



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 1<sup>er</sup> juillet 2016  
Publication: 12 octobre 2016

Public  
GrecoRC4(2016)8

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,  
des juges et des procureurs

### RAPPORT DE CONFORMITÉ

### « L'EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE »

Adopté par le GRECO lors de sa 72<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 27 juin - 1<sup>er</sup> juillet 2016)

Q  
U  
A  
T  
R  
I  
È  
M  
E  
  
C  
Y  
C  
L  
E  
  
D'  
É  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N

## **I. INTRODUCTION**

1. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de l'« ex-République yougoslave de Macédoine » pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation de Quatrième Cycle consacré à ce pays, tel qu'il a été adopté par le GRECO lors de sa 62<sup>e</sup> réunion plénière (6 décembre 2013) et rendu public le 17 mars 2014, suite à l'autorisation des mêmes autorités ([Greco Eval IV Rep \(2013\) 4F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités de l'« ex-République yougoslave de Macédoine » ont soumis un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 26 juin 2015. Cependant, le GRECO a été contraint de reporter la discussion du présent rapport et de divers autres Rapports de Conformité de Quatrième Cycle, afin d'absorber la charge de travail générée par les nombreuses procédures de conformité de Troisième Cycle inachevées. Les autorités ont soumis une version à jour du rapport le 6 juin 2016 et c'est l'ensemble de ces deux rapports qui a servi de base au présent Rapport de Conformité.
3. Le GRECO avait demandé à l'Arménie et au Danemark de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés Mme Anna MARGARYAN au titre de l'Arménie et M. Martin Vedel STASSEN au titre du Danemark. Ces rapporteurs ont reçu l'assistance du Secrétariat du GRECO pour rédiger le présent Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation formulée dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité avec ces recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation en suspens (c'est-à-dire partiellement mise en œuvre ou non mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un rapport de situation supplémentaire qui devra être soumis par les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé à l'« ex-République yougoslave de Macédoine » 19 recommandations, dont la mise en œuvre est évaluée dans les paragraphes qui suivent.
6. À titre de remarque liminaire, les autorités de l'« ex-République yougoslave de Macédoine » (ci-après « les autorités ») ont indiqué que, après l'adoption et la publication du Rapport d'Évaluation, bon nombre de projets ont été lancés de manière à mettre en œuvre les recommandations formulées dans ce document. Toutefois, la situation politique compliquée régnant dans le pays a bloqué notamment le travail du Parlement et en particulier l'examen et l'adoption d'une série de lois ou de modifications législatives indispensables à la mise en œuvre de plusieurs recommandations formulées dans le cadre de l'évaluation de Quatrième Cycle. Il en va ainsi entre autres pour des projets d'amendements à la Constitution (qui sont actuellement au stade de la troisième et dernière lecture), un projet de Loi sur les tribunaux, un projet de Loi sur le ministère public, un projet de Loi sur la prévention de la corruption, ainsi qu'un Code de déontologie à l'intention des parlementaires.
7. Aux fins du présent rapport et dans le but de déterminer le statut actuel des projets de loi et autres changements en cours, le GRECO rappelle que la situation politique

mentionnée plus haut a entraîné des troubles à l'intérieur du pays et attiré les critiques de la communauté internationale, qui est intervenue pour faciliter la négociation d'une sortie de crise<sup>1</sup>. Le problème a commencé dans le contexte de plaintes visant de graves incidents ayant émaillé les élections législatives du 27 avril 2014, ainsi que le deuxième tour de l'élection présidentielle, et auxquelles des députés de l'opposition ont réagi en boycottant le Parlement. Simultanément, l'affaire dite «des écoutes» a révélé des fraudes et des actes de corruption à grande échelle auxquels auraient aussi participé des membres du gouvernement<sup>2</sup>. Il a été convenu d'organiser des élections anticipées en avril 2016 et, le 20 octobre 2015, un gouvernement de transition – composé des deux principaux partis – a été constitué pour gérer les affaires du pays. En janvier 2016, ce gouvernement a démissionné avant la date prévue des élections, de sorte que le Parlement a été dissous le 6 avril. Les partis d'opposition ont alors indiqué leur intention de boycotter les élections (reportées dans l'intervalle au 5 juin 2016). Par la suite, la Cour constitutionnelle a jugé, dans un arrêt du 16 mai 2016, que la dissolution du Parlement était inconstitutionnelle et que tous les préparatifs des élections devaient être suspendus. Les partis politiques négocient actuellement une date pour les prochaines élections législatives qui pourraient finalement se tenir à l'automne.

### *Prévention de la corruption des parlementaires*

#### **Recommandation i.**

8. *Le GRECO a recommandé de (i) poursuivre rapidement le développement d'un Code de déontologie des parlementaires et de s'assurer que ce futur Code soit rendu facilement accessible au public ; et (ii) mettre en place au sein de l'Assemblée un mécanisme approprié pour à la fois promouvoir le Code et sensibiliser ses membres aux normes déontologiques attendues d'eux, mais aussi faire respecter ces normes si nécessaire.*
9. Selon les autorités, le président de l'Assemblée aurait tenu en mars 2012, avec ses vice-présidents et les responsables de tous les groupes parlementaires, une première réunion consacrée à l'introduction d'un Code de déontologie à l'intention des députés. Lors de cette réunion, un consensus a été recherché sur certaines questions et des conclusions adoptées, notamment le principe que tout texte futur serait adopté d'un commun accord entre tous les partis. Une deuxième réunion de ce groupe de travail a également été organisée, mais le boycott imposé ensuite pendant plusieurs mois par le groupe d'opposition n'a pas permis de dégager un consensus en faveur de l'adoption du texte et a interrompu les efforts du groupe. Les autorités signalent, sans plus de précisions, que les groupes politiques d'opposition devraient recommencer à participer aux réunions du groupe de travail.
10. Les autorités mentionnent une série d'événements dont : a) une rencontre visant à partager leurs expériences avec d'autres Parlements européens ayant adopté un

---

<sup>1</sup> Pour un aperçu rétrospectif, voir par exemple :

<http://www.euractiv.com/section/enlargement/news/macedonian-opposition-boycotts-parliament-over-claims-of-election-fraud/>

<http://www.rferl.org/content/explainer-crisis-in-macedonia-leads-to-violent-protests/27675969.html>

<http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonia-court-halts-june-5-elections-05-18-2016#sthash.R5hVCZgM.dpuf>

<http://www.independent.mk/articles/32781/Macedonian+Parliament+Resumes+rd+Session>

<sup>2</sup> Finalement, en 2015, des fonctionnaires ont été accusés de fraude électorale, de manipulation des médias, de corruption judiciaire et de couverture d'un meurtre, tous actes dont la commission ressort de milliers de conversations téléphoniques enregistrées illégalement. Un nouveau procureur spécial a été nommé afin d'enquêter sur le Premier ministre et des ministres du gouvernement. Le 12 avril 2016, le Président de la République a annoncé la fin de l'enquête et l'amnistie pour les principaux suspects, ce qui a provoqué de nouveaux troubles. Par la suite, l'intéressé est revenu sur sa décision d'amnistie concernant une partie des accusés avant de finir par annuler, le 6 juin de la même année, l'ensemble des 56 amnisties controversées. Voir notamment : <http://uk.reuters.com/article/uk-macedonia-politics-idUKKCN0YS22F>

