

Strasbourg, le 19 octobre 2007

Public
Greco RC-II (2007) 8F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur l'« ex-République yougoslave de Macédoine »

Adopté par le GRECO
lors de sa 34^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-19 octobre 2007)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle sur l'« ex-République yougoslave de Macédoine » lors de sa 25^e Réunion Plénière (10-14 octobre 2005). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2004) 11F) a été rendu public par le GRECO le 2 décembre 2005, suite à l'autorisation des autorités de l'« ex-République yougoslave de Macédoine ».
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de l'« ex-République yougoslave de Macédoine » ont soumis, le 3 mai 2007, leur rapport de situation (rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations.
3. Lors de sa 26^e Réunion Plénière (5-9 décembre 2005), le GRECO a, conformément à l'article 31.1 de son règlement Intérieur, chargé la Bosnie-Herzégovine et le Royaume-Uni de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Sead TEMIM au titre de la Bosnie-Herzégovine et M. Tom BARNES au titre du Royaume-Uni. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs dans la rédaction du rapport de conformité (rapport RC).
4. Le rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités de l'« ex-République yougoslave de Macédoine », en vue de se conformer aux recommandations du rapport d'évaluation.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé quatorze recommandations à l'« ex-République yougoslave de Macédoine ». La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.²

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé de concevoir un projet pour la mise en œuvre de la nouvelle législation sur les produits du crime et, en particulier, des dispositions relatives à la confiscation, la saisie et d'autres questions apparentées, en introduisant notamment des lignes directrices et en assurant la bonne formation des agents publics concernés, et recueillir des informations détaillées sur l'application ou non des mesures de confiscation et des mesures provisoires afin de pouvoir évaluer le fonctionnement pratique du système.*
7. Les autorités signalent la mise en œuvre du projet CARPO portant sur le crime organisé (Projets CARDS sur la Police régionale) entre 2004 et 2007, avec entre autres l'élaboration en février 2005 d'un manuel sur les enquêtes financières et la confiscation des produits du crime ; ce manuel a été diffusé aux organes répressifs; il s'est accompagné de deux activités de formation sur les enquêtes financières. De plus, les autorités indiquent que d'autres formations sur les enquêtes liées à la corruption ont débuté en décembre 2006, à l'attention du personnel du Parquet, dans le cadre d'un projet "CARDS twinning" avec l'Italie dédié à la lutte contre le crime organisé. Les autorités ajoutent que le besoin a été exprimé pour plus de formation et que l'Académie de Police ainsi que la nouvelle Académie pour les Juges et les Procureurs ont intégré des modules sur les enquêtes financières et la confiscation dans leur programme de formation. De plus, les autorités évoquent les différentes mesures prises en vue de la mise en œuvre des nouvelles dispositions juridiques relatives à la prévention du blanchiment de capitaux, notamment dans le cadre du projet conjoint MOLI – MK du Conseil de l'Europe et de l'Agence européenne pour la reconstruction, pour la période 2005 – 2006; elles citent plusieurs programmes de

formation destinés non seulement aux employés de la Direction de la prévention du blanchiment de capitaux et aux autorités répressives compétentes mais aussi aux représentants du secteur privé. Elles indiquent, par ailleurs, avoir dit à une réunion de coordination des pays donateurs avec les représentants de l'UE sur le thème de la lutte contre la corruption, en janvier 2007, qu'il était nécessaire de soutenir des mesures pour améliorer l'application concrète des dispositions juridiques relatives aux produits du crime, à la saisie et à la confiscation, notamment une évaluation.

8. Le GRECO note que des mesures destinées à promouvoir les enquêtes financières, notamment la diffusion du manuel sur les enquêtes financières et la confiscation des produits du crime ainsi que certaines activités de formation, ont été rapportées mais qu'il semble y avoir besoin de formations supplémentaires et de poursuivre les efforts pour renforcer l'application concrète des nouvelles dispositions légales sur la saisie et la confiscation des produits du crime. De plus, la mise en œuvre pratique de ces dispositions devrait être soumise à évaluation, conformément à la recommandation.
9. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

10. *Le GRECO a recommandé que le Gouvernement adopte formellement le Programme national pour la prévention et la répression de la corruption.*
11. Les autorités font savoir que le gouvernement a adopté, le 19 décembre 2006, le Programme national pour la prévention et la répression de la corruption et qu'il s'est engagé expressément à en assurer la mise en œuvre.
12. En outre, les autorités indiquent que la Commission nationale de prévention de la corruption a préparé un nouveau Programme pour la prévention et la répression de la corruption qui complète le programme national en vigueur pour ce qui est de l'évaluation des risques de corruption et de l'efficacité des institutions employées à la combattre, ainsi qu'un plan d'action.
13. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

