



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 22 juin 2018

Publication : 9 août 2018

Public

GrecoRC4(2018)6

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

« L'EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE »

Adopté par le GRECO lors de sa 80^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 juin 2018)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » pour appliquer les recommandations en suspens formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur ce pays (voir paragraphe 2) portant sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.
2. Le Rapport du Quatrième Cycle d'évaluation a été adopté par le GRECO à sa 62e réunion plénière (6 décembre 2013) et rendu public le 17 mars 2014 sur autorisation de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ([Greco Eval IV Rep \(2013\) 4F](#)). Le Rapport de Conformité du Quatrième Cycle d'évaluation a été adopté par le GRECO à sa 72e réunion plénière (1^{er} juillet 2016) et rendu public le 12 octobre 2016 sur autorisation de ce pays ([GrecoRC4\(2016\)8](#)).
3. Conformément aux dispositions du Règlement du GRECO, les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont présenté un rapport de situation comprenant d'autres informations sur les mesures prises pour mettre en œuvre les 16 recommandations en suspens qui, selon le Rapport de Conformité, ont été partiellement mises en œuvre. Ce rapport, qui a été reçu le 31 janvier 2018, a servi de base au Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a choisi l'Arménie et le Danemark pour désigner des rapporteur(e)s pour la procédure de conformité. Les rapporteur(e)s désigné(e)s étaient M. Artur OSYKIAN, au titre de l'Arménie et M. Martin Vedel STASSEN, au titre du Danemark. Le Secrétariat du GRECO les a aidés à élaborer le Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que le GRECO a adressé 19 recommandations à « l'ex-République yougoslave de Macédoine » dans son rapport d'évaluation. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO a conclu que le pays avait mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante trois des 19 recommandations (vi, x et xvii). La question de la conformité avec les recommandations en suspens (i-v; vii-ix, xi-xvi, xviii et xix) est examinée ci-dessous.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO avait 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.*
7. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre. Le travail de rédaction d'un code de déontologie, qui avait commencé, a été interrompu en raison de facteurs politiques (il faudrait le relancer à partir d'une nouvelle base lorsque le Parlement sera opérationnel). En conséquence, le GRECO est convenu d'évaluer ultérieurement les mesures de promotion et de sensibilisation qui concernent ce code lorsqu'il sera effectivement adopté.
8. Les autorités indiquent que le 28 juillet 2017, le Président de l'Assemblée a créé un groupe de travail chargé de la mise en œuvre des recommandations du GRECO

avec l'appui administratif du personnel de l'Assemblée. Ce groupe de travail a élaboré un projet de « Code de déontologie des parlementaires » qui a ensuite été adopté à la 47^e session plénière de l'Assemblée, tenue le 11 juin 2018, avec le soutien de tous les groupes politiques. Le texte comprend 22 articles répartis en six chapitres: **a) dispositions générales**: portée et objectifs ; **b) principes éthiques fondamentaux**: objectivité et respect d'autrui, adoption d'un comportement responsable, refus de tirer des avantages personnels et refus d'accepter des services/cadeaux/dons qui auraient une incidence sur les décisions, respect mutuel ; **c) règles de conduite**: règles de base, conflits d'intérêts, interdiction de la corruption, refus d'accepter des cadeaux, discipline budgétaire et financière, utilisation de fonds parlementaires ; **d) violations du code** et distinction entre les délits mineurs et les infractions graves, désignation de la Commission en tant qu'organe disciplinaire (qui adopte les règles de procédure disciplinaire) chargé des questions de règlement et d'immunités, sanctions des infractions mineures (avertissement) et des infractions graves (mise en garde), un délai de prescription (six mois), **e) une déclaration d'acceptation** doit être signée par le parlementaire et **promotion du code** ; **f) dispositions préliminaires et finales** (entrée en vigueur etc.). Le code a été publié au journal officiel (n°109 du 12 juin 2018) et sur le site web de l'Assemblée, et l'Institut Parlementaire prépare des formations aux fins de le promouvoir.

9. Le GRECO se réjouit qu'un code de déontologie ait été adopté pour les parlementaires. Dans le cadre de futures révisions, il serait bon d'en améliorer la cohérence (certaines dispositions se chevauchent sur les mêmes sujets), mais dans l'ensemble, la première partie de la recommandation a été mise en œuvre.
10. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO se réjouit que le code prévoit un mécanisme destiné à en assurer le respect; les règles de procédure et d'autres règles d'exécution devront être adoptées par la commission désignée et le GRECO sera particulièrement intéressé par les arrangements qui pourraient garantir que la commission peut s'acquitter de ses tâches de manière efficace. Dans leurs derniers commentaires, les autorités indiquent qu'il a d'ores et déjà été décidé que deux experts apporteront leur aide à la mise en place de telles mesures. Le GRECO relève aussi que certaines règles du code ne se traduisent pas par des infractions (par ex. s'agissant des cadeaux et conflits d'intérêts – cf. aussi le paragraphe 16 ci-après)¹, ce à quoi il convient de remédier. De plus, un simple avertissement (même s'il est public) comme la seule sanction disponible est clairement insuffisant pour appréhender la diversité de situations qui peuvent se produire. En ce qui concerne les mesures visant à faire mieux connaître le code et son contenu, la situation devra être réexaminée lorsque les activités annoncées seront effectivement mises en place (publication, formations). À ce stade, le GRECO note avec intérêt que le texte dispose que tous les parlementaires sont tenus de s'engager explicitement, par signature, à se conformer au code. Cette « bonne pratique » pourrait inspirer d'autres États membres du GRECO à compléter leurs propres mécanismes de promotion et leurs efforts concernant les règles de conduite des parlementaires et d'autres catégories de fonctionnaires. Cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO avait recommandé la poursuite du développement au sein du Parlement de mécanismes et directives internes sur la prévention des conflits d'intérêts et*

¹ La liste des manquements spécifiques ne recourt pas à la même terminologie et logique que celle des obligations énumérées aux articles qui précèdent.

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.

13. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre. Les autorités ont indiqué que ces questions seraient traitées dans le code de déontologie des parlementaires (voir aussi recommandation i). Ils ont également fait référence à un Manuel sur l'intégrité et les conflits d'intérêts élaboré en 2013² par la Commission nationale pour la prévention de la corruption (CNPC). Or ce manuel, qui avait précédé l'adoption du rapport d'évaluation (décembre 2013), n'avait aucune valeur ajoutée en termes d'orientation et n'avait pas été spécifiquement conçu pour les parlementaires puisqu'il n'émanait pas du parlement.
14. Les autorités soulignent que cette recommandation est prise en compte par le biais du Code de déontologie des parlementaires qui a à présent été adopté, le 11 juin 2018. Il vise en particulier les conflits d'intérêts (art. 8)³, l'interdiction de la corruption (art. 9)⁴, l'interdiction des cadeaux (art. 10)⁵ et qui prévoit un mécanisme d'application qui relève de la responsabilité de la Commission du règlement et des immunités, décrites dans la recommandation précédente. Dans leurs derniers commentaires, les autorités réitèrent aussi que le Manuel évoqué ci-dessus, qui a été révisé en 2016 et s'intitule à présent « Gestion des conflits d'intérêt – Lignes directrices » est applicable à toutes les catégories d'agents publics, dont les parlementaires.
15. Le GRECO prend note de ce qui précède. Il rappelle les préoccupations exprimées dans le rapport d'évaluation, qui distinguait deux sujets importants au plan national : la gestion des conflits d'intérêts et la conduite à tenir face aux cadeaux et d'autres avantages. L'adoption du Code de déontologie constitue bien évidemment une évolution positive, comme souligné au titre de la recommandation i. Toutefois, il apparaît clairement que le simple fait de déclarer dans le Code qu'« un député est tenu de respecter les règles relatives à la prévention des conflits entre l'intérêt public et privé » n'offre pas des orientations suffisantes quant aux situations problématiques et la conduite attendue d'un parlementaire dans le cadre de ses activités législatives et administratives⁶ (les dispositions sur les sanctions ne font référence qu'aux situations de vote). Il en va de même pour la conduite à tenir à l'égard des cadeaux et d'autres avantages, notamment parce que les parlementaires sont tenus de se conformer à ce qui semble être une interdiction totale au regard de l'article 10 concerné et des normes nationales et internationales relatives à la corruption (article 9). Compte tenu des définitions internationales de la corruption, par exemple, le GRECO rappelle que la Convention des Nations Unies contre la corruption et la Convention pénale sur la corruption visent tout agent public qui sollicite ou accepte un avantage indu afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles. En outre, les