Code de déontologie, sous la forme d'un séminaire du CERDP tenu en mai 2014 sur le thème « Structures et procédures pertinentes concernant les codes de conduite des parlementaires et l'intégrité de la fonction d'élu ». 51 experts représentant 34 chambres parlementaires, ainsi que des représentants du GRECO et de l'OSCE/BIDDH ont participé à l'événement et ont contribué à la préparation du Code de déontologie censé être adopté ; b) en coopération avec la Commission nationale de prévention de la corruption (CNPC) et dans le cadre d'un projet de jumelage avec l'Allemagne dans le domaine du « Soutien à la prévention efficace et à la répression de la corruption » [soutenu par l'IAP (Instrument d'aide à la préadhésion) dans le contexte de l'initiative « Soutien de la prévention et de la répression efficaces de la corruption »], des ateliers ont été organisés les 18 et 19 mai 2015 et suivis par quelque 44 députés représentant les divers groupes politiques. Ces événements ont contribué à renforcer la sensibilisation à des sujets tels que la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts, les normes internationales, les obligations en matière de déclaration de patrimoine et d'intérêts, les cadeaux et autres questions éthiques, les incompatibilités, le lobbying et la coopération avec la CNPC. D'autres initiatives analogues ont été mises en œuvre les 9 et 10 juin 2016 en rapport avec les recommandations énoncées dans le Rapport d'Evaluation de Quatrième Cycle concernant les conflits d'intérêts, les Codes de conduite et autres questions de déontologie, ainsi que les activités de lobbying menées auprès des personnes investies de l'autorité législative. Le SCPC joue un rôle actif à cet égard.

11. Le GRECO prend note de l'information qui précède. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, il est bien entendu heureux de constater que le pays s'inspire de l'expérience d'États tiers pour préparer un Code de déontologie à l'intention de ses parlementaires. Ceci dit, le travail d'élaboration a été interrompu à un stade précoce et la plus grande incertitude règne concernant la possibilité de finaliser le Code avant la tenue de nouvelles élections. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les activités de coopération décrites par les autorités et organisées en mai 2014, mai 2015 et juin 2016 contribuent certainement à sensibiliser les députés à l'importance des mécanismes favorisant l'intégrité en général et à certaines des obligations qu'ils assument déjà (incompatibilités, déclaration de patrimoine et d'intérêts) en particulier. Toutefois, le GRECO devra réexaminer la situation une fois les normes de conduite formellement adoptées, de manière à vérifier si des mesures de mise en œuvre adéquates (promotion, sensibilisation accrue, mécanismes d'application) ont été prises. Pour l'instant, compte tenu de l'absence de progrès suffisamment tangibles et pertinents, le GRECO ne peut pas conclure que cette recommandation a été mise en œuvre, ne fût-ce que partiellement.

12. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

13. *Le GRECO a recommandé la poursuite du développement au sein du Parlement de mécanismes et directives internes sur la prévention des conflits d'intérêts et l'acceptation de cadeaux, de l'hospitalité et d'autres avantages, ainsi qu'un contrôle adéquat de l'application de ces règles par les parlementaires.*
14. Les autorités indiquent que cette question sera réglementée de manière plus approfondie dans le futur Code de déontologie à l'intention des parlementaires, tel qu'il est mentionné plus haut (voir l'analyse de la mise en œuvre de la première recommandation). Un Manuel sur l'intégrité et les conflits d'intérêts, rédigé par la CNPC, a été distribué aux 44 députés ayant participé à la session de formation tenue en mai 2015. Il constitue un cadre couvrant les divers aspects de la présente recommandation et sera utilisé dans le futur Code.

15. Le GRECO prend note de ce qui précède et regrette que, pour l'instant, l'Assemblée elle-même n'ait pris aucune mesure visant à appliquer les présentes recommandations. Comme indiqué dans la recommandation analysée plus haut, l'élaboration d'un Code de déontologie à l'intention des parlementaires a été précocement interrompue. Les autorités mentionnent le Manuel adopté par la CNPC, dont une version anglaise peut être consultée sur le Web<sup>3</sup>. Le GRECO relève que l'ouvrage a été publié en 2013, c'est-à-dire, dans le meilleur des cas, au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation (en décembre 2013). Cet ouvrage se contente principalement de mentionner ou de simplement citer des dispositions de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts de 2007 et de la Loi sur l'utilisation et le transfert des biens des organes publics de 2005 telle que révisée en 2015. Il perpétue donc les lacunes décrites au paragraphe 48 du Rapport d'Évaluation sans pour autant présenter la moindre valeur ajoutée au titre de la recommandation ii. En ce qui concerne les cadeaux et autres avantages, par exemple, le manuel (page 24) cite les dispositions législatives applicables sans pour autant expliquer dans quelles circonstances un cadeau ou certaines formes d'hospitalité ne seraient pas assimilés à un pot-de-vin.

16. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

17. *Le GRECO a recommandé l'introduction de règles sur les relations entre parlementaires et lobbyistes ou d'autres tierces parties cherchant à influencer le processus législatif.*

18. Selon les autorités, la mise en œuvre de la Loi sur le lobbying de 2011 et plus particulièrement des règles relatives aux relations entre parlementaires et lobbyistes ou tierces parties cherchant à influencer le processus législatif constituait l'un des thèmes de l'atelier qui s'est tenu les 9 et 10 juin 2016 (voir également le paragraphe 10). Dans le contexte du projet de jumelage mentionné au paragraphe 10 (alinéa b), l'expert consulté a procédé à une analyse de la loi susmentionnée et formulé des recommandations concernant son amélioration, ainsi que le renforcement de l'efficacité de sa mise en œuvre. Le cadre normatif amélioré servira de base à des dispositions supplémentaires censées être reprises dans le futur Code de déontologie à l'intention des parlementaires.

19. Le GRECO rappelle que le Rapport d'Évaluation avait identifié de graves lacunes dans le régime de contrôle des activités des lobbyistes fondé notamment sur la Loi relative au lobbying de 2011. Le pays avait annoncé son intention d'introduire un certain nombre de changements (adoption d'un Code à l'intention des lobbyistes, modification de la loi susmentionnée, etc.) et le GRECO avait souligné la nécessité de combiner ces initiatives « avec une amélioration de la transparence au sujet des contacts que les parlementaires peuvent avoir avec des lobbyistes et d'autres tierces parties en dehors des réunions du Parlement et de ses commissions ». Le GRECO se félicite de la tenue de discussions sur ce sujet et de l'initiative ayant consisté à demander à un expert de procéder à une analyse de la question. Il est cependant clair que le processus de mise en œuvre de la présente recommandation n'en est encore qu'à un stade très précoce.

20. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

---

<sup>3</sup> [http://www.dksk.org.mk/en/images/banners/manual\\_integrity\\_coi\\_f.pdf](http://www.dksk.org.mk/en/images/banners/manual_integrity_coi_f.pdf)

#### **Recommandation iv.**

21. *Le GRECO a recommandé de s'assurer (i) que des sanctions soient prévues dans les lois pertinentes pour toutes les violations qu'elles contiennent et (ii) que des procédures appropriées soient engagées dans tous les cas de manquement de la part de parlementaires.*
22. Les autorités indiquent que, dans le but de mettre en œuvre la première partie de cette recommandation et dans le cadre du projet de jumelage IAP 2010 soutenu par l'UE et intitulé « Soutien de la prévention et de la répression efficaces de la corruption » [voir aussi le paragraphe 10, alinéa b)], des activités ont été lancées pour analyser le cadre légal et institutionnel pertinent, y compris la Loi sur la prévention de la corruption (LPC) et la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts (LPCI). Dans ce contexte, un groupe de travail chargé d'analyser les lois susmentionnées et de préparer des modifications de ces instruments a été établi le 28 août 2015 par le ministère de la Justice. Dirigé par le président de la Commission nationale de prévention de la corruption, il est composé de représentants des institutions exerçant des compétences dans ce domaine. Il est également censé tenir compte de toutes les recommandations d'amélioration formulées par les experts extérieurs consultés dans le cadre du projet IAP et par la Commission européenne dans ses rapports sur les progrès réalisés par le pays dans le cadre du processus de préadhésion à l'UE ainsi, bien entendu, que des conclusions et recommandations du GRECO.
23. Le GRECO note que des travaux analytiques préconisés dans ce domaine très important ont débuté, mais il semble que le processus en soit encore à ses balbutiements en ce qui concerne cette recommandation spécifique. Le GRECO ne peut que conclure à l'absence pour l'instant de tout progrès tangible et il incite les autorités à prendre des mesures plus déterminées pour apaiser les préoccupations exprimées dans le Rapport d'Evaluation (notamment au paragraphe 80).
24. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