14. *Le GRECO a recommandé d'inclure dans le Programme national pour la prévention et la répression de la corruption, en tant que thème spécifique, des mesures contre la corruption au niveau des autorités locales et veiller à ce qu'elles soient mises en œuvre dans la pratique.*
15. Les autorités signalent que la Commission nationale de prévention de la corruption a adopté, le 21 juin 2005, une annexe au Programme pour la prévention et la répression de la corruption dans le domaine des collectivités locales. Cette annexe vise expressément les situations dans lesquelles les fonctions de l'Etat sont transférées de l'administration centrale au niveau local, notamment en ce qui concerne la légitimité, la transparence, les compétences professionnelles, l'efficacité, la décentralisation, la transformation et la privatisation. Elle vise à renforcer la mise en œuvre de la législation pertinente et contient un plan d'action définissant les objectifs, les principales caractéristiques, les recommandations et les mesures ainsi qu'une méthode pour leur mise en œuvre, les organes compétents et un calendrier. La mise en œuvre de ces mesures a

été évaluée dans le cadre de la conférence permanente annuelle de la Commission nationale, en novembre 2006, à laquelle les maires d'un certain nombre de municipalités ont également pris part. Par ailleurs, les autorités indiquent qu'un Code de déontologie à l'intention des responsables publics élus au niveau local a été adopté, à l'issue d'échanges tenus dans le cadre de la coopération internationale, par l'Union des services des collectivités locales (ZELS), ainsi qu'une recommandation à l'ensemble des municipalités d'adopter le Code.

16. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

17. *Le GRECO a recommandé d'adopter d'urgence une législation de base sur l'accès à l'information publique et d'élaborer des principes et procédures modernes de « cyber-gouvernance ».*
18. Les autorités font savoir que la loi sur le libre accès à l'information publique a été adoptée par le Parlement le 25 janvier 2006 et est entrée en vigueur en septembre 2006. Elle régit les conditions et les modalités d'exercice du droit d'accéder librement à l'information publique fournie par les instances gouvernementales et d'autres organes, y compris les administrations municipales. Sa mise en œuvre est placée sous la surveillance de la Commission pour la protection du droit au libre accès à l'information publique, dont le président et les autres membres sont désignés par le Parlement et responsables devant lui.
19. Les autorités signalent, en outre, plusieurs nouveaux instruments de cyber-gouvernance, parmi lesquels la préparation et la tenue des réunions gouvernementales au moyen d'un système d'information électronique intégré et la mise en place d'un portail Internet par le Secrétariat général du gouvernement, qui comporte un système de suivi de la mise en œuvre du programme annuel du gouvernement et de ses décisions. Par ailleurs, le portail d'information du gouvernement (www.uslugi.gov.mk) permet aux citoyens d'interagir en ligne avec le gouvernement et contient des modules pour l'octroi de licences ainsi que les procédures de passation des marchés publics.
20. Le GRECO, a déclaré à maintes reprises que l'accès à l'information publique est un élément essentiel de l'administration moderne, et qu'il est en outre considéré comme déterminant pour la prévention et la détection de la corruption. En conséquence, le GRECO se félicite de l'adoption de la loi sur le libre accès à l'information publique, qui représente un progrès important. Par ailleurs, le développement de nouveaux instruments de cyber-gouvernance apparaît prometteur.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

22. *Le GRECO a recommandé de mieux faire connaître au public le rôle potentiel du Médiateur comme instance de traitement des plaintes relatives à la corruption dans l'administration publique.*
23. Les autorités indiquent que les plaintes liées à la corruption dans l'administration publique sont transmises à la Commission nationale de prévention de la corruption, depuis qu'elle a été créée

fin 2002.¹ Par conséquent, aucune mesure particulière n'a été prise pour éveiller l'attention du public concernant l'existence d'un médiateur en tant que mécanisme potentiel pour traiter les requêtes dans ce domaine. Les autorités stipulent que durant la période 2005/2006, la Commission nationale a mené une campagne d'information active dans le but d'informer le public sur ses compétences, y compris la procédure en vigueur pour traiter les plaintes liées à la corruption, et ce dans le cadre du projet PACO Impact, financé par le Conseil de l'Europe. Enfin, les autorités indiquent que le Médiateur – qui lui aussi a mené une campagne d'information sur ses propres compétences, en 2005, et traite un nombre croissant de plaintes – soumet les affaires de corruption à la Commission nationale en tant qu'organe compétent.