² http://www.dksk.org.mk/en/images/banners/manual_integrity_coi_f.pdf

³ « Le parlementaire est tenu de respecter les règles relatives à la prévention des conflits entre l'intérêt public et privé. »

⁴ « Pendant l'exercice de sa fonction, le parlementaire est tenu de respecter les règles relatives à l'interdiction de la corruption et d'éviter toute forme de comportement qui, selon la législation nationale et internationale, pourrait être qualifié de comportement de corruption ou de détournement des règles du Code. »

⁵ « Le parlementaire ne doit pas utiliser sa fonction pour obtenir des biens ou d'autres avantages pour lui-même ou quelqu'un d'autre, ne doit pas demander et/ou recevoir des cadeaux et des avantages gratuits et ne doit pas utiliser sa fonction pour en tirer un avantage personnel ou pour le bénéfice de quelqu'un d'autre. »

⁶ Par exemple:

a) en ce qui concerne les situations dans lesquelles un parlementaire peut faire face à un conflit, par exemple prendre certaines décisions relatives à l'utilisation des ressources parlementaires, agir en qualité de rapporteur/président d'une commission ou d'une réunion sur certains sujets, présenter des propositions ou voter dans certaines circonstances, etc.;

b) en ce qui concerne le type de comportement attendu dans de telles circonstances: divulguer un intérêt privé, demander une autorisation, se retirer temporairement ou complètement d'une fonction, s'abstenir d'une décision, etc., jouer un rôle actif sur certains sujets.

parlementaires peuvent être confrontés, dans l'exercice de leurs fonctions officielles, avec ce qu'on appelle des cadeaux protocolaires, et il est toujours aussi difficile de savoir si ces derniers doivent également être refusés ou déclarés, voire remis au parlement.

16. En termes d'orientations et de mécanismes similaires, le GRECO s'attendait à ce que des définitions, des explications concrètes et des exemples soient donnés, et ce spécifiquement en relation avec l'activité des parlementaires. Le Manuel sur les conflits d'intérêts du SCPC a été révisé en 2016, ce qui est évidemment à saluer. Mais ce guide demeure davantage un cadre référentiel général, destiné à aider la définition de mesures spécifiques par les entités publiques concernées. En ce qui concerne le suivi et la conformité, comme souligné précédemment, le GRECO se réjouit de constater que le code envisage un mécanisme de supervision spécifique. Toutefois, la liste des violations du code figurant dans le chapitre 4 (articles 13 et 14 sur les délits mineurs et les infractions graves) traite de violations en matière de conflits d'intérêts uniquement en relation avec un vote. La question des violations des règles relatives aux cadeaux n'est pas clairement abordée.
17. Dans l'ensemble, compte tenu des nombreuses lacunes importantes qui doivent encore être comblées, le GRECO ne peut pas conclure que cette recommandation ait été mise en œuvre, même partiellement.
18. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste non mise en œuvre.

Recommandation iii.

19. *Le GRECO avait recommandé l'introduction de règles sur les relations entre parlementaires et lobbyistes ou d'autres tierces parties cherchant à influencer le processus législatif.*
20. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre. Dans le premier Rapport de Conformité, le GRECO rappelait 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 félicitait de la tenue de discussions sur ce sujet [en septembre 2016, dans le cadre d'un projet de jumelage IPA de 2010 financé par l'UE]. Il était cependant clair que le processus de mise en œuvre de la présente recommandation n'en était encore qu'à un stade très précoce.
21. Les autorités se réfèrent à nouveau au rapport d'experts sur la loi relative au lobbying de septembre 2016, qui présente une analyse de ladite loi et formule des suggestions pour l'améliorer. Le rapport contient également un plan d'action concernant des mesures et des initiatives que la Commission nationale pour la prévention de la corruption pourrait prendre afin de sensibiliser le public au lobbying et mieux lui faire connaître cette activité. Ce document sera pris en considération dans les futurs travaux entrepris dans ce domaine.
22. Les autorités font référence à d'autres informations qui apparaissent sans lien avec le contexte (le fait que l'organe de travail du Parlement peut inviter et solliciter l'avis des scientifiques, des professionnels et des agents publics ainsi que des

représentants des communes, de la ville de Skopje, d'entreprises publiques, de syndicats et d'autres organisations, institutions et associations).

23. Le GRECO prend note de l'absence de faits nouveaux ou encore de propositions concrètes visant à mettre en œuvre cette recommandation, dont l'objectif spécifique est de fournir un ensemble de règles définissant la conduite que les parlementaires doivent adopter lorsqu'ils ont des contacts avec des lobbyistes et d'autres tiers⁷. Le GRECO souligne que la présente recommandation fait également référence aux relations avec d'autres tiers qui ne sont pas des lobbyistes professionnels (organismes de plaidoyer, autorités étrangères, clubs représentant des intérêts nationaux ou commerciaux). Le GRECO demande instamment aux autorités de poursuivre leurs efforts pour tenir pleinement compte du contenu spécifique de cette recommandation et la mettre en œuvre.

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

Recommandation iv.

25. *Le GRECO avait 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.*

26. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre. Un groupe de travail spécifique sur la lutte contre la corruption, créé en août 2015⁸ dans le cadre du projet UE de jumelage de l'IAP 2010 visant à prévenir et combattre efficacement la corruption, s'est employé à analyser le cadre juridique et institutionnel, notamment la loi sur la prévention de la corruption (LPC) et la loi sur la prévention des conflits d'intérêts (LPCI). Il semble cependant que ces efforts n'aient donné aucun résultat tangible permettant de répondre aux préoccupations exprimées dans le rapport d'évaluation.

27. Les autorités sont d'avis que la première partie de cette recommandation est déjà traitée par la loi sur la prévention de la corruption, la loi sur la prévention des conflits d'intérêts et le Code pénal, autant de textes qui prévoient des sanctions contre les diverses violations des règles en vigueur. Quant à la deuxième partie de la recommandation, les autorités soulignent que la Commission nationale de prévention de la corruption (CNPC) a pris des mesures (qui relèvent de sa compétence) dans tous les cas où des violations ont été commises par des parlementaires :

⁷ Par exemple, respecter les modalités de contacts en vigueur, vérifier l'identité et les références éventuelles de la personne ou de l'organisation concernée et recouper les informations contenues dans les registres existants, comprendre les intérêts qu'il représente et refuser les contacts lorsque certaines conditions ne sont pas remplies (diligence générale), déclarer ces contacts (transparence), comment gérer certaines situations telles que la participation à des événements sociaux/scientifiques/de sensibilisation organisés par le lobbyiste ou un tiers (par exemple accepter ou non des exposés rémunérés), comment faire face à des propositions d'appui du travail parlementaire/politique (assistants et installations/ bureaux fournis gratuitement, rédaction de textes techniques, d'études et de propositions législatives ou d'amendements, etc.