#### *Prévention de la corruption des juges*

#### **Recommandation v.**

25. *Le GRECO a recommandé de supprimer l'appartenance d'office du ministre de la Justice au Conseil des Juges, afin de renforcer l'indépendance de la magistrature vis-à-vis de toute influence politique indue.*
26. Selon les autorités, dans le but de mettre en œuvre la présente recommandation, un amendement à la Constitution a été préparé dans le cadre d'un train de mesures constitutionnelles qui a été présenté au Parlement et dont le processus d'adoption est parvenu à la dernière phase. Toutefois, comme indiqué aux paragraphes 7 et 8, ce processus d'adoption est actuellement bloqué. L'amendement proposé prévoit que le ministre de la Justice ne siège pas au Conseil des Juges. Ledit conseil serait composé de 15 membres dont 10 juges élus par leurs pairs, 3 personnes élues par le Parlement et 2 autres proposées par le Président de la République et approuvées par le Parlement (les individus concernés étant sélectionnés parmi les professeurs de droit, avocats et autres éminents juristes) :

**« AMENDEMENT XXXVIII »**

1. Le Conseil des Juges de la République de Macédoine est un organe judiciaire autonome et indépendant.

Le Conseil protège et garantit l'autonomie et l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Le Conseil comprend quinze (15) membres.

Dix (10) membres du Conseil sont des juges élus par leurs pairs. Trois (3) autres membres élus appartiennent à des communautés qui ne relèvent pas de la population majoritaire de la République de Macédoine, de manière à garantir une représentation appropriée et équilibrée de tous les citoyens.

Trois (3) membres du Conseil sont élus par l'Assemblée de la République de Macédoine à la majorité des députés et également à la majorité des députés représentant des communautés qui ne relèvent pas de la population majoritaire de la République.

Deux (2) membres du Conseil sont élus par l'Assemblée de la République de Macédoine sur proposition du Président de la République. L'une de ces deux personnes doit être membre d'une communauté qui ne relève pas de la population majoritaire de la République.

Les membres du Conseil élus par l'Assemblée de la République de Macédoine sur proposition du Président de la République doivent être choisis parmi les professeurs de droit, avocats et autres éminents juristes.

Les membres du Conseil élus par l'Assemblée de la République de Macédoine sur proposition du Président de la République ne peuvent pas être des juges élus.

Les membres élus du Conseil exercent un mandat de six ans non renouvelable.

Les conditions et la procédure d'élection, ainsi que les modalités de révocation et de démission des membres du Conseil, sont fixées par la loi.

La fonction de membre élu du Conseil est incompatible avec l'appartenance à un parti politique ou avec l'exercice d'autres fonctions publiques et professions répertoriées par la loi.

2. Le présent amendement remplace l'Amendement XXVIII de la Constitution de la République de Macédoine. »

27. Les autorités soulignent que la composition du Conseil vise à lui conférer une indépendance et à lui imposer une approche équilibrée limitant les risques de corporatisme ou de népotisme judiciaire. Une fois adopté, le contenu de cet amendement constitutionnel sera concrètement mis en œuvre par la Loi sur le Conseil des Juges de la République de Macédoine, par le biais de modifications qui sont en cours d'adoption. Ces changements auront également pour effet d'exclure le ministre de la Justice et le président de la Cour suprême du Conseil.
28. Les autorités répètent que le ministre de la Justice n'a aucune influence *de facto* sur l'élection, la promotion et la révocation des juges, dans la mesure où l'intéressé n'assiste pas en pratique aux réunions du Conseil des Juges.
29. Le GRECO prend note de ce qui précède et constate avec satisfaction que les modifications de la législation (y compris les amendements constitutionnels) visent à apaiser les préoccupations exprimées dans la présente recommandation. Le GRECO est conscient du risque que les propositions actuelles ne soient pas adoptées avant la fin de la législature en cours, mais il ne saurait ignorer pour autant les initiatives concrètes déjà prises. Il encourage le pays à mener rapidement à son terme la réforme en introduisant également les changements requis dans la législation relative au Conseil des Juges.
30. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation vi.**

31. *Le GRECO a recommandé aux autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » d'assurer que les normes et critères légaux pour la nomination des juges des tribunaux de première instance soient effectivement appliqués en*

*pratique, en particulier l'exigence que tous les nouveaux juges soient des diplômés de l'École de formation des juges et procureurs.*

32. Selon les autorités, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 1<sup>er</sup> janvier 2016, des efforts ont été entrepris pour mettre concrètement en œuvre les modifications de la Loi sur les tribunaux. En vertu de ces modifications, pour être éligible, un juge de tribunal de première instance doit être diplômé de l'École de formation des juges et procureurs (Loi portant modification de la Loi sur les tribunaux – *Journal officiel de la République de Macédoine* n° 150/2010). Les nouvelles mesures adoptées peuvent être résumées comme suit : a) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, le Conseil des Juges ne pourra élire que des candidats diplômés de l'École de formation des juges et procureurs - ce changement a commencé à faire pleinement son effet à partir de 2014, après l'adoption du Rapport d'Evaluation (toutes les jeunes recrues ont terminé leur formation et pourraient être nommées à des postes vacants) ; b) à cette fin, une liste des nominations a été établie et soumise à la Commission européenne. Cette pratique de recensement sera maintenue et les listes seront jointes aux tableaux décrivant la sélection des juges et la mise en œuvre du système fondé sur le mérite.
33. Le salaire des stagiaires de l'École a également été augmenté de manière significative et rendu plus attrayant afin d'éviter que le manque de candidats conduise de nouveau à l'embauche de juges non-professionnels. En 2016, il y avait 84 candidats pour 30 postes soumis à recrutement par concours. De nouveaux contrôles d'intégrité ont également été introduits pour remplacer ceux qui ont été annulés par la Cour constitutionnelle (voir paragraphe 109 du Rapport d'Evaluation). Les autorités soulignent que les juges non-professionnels ne peuvent être embauchés pour pourvoir les postes vacants au sein des juridictions de second degré - les postes vacants ne peuvent être remplis que sur la base d'une promotion (et une approche fondée sur le mérite) des juges de tribunaux de première instance.
34. Le GRECO prend note de ce qui précède. Il rappelle les préoccupations exprimées aux paragraphes 110 et 111 du Rapport d'Evaluation, notamment en ce qui concerne les problèmes concrets rencontrés dans la mise en œuvre de la réforme du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Il se félicite des mesures prises – à partir de 2014 – pour s'assurer que tous les nouveaux magistrats soient diplômés de l'École de formation des juges et des procureurs, ainsi que l'assurance des autorités quant à avoir suffisamment de nouveaux candidats-juges afin d'éviter le recours à des juges non-professionnels.
35. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation vii.**

36. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures adéquates en vue de renforcer l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité des juges non professionnels, notamment en mettant en place des directives spécifiques et des formations aux questions concernant la déontologie, la conduite escomptée des juges, la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts et d'autres sujets connexes.*
37. Les autorités ont communiqué une longue liste des mesures prises au cours de la période 2014-2016 en matière de formation et de sensibilisation des juges et procureurs concernant la déontologie, les conflits d'intérêts, les mesures anticorruption et autres sujets connexes. Elles soulignent que des efforts sont faits pour impliquer également les juges non-professionnels dans ces activités. Les autorités indiquent aussi dans les dernières informations soumises qu'en 2014 et

