ont été créées conformément à l'objet de cette recommandation, à savoir une unité spécialisée anti-corruption au sein de la police financière (composée d'une équipe pluridisciplinaire d'officiers de police, d'économistes et d'avocats issus respectivement du ministère de l'Intérieur, du Trésor public et du Bureau du procureur général), un Service de lutte contre le blanchiment des capitaux et la corruption au ministère de l'Intérieur et, enfin, le Service de poursuite des auteurs d'infractions pénales liées à la criminalité organisée et à la corruption au sein du ministère public de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Toutes ces entités spécialisées préparent des rapports annuels sur les activités engagées et les résultats obtenus ; ces documents sont ensuite rendus publics. Enfin, un organe de coordination des activités de lutte contre la corruption a été mis sur pied en 2006 ; il regroupe des représentants du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, du ministère des Finances, du ministère des Collectivités locales, du Secrétariat aux affaires européennes, de l'Agence de la fonction publique, du Ministère public et de la Cour suprême.
12. Le GRECO se félicite non seulement de la création des unités spécialisées susmentionnées traitant des affaires de corruption, mais aussi de la mise en place d'un mécanisme de coordination des activités des différentes entités chargées de lutte contre la corruption. Le

¹ Rapport de recherche intitulé *Public Opinion on Corruption in "the former Yugoslav Republic of Macedonia"*. Université Saints Cyrille et Méthode de Skopje et Institut de recherche sociologique, politique et juridique de Skopje (Skopje, Avril 2006).

GRECO note également que la nécessité, évoquée dans le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle, de créer une unité pluridisciplinaire spécialisée dans la lutte contre la corruption (Rapport d'Evaluation du Premier Cycle, page 24, paragraphe 112) a été prise en compte lors de la dotation en personnel de l'unité spécialisée anti-corruption au sein de la police financière.

13. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xiii.

14. *Le GRECO avait recommandé de définir clairement les conditions et procédures d'examen pour la nomination de tous les nouveaux candidats à des postes de magistrat du parquet et du siège et que ces procédures soient appliquées de la même façon aux deux catégories de magistrats. En outre, il recommande que toutes les mesures nécessaires soient prises pour réduire les risques d'ingérence dans le processus de nomination des procureurs et des juges.*
15. Dans le rapport RC, le GRECO s'était félicité des mesures prises et des mesures encore à l'étude en vue de réduire les risques d'ingérence dans le processus de nomination des procureurs et des juges. Il avait considéré que de telles mesures, une fois entièrement mises en place, seraient conformes à la recommandation xiii.
16. Les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont depuis informé le GRECO qu'en décembre 2005, des amendements importants² ont été introduits dans la Constitution concernant l'organisation du pouvoir judiciaire (ainsi, une modification de l'organisation des tribunaux afin de permettre leur rationalisation et leur spécialisation, la possibilité donnée à un organe administratif de trancher sur les infractions mineures en vue de résoudre le problème des dossiers en souffrance, etc.) En particulier, la responsabilité de la nomination et de la révocation des juges et des procureurs incombera respectivement au Conseil judiciaire et au Conseil des procureurs généraux, afin d'assurer l'indépendance de ces professionnels eu égard à toute influence politique indue. Les membres du Conseil judiciaire sont en cours de nomination : huit juges ont été élus en novembre 2006, et 5 autres membres doivent être élus dans les mois à venir. Un projet de loi relatif au Conseil des procureurs généraux a été élaboré en étroite collaboration avec des organisations internationales (OSCE, Conseil de l'Europe – Commission de Venise) et est en attente d'adoption par le Parlement.
17. Le Procureur général continue d'être nommé par le Parlement, mais des sauvegardes supplémentaires auraient été introduites pour empêcher que la direction du Parquet fasse l'objet de pressions politiques, puisque le gouvernement devra dorénavant obtenir l'autorisation préalable du Conseil des procureurs généraux avant de proposer un candidat au Parlement.
18. En outre, en mai 2006, une nouvelle loi sur les tribunaux a été adoptée ; elle développe les amendements constitutionnels susmentionnés concernant l'élection des juges et souligne le rôle que l'éducation et la formation devront jouer à l'avenir avec la création d'une Académie pour la formation des juges et des procureurs.
19. Enfin, les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » considèrent que le cadre légal de la réforme du pouvoir judiciaire est désormais complet et indiquent que la priorité consiste à présent à terminer le processus de nomination des membres du Conseil judiciaire et à énoncer les fondements juridiques de l'institution du Conseil des procureurs généraux.