⁸ Le Groupe, qui est chargé de l'analyse et de la préparation des amendements aux lois susmentionnées, a été créé par le ministère de la Justice. Il est présidé par la CNPC et composé de représentants d'institutions chargées des politiques anticorruption. Il était censé traiter toutes les recommandations pertinentes formulées par des experts externes engagés, dans le cadre du projet IAP, par la Commission européenne (processus de préadhésion à l'UE) et le GRECO.

| Actions menées par la CNPC pendant la période 2013-2018 en ce qui concerne le patrimoine |
|--|
| <p>A. Affaires renvoyées devant les juridictions compétentes pour l'ouverture d'une procédure correctionnelle:</p> <p>1. 23-07-2014: affaire concernant 5 parlementaires qui ont omis de présenter la déclaration de patrimoine prévue par la loi (dans les délais, à l'achèvement de leur mandat, assortie d'une description détaillée des biens et de leur origine, et non-respect de l'obligation de déclaration suite à une réélection): délit aux termes des articles 33, par. 2 et 3 de la loi sur la prévention de la corruption, passibles de sanctions au titre de l'article 63.</p> <p>2. 25-07-2017: affaire concernant 1 parlementaire: la déclaration d'actifs a montré qu'une partie du patrimoine n'avait pas été déclaré: délit aux termes de l'art. 33, par. 1 de la loi sur la prévention de la corruption, passible de sanctions au titre de l'article 63.</p> |
| <p>B. Affaires renvoyées au Trésor public pour l'ouverture d'une procédure d'examen du patrimoine</p> <p>1. 04-03-2014: affaire concernant un parlementaire nouvellement élu: les renseignements figurant dans la déclaration de patrimoine sont incomplets.</p> <p>2. 23-07-2014: affaire concernant 3 anciens parlementaires: aucune déclaration déposée dans les délais impartis après la fin du mandat: article 33, paragraphe 2, de la loi sur la prévention de la corruption.</p> <p>3. 28-01-2015: affaire concernant 1 nouveau parlementaire nouvellement élu: déclaration de patrimoine incorrecte.</p> |

28. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui montrent que les travaux entrepris en 2015 sur la mise en œuvre de la première partie de la recommandation n'ont guère avancé. Le GRECO rappelle que le rapport d'évaluation (en particulier ses paragraphes 76, 77 et 80) avait mis en évidence une série de lacunes et d'anomalies en ce qui concerne les sanctions prévues, par exemple, dans la loi sur la prévention des conflits d'intérêts (LPCI) et dans le Code pénal (d'ailleurs, ces lacunes sont également observées s'agissant du projet de code de conduite examiné plus haut). Le pays doit prendre des mesures plus résolues pour aborder ces questions faute de quoi l'élaboration de règles demeure en elle-même un simple travail de « façade ».
29. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO apprécie les informations communiquées concernant l'action de la CNPC à l'égard des parlementaires mais indique qu'elles ne sont pas suffisantes pour conclure que des progrès significatifs ont été accomplis depuis l'évaluation. La présente recommandation souligne qu'il est nécessaire de prendre des mesures efficaces dans le cadre de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts, mais aussi de la loi sur la prévention de la corruption et du Code pénal. Les informations mises à disposition ne concernent que le domaine spécifique des déclarations de patrimoine et des données cohérentes et convaincantes sont absentes sur le résultat final de la procédure et sur les sanctions effectivement appliquées par rapport aux sanctions prévues par les dispositions. Des données soumises par les autorités dans leurs deniers commentaires suggèrent en fait que les mesures prises restent faibles et trop peu dissuasives⁹. Le GRECO rappelle que le rapport d'évaluation a également fait observer que certaines sanctions ne sont pas suffisamment dissuasives ou que celles qui sont infligées dans la pratique sont parfois exagérément inférieures à celles qui sont prescrites par la loi. Aucune mesure n'a été prise non plus pour répondre à ces préoccupations. Le GRECO tient également compte des récents événements et controverses concernant la CNPC ainsi que de certaines conclusions

⁹ Pour ce qui est des dossiers de 2014 et des cas transmis aux tribunaux (première ligne du tableau vu précédemment), un dossier a été clos avec un règlement amiable, 3 dossiers ont conduit à des amendes de EUR 500 et 700 (valeur équivalente). Pour les dossiers transmis aux autorités fiscales (deuxième ligne du tableau), les procédures ont été terminées dans 3 cas 'absence de preuve d'une infraction) et pour deux autres cas il n'y a pas (encore) d'informations disponibles.

du rapport sur la politique européenne de voisinage et les négociations sur l'élargissement concernant cette commission, publié en avril 2018 (voir la conclusion générale à la fin du présent rapport).

30. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure non mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

31. *Le GRECO avait 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.*

32. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Des amendements constitutionnels avaient été préparés et soumis au Parlement pour examen. Ils visaient à modifier la composition du Conseil des juges de manière à ne plus inclure le ministre de la Justice. Le Conseil des juges est composé de 15 membres: 10 membres élus par les juges dans leurs rangs, 3 membres élus par le Parlement et 2 membres proposés par le Président de la République et élus par la suite par le Parlement (ces membres sont choisis parmi des professeurs de droit, des avocats et d'autres juristes éminents). Des modifications analogues ont été apportées lors de la rédaction de la loi régissant le Conseil des juges. Leur but était d'éviter que le ministre de la justice et le Président de la Cour suprême soient membres de ce Conseil.

33. Les autorités indiquent qu'il n'y a pas, pour le moment, d'autres plans pour réviser la Constitution, mais que la pratique montre que la recommandation a été pleinement appliquée puisque les ministres de la justice des deux derniers gouvernements n'ont pas participé aux travaux du Conseil des juges. Par exemple, au cours de la période 2016-2017, le Conseil des juges a tenu au total 54 séances et le ministre de la justice n'a participé à aucune des réunions. En outre, en décembre 2017, le Parlement a adopté la loi portant modification de la loi sur le Conseil des juges en vertu de laquelle le ministre de la justice a perdu son droit de vote.

34. Le GRECO prend note de ce qui précède. Il regrette que les amendements constitutionnels prévus aient été abandonnés et qu'il ne soit plus envisagé de retirer la participation du ministre de la justice du Conseil des juges. Les autorités font désormais référence à la récente adoption de modifications législatives qui ont supprimé son droit de vote. De l'avis du GRECO, cela ne change pas fondamentalement la situation et il avait déjà été noté dans le rapport d'évaluation (para. 100) que le ministre avait perdu son droit de vote concernant la nomination des juges¹⁰. Selon le GRECO, il existe toujours un risque d'ingérence politique même si le ministre n'a plus de droit de vote officiel ou ne participe plus en personne aux réunions à titre officiel (voir aussi le paragraphe 118 du Rapport qui fait référence à des problèmes observés en pratique). Étant donné qu'il n'y a pas de projets plus concrets visant à mettre en œuvre la présente recommandation, le GRECO ne peut pas maintenir son évaluation antérieure.

35. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

¹⁰ Dans son rapport de novembre 2017 (par. 38), le Groupe d'experts de haut niveau sur les questions systémiques relatives à l'état de droit a observé qu'en règle générale le ministre et le président de la Cour suprême n'ont aucun droit de vote. Voir : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seq_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf

Recommandation vii.