24. Le GRECO prend note que, d'après les explications fournies par les autorités, la Commission nationale de prévention de la corruption représente l'organe compétent pour traiter les plaintes liées à la corruption dans l'administration publique ; et le public en a été informé. Bien que la recommandation v visait à mieux faire connaître par le public le rôle potentiel du Médiateur comme instance de traitement des plaintes dans ce domaine, le GRECO considère que l'objectif consistant à encourager les citoyens à déclarer leurs soupçons de corruption à un organe indépendant a été atteint.
25. Le GRECO conclut que la recommandation v a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation vi.

26. *Le GRECO a recommandé d'envisager la création de tribunaux spécialisés – ou de chambres à l'intérieur des tribunaux existants – se consacrant entièrement à l'application du droit administratif et au traitement des recours administratifs.*
27. Les autorités indiquent qu'en application de l'Article 25 de la loi sur les tribunaux, un tribunal administratif de la République ayant compétence sur l'ensemble du territoire national a été créé. La loi, adoptée par le Parlement le 5 mai 2006, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 en tant qu'élément de la stratégie de réforme du secteur judiciaire. Conformément à l'Article 4 de la loi sur les litiges administratifs adoptée par le Parlement le 12 mai 2006, les litiges administratifs doivent être tranchés par le tribunal administratif en première instance et par la cour suprême en appel.
28. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

29. *Le GRECO a recommandé d'inciter les organes d'application de la loi et les organes de poursuite à renforcer la communication avec d'autres organes de l'Etat et, en particulier, les organes qui sont tenus de notifier les délits présumés de corruption ou d'autres activités semblables.*
30. Les autorités indiquent que les divers organes de l'administration nationale communiquent entre eux dans le domaine de la prévention et de la répression de la corruption. Elles mentionnent la création d'un organe interministériel chargé de la coordination des activités de lutte contre la corruption qui regroupe, notamment, les représentants de plusieurs ministères et du bureau du

¹ D'après les statistiques fournies par les autorités, la Commission a reçu 767 plaintes liées à la corruption entre 2003 et 2006 (elle était au nombre de 170 en 2003 ; 190 en 2004 ; 177 en 2005 et 230 en 2006), où il s'est avéré que pour 62 d'entre elles, les soupçons de corruption ont été fondés.

procureur. Elles signalent, en outre, que le Protocole de coopération en matière de procédure d'enquête préliminaire, signé en mars 2005, a été mis en œuvre par les instances compétentes, à savoir la Commission nationale de prévention de la corruption, le Parquet, le ministère de l'Intérieur, la Direction de la prévention du blanchiment de capitaux, la Police financière et les tribunaux. Elles font savoir, par ailleurs, que la Cour des comptes communique régulièrement des rapports d'audit à la Commission nationale de prévention de la corruption et qu'elle reçoit, en retour, des comptes-rendus des mesures qui ont été prises sur cette base. Elles rajoutent que la coopération entre les divers organes compétents, notamment entre la Cour des comptes et le Parquet, se verra renforcée et mieux définie, et qu'un groupe de travail composé de membres de la Commission nationale de prévention de la corruption a été établi en septembre 2007 en vue d'élaborer un Mémoire de coopération destiné aux divers organes compétents.

31. Le GRECO prend note des informations fournies relatives aux différentes formes de coopération existantes. Il note que les différents organes de l'administration nationale concernés par la lutte contre la corruption communiquent entre eux et que des initiatives visant à renforcer la coopération, notamment entre le Parquet et les instances qui signalent les délits présumés de corruption comme la Cour des comptes, sont en cours de réalisation.
32. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation viii.

33. *Le GRECO a recommandé d'examiner la possibilité d'établir un cadre normatif regroupant les principes modernes de l'administration au profit du grand nombre d'agents publics qui n'ont pas le statut de fonctionnaire, et qui correspondent, dans la mesure du possible, aux réglementations s'appliquant aux fonctionnaires.*
34. Les autorités font savoir que le gouvernement a dressé, le 13 avril 2006, l'inventaire des progrès réalisés et des priorités futures de la réforme de l'administration publique et conclu notamment que le statut et les conditions d'emploi des agents de l'administration n'avaient pas été finalisés. C'est la raison pour laquelle le ministère de la Justice, avec la coopération du ministère du Travail et de la Politique sociale, du ministère de la Santé, du ministère de l'Éducation et de la Science et du ministère de la Culture, a étudié la nécessité de disposer d'une loi sur les agents publics pour réglementer ce statut.
35. Le GRECO prend note des informations fournies. Il semble que l'on ait examiné la possibilité d'établir un cadre normatif pour régir le statut et les conditions d'emploi des agents publics. Cela étant, aucune avancée significative n'a été signalée en la matière.
36. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