2015, pour la première fois, une série de cinq séminaires ont été organisés spécifiquement pour les juges non-professionnels sur l'éthique, les conflits d'intérêts et des sujets connexes. Un total de 130 juges non-professionnels a assisté à ces événements. Le Conseil de la magistrature prépare également une série de mesures, y compris la revalidation de toutes les nominations - à partir de 2016 - de tous les juges non-professionnels afin de se conformer aux prochaines exigences modifiées de la loi sur les tribunaux (voir paragraphe 6). En particulier, tous les juges non-professionnels devront donc avoir un diplôme d'études supérieures, subir des tests psychologiques et d'intégrité et ainsi de suite. A compter de septembre 2016, un premier groupe de juges non-professionnels (compte tenu de leur nombre élevé, le processus peut uniquement se faire étape par étape) devra ainsi participer à un programme de formation adopté par l'École. Par ailleurs, l'Association des juges - qui reprend à présent ses activités avec un rythme normal maintenant que son président est revenu d'un long congé de maladie en avril 2016 - modifiera le Code de déontologie judiciaire afin qu'il s'applique également aux juges non-professionnels.

38. Le GRECO prend note de ce qui précède. Il se félicite des premières initiatives signalées en matière de formation sur l'intégrité des juges non-professionnels et il attend de voir la mise en œuvre effective des diverses mesures supplémentaires annoncées par les autorités. Le GRECO devra réévaluer la situation une fois que le processus sera plus avancé.

39. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation viii.**

40. *Le GRECO a recommandé que les décisions du Conseil des Juges sur la promotion des juges soient accompagnées d'une déclaration motivée et soient soumises à recours juridictionnel.*

41. Les autorités ont communiqué les informations suivantes. Depuis 2015, les décisions relatives à la sélection et la promotion des juges, ainsi qu'à l'élection des présidents de tribunaux, doivent être motivées (voir le lien [www.ssrn.mk](http://www.ssrn.mk)). Jusque-là, 22 décisions motivées ont ainsi été mises en ligne. Il n'existe toujours aucune possibilité de contester ces décisions. Cette situation pourrait être résolue en cas d'adoption de l'amendement constitutionnel n° XXXIX, paragraphe 2, qui élargit la compétence de la Cour constitutionnelle à l'examen des appels interjetés contre des décisions du Conseil des Juges :

#### **AMENDEMENT XXXIX**

(...)

2. Elle statue sur les appels interjetés contre les décisions du Conseil des Juges de la République de Macédoine en matière d'élection, de révocation ou autre sanction disciplinaire visant un juge ou un président de tribunal.

42. Comme indiqué plus haut (voir les paragraphes 6 et 7), cet amendement fait partie d'un train de mesures constitutionnelles dont le processus d'adoption par l'Assemblée de la République de Macédoine a été bloqué.

43. Le GRECO prend note de ce qui précède. Il se félicite que, depuis 2015, toutes les décisions du Conseil des Juges en matière de nomination ou de promotion doivent être motivées et qu'un projet d'amendement à la Constitution ait été préparé en vue d'introduire un mécanisme d'appel contre lesdites décisions. Le GRECO est conscient du risque que les propositions actuelles ne soient pas adoptées avant la

fin de la législature en cours, mais il ne saurait ignorer pour autant les initiatives concrètes déjà prises.

44. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation ix.**

45. *Le GRECO a recommandé de réexaminer, en tenant dûment compte du principe de l'indépendance judiciaire, le système d'évaluation des performances des juges en vue (i) d'introduire des critères plus qualitatifs et (ii) de supprimer tout abaissement automatique de la note d'un juge en relation avec l'infirmité de ses décisions.*
46. Selon les autorités, une analyse lancée dans le cadre d'un projet UE IAP (Instrument d'aide à la préadhésion) serait en cours sur la base des expériences comparées de divers pays au regard de l'Avis 17 du CCJE<sup>4</sup>. Toutes les options envisageables pour mettre en œuvre la présente recommandation sont prises en considération.
47. Le GRECO se réjouit de voir qu'une analyse est en cours afin d'examiner les moyens de mettre en œuvre la recommandation ix. Il ressort clairement des informations communiquées que les mesures de mise en œuvre en sont encore à un stade précoce de la prise en considération. Au moment de la discussion du présent rapport, les autorités se réfèrent aux projets d'amendements de la Loi sur les tribunaux mais il demeure impossible de dire si, et dans quelle mesure, la présente recommandation a été traitée dans ce contexte. Ainsi, cette recommandation ne saurait, par conséquent, être considérée comme mise en œuvre, ne fût-ce que partiellement.
48. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

**Recommandation x.**

49. *Le GRECO a recommandé qu'un ensemble de normes ou code de conduite professionnelle clair, assorti de remarques explicatives et/ou d'exemples pratiques, soit établi de manière à s'appliquer à l'ensemble des juges.*
50. Les autorités ont communiqué les informations suivantes : en 2014, l'Association des Juges a adopté et publié un Code de déontologie judiciaire<sup>5</sup> énonçant certains principes fondamentaux devant régir le travail et la conduite générale de ses membres. Ces principes sont : a) l'indépendance ; b) l'impartialité ; c) l'intégrité ; d) la décence ; e) l'égalité ; f) la conscience professionnelle.
51. Le Code prévoit également l'établissement d'un organe consultatif par l'Association des Juges. Cet organe peut, sur demande d'un juge ou de l'Association des Juges, émettre des avis sur une ou plusieurs questions en matière de conduite éthique ou d'exercice approprié/inapproprié des fonctions judiciaires, ainsi que de prévention des conflits d'intérêts chez les juges. Le caractère préventif du mandat de cet organe et la transparence des procédures relatives à la mise en œuvre du Code visent à renforcer la confiance du public dans un système judiciaire autonome. Dans un premier temps, cet organe consultatif se composait d'un président et de 14 membres élus par le comité directeur de l'Association des Juges, mais il a été

---

<sup>4</sup> Remarques du Secrétariat : pour plus de détails, voir [http://www.coe.int/t/dqhl/cooperation/ccje/textes/avis\\_FR.asp?](http://www.coe.int/t/dqhl/cooperation/ccje/textes/avis_FR.asp)

<sup>5</sup> <http://www.mja.org.mk/Upload/Content/Documents/KodeksNaSudskaEtika13102014.pdf>

par la suite décidé en mai 2016, pour des raisons d'efficacité et d'économie, de réduire la composition à un président entouré de six membres.