36. *Le GRECO avait 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. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Au cours de la période 2014-2016, des efforts ont également été déployés pour associer les juges non professionnels aux activités de formation et de sensibilisation à l'éthique, aux conflits d'intérêts, aux mesures de lutte contre la corruption, etc., organisées à l'intention des juges et des procureurs. En 2014 et 2015, cinq séminaires ont été organisés spécifiquement à l'intention des juges non professionnels sur ces sujets. La loi sur les tribunaux, qui est en cours de modification, vise à durcir les conditions pour devenir juge non professionnel (notamment l'obligation de réussir les tests d'intégrité). Il a également été prévu de modifier le Code de déontologie pour qu'il s'applique également à ces juges.
38. Les autorités se réfèrent simplement aux activités de formation et de sensibilisation et indiquent que l'Académie des juges et des procureurs a un programme de formation pour les juges non professionnels et que le thème de l'éthique est inclus dans un module spécial dont le contenu est le suivant: a) organisation et compétence des tribunaux en général, b) normes de l'indépendance judiciaire, c) éthique et intime conviction, d) conflit d'intérêts, e) mesures de lutte contre la corruption. Entre février 2017 et octobre 2017, 6 formations spécialisées d'une durée de deux jours et destinées à des juges non officiels nouvellement élus ont été organisées pour un total de 183 participants.
39. Le GRECO se réjouit de constater que des actions de formation et de sensibilisation sont axées sur les juges non professionnels et qu'il existe actuellement un programme de formation spécifique qui leur est consacré au sein de l'académie judiciaire. Il semble que les autres améliorations prévues, que le GRECO avait évaluées positivement, aient désormais été abandonnées (durcissement des conditions pour devenir juge non professionnel, extension du code de déontologie judiciaire aux juges non professionnels), ce qui est regrettable.
40. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

41. *Le GRECO avait 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.*
42. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le Conseil des juges avait décidé qu'à partir de 2015 toutes ses décisions concernant les nominations et les promotions devaient être motivées et qu'un projet d'amendement à la Constitution avait été élaboré et transmis au Parlement pour mettre en place un mécanisme d'appel contre ces décisions.
43. Les autorités indiquent maintenant que le projet initial de donner compétence à la Cour Constitutionnelle pour examiner les recours contre les décisions en matière de promotions a été revu complètement, rendant ainsi superflu un amendement constitutionnel. Au lieu de cela, le Parlement a adopté en décembre 2017 la loi portant modification de la loi sur le Conseil des juges (Journal officiel de la République de Macédoine n° 197/2017). Conformément à l'article 3 de cette loi:

- « Chaque membre du Conseil disposant d'un droit de vote est tenu d'expliquer publiquement, lors d'une session du Conseil, sa décision **concernant l'élection d'un juge**. Le Conseil est tenu d'informer par écrit chaque candidat de la décision relative à l'élection d'un juge. Un candidat qui n'a pas été choisi peut saisir la Cour suprême dans un délai de huit jours à compter de la réception de la notification. »
44. En outre, conformément à l'article 5 de cette loi: « Chaque membre du Conseil disposant d'un droit de vote est tenu d'expliquer publiquement, lors d'une session du Conseil, sa décision d'élire un président de tribunal. Le Conseil est tenu d'informer par écrit chaque candidat de la décision **d'élire un président de tribunal**. Un candidat qui n'a pas été choisi a le droit de saisir de la Cour suprême de la République de Macédoine dans un délai de huit jours à compter de la réception de la notification. »
45. Le GRECO prend note de ce qui précède. Il se réjouit de constater qu'en plus de la motivation de toutes les décisions du Conseil des juges sur les nominations et les promotions qui avait déjà été introduite en 2015, des possibilités de recours ont été prévues par des amendements de décembre 2017 à la loi sur le Conseil des juges (des amendements constitutionnels s'étant finalement avérés inutiles). La présente recommandation est désormais pleinement mise en œuvre.
46. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ix.

47. *Le GRECO avait 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.*
48. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Dans le cadre d'un projet UE-IAP (instrument de préadhésion) visant à améliorer le système judiciaire, une analyse de l'expérience acquise à l'étranger était en cours, fondée sur l'avis 17 du Conseil Consultatif des Juges Européens¹¹, et toutes les options possibles étaient envisagées pour donner suite à la présente recommandation. Les autorités ont également mentionné les projets d'amendements à la loi sur les tribunaux, mais leur pertinence pour la présente recommandation n'est pas claire.
49. Les autorités indiquent que des modifications à la loi sur le Conseil des juges ont été préparées puis adoptées en mai 2018 (journal officiel n°83 du 8 mai 2018) pour refondre le système d'évaluation des juges. Elles mettent l'accent sur des critères qualitatifs :
- Les amendements établissent les **critères quantitatifs** suivants: a) le nombre de décisions annulées en raison de graves violations procédurales par rapport au nombre total de cas résolus; b) la qualité de la conduite des procédures judiciaires (respect des délais légaux pour engager des actions procédurales et pour préparer et publier des décisions judiciaires, durée des procédures judiciaires et degré de conformité avec le principe d'un procès d'une durée raisonnable); c) le nombre de décisions modifiées par rapport au nombre total de décisions standard résolues; d) le niveau de spécialisation dans la profession; e) le nombre de plaintes et de pétitions motivées des parties concernant le travail du juge et le nombre de

¹¹ Note du Secrétariat: pour de plus amples informations, voir : http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/avis_FR.asp?

demandes d'exemption motivées formulées par une partie; f) les mesures disciplinaires imposées. Le projet prévoit que les évaluations utiliseront le système informatisé de gestion des tribunaux, qui permet d'établir des statistiques sur certaines décisions/voies de recours/invalidations/violations de procédure, sur le niveau d'activité dans la gestion d'une affaire et sur le respect des délais impartis pour la conduite des divers actes de procédure.

- S'agissant **des critères qualitatifs**, le texte amendé traite des éléments suivants: a) l'achèvement du programme de travail; b) la cohérence dans l'application du règlement intérieur du tribunal (horaires de travail annuel, exemption des juges, réattribution des affaires, etc.); c) le fonctionnement du système automatisé de gestion des affaires; d) la qualité des décisions prises dans l'administration judiciaire; e) les relations publiques et la transparence des travaux. Les évaluations sont fondées sur le rapport annuel concernant la charge de travail respective des tribunaux, après son examen lors d'une session générale de la Cour suprême, sur le programme de travail du président du tribunal, ainsi que sur les conclusions des rapports de contrôle établis par les juridictions supérieures, le Conseil des juges et le ministère de la Justice.
50. Dans l'évaluation globale finale, le poids de la notation relative aux critères qualitatifs représentera 60% et les critères quantitatifs 40% (articles 107 et 108 de la loi sur le Conseil des juges). Les heures de travail seront également prises en considération. Il existe également une liste spécifique de critères pour les présidents des tribunaux, établie en grande partie sur la base de ce qui précède.
51. Le GRECO se réjouit de constater que la loi sur le Conseil des juges a été amendée et le système d'évaluation revu en donnant moins d'importance aux aspects quantitatifs du travail des juges. Cette partie de la recommandation a donc été mise en œuvre. Quant à la deuxième partie de la recommandation, les autorités expliquent dans leurs derniers commentaires que la façon dont le dispositif est à présent conçu, avec l'accent mis sur les aspects qualitatifs, supprime de facto la rétrogradation en raison d'une annulation d'une décision du magistrat.
52. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

53. *Le GRECO avait 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.*
54. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Les nouvelles règles sur les cadeaux introduites dans le Code de déontologie des juges de 2014 étaient considérées comme n'ayant pas de réelle valeur ajoutée par rapport au contenu du précédent Code de 2006 et l'objectif de la présente recommandation était de remédier à un certain nombre de lacunes identifiées dans le rapport d'évaluation (paragraphe 145-147) concernant notamment les contradictions entre les diverses interdictions et exceptions en vigueur, le manque de précision de la loi de 2005 sur l'utilisation et le transfert des biens des organes publics (modifiée en dernier lieu en 2015), les modalités de déclaration des cadeaux, la nécessité de clarifier la situation des avantages non matériels, le contexte dans lequel les cadeaux sont offerts et le contrôle approprié de la conformité. Il avait été envisagé d'introduire d'autres directives pour compléter le code sur ces questions et le GRECO a accordé un certain crédit aux efforts de formation existants visant à présenter et expliquer aux juges et aux

procureurs les diverses restrictions déjà en place concernant les cadeaux et d'autres avantages.