37. *Le GRECO a recommandé d'introduire des codes de conduite pour tous les agents publics comprenant des règles précises concernant la déclaration de soupçons de corruption et de fournir une formation à cet égard, ainsi que sur les risques que comporte la corruption, les mesures de prévention et la sensibilisation du public.*
38. Les autorités indiquent que l'Agence de la fonction publique prépare actuellement un supplément au Code de déontologie des fonctionnaires (Journal officiel de la République de Macédoine

n°9/2004 et 16/2004) qui instaure l'obligation formelle pour les fonctionnaires de déclarer les soupçons de corruption. Elles font savoir en outre que, en application de l'article 7 de la loi sur les institutions, le Code de déontologie des fonctionnaires s'applique également aux agents de l'Etat des institutions publiques de protection sociale.

39. Les autorités signalent également qu'en 2007, l'Agence de la fonction publique dispense aux agents de l'administration locale et centrale une formation sur la prévention et la répression de la corruption ainsi que sur la sensibilisation du public.
40. Le GRECO prend note des informations fournies et se félicite que l'on ait prévu de préparer une règle relative à la déclaration de soupçons de corruption qui doit être intégrée au Code de déontologie des fonctionnaires. Il réaffirme, toutefois, que des codes de conduite contenant une règle de ce type devraient être instaurés non seulement à l'intention des fonctionnaires et des employés de certains secteurs, mais aussi de toutes les catégories d'agents publics. Cela vaut aussi pour la formation concernant la déclaration de soupçons de corruption.
41. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandations x et xi.

42. *Le GRECO a recommandé de renforcer les fonctions de contrôle des tribunaux chargés de l'enregistrement des personnes morales, notamment en ce qui concerne l'identité des fondateurs de personnes morales et les autres informations pertinentes requises aux fins de l'enregistrement (x).*
43. *Le GRECO a recommandé de mettre en place un registre central des personnes morales et améliorer les conditions matérielles d'accès du public à l'information contenue dans le ou les registres (xi).*
44. Les autorités font état du projet dénommé 'système de guichet unique' qui instaure un registre électronique unique des personnes morales. La première étape du projet relative à l'enregistrement des sociétés commerciales est achevée et le système fonctionne depuis janvier 2006. La deuxième étape comporte, entre autre, la création d'un registre électronique unique des autres personnes morales (par exemple les notaires, les avocats ou les associations). Les autorités précisent que le système de guichet unique permet aux entreprises de s'immatriculer au Bureau du Registre central (ce qui se faisait auparavant auprès des trois tribunaux de Skopje, Stip et Bitola), ce qui réduit le coût et la durée de la procédure (3 jours ouvrables au lieu de 48). La procédure d'enregistrement n'est plus supervisée par les tribunaux mais par le Registre central. Les autorités affirment que le regroupement des bases de données au Registre central (registre des données personnelles, registre des adresses et registre des sociétés commerciales) améliorera la validité et l'intégrité des données compilées.
45. Les autorités indiquent, par ailleurs, que le public peut, par le biais de l'Internet, avoir accès à toutes les informations figurant dans le Registre central, à l'historique des données et à leurs dernières modifications ainsi qu'aux reproductions des formulaires d'enregistrement des entités. La consultation des rapports financiers, quant à elle, n'est possible qu'avec l'autorisation des entités concernées.
46. Le GRECO prend note des informations fournies. Il observe que la fonction de supervision n'est plus exercée par les tribunaux mais par le Registre central qui est chargé, en parallèle, de la

gestion du registre des données personnelles et du registre d'adresses du pays. Le GRECO estime que cette concentration des compétences contribuera à améliorer le contrôle du processus d'enregistrement.

47. Le GRECO conclut que la recommandation x a été traitée de manière satisfaisante et que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandations xii et xiii.