52. Le comité directeur de l'Association des Juges a en outre décidé, le 17 septembre 2014, que le Code s'appliquerait à l'ensemble des juges qu'ils soient ou pas membres de cette structure.
53. En 2016, dans le cadre du projet IPA 2010 soutenu par l'UE, l'École de formation des juges et procureurs, en coopération avec l'Association des Juges et avec des experts étrangers, a publié un « Guide des formateurs en matière de déontologie judiciaire ». Cet ouvrage énonce des lignes directrices pratiques concernant la mise en œuvre du Code et contient notamment une traduction des arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme. Une réserve de nouveaux formateurs sera constituée et une série d'événements devraient être organisés conjointement par l'École et l'Association en juin et juillet 2016 en vue de diffuser largement les lignes directrices aux juges, avocats, notaires, ONG et membres du grand public. Dans le cadre du projet IAP mentionné plus haut, des activités complémentaires seront organisées afin d'élaborer des lignes directrices supplémentaires sur la base d'une coopération entre les deux organes.
54. D'ici la fin 2016, plusieurs sessions supplémentaires devraient être consacrées à la déontologie et aux conflits d'intérêts, dans le cadre de la formation continue des juges et des procureurs, ainsi que des juges non professionnels et des employés administratifs des tribunaux et du ministère public.
55. Le GRECO est heureux de constater qu'un nouveau Code de déontologie, adopté en 2014, s'impose désormais à tous les juges du pays, conformément à la recommandation. Le GRECO rappelle qu'il s'agit du troisième Code de ce type adopté depuis 1994<sup>6</sup>. Le contenu de ces ouvrages s'est progressivement élargi au fil du temps, mais il semble que cette nouvelle version (dont l'équipe n'a pas pu obtenir la version anglaise) ne constitue toujours pas, elle non plus, un document « vivant » agréant les principes théoriques énoncés de lignes directrices pratiques et régulièrement actualisées, accompagnées d'exemples et de commentaires explicatifs. Il semblerait que les autorités préfèrent fournir des explications *ad hoc* sous forme d'avis qui seront rendus à l'avenir par le nouvel organe consultatif mentionné plus haut ou bien dans le cadre de la formation dispensée sur la base du « Manuel à l'intention des formateurs spécialisés en déontologie » récemment adopté. Le GRECO aurait préféré qu'une partie des lignes directrices soit également mise directement à la disposition de tous les juges, de manière continue, afin de construire une mémoire institutionnelle recensant les implications concrètes des normes pertinentes. Toutefois, globalement, le GRECO conclut que l'« ex-République yougoslave de Macédoine » a adopté des mesures de nature à apaiser, d'une manière différente, les préoccupations exprimées dans la présente recommandation.
56. Le GRECO conclut que la recommandation x a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation xi.**

57. *Le GRECO a recommandé d'élaborer à l'intention des juges des règles et des directives sur l'acceptation de cadeaux, de l'hospitalité et d'autres avantages, et de surveiller de façon adéquate le respect de ces règles.*

---

<sup>6</sup> La traduction anglaise de la version de 2006, ainsi que de la version antérieure de 1994, peut être consultée à l'adresse <http://www.legislationline.org/topics/country/31/topic/9>

58. Selon les autorités, le Code de déontologie judiciaire adopté en 2014, tel qu'il est mentionné plus haut dans le cadre de l'analyse de la recommandation précédente, mentionne le principe d'intégrité. Il précise notamment que : « ni le juge, ni les membres de sa famille, ne peuvent recevoir ou solliciter des cadeaux, prêts ou autres faveurs d'une personne afin d'obtenir du même juge qu'il agisse ou s'abstienne d'agir d'une certaine manière dans le cadre de l'exercice de ses fonctions judiciaires, sauf s'il s'agit de cadeaux appropriés dont la valeur exacte ne dépasse pas le montant prévu par la loi ». Les autorités attirent également l'attention sur les activités de formation pour les juges et les procureurs mentionnées à la recommandation vii (voir paragraphe 37) selon laquelle le message-clé délivré est que tous les cadeaux sont interdits, en principe, à l'exception des cadeaux honorifiques donnés lors d'événements où les juges représentent le pays, auquel cas la Loi sur l'utilisation et le transfert des biens des organes de l'État de 2005 telle qu'amendée en 2015 (voir paragraphe 15 du présent rapport) est applicable. Enfin, les autorités mentionnent les activités organisées par l'École des juges et des procureurs, telles qu'elles sont énoncées dans le cadre de l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation x et dans les dernières informations, le fait qu'il est prévu de compléter le Code de déontologie judiciaire avec d'autres lignes directrices.
59. Le GRECO prend note des nouvelles règles relatives aux cadeaux introduites dans le Code de déontologie judiciaire de 2014. Il rappelle que des règles générales plus ou moins analogues figuraient déjà dans le Code précédent daté de 2006<sup>7</sup> et que l'objectif de la présente recommandation est de combler plusieurs lacunes identifiées aux paragraphes 145 à 147 du Rapport d'Évaluation en matière : de contradictions apparentes entre les diverses interdictions et exceptions, du manque de précision de la Loi sur l'utilisation et le transfert des biens des organes de l'État de 2005 telle qu'amendée en 2015, des modalités de la déclaration des cadeaux, de la nécessité de clarifier la situation en ce qui concerne les avantages non matériels, du contexte dans lesquels les cadeaux sont offerts et du contrôle adéquat du respect des règles. Le nouveau Code de 2014 ne constitue pas intrinsèquement un progrès par rapport à la situation qui prévalait à l'époque de l'évaluation. D'un autre côté, le GRECO ne peut ignorer les efforts déployés dans le cadre des activités de formation pour présenter et expliquer aux juges et aux procureurs les diverses restrictions en place concernant les cadeaux et autres avantages. Il encourage les autorités à poursuivre activement la mise en œuvre de la présente recommandation et à introduire des directives écrites, comme annoncé.
60. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement pas été mise en œuvre.

### **Recommandation xii.**

61. *Le GRECO a recommandé (i) de définir clairement les mesures disciplinaires applicables aux juges et d'étendre la gamme des sanctions afin d'assurer une meilleure proportionnalité ; et, (ii) en tenant dûment compte du principe de l'indépendance judiciaire, de faire en sorte que le renvoi d'un juge ne soit possible que dans les cas de faute professionnelle les plus graves et de supprimer, en particulier, la possibilité de renvoyer un juge sur la seule base du fait que l'une de ses décisions est jugée en violation du droit à un procès dans un délai raisonnable.*
62. Les autorités avaient indiqué dans leur communication initiale d'informations que, dans le but de mettre cette recommandation en œuvre, un nouveau projet de Loi sur les tribunaux avait été rédigé et soumis au gouvernement pour adoption ; au moment de la discussion du rapport en plénière, les autorités soulignent que le

---

<sup>7</sup> Voir, plus haut, la note de bas de page et l'article 4 de la version de 2006.

Gouvernement a approuvé ces changements. Ils visent à introduire de nouvelles règles précises et prévisibles définissant la procédure disciplinaire et prévoyant l'élargissement de la gamme des sanctions disponibles (réprimande par écrit, obligation de participer à une formation, transfert provisoire à un autre tribunal de même instance ou d'instance inférieure, diminution de salaire, exclusion des listes des candidats à une promotion pour une période n'excédant pas trois ans, révocation). La proposition énonce également les motifs et les modalités des procédures disciplinaires en les divisant en trois groupes selon la gravité des violations : mineure, ordinaire et particulière. De même, à chaque type de violation des règles disciplinaires correspondra une sanction spécifique et la révocation d'un juge ne pourra être prononcée que si l'intéressé est reconnu coupable d'avoir commis une faute disciplinaire grave en tenant compte du principe de proportionnalité.