55. Les autorités indiquent à présent qu'en mars 2016, dans le cadre du projet IAP visant à renforcer l'appui à un système judiciaire indépendant, responsable, professionnel et efficace et à promouvoir le service de probation et des peines de substitution (activité 1.4.1), il a été préparé un « Guide pratique du Code de déontologie des juges ». Le chapitre 2 du Guide, daté de février/mars 2016, contient des explications et des commentaires sur tous les principes relatifs au comportement éthique des juges tels qu'ils sont énoncés dans le Code de déontologie susmentionné.
56. Les autorités indiquent qu'au titre de la deuxième partie de cette recommandation, la supervision du respect des règles incombera à l'Organe consultatif en matière de déontologie des juges (un nouvel organe mis en place au niveau de l'Association des juges), comme indiqué dans le Code de déontologie des juges. En janvier 2018, six des sept membres ont été élus par le Comité directeur de l'Association des juges; le septième est à proposer par la Cour suprême et le Comité directeur devra encore se prononcer (le processus est encore pendant). En novembre 2017, l'Association des juges a signé un accord avec l'ambassade du Royaume des Pays-Bas afin de soutenir l'organe susmentionné. À partir de décembre 2017, les activités envisagées dans le cadre de ce projet se sont concentrées directement sur la création de l'organe, l'appui à son développement initial, la préparation de documents pour son fonctionnement et la sensibilisation du public au Code de déontologie des juges et aux compétences de l'organe consultatif. Au moment de l'adoption du présent rapport, l'Organe consultatif s'est réuni à deux reprises et a adopté son règlement (en date du 23 mai 2018). Les membres nouvellement nommés recevront une formation à leurs fonctions en septembre 2018.
57. Le GRECO prend note de ce qui précède. S'agissant des règles et directives, il apparaît, à l'examen d'une version anglaise du « Guide pratique du Code de déontologie des juges » fourni par les autorités, que les préoccupations concrètes soulevées dans le rapport d'évaluation (brièvement rappelées au paragraphe 54 ci-dessus) ne sont pas prises en compte. Le Guide contient deux brèves références aux cadeaux qui rappellent, pour l'essentiel mais en termes différents, ce que les règles existantes indiquent déjà. Elles renvoient également à celles-ci, par exemple en rappelant la nécessité de respecter les plafonds qui pourraient exister. Le Guide ne fournit pas d'exemples, de situations concrètes, d'explications, etc., sur ce que recouvre, par exemple, la notion de cadeaux. Il ne mentionne pas non plus les gestes d'hospitalité et d'autres avantages possibles dans ce contexte. Quant à la surveillance adéquate du respect des règles, les autorités font référence au fait que cette tâche incombe au nouvel organe consultatif pour la déontologie des juges, qui est mis en place avec la coopération d'un pays étranger et qui doit encore élaborer des documents d'orientation et de stratégie. Le GRECO devra réévaluer le rôle réel et les activités de ce nouvel organe lorsque davantage d'informations pertinentes deviendront disponibles. En vertu de son règlement, et étant un organe de l'Association des juges, son rôle premier est de donner des conseils alors que la recommandation traite de surveillance du respect des règles relatives aux cadeaux.
58. Le GRECO conclut que la recommandation xi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

59. *Le GRECO avait 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.

60. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Les autorités ont mentionné l'existence d'un nouveau projet de loi sur les tribunaux, qui avait été approuvé par le Gouvernement en juin 2016 au moment de l'adoption du premier Rapport de Conformité. Il aurait pour objet d'introduire des définitions de sanctions et des règlements disciplinaires nouveaux, précis et prévisibles et d'élargir l'éventail des sanctions (réprimande écrite, participation obligatoire à des formations, transfert temporaire à un autre tribunal de même instance ou d'instance inférieure, diminution de la rémunération, exclusion des promotions pour une période allant jusqu'à trois ans, licenciement). Il envisagerait également différentes procédures pour établir une nouvelle classification des infractions disciplinaires (mineures, ordinaires et graves) ainsi que des sanctions spécifiques dans chaque cas, étant entendu que le renvoi d'un juge n'est possible que pour les violations disciplinaires les plus graves. Ces mesures semblent répondre aux exigences de la première partie de la recommandation et, dans une certaine mesure, à celles de la deuxième partie.
61. Les autorités se réfèrent à présent à l'adoption récente – en mai 2018 – d'un autre projet de loi portant modification de la loi sur les tribunaux (journal officiel n°83 du 8 mai 2018). En ce qui concerne la première partie de la recommandation, la loi sur les tribunaux amendée prévoit une série de manquements graves et moins graves qui doivent être établis à l'issue d'une procédure disciplinaire. L'éventail des mesures disciplinaires a été élargi par l'ajout de la participation à des sessions de formation professionnelle obligatoires.
62. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités soulignent que la loi amendée ne prévoit le renvoi d'un juge que pour les infractions disciplinaires les plus graves et à l'issue d'une procédure disciplinaire. Les motifs sont listés à l'article 76 de la loi sur les tribunaux telle qu'amendée, à savoir: 1) la participation à des activités politiques et partisans; 2) interférer avec la supervision du travail judiciaire par la juridiction de rang supérieur; 3) utiliser sa fonction à des fins d'intérêt personnel ; 4) violation grave de l'ordre public et de la paix d'une manière affectant la réputation de la justice (à déterminer par jugement définitif d'un tribunal, par ex. la participation à une rixe ou des actes violents); 5) deux évaluations consécutives insatisfaisantes; 6) le fait de mener d'autres activités dans le secteur public ou de mener une autre activité professionnelle ; 7) le fait d'accepter des cadeaux et autres avantages en relation avec l'exercice des fonctions judiciaires ; 8) le fait de ne pas tenir compte du contenu des décisions de la Cour Européenne des Droits de l'Homme ; 9) le fait de révéler des informations confidentielles.
63. Le GRECO prend note des amendements ci-dessus, apportés en mai 2018 à la loi sur les tribunaux, qui réforment les mécanismes disciplinaires. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, la loi sur les tribunaux (dont une copie a été présentée par les autorités) prévoit toujours une série de manquements concernant a) la négligence et l'exercice non-professionnelle de ses devoirs (art. 75) ; b) les infractions disciplinaires graves (art. 76) à établir à l'issue d'une procédure disciplinaire ; c) les manquements disciplinaires (art. 77) tels que les manquements aux règles déontologiques, le fait de perturber le travail de la cour, le fait de manquer aux obligations de formation, les absences injustifiées, ne pas porter l'habit de magistrat etc. La sanction pour les manquements au titre des articles 75 et 76 est la révocation (selon l'article 74), alors que pour les autres manquements, les sanctions sont à présent l'avertissement écrit, le blâme public,

l'abaissement de salaire et la participation obligatoire à des formations introduite nouvellement.

64. Gardant à l'esprit les préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 168), le GRECO relève que des infractions aussi vagues que « l'exercice non-professionnel, importun ou désinvolte de la fonction judiciaire » qui est prétendument utilisée souvent en pratique, figurent toujours à l'article 75 qui comprend à présent 11 éléments contre 10 à l'époque de la visite. De plus, pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, le même article 75 traite toujours des situations que le Rapport d'Évaluation appelait à supprimer (décision rendue en violation des articles 5 et 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme). Dans l'ensemble, même si des améliorations ont pu être apportées concernant l'éventail des infractions et des sanctions et que les sanctions automatiques sont abolies, des préoccupations majeures importantes du GRECO n'ont toujours pas été prises en compte en relation avec les deux éléments de la recommandation.
65. Le GRECO conclut que la recommandation xii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

66. *Le GRECO avait 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. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Aucune suite concrète n'a été donnée en ce qui concerne la première partie de la recommandation. S'agissant de la deuxième partie, une réforme de février 2015 a permis de remédier à la situation problématique identifiée dans le rapport d'évaluation concernant la concentration de toutes les responsabilités disciplinaires au sein du seul Conseil des juges et aux mains des mêmes personnes (une nouvelle *Loi sur le Conseil chargé de l'établissement des faits et de l'engagement des procédures de mise en cause de la responsabilité de juges* publiée le 12-02-2015, porte création du « Conseil chargé de l'établissement des faits et de l'engagement des procédures de mise en cause de la responsabilité de juges », un nouvel organe indépendant).
68. Les autorités signalent que la première partie de la recommandation a été mise en œuvre par amendements à la loi sur le Conseil des juges, adoptés en mai 2018 (journal officiel n°83/2018). L'Article 54 ne prévoit plus qu'une seule procédure disciplinaire. En ce qui concerne la deuxième partie, le nouvel organe spécial mentionné ci-dessus – le *Conseil chargé de l'établissement des faits et de l'engagement des procédures de mise en cause de la responsabilité de juges*, qui avait été créé en février 2015, a finalement été supprimé (la Commission de Venise avait recommandé sa suppression vu le rôle central que joue actuellement le Conseil des juges, ou à tout le moins que sa composition soit revue¹²). Cependant, la loi portant modification de la loi sur le Conseil des juges, adoptée en décembre 2017, qui transférait ses compétences au Conseil des juges, a également modifié la procédure et dissocié les fonctions respectives des personnes qui y sont impliquées. En fait, les membres du Conseil des juges qui engagent la procédure, ainsi que ceux qui participent à l'enquête, ne sont plus autorisés à voter la décision qui sera prise ultérieurement sur la responsabilité disciplinaire d'un juge.