² Amendements constitutionnels XXIV, XXVIII, XXIX et XXX.

20. Le GRECO se félicite des mesures juridiques et institutionnelles adoptées en vue de respecter la recommandation, mesures qui sont de nature à renforcer l'indépendance des juges et des procureurs. Toutefois, il n'est pas en mesure de modifier sa précédente conclusion tant que la mise en place du Conseil judiciaire et du Conseil des procureurs généraux ne sera pas terminée concrètement.

21. Le GRECO conclut que la recommandation xii n'est que partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

22. *Le GRECO avait recommandé la modification de la législation nationale pour garantir que la procédure de levée de l'immunité des membres du gouvernement ne soit pas conduite par le gouvernement lui-même.*

23. Le GRECO rappelle, que dans l'attente de l'adoption des amendements constitutionnels relatifs à l'immunité des membres du gouvernement, la recommandation était partiellement mise en œuvre.

24. Les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » déclarent que les modifications apportées à la Constitution³ et la loi afférente au gouvernement stipulent que, concernant le Gouvernement, seul le Président du Gouvernement bénéficie de l'immunité et que cette immunité est décidée par l'Assemblée.

25. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xvi.

26. *Le GRECO avait recommandé que l'établissement de lignes directrices pour les députés, et plus particulièrement pour la Commission des immunités, contenant les critères à appliquer lors de l'examen de demandes de levée de l'immunité.*

27. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, il estimait que les préoccupations exprimées par la recommandation xvi n'avaient pas été prises en compte de manière adéquate.

28. Les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » indiquent que cette question a été prise en considération et a été introduite dans les règles amendées de procédure de l'Assemblée qui devraient être adoptées au cours du premier semestre 2007.

29. En l'attente de l'adoption des règles amendées de procédure de l'Assemblée, qui devraient inclure des lignes directrices concernant les critères à appliquer lors de l'examen des demandes de levée d'immunité des députés de l'Assemblée, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation xvi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xvii.

30. *Le GRECO avait recommandé la réduction au minimum de la liste des catégories de fonctionnaires couverts par l'immunité.*

³ Amendement constitutionnel XXIII.

31. Le GRECO avait conclu, dans le rapport RC, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre vu qu'aucune mesure concrète n'a été prise pour réduire au minimum la liste des catégories de fonctionnaires couverts par l'immunité.
32. Les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » précisent que, à la suite des amendements apportés à la Constitution⁴, la liste des catégories de fonctionnaires couverts par l'immunité a été nettement réduite, puisqu'elle ne comprend plus désormais que le Président de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », le Président du Gouvernement et les représentants de l'Assemblée. Par conséquent, les ministres du gouvernement, les procureurs généraux ou les membres du Conseil judiciaire ne sont plus couverts par l'immunité. Les juges ne bénéficieront plus que d'une immunité de procédure.
33. Le GRECO apprécie les efforts déployés par « l'ex-République yougoslave de Macédoine » en vue de modifier sa Constitution pour se conformer à cette recommandation et conclut que la recommandation xvii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

III. CONCLUSION

34. Outre les conclusions contenues dans le Rapport de Conformité du Premier Cycle sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations i, xi, xv et xvii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante. La recommandation xiii demeure partiellement mise en œuvre et la recommandation xvi n'a pas été mise en œuvre. A cet égard, le GRECO encourage les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à continuer la réforme du système de la justice et des poursuites en vue d'assurer effectivement l'indépendance des juges et des procureurs. Enfin, le GRECO espère que des lignes directrices contenant les critères à appliquer pour décider de la levée de l'immunité des députés de l'Assemblée seront introduites dans un avenir le plus proche possible.
35. L'adoption du présent Addendum au Rapport de conformité met un terme à la procédure de conformité du Premier Cycle d'Evaluation pour « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».
36. Enfin, le GRECO invite les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à traduire l'Addendum dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

⁴ Amendements constitutionnels XIII, XXVII, XXVIII, XXX.