63. Dans les dernières informations qu'elles ont communiquées récemment, les autorités signalent que des modifications supplémentaires sont en cours de rédaction concernant les catégories de procédures disciplinaires et seront probablement reprises dans le projet de Loi sur les tribunaux mentionné plus haut. Leur but est de consolider les procédures disciplinaires et d'instaurer une définition plus précise des infractions ainsi qu'une plus large gamme de mesures disciplinaires.
64. Le GRECO prend note de ce qui précède. Il semblerait que les projets de modification élaborés jusqu'à présent aillent dans la bonne direction sous l'angle de la première partie de la recommandation et, dans une certaine mesure, également de sa seconde partie. En l'absence d'informations plus précises, on ne saurait conclure pour le moment que toutes les préoccupations ont été soigneusement prises en considération par les propositions en cours et par celles qui viennent d'être déposées, notamment en ce qui concerne la possibilité de révoquer un juge en raison de son manquement à l'obligation de célérité. Le GRECO devra réévaluer la situation une fois que le texte final des amendements sera disponible.
65. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation xiii.**

66. *Le GRECO a recommandé que les procédures disciplinaires s'appliquant aux juges soient revues afin que (i) les violations soient soumises à une procédure unique et que (ii) l'autorité de déclenchement des poursuites et d'investigation soit séparée de l'autorité d'imposition des sanctions.*
67. Selon les autorités, la première partie de cette recommandation est directement liée à la recommandation xii dont la mise en œuvre est examinée dans la section précédente. Ces mêmes autorités font valoir que la Loi sur les tribunaux en vigueur prévoit deux types de procédures disciplinaires. L'un vise les comportements dénotant une incompétence ou une imprudence excessive, l'autre s'applique aux entorses à la discipline. Le nouveau projet de Loi sur les tribunaux, tel qu'il est mentionné plus haut dans le cadre de l'analyse de la recommandation xii, a entre autres pour objectif de maintenir ces deux catégories et, par conséquent, le dualisme des procédures disciplinaires.
68. La deuxième partie de la recommandation a été, quant à elle, traitée dans le contexte de l'adoption de la Loi relative au Conseil chargé d'établir les faits et d'engager une procédure visant à déterminer la responsabilité d'un juge (*Journal officiel de la République de Macédoine* n° 20 daté du 12 février 2015). Cette loi prévoit l'établissement du « Conseil chargé d'établir les faits et d'engager une procédure visant à déterminer la responsabilité d'un juge », un nouvel organe

indépendant censé s'acquitter principalement des tâches suivantes : a) l'examen des requêtes et des plaintes soumises par des citoyens, des personnes morales ou des présidents de tribunal à propos de retards de procédure ou de toutes autres allégations liées au travail d'un juge ; b) l'obtention d'informations et de preuves en relation avec ce qui précède ; c) la soumission au Conseil des Juges de demandes d'engagement d'une procédure à l'encontre d'un juge ou d'un président de tribunal et le soutien de cette initiative.

69. La réforme décrite plus haut dissocie par conséquent la responsabilité d'engager une procédure disciplinaire et celle de statuer en l'espèce. Les autorités soulignent en outre que les membres de ce nouvel organe sont élus par les membres du pouvoir judiciaire et que leur hétérogénéité (juges, avocats et professeurs) garantit la prévention des risques de corporatisme et de népotisme.
70. Le GRECO prend note de ce qui précède et regrette l'absence de mesures adoptées à ce jour pour mettre en œuvre la première partie de la recommandation. En ce qui concerne la deuxième partie, le GRECO se réjouit de voir que la réforme de février 2015 a permis de résoudre le problème (tel qu'il avait été identifié dans le Rapport d'Évaluation) de la concentration de tous les pouvoirs disciplinaires aux mains du seul Conseil des Juges et, potentiellement, aux mains de quelques personnes. Il encourage le pays à poursuivre ses efforts vers la mise en œuvre intégrale de la présente recommandation.
71. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

#### *Prévention de la corruption des procureurs*

##### **Recommandation xiv.**

72. *Le GRECO a recommandé qu'un ensemble de normes ou code de conduite professionnelle clair, assorti de remarques explicatives et/ou d'exemples pratiques, soit établi de manière à s'appliquer à l'ensemble des procureurs.*
73. D'après les autorités, selon un processus comparable à celui ayant affecté les juges, l'Association des Procureurs a préparé un Code de déontologie à l'intention des membres de cette profession. Le code a été adopté le 1<sup>er</sup> décembre 2014 par une décision du procureur général, de sorte qu'il s'applique désormais à l'ensemble des procureurs. Il prévoit que, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, les procureurs doivent se soumettre aux principes suivants dans leurs relations avec d'autres organismes officiels, les parties et les citoyens, aussi bien dans leurs relations mutuelles que dans leurs relations avec des tiers : a) légalité ; b) impartialité et indépendance ; c) diligence et compétence ; d) honnêteté et incorruptibilité ; e) professionnalisme ; f) dignité ; et g) retenue. Comme celui des juges, le Code de déontologie des procureurs prévoit, aux fins du contrôle de la mise en œuvre et de l'interprétation de ses dispositions, un Conseil de déontologie composé d'un président et de quatre membres élus par leurs pairs.
74. Le GRECO prend note de l'adoption, en décembre 2014, d'un nouveau Code de déontologie ayant apparemment remplacé la version précédente. Ce Code s'applique désormais à l'ensemble des procureurs et non pas aux seuls membres de l'Association des Procureurs, ce qui répond à l'une des préoccupations soulevées dans le Rapport d'Évaluation. Le Code, tel qu'il a été posté en macédonien sur le web<sup>8</sup>, comprend une dizaine de pages et une vingtaine d'articles et il semble légèrement plus long et plus détaillé que la version précédente de 2004 (laquelle comptait cinq pages et treize articles). On peut toutefois déduire de la version

---

<sup>8</sup> [Lien vers le document](#)

publiée en ligne que le nouveau document demeure très général et n'inclut pas de commentaires explicatifs ni d'exemples concrets susceptibles de contribuer à sa mise en œuvre dans la pratique quotidienne. Comme le GRECO l'a déjà fait remarquer, un tel Code doit être conçu comme un document vivant pouvant être actualisé en fonction des besoins. Les autorités sont donc invitées à prendre des mesures plus déterminées en vue de mettre intégralement en œuvre la présente recommandation.

75. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation xv.**

76. *Le GRECO a recommandé d'élaborer à l'intention des procureurs des règles et des directives sur l'acceptation de cadeaux, de l'hospitalité et d'autres avantages, et de surveiller de façon adéquate le respect de ces règles.*
77. Les autorités renvoient au contenu du Code susmentionné de déontologie à l'intention des procureurs qui prévoit, dans la définition du principe « honnêteté et incorruptibilité » que « *les procureurs ne peuvent pas se prévaloir de leurs fonctions et de leur statut officiels aux fins d'acquisition de biens ou autres avantages pour eux-mêmes ou pour un tiers et ne doivent pas accepter de cadeaux ou d'autres faveurs de nature à jeter le doute sur leur impartialité et leur objectivité* ». Elles se réfèrent également à la formation et autres activités de sensibilisation mentionnées aux recommandations vii, x et xi ci-dessus. Enfin, elles affirment que le Code ci-dessus sera complété par d'autres informations directives.
78. Le GRECO prend note de la disposition qui précède, telle qu'elle figure à l'article 2, principe 4, du Code de déontologie. Le texte ne contient aucune ligne directrice comme indiqué déjà plus haut concernant les Codes de déontologie dans leur ensemble (voir, notamment, l'analyse de la recommandation xiv) ; il aurait indéniablement été utile de fournir certaines précisions sur le genre de biens ou d'avantages concernés et sur la manière dont ceux-ci auraient pu « jeter le doute sur [l'] impartialité et [l'] objectivité » du procureur. Dans sa formulation actuelle, cet article ne représente pas un progrès majeur par rapport à la disposition correspondante du Code de 2004<sup>9</sup>. Le GRECO note que le nouveau Code contient également, dans son article 13, une autre disposition relative aux cadeaux, laquelle est spécifique aux relations avec les parties à la procédure : « *Les procureurs sont tenus de refuser des cadeaux et des services des parties et autres participants à la procédure. À supposer qu'il ne soit pas possible d'opposer ce refus, l'acceptation desdits cadeaux ou services sera notifiée par écrit à l'autorité de contrôle dès que le contrôleur aura appris leur existence, en précisant les circonstances de l'espèce. La même règle vaut pour les tentatives d'offre d'un cadeau ou d'un service.* ». Aucune consigne n'est énoncée dans ce contexte non plus. On ne sait pas précisément si ces deux dispositions visent le même type de cadeaux et autres avantages et si l'une d'entre elles englobe également l'hospitalité. Enfin, le GRECO relève, comme il l'avait déjà fait dans l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation xiv, que le Code institue un mécanisme de surveillance placé sous la responsabilité d'un Conseil de déontologie. Cette partie de la recommandation semble par conséquent avoir été prise en considération. Le GRECO devra réévaluer la situation lorsque de plus amples informations sur son fonctionnement et la réalisation de son travail de contrôle<sup>10</sup> seront disponibles, conformément à la recommandation. Clairement, les

---

<sup>9</sup> L'article 6 se lisait comme suit : « Les procureurs refusent tout cadeau ou don provenant d'une personne qui pourrait s'en prévaloir pour influencer ou orienter la résolution d'une affaire ou bien risquant d'affecter l'engagement professionnel des intéressés ou la manière dont ils s'acquittent de leurs tâches ».