¹² Voir [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)042-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)042-e) , par. 3^e point

69. Le GRECO regrette salue la suppression de la dualité de régime disciplinaire en mai 2018, en accord avec la première partie de recommandation. En ce qui concerne la deuxième partie, il se réjouit de constater qu'en dépit de l'annulation de la réforme de 2015, une voie a été trouvée en décembre 2017 pour éviter que toutes les mesures disciplinaires soient concentrées dans les mains des mêmes membres du Conseil des juges.
70. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiv.

71. *Le GRECO avait 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.*
72. Le GRECO rappelle que cette recommandation était jugée partiellement mise en œuvre. La mise à jour du code de déontologie des procureurs de 2004, qui était en cours au moment de l'adoption du rapport d'évaluation, a été achevée avec l'adoption d'un nouveau code en décembre 2014, qui s'applique à tous les procureurs. Le GRECO rappelle que la révision visait à inclure de nouvelles dispositions de lutte contre la corruption, notamment en ce qui concerne les conflits d'intérêts, les activités parallèles, les cadeaux, etc. Elle devait aussi servir de base à des mesures disciplinaires. Le GRECO note que la nouvelle version (10 pages et 20 articles) est légèrement plus longue et plus détaillée que les précédentes (6 pages et 13 articles) mais qu'elle reste néanmoins assez générale et ne contient ni commentaires explicatifs ni exemples concrets qui viendraient appuyer sa mise en œuvre dans la pratique quotidienne. Le GRECO fait également observer qu'un tel code doit être conçu comme un document évolutif qui peut être mis à jour en cas de besoin et compte sur l'adoption de mesures plus déterminées pour que la présente recommandation puisse être appliquée.
73. Les autorités indiquent maintenant que le code de déontologie de 2004 a été adopté par l'Assemblée de l'Association des procureurs; il s'applique à tous les membres de l'Association, des procureurs et des procureurs adjoints. Cependant, conformément à la recommandation susmentionnée, le Procureur général de la République de Macédoine a adopté en décembre 2014 le Code de déontologie des procureurs (publié ultérieurement au Journal officiel de la République de Macédoine, n° 194/14). Ce texte a été élaboré par les procureurs, membres de l'Association des procureurs de la République de Macédoine, avec l'appui financier de l'OSCE. Il s'applique également à tous les procureurs du pays.
74. Les autorités rapportent que les membres de l'Association des procureurs de la République de Macédoine, un procureur et deux agents administratifs (cadres) ont élaboré, avec le soutien financier de l'OSCE, un ensemble de « *directives [Guidelines] pour l'application pratique du Code de déontologie des procureurs et de ses propositions d'amendements* ». Celles-ci ont été officiellement adoptées par le Procureur général le 30 janvier 2018; le Conseil d'éthique et le Procureur général sont appelés à l'avenir à donner des interprétations du contenu du code. Une telle opinion a déjà été rendue récemment.
75. Le GRECO se félicite de l'adoption récente de directives pour la mise en œuvre pratique du Code de déontologie des procureurs. Cela est d'autant plus important que la valeur ajoutée du code révisé de 2014 apparaissait limitée. Toutefois, le contenu de ces directives diverge des deux versions du code examinées par le

GRECO à ce jour et celui-ci a parfois reçu des informations contradictoires quant aux procureurs auxquelles le code s'applique (tous ceux du pays ou seulement les membres de l'Association). La version du code de 2004 reste la seule qui figure sur le site internet de l'Association (<https://zjorm.org.mk/documentstax/kodeks/>) ainsi que les lignes directrices susmentionnées. Il semble également que d'autres propositions aient été formulées dans ces directives pour mettre à jour les règles éthiques et appuyer leur mise en œuvre¹³. Pour conclure, les objectifs de la présente recommandation qui sont d'établir des normes de conduite claires, accompagnées de commentaires explicatifs, ne sont pas entièrement atteints.

76. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

77. *Le GRECO avait 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.*

78. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Le nouveau code de déontologie de 2014 contient des dispositions plus élaborées sur les cadeaux en général et prévoit une interdiction lorsqu'ils risquent de porter atteinte à l'impartialité et à l'objectivité (article 2, principe 4) notamment en ce qui concerne les parties à la procédure. Il est ainsi interdit d'accepter des cadeaux, quels qu'ils soient, et le supérieur doit être informé par écrit lorsque l'offre ne peut être refusée (article 13). Le Code prévoit également un mécanisme de surveillance sous la responsabilité d'un Conseil de déontologie. Toutefois, la valeur ajoutée des nouvelles règles reste limitée en l'absence de directives pratiques et certains aspects n'ont toujours pas été abordés (par exemple, l'hospitalité). La situation devra également être réévaluée lorsque des informations supplémentaires seront disponibles sur les responsabilités effectives et les travaux du Conseil susmentionné¹⁴.

79. Les autorités se réfèrent à présent aux Directives pour l'application pratique du *Code de déontologie des procureurs et de ses propositions d'amendements*, qui ont été adoptées en janvier 2018 (voir la recommandation xiv) et qui contiennent des règles et des normes pour l'acceptation des cadeaux, l'hospitalité et d'autres avantages. Plus précisément, ces directives font une distinction entre les cadeaux protocolaires (matériel/non matériel), fixent un plafond et établissent une procédure claire pour leur enregistrement. Elles précisent également qu'un procureur ne peut, en aucune circonstance, accepter des cadeaux, des marques d'hospitalité ou d'autres avantages venant des parties et d'autres participants à la procédure pénale, ou de toute autre personne dans l'exercice de ses fonctions.

80. Les autorités soulignent également que le ministère public a créé un Conseil de déontologie présidé par un président qui choisit également les membres du Conseil. Ce conseil a adopté, le 30 janvier 2018, un ensemble de règles pour déterminer les violations du Code de déontologie ainsi que des règles de procédure.

81. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui n'indiquent pas précisément quelles sont les normes déontologiques qui s'appliquent aux cadeaux (celles du code de 2004 ou celles du code de 2014). En outre, en attendant une analyse plus approfondie du contenu des Directives pour l'application pratique du Code de déontologie des procureurs, adopté en janvier 2018, le GRECO n'est pas

¹³ Voir également <http://fighting-occ.mk/workshop-for-developing-guidelines-for-practical-application-of-the-public-prosecutors-code-of-ethics/>

¹⁴ Au cours de l'examen en plénière du présent rapport, les autorités ont souligné que les membres du conseil avaient été nommés en mai 2018 et que certaines affaires ont déjà été soumises à ce nouvel organe.

convaincu qu'elles correspondent aux indications pratiques qui sont visées par cette recommandation, à savoir encadrer le comportement des procureurs et expliquer à ces derniers comment interpréter et appliquer eux-mêmes les règles relatives aux cadeaux dans la pratique quotidienne (avec des définitions, des exemples de situations, etc.). À la lumière des informations communiquées par les autorités et en ce qui concerne les cadeaux, il semble que ces directives s'ajoutent aux normes (au lieu de les interpréter), ce qui pourrait rendre la situation plus complexe.