48. *Le GRECO a recommandé d'adopter des mesures législatives ou autres pour assurer que les personnes morales puissent être considérées responsables du délit de trafic d'influence, conformément à l'article 18 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
49. *Le GRECO a recommandé d'envisager l'établissement d'un registre des personnes morales mises en cause dans des affaires pénales.*
50. Les autorités indiquent que, conformément au *Plan d'action 2007 pour le partenariat européen* et au *Programme national d'adoption de la législation de l'Union européenne*, il est prévu, en 2007, de poursuivre la réforme du droit pénal et que le Gouvernement a rédigé un projet de loi valant amendement et complément au code pénal, qui sera transmis au Parlement d'ici à la fin octobre 2007. Elles indiquent que la loi prévoit d'établir la responsabilité pénale des personnes morales nationales et étrangères en matière de trafic d'influence, punissable de 3 mois à 3 ans d'emprisonnement ou d'une amende (article 359 du code pénal amendé), ainsi que l'établissement d'un registre des personnes morales mises en cause dans des affaires pénales (article 106-a du code pénal amendé).
51. Le GRECO prend note que la loi visant à amender et compléter le code pénal, telle que rapportée par les autorités, prend en considération les recommandations xii et xiii et reconnaît que la recommandation xiii, qui invitait les autorités à considérer la mise en place d'un registre des personnes morales mises en cause dans des affaires pénales, a été convenablement traitée à travers ce projet de loi. Cependant, étant donné que la loi n'a pas encore été adoptée, le GRECO ne peut considérer la recommandation xii stipulant l'introduction de la responsabilité des personnes morales au titre du délit constitué par le trafic d'influence comme étant mise en œuvre. Par conséquent, le GRECO encourage les autorités à poursuivre leurs efforts jusqu'à l'adoption de la loi, le plus tôt possible.
52. Le GRECO conclut que la recommandation xii n'a pas été mise en œuvre et que la recommandation xiii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xiv.

53. *Le GRECO a recommandé de mettre en place à l'intention des membres des forces de police, des procureurs et des juges une formation approfondie à la responsabilité pénale des personnes morales et aux conséquences de la législation correspondante du point de vue des enquêtes, des procédures de poursuite et des décisions judiciaires dans ce type d'affaires.*
54. Les autorités signalent diverses activités de formation concernant la responsabilité pénale des personnes morales, notamment une session de formation (entamée en septembre 2005) pour les officiers de police du service de la criminalité organisée, ainsi qu'une session pluridisciplinaire pour les procureurs, le personnel des douanes et du fisc, celui de l'Unité de Renseignement

Financier (URF) et de la police financière. Les autorités indiquent que 128 policiers hauts gradés récemment nommés ont été formés aux récentes modifications introduites dans le Code pénal et le Code de procédure pénale dans ce domaine, et que l'Académie de Police ainsi que l'Académie des Juges et Procureurs ont inclus ce thème dans leurs programmes de formation interne. Les autorités déclarent toutefois qu'il n'y a pas d'indicateurs montrant clairement qu'en pratique, des enquêtes criminelles ont été menées à l'encontre de personnes morales, sauf pour délit fiscal.

55. Le GRECO note qu'un certain nombre d'activités de formation concernant la responsabilité pénale nouvellement établie pour les personnes morales ont été signalées, mais que l'application pratique de cette législation doit encore être encouragée. Il invite les autorités à intensifier leurs efforts et à dispenser des activités supplémentaires de formation dans ce domaine pour la police, les procureurs et les juges.
56. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

57. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'« ex-République yougoslave de Macédoine » a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante les deux tiers des recommandations figurant dans le rapport d'évaluation du deuxième cycle.** Les recommandations ii, iii, iv, vi, xi et xiii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations v, vii et x ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, viii, ix et xiv ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation xii n'a pas été mise en œuvre.
58. Les autorités ont fait état de plusieurs réalisations importantes, parmi lesquelles l'adoption de la loi sur le libre accès à l'information publique et la création d'un tribunal administratif de la République, dont il convient de les féliciter. Cependant, le GRECO note qu'un certain nombre de recommandations sont toujours en cours d'examen, y compris celles prévoyant de fournir davantage de formations sur la nouvelle législation sur les produits du crime, la saisie et la confiscation et sur la responsabilité pénale des personnes morales, à l'attention des agents concernés, ainsi que d'établir un cadre normatif pour les agents publics qui ne sont pas des fonctionnaires. Le GRECO invite instamment les autorités à poursuivre leurs efforts pour faire en sorte de traiter dans les délais les plus brefs les recommandations non encore traitées.
59. Le GRECO invite le Chef de la délégation à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i, viii, ix, xii et xiv le 30 avril 2009 au plus tard.
60. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'« ex-République yougoslave de Macédoine » à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.