<sup>10</sup> Au cours de la discussion du présent rapport en réunion plénière, les autorités soulignent que les membres du conseil ont été nommés en mai 2016 et que certains cas ont déjà été soumis à ce nouvel organe.

autorités doivent adopter des mesures plus énergiques pour mettre en œuvre la présente recommandation.

79. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation xvi.**

80. *Le GRECO a recommandé de réexaminer les normes disciplinaires applicables aux procureurs en vue de (i) définir clairement les infractions ; et (ii) étendre la gamme de sanctions disponibles afin d'assurer une meilleure proportionnalité et de garantir, en particulier, que le renvoi d'un procureur ne soit possible que dans les cas de faute professionnelle les plus graves.*

81. Selon les autorités, cette recommandation sera mise en œuvre dans le cadre de la nouvelle Loi sur le ministère public dont le projet n'a toujours pas été soumis au gouvernement. Cet instrument définit clairement les motifs d'engagement de la responsabilité disciplinaire des procureurs, conformément au principe de proportionnalité, et prévoit des mesures disciplinaires correspondantes. Le projet de loi décrit également les trois phases de la procédure disciplinaire : engagement de la procédure, exécution de l'enquête et décision disciplinaire.

82. Le GRECO est heureux de constater que le projet de loi élaboré répond à la présente recommandation. Les informations disponibles à ce stade ne permettent pas de conclure que les deux éléments de ladite recommandation sont effectivement repris comme il faut dans ce texte. Comme indiqué plus haut, il semble que le processus législatif n'en soit qu'à ses débuts et que le projet n'ait pas encore été adopté par le gouvernement. Pour toutes ces raisons, le GRECO ne peut pas conclure que cette recommandation a été mise en œuvre ne fût-ce que partiellement.

83. Le GRECO conclut que la recommandation xvi n'a pas été mise en œuvre.

*Prévention de la corruption de toutes les catégories examinées*

**Recommandation xvii.**

84. *Le GRECO a recommandé de fournir par écrit des précisions sur les notions de « membres de la famille » et de « biens meubles de grande valeur » aux fins des déclarations de patrimoine.*

85. Les autorités font valoir que, selon le groupe de travail établi en août 2015 par le ministère de la Justice en vue de préparer les modifications à la Loi sur la prévention de la corruption (LPC) et à la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts (LPCI) (voir le paragraphe 22), le meilleur moyen de mettre en œuvre la recommandation xvii serait de modifier la LPC. Elles ont par conséquent soumis au ministère des projets de définition des notions de « membres de la famille » et de « biens meubles de grande valeur ». Des projets de modification de la LPC en ce sens ont été ultérieurement préparés par le ministère et sont actuellement au stade précédant le processus de consultation et la procédure subséquente d'approbation par le gouvernement. Dans la nouvelle version, l'article 7, paragraphes 3 et 4, de la LPC énoncerait les définitions suivantes : a) « 'membres de la famille' désigne le conjoint, les enfants, les parents, les frères et sœurs, les parents adoptifs, les enfants adoptés, ainsi que tout autre tiers avec lequel la personne mentionnée au paragraphe 1) du présent article entretient une relation familiale ou extraconjugale et cohabite » ; b) « 'biens meubles de grande valeur' désigne tous les objets meubles soumis à enregistrement ou bien dont la valeur dépasse 5 000 EUR ».

86. En attendant l'adoption finale des amendements susmentionnés, la Commission nationale de prévention de la corruption (CNPC) – mandatée par la LPC pour définir le contenu et le format des déclarations – a adopté une résolution relative aux « Ajouts au manuel expliquant comment remplir une déclaration de patrimoine », laquelle contient une définition des termes « membres de la famille » et « biens meubles de grande valeur » qui reprend littéralement les termes des projets d'amendements juridiques.
87. Le GRECO se félicite des changements concrets déjà introduits par la Commission nationale de prévention de la corruption. Les principales préoccupations sous-jacentes de la présente recommandation ont ainsi été prises en compte. Le GRECO prend également note du fait que les définitions utilisées par la Commission seraient également incluses dans la législation par voie d'amendements à la Loi sur la prévention de la corruption (LPC).
88. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation xviii.**

89. *Le GRECO a recommandé de mettre en place des mesures juridiques, institutionnelles et opérationnelles adéquates pour assurer un contrôle plus approfondi des déclarations d'intérêts et des déclarations de patrimoine soumises par les parlementaires, les juges et les procureurs, notamment en rationalisant le processus de vérification sous l'égide de la Commission nationale de prévention de la corruption.*
90. Les autorités indiquent que la Loi sur la prévention de la corruption (LPC) a été modifiée en juin 2015 afin de confier à la CNPC la responsabilité d'un nouveau registre intitulé « Registre des personnes élues et nommées ». Ce document répertorie toutes les personnes tenues de soumettre une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts. En juillet 2015, la CNPC a également adopté un modèle de formulaire de soumission de données sur les personnes élues et nommées astreintes à l'enregistrement, accompagné d'instructions complémentaires sur la manière de le remplir, ainsi que sur les modalités de mise à jour du registre. Dans le cadre du projet de jumelage IAP de 2010 avec l'Office administratif fédéral allemand (*Bundesverwaltungsamt*) – soutenu par l'UE et intitulé « Instrument d'aide à la préadhésion » – auquel participe également la CNPC, des solutions logicielles ont été préparées pendant toute l'année 2015 et au début de l'année 2016 afin d'informatiser ledit registre. Le système devrait être totalement opérationnel début juillet 2016.
91. Depuis 2015, de nouvelles initiatives sont lancées dans le cadre du projet de jumelage y compris, au titre de son volet 6, dans le but d'améliorer le système de gestion des déclarations de patrimoine et d'intérêts. Afin de procéder à un contrôle permanent des déclarations, une série d'initiatives visant à dégager des solutions informatiques est en train d'être mise en place concernant par exemple la préparation du cahier des charges et l'organisation d'un appel d'offres (en cours). Le système devrait devenir opérationnel fin juillet 2016. Parallèlement, une solution logicielle est en cours d'élaboration pour permettre la vérification automatique du respect par les déclarants de leurs obligations fondamentales et le suivi des changements notifiés par les intéressés pendant leur mandat (ce qu'il est convenu d'appeler « les données historiques »). De plus, l'interconnexion avec les bases et les registres de données des institutions compétentes progresse, notamment avec le cadastre, le ministère de l'Intérieur, les services du fisc, les douanes, le depositaire central de titres, etc. ; le système amélioré devrait permettre de vérifier rapidement l'exactitude des données indiquées dans les déclarations de patrimoine.