82. Quant au Conseil de déontologie, le GRECO s'attend à de plus amples informations sur sa fonction concrète.

83. Le GRECO conclut que la recommandation xv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi.

84. *Le GRECO avait 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.*

85. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre. Les autorités avaient indiqué qu'un nouveau projet de loi sur le ministère public aborderait les questions susmentionnées en prévoyant des motifs clairs de responsabilité disciplinaire des procureurs et en établissant une procédure disciplinaire entièrement nouvelle. Mais les travaux n'en étaient encore qu'à un stade très précoce.

86. Les autorités indiquent maintenant qu'un groupe de travail a été créé par le ministère de la Justice afin de préparer le nouveau projet de loi sur le ministère public. Selon la Stratégie de réforme du secteur judiciaire 2017 et le Plan d'action correspondant (<http://www.pravda.gov.mk/resursi.asp?lang=fr&id=14>), cette recommandation est un objectif important et le délai de mise en œuvre est prévu pour la fin juin 2018. Dans leurs dernières informations, les autorités indiquent que le groupe de travail n'a pas encore finalisé ses travaux et que l'adoption du futur projet de texte est à présent prévue pour octobre 2018.

87. Le GRECO se réjouit de constater que cette recommandation est devenue une réforme prioritaire et qu'un nouveau projet de loi sur le ministère public soit préparé. Il apparaît que le processus en est encore à un stade précoce et le GRECO ne peut donc toujours pas considérer que la présente recommandation a été mise en œuvre, même partiellement.

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

Recommandation xviii.

89. *Le GRECO avait 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. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Des mesures ont été prises progressivement pour accroître la capacité de la Commission nationale pour la prévention de la corruption (CNPC) à examiner les déclarations de patrimoine et d'intérêts, notamment par la création de formats normalisés pour la présentation d'informations (achevé en juillet 2015), la création d'un registre officiel des fonctionnaires tenus de déposer des déclarations et l'introduction progressive de solutions informatiques spécifiques et d'interconnexion avec d'autres organismes publics (qui devaient devenir pleinement opérationnels en juillet 2016). Le GRECO a rappelé les préoccupations concrètes du Rapport d'évaluation qui devaient également être abordées, notamment en ce qui concerne la cohérence et l'articulation de la supervision au sein de la CNPC (qui a été répartie de manière incohérente entre deux petits départements) et entre la CNPC et le Trésor public (qui vérifie également les déclarations).
91. Les autorités indiquent maintenant que le registre des personnes élues et nommées est devenu opérationnel en juillet 2016 et que les responsables et les personnes désignées ont commencé à s'acquitter de leurs obligations relatives à la mise en œuvre du système de déclaration. La CNPC a informé les institutions et organes des personnes concernées de la nécessité d'assurer une mise en œuvre cohérente et efficace des obligations légales et leur a rappelé les amendes applicables, notamment pour l'organe et la personne qui sont chargés de désigner à la Commission les fonctionnaires visés par des obligations de déclaration. La CNPC utilise déjà les renseignements du registre dans les procédures de contrôle des informations relatives aux déclarations de patrimoine et pour engager des procédures correctionnelles devant le tribunal compétent, ainsi que dans les procédures d'examen de l'état du patrimoine avec le Trésor public. À l'heure actuelle, le registre comprend les formulaires de 3 207 fonctionnaires ainsi que 782 formulaires d'anciens fonctionnaires. À cet égard, une solution logicielle d'archivage électronique et de soumission des déclarations de patrimoine a été élaborée dans le cadre du projet de jumelage IAP 2010 visant à prévenir et combattre efficacement la corruption.
92. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui montrent que la CNPC continue de définir un certain nombre de conditions essentielles, notamment de veiller à ce que toutes les personnes tenues de faire une déclaration soient répertoriées, de proposer la soumission électronique des données relatives au patrimoine, etc. Le GRECO devra réexaminer la situation lorsque le processus de réforme sera plus avancé et qu'une vue d'ensemble des améliorations opérationnelles apportées sera disponible (et dûment documentée) en ce qui concerne les différents types de déclarations concernées et la rationalisation du processus de vérification. Les informations communiquées au titre de la recommandation xix ci-après (concernant l'activité de la CNPC en 2016) ne modifient pas fondamentalement le constat ci-dessus. Le GRECO garde également à l'esprit les récents événements et controverses liés à la CNPC ainsi que certaines conclusions du rapport sur la politique européenne de voisinage et les négociations

sur l'élargissement concernant cette commission, publié en avril 2018 (voir à ce sujet la conclusion générale à la fin du présent rapport).

93. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xix.

94. *Le GRECO avait 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. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. En 2014 et 2015, les ressources financières et humaines de la Commission nationale pour la prévention de la corruption (CNPC), y compris les salaires du personnel, avaient été augmentées et le GRECO avait dans l'ensemble considéré que la première partie avait été mise en œuvre. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, aucune amélioration significative, pertinente et/ou tangible permettant de répondre spécifiquement aux préoccupations concrètes de la présente recommandation n'a été constatée, notamment le manque de proactivité et de hiérarchisation des activités de la CNPC, la nécessité de faire preuve d'une approche impartiale (plus « équilibrée ») dans son travail et les mesures contre les risques d'ingérence dans ses activités. Ceci est dû en particulier à l'absence de critères de révocation et de nomination de ses membres.

96. Les autorités communiquent des informations extraites du rapport annuel de la CNPC pour 2016:

a) en ce qui concerne **les conflits d'intérêt**:

- en 2016, 78 nouveaux dossiers ont été ouverts au total (dont 57 ont été clos) suite à des rapports et des demandes d'avis présentés par des fonctionnaires, leurs supérieurs, des fonctionnaires dirigeant des organes publics ainsi que des plaignants anonymes et d'autres personnes intéressées, voire à des conclusions de la CNPC elle-même. Sur les 81 dossiers en instance depuis les années précédentes, 53 ont été clos. La CNPC a adressé au total 20 avertissements publics à des fonctionnaires qui avaient violé des dispositions de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts et qui ne s'étaient pas conformés aux indications de la CNPC en ne renonçant pas à des fonctions parallèles contestées. La CNPC a engagé 12 procédures de révocation de la fonction publique (fondées sur des violations de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts et de la loi sur la prévention de la corruption) à l'égard de fonctionnaires qui ont fait passer leur intérêt personnel avant l'intérêt public. Six de ces dossiers concernent des fonctionnaires qui avaient reçu un avertissement mais qui n'avaient toujours pas pris de mesures pour se mettre en règle en abandonnant des fonctions exercées en parallèle. Les autres affaires concernent des personnes élues ou nommées qui avaient employé des proches (trois directeurs d'école, un doyen de faculté, un directeur d'une institution de santé publique ainsi qu'un directeur d'institut).

- En 2016, 627 déclarations d'intérêt ont été reçues (193 émanant de fonctionnaires de collectivités locales, 58 de fonctionnaires de l'État). Sur ce nombre, 39 fonctionnaires avaient enfreint les dispositions de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts. Ces personnes ont été invitées par la CNPC à se mettre en règle et, dans 16 cas, les personnes ont agi en conséquence.