92. Le GRECO se félicite de l'adoption progressive de mesures ambitieuses visant à accroître la capacité de la CNPC à vérifier les déclarations de patrimoine et d'intérêts, notamment en ce qui concerne l'introduction de solutions informatiques spécifiques et d'un registre des agents publics tenus à l'obligation de déclaration. Il encourage les autorités à poursuivre ses efforts dans ce sens et à s'assurer que toutes les préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation sont bien prises en considération. Parmi ces préoccupations figure la nécessité d'identifier précisément les tiers (conjoint, parents proches, etc.) devant être mentionnés dans les déclarations. Il conviendrait également de veiller a) à l'articulation et à la cohérence du contrôle des deux types de déclarations au sein de la CNPC (ces tâches étant partagées de manière incohérente entre deux petits services distincts) ; et b) entre la CNPC et le Service des impôts, dans la mesure où ce dernier procède également à des vérifications des déclarations de patrimoine. Le GRECO se propose de réexaminer la situation lorsque le processus de réforme sera parvenu à un stade plus avancé et qu'un aperçu général des réformes aura été communiqué.
93. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xix.**

94. *Le GRECO a recommandé de (i) accroître de manière prioritaire les ressources financières et humaines de la Commission nationale de prévention de la corruption dans les domaines des conflits d'intérêts, du lobbying et des déclarations de patrimoine ; et (ii) inciter la Commission à faire preuve d'une approche mieux équilibrée et plus fortement proactive dans ces domaines.*
95. Les autorités indiquent, à propos de la première partie de la recommandation, que le budget de la République de Macédoine pour 2015 prévoit une augmentation du montant des fonds alloués à la CNPC qui passe de 21,666 millions de denars macédoniens (ou MKD, c'est-à-dire environ 353 000 EUR) à 31,232 millions de MKD (508 000 EUR), soit une augmentation de 44 %. La rémunération et les diverses prestations accordées au personnel ont augmenté également de 12 % pendant la même période. Afin de renforcer les ressources humaines de la Commission affectées au contrôle des déclarations de patrimoine et de conflits d'intérêts, trois nouveaux postes ont été créés en 2015 (sur lesquels deux ont été pourvus) pour la gestion des données figurant sur les déclarations de patrimoine et le suivi des mesures associées à la mise en œuvre du programme national de prévention et de réduction des conflits d'intérêts. Parallèlement, une demande de nomination au poste vacant de chef du service des informations relatives aux biens immeubles a été déposée. Les autorités indiquent qu'actuellement, 17 des 43 postes (au total) au sein de la Commission sont toujours vacants.
96. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent qu'en 2015 et 2016, la CNPC a multiplié les initiatives visant à accroître ses capacités, sans donner plus de détails. Les autorités mentionnent également une série d'événements n'ayant pas de rapport avec la présente recommandation<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Conférence visant à présenter les résultats des investigations visant les actes de corruption (février 2015) ; conférence pour la promotion de la coopération interinstitutionnelle (avril 2016) ; conférence pour la gestion harmonisée et la prévention de la corruption dans le secteur privé (mars 2016) ; « Journée de l'intégrité », conférence sur la prévention de la corruption et les conflits d'intérêts au sein des collectivités locales (mai 2016) ; conférence sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales (mai 2016) ; série de sessions de formation visant à renforcer la capacité de la CNPC à communiquer avec le public (février et mars 2015) ; série de sessions de formation sur le thème « Formation des formateurs » (mai, juin et décembre 2015) ; présentation analytique, à l'intention des membres de la CNPC, de la Loi sur le lobbying et formulation de recommandations visant l'amélioration de cet instrument (mai 2015).

97. Le GRECO prend note des efforts accomplis en 2014 et en 2015 pour accroître les ressources financières et humaines de la CNPC, avec la création de 3 nouveaux postes amenant ainsi l'effectif s'occupant des déclarations de patrimoine et d'intérêts à 11 postes, contre 8 au moment de l'évaluation. En outre, un poste vacant a été pourvu dans ce domaine, ce qui pourrait expliquer pourquoi la masse salariale a augmenté en parallèle. Globalement, la première partie de la recommandation peut être considérée comme mise en œuvre. En ce qui concerne la deuxième partie, les autorités mentionnent les améliorations générales sans les nommer, ainsi qu'une liste d'événements non liés à la présente recommandation. Le GRECO ne peut pas conclure que les préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation ont été prises en considération, notamment en ce qui concerne l'absence de proactivité et d'actions prioritaires basées sur une évaluation des besoins, par exemple ; le besoin d'adopter une approche impartiale (plus « équilibrée ») dans le cadre du travail ; et la réduction des risques d'ingérence dans le travail de la CNPC, dans la mesure où aucun critère ne précise les modalités de nomination et de révocation des membres de la Commission elle-même (par opposition au personnel de soutien). Il conviendrait manifestement d'agir de manière plus résolue dans ces domaines.
98. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

99. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que « l'ex-République yougoslave de Macédoine » n'a traité ou mis en œuvre de façon satisfaisante que trois des dix-neuf recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation de Quatrième Cycle.** Parmi les recommandations restantes, dix ont été partiellement mises en œuvre et six n'ont pas été mises en œuvre.
100. Plus précisément, les recommandations vi et xvii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation x a été traitée de manière satisfaisante, les recommandations v, vii, viii, xi, xii, xiii, xiv, xv, xviii et xix ont été partiellement mises en œuvre les recommandations i, ii, iii, iv, ix et xvi n'ont pas été mises en œuvre.
101. En ce qui concerne les parlementaires, aucune des améliorations recommandées n'a été mise en œuvre, ne fût-ce que partiellement. Les autorités ont fait part de certaines initiatives telles que l'élaboration d'un Code de déontologie à l'intention des députés, mais celle-ci, de même que d'autres réformes, a été bloquée à un stade précoce.
102. En ce qui concerne les juges et les procureurs, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a procédé à certaines améliorations. Seuls les magistrats ayant passé le concours de sélection et suivi la formation professionnelle de l'École de la magistrature peuvent à présent pourvoir des postes vacants. Un nouveau Code de déontologie à l'intention des juges – et qui s'applique à l'ensemble des juges de carrière – a été adopté en 2014 et, surtout, des mesures sont en train d'être mises en place pour expliquer aux membres du système judiciaire les implications concrètes de cette adoption par le biais d'une formation adéquate et de l'établissement d'un nouvel organe consultatif habilité à rendre des avis ad hoc. Un nouveau Code de déontologie a également été adopté en 2014 à l'intention spécifique des procureurs, mais force est de constater que, pour le moment au moins, ce code n'est pas suffisamment accompagné de commentaires ou de lignes directrices qui permettraient de l'appliquer plus facilement aux situations risquant de survenir dans la pratique courante. Des amendements constitutionnels ont été élaborés pour mettre fin à l'appartenance de plein droit du ministre de la Justice au

Conseil des Juges et pour introduire des possibilités de contester (devant la Cour constitutionnelle) les décisions rendues par cette instance en matière de nomination et de promotion. Parallèlement, le Conseil lui-même est tenu, depuis 2015, de motiver ses décisions en matière de promotion. Ces progrès sont autant d'exemples de succès partiels. En raison de la crise politique, le processus d'adoption des projets d'amendement constitutionnels – de même que de projets de loi relatifs, respectivement, aux tribunaux, au ministère public et à la prévention de la corruption – a été interrompu à un stade précoce. Dans d'autres cas, l'information communiquée au GRECO n'est pas assez spécifique ou pertinente pour démontrer l'existence de progrès réels.

103. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO note qu'en l'absence actuelle d'avancées finalisées, de nouveaux progrès matériels importants sont nécessaires pour démontrer qu'un niveau acceptable de conformité avec les recommandations dans les 18 prochains mois peut être atteint. Toutefois, compte tenu du fait que plusieurs réformes importantes sont en cours et sous réserve que les autorités poursuivent leurs efforts, le GRECO conclut que le faible niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est pas « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Le GRECO invite le Chef de la délégation de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à soumettre des informations supplémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations i à v, vii, viii, ix, xi à xvi, xviii et xix pour le 31 janvier 2018.
104. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'« ex-République yougoslave de Macédoine » à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.