- à ce jour (depuis 2009), la CNPC a recueilli au total 7 803 déclarations. En 2016, la Commission a déposé une plainte contre trois fonctionnaires devant le tribunal

compétent (défaut de déclaration d'intérêts). Au total, la CNPC a donné suite à 201 cas de conflits d'intérêts, dont 126 cas ont été réglés.

b) en ce qui concerne **les déclarations de patrimoine:**

- en 2016, la CNPC a reçu 676 déclarations de fonctionnaires nouvellement élus ou nommés et 315 déclarations postérieures à l'emploi. 362 déclarations supplémentaires concernaient un changement de la situation patrimoniale des fonctionnaires. La CNPC traite ces déclarations en permanence et met régulièrement à jour les données enregistrées sur le patrimoine. En 2016, la CNPC a publié les déclarations de patrimoine de 4 820 fonctionnaires intérimaires sur son site internet (www.dksk.org.mk) et toutes les déclarations de patrimoine présentées depuis 2003 ont été saisies dans la base de données.

- en 2016, la Commission a saisi des tribunaux compétents pour des affaires dans lesquelles 26 fonctionnaires avaient omis de soumettre leur déclaration ou de signaler un changement de statut. En 2016, les tribunaux ont rendu 18 décisions dans des affaires engagées la même année ou les années précédentes. La CNPC a également présenté au Trésor public 8 demandes de contrôle concernant le patrimoine de fonctionnaires.

c) Autres informations.

- en juillet 2016, le registre des personnes élues et nommées est devenu opérationnel et la CNPC a désormais un aperçu des fonctionnaires en poste dans des entreprises, institutions ou organes publics, ou d'autres entités juridiques, qui sont tenues de déposer des déclarations, ce qui facilite l'enregistrement et le contrôle du patrimoine et des intérêts. Le registre est constamment mis à jour avec les données soumises par les points de contact des institutions concernées. Au total, 2 563 déclarations de patrimoine sont désormais enregistrées.

- En 2016, la CNPC a poursuivi les travaux entrepris au cours des années précédentes pour vérifier les données fournies dans ces déclarations. La vérification consiste également à contrôler systématiquement le contenu des déclarations de patrimoine des personnes de certains segments du système, conformément aux critères de détermination des déclarations de patrimoine qui feront l'objet d'un examen. Dans le registre, la Commission a accès aux données sur les véhicules à moteur, l'immobilier, les actions et les obligations (registre du ministère de l'Intérieur, registre central des biens immobiliers, dépositaire central des titres) et peut ainsi comparer les données avec celles du registre du commerce et du registre d'autres entités juridiques.

- En 2016, la CNPC a commencé (en fonction de ses critères et de son programme de travail) à vérifier les données des déclarations de patrimoine des personnes dont le numéro d'identification se termine par 43. Ce travail concerne 50 fonctionnaires au total: 11 du pouvoir exécutif; 13 de l'appareil judiciaire; et 26 personnes exerçant des fonctions dans des collectivités locales. La procédure de contrôle des données relatives aux déclarations de patrimoine des personnes inscrites sur la liste est en cours. En 2016, comme les années précédentes, conformément aux règles régissant le traitement des déclarations de patrimoine, les organes publics, les collectivités locales et les autorités judiciaires ont soumis leurs examens semestriels à la CNPC.

97. Le GRECO prend note des informations communiquées au sujet de la deuxième partie (en suspens) de la recommandation. La simple référence au contenu du rapport d'activité de la CNPC pour 2016 n'est pas le signe d'une approche plus fortement proactive depuis l'adoption du premier Rapport de Conformité en octobre 2016. Il en va de même pour les améliorations attendues concernant le traitement (plus impartial) des cas éventuels. En outre, les informations communiquées sont souvent excessivement générales, d'une pertinence limitée (la mise à jour du registre des déclarations et la vérification croisée des données devraient aller de soi), ou absolument pas pertinentes, notamment lorsque les demandes d'avis sont considérées comme des « affaires ». Comme indiqué précédemment, le GRECO

garde également à l'esprit les récents événements et controverses liés à la CNPC ainsi que certaines conclusions du rapport sur la politique européenne de voisinage et les négociations sur l'élargissement concernant cette commission, publié en avril 2018 (voir à ce sujet la conclusion générale à la fin du présent rapport).

98. Le GRECO conclut que la recommandation xix reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

99. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que « l'ex-République yougoslave de Macédoine » n'a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante que six des dix-neuf recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle.** Parmi les autres recommandations, huit ont été partiellement mises en œuvre et cinq n'ont pas été mises en œuvre.
100. Plus précisément, les recommandations vi, viii, ix, xiii et xvii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, la recommandation x a été traitée de manière satisfaisante, les recommandations i, vii, xi, xii, xiv, xv, xviii et xix ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii, iv, v et xvi n'ont pas été mises en œuvre.
101. En ce qui concerne les parlementaires, la situation n'a guère évolué et aucune des améliorations recommandées n'a été mise en œuvre même partiellement, à l'exception de l'élaboration d'un code de conduite des parlementaires, qui a été relancée après le blocage du projet à la fin de 2016.
102. En ce qui concerne les juges et les procureurs, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a apporté des améliorations limitées et décisives. Le GRECO constate avec satisfaction que la loi sur le Conseil des juges a été amendée en décembre 2017 et en mai 2018. Elle prévoit désormais des possibilités d'appel contre des décisions relatives aux nominations et aux promotions, et elle a largement revu le système d'évaluation périodique des juges, en mettant davantage l'accent sur les critères qualitatifs. D'autres changements ont été faits, par exemple, en vue de définir plus clairement les infractions disciplinaires mais des attentes importantes du GRECO n'ont pas été satisfaites à ce jour. Le GRECO a également noté avec intérêt que de nouveaux organes consultatifs et de supervision sont créés pour les juges et les procureurs afin d'appuyer la mise en œuvre de leurs règles de conduite respectives dans la pratique quotidienne, et le GRECO devra réévaluer celles-ci lorsque des informations pertinentes seront disponibles. Dans d'autres cas, des mesures ont bien été prises mais il est clair qu'elles ne tiennent pas suffisamment compte des préoccupations exprimées dans le rapport d'évaluation; c'est le cas, par exemple, des documents d'orientation pratiques destinés aux juges et aux procureurs et qui sont censés les aider à appliquer les règles de conduite dans la pratique quotidienne.
103. En ce qui concerne le système des déclarations d'actifs et d'intérêts, le GRECO regrette qu'aucune mesure concrète n'ait été adoptée pour renforcer la fonction de contrôle et soutenir une approche plus neutre (exempte d'interférences politiques) de la Commission nationale pour la prévention de la corruption. Le GRECO note également que le dernier rapport de la Commission européenne sur la politique européenne de voisinage et les négociations sur l'élargissement, publié en avril 2018¹⁵, n'observe aucun progrès concernant le renforcement des capacités d'enquête de la CNPC et son indépendance à l'égard des partis politiques et indique

¹⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/former-yugoslav-republic-of-macedonia_en

que les résultats sont limités en ce qui concerne le traitement des affaires mettant en cause des hauts fonctionnaires. La CNPC elle-même a fait l'objet de graves controverses et la plupart de ses membres ont démissionné suite à des allégations de mauvaise gestion de biens. Des pressions politiques auraient également été exercées sur cette institution que les médias ont jugée « silencieuse » au cours des dernières années, mais qui a essayé d'être plus efficace ces derniers mois (après un changement de gouvernement l'an dernier)¹⁶.

104. Globalement, à ce stade du processus, les résultats sont manifestement décevants et le pays doit clairement prendre des mesures plus déterminées et ciblées en ce qui concerne un certain nombre de recommandations publiées il y a quatre ans et demi.
105. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel très faible de conformité aux recommandations est « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement. Le GRECO décide donc d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 i), concernant les membres qui ne sont pas en conformité avec les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation, et demande au chef de la délégation de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » de présenter un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations i à v, vii, xi, xii, xiv à xvi, xviii et xix dès que possible, au plus tard le 30 juin 2019.
106. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'« 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.

¹⁶ Voir par exemple <http://www.balkaninsight.com/en/article/corruption-allegations-rock-macedonia-s-anti-graft-body-03-05-2018> et <https://www.occrp.org/en/27-ccwatch/cc-watch-briefs/7735-macedonia-ex-anti-graft-chief-in-corruption-scandal>