



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against corruption*



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

**DIRECTION GENERALE I – AFFAIRES JURIDIQUES**  
**SERVICE DES PROBLEMES CRIMINELS**

Strasbourg, 14 octobre 2005

**Public**  
**Greco Eval II Rep (2004) 11F**

## **Deuxième Cycle d'Evaluation**

### **Rapport d'Evaluation sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine »**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 25<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 10 - 14 octobre 2005)

## **I. INTRODUCTION**

1. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » est le dix-huitième Etat membre du GRECO à être examiné dans le cadre du Deuxième Cycle d'Evaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») était composée de M. Alastair BROWN, Advocate Depute, Advocate Deputes' Chambers, Royaume-Uni ; M. Ahmet IMIRZALIOĞLU, Juge, Direction générale du droit international et des relations extérieures, Ministère de la Justice, Turquie et M. Algimantas ČEPAS, Directeur, Institut juridique de Lituanie. Cette EEG, accompagnée de deux membres du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » du 6 au 10 décembre 2004. Préalablement à cette visite, des réponses au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval II (2004) 14E) et des copies de la législation en vigueur ont été remises aux experts de l'EEG.
2. L'EEG a rencontré des fonctionnaires des organismes publics suivants : le ministère de la Justice (notamment le Ministre-adjoint), la Cour suprême (dont le Président), le Médiateur, le Parquet, les Cours d'appel et les Bureaux du parquet (Skopje, Bitula et Stip), les Tribunaux de première instance (Skopje 1 et 2), l'Association des juges, l'Association des procureurs, le Centre de formation continue des juges, la Cour des comptes (Commissaire général aux comptes), le ministère des Finances (notamment le Ministre), la Police financière, l'Administration du trésor public, la Direction pour la prévention du blanchiment de capitaux, le ministère de l'Intérieur (notamment le Ministre), la Division de lutte contre la criminalité organisée, la Division de la coopération internationale et de l'intégration européenne, la Division de l'audit interne et des normes professionnelles, le Service des douanes, le ministère du Gouvernement autonome local, la Commission nationale de prévention de la corruption (ci-après la Commission nationale) et l'Agence nationale de la fonction publique. En outre, l'EEG a rencontré les membres des institutions non gouvernementales suivantes : l'Association des avocats et Transparency International.
3. Lors de sa 10<sup>e</sup> Réunion plénière (juillet 2002), le GRECO a décidé, conformément à l'article 10.3 de son Statut, de faire porter le Deuxième Cycle d'Evaluation sur les thèmes suivants :
  - **Thème I - Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment de capitaux/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173<sup>1</sup>), par les articles 19, paragraphes 3, 13 et 23 de la Convention ;
  - **Thème II - Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics) ;
  - **Thème III - Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19, paragraphe 2, de la Convention.
4. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations recueillies lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 3. Le rapport présente tout d'abord une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à « l'ex-République yougoslave de Macédoine » afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

---

<sup>1</sup> « L'ex-République yougoslave de Macédoine » a ratifié la Convention pénale sur la corruption le 28 juillet 1999.

## II. THEME I – PRODUITS DE LA CORRUPTION

### a. Description de la situation

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

5. En vertu d'amendements récents (qui sont entrés en vigueur le 8 avril 2004), la confiscation est régie par les articles 97 à 100 du Code pénal. Elle est définie comme une « mesure » (et non comme une sanction) sans effet sur l'établissement de la sentence dans les affaires pénales. La décision de confiscation ne peut être prise que par un tribunal et fait partie du jugement pénal de condamnation. Une mesure de confiscation peut être prise également en l'absence d'une condamnation pénale (*in rem*), lorsqu'il n'est pas possible d'engager une procédure pénale mais que l'on dispose d'éléments de preuve suffisants permettant d'établir l'existence de biens, ou d'avantages relatifs à des biens, résultant d'un délit pénal ou utilisés aux fins de ce délit (article 493a du Code de procédure pénale adopté le 13 octobre 2004).
6. Les règles de confiscation s'appliquent aux biens détenus par une personne physique ou morale. Si la personne morale a cessé d'exister, ses fondateurs et actionnaires sont obligés de régler conjointement la somme correspondant au montant des produits du crime (article 96e du Code pénal).
7. La confiscation s'applique aux produits du crime, qu'il s'agisse de produits primaires ou secondaires. La confiscation de l'équivalent est possible en vertu de l'article 98 du Code pénal qui dispose que *les avantages matériels résultant d'un délit tels qu'argent, objets de valeur meubles ou immeubles, ainsi que tout autre bien ou élément d'actif, droit matériel ou moral, seront confisqués de l'auteur du délit. Si leur confiscation n'est pas possible, l'auteur du délit sera dessaisi d'un autre bien d'une valeur correspondant aux avantages matériels ainsi obtenus*. Il est en outre toujours possible, en vertu de l'article 100A du Code pénal, de confisquer les instruments du crime, que ces instruments soient détenus par l'auteur du délit ou par un tiers.
8. Les produits du crime peuvent être confisqués sans indemnisation s'ils ont été transférés à un tiers ; ce tiers aurait dû savoir que les biens et ou avantages concernés résultaient d'un délit (article 98, paragraphe 2, Code pénal). En outre, des objets particuliers comme les objets culturels liés à un monument historique, à des archives ou à une bibliothèque, les objets naturels rares, ainsi que les objets auxquels la partie lésée est attachée pour des raisons personnelles, peuvent être confisqués d'un tiers, y compris lorsque les objets en question ont été acquis de bonne foi (article 98, paragraphe 3, Code pénal).
9. La charge de la preuve en matière de confiscation est la même que dans toute autre procédure pénale : elle repose sur les autorités de poursuite et ne peut en aucun cas être renversée ou diminuée.
10. Le tribunal a l'obligation de plein droit de procéder à une estimation de la valeur économique des produits du crime qui doivent être confisqués et il peut demander une expertise particulière à cette fin. Le tribunal peut aussi requérir l'information nécessaire d'autres organes de l'Etat, d'établissements financiers ou de personnes physiques ou morales. En outre, s'il soupçonne qu'une partie des biens se trouve à l'étranger, le tribunal est tenu de lancer un mandat international (article 488 du Code de procédure pénale).

11. L'EEG n'a pas été informée d'initiatives particulières de formation continue à l'intention de la Police, des procureurs et des juges quant à l'application des mesures de confiscation, suite aux récents amendements de la législation. Cependant, l'EEG a appris que des séminaires sur la mise en œuvre de la nouvelle législation avaient été organisés, notamment à l'intention des juges, des procureurs, des avocats et des policiers, en coopération avec le Conseil de l'Europe (projet PACO).
12. Il n'existe pas de statistiques sur le recours aux mesures de confiscation en général, ni sur les délits de corruption. L'EEG a été informée qu'au moment de sa visite, aucun tribunal n'avait encore pris de décision de confiscation sur la base de la nouvelle législation.

### Mesures provisoires

13. Des mesures provisoires d'immobilisation des produits du crime sont prévues à l'article 105 du Code de procédure pénale. Cet article dispose en effet que des mesures conservatoires visant à réserver la possibilité d'un recours en justice à propos de biens résultant d'un délit pénal peuvent être prises au cours de la procédure pénale à la demande du ministère public ou d'une « personne autorisée ». Le tribunal peut aussi agir de plein droit à cet égard. L'expression de « personne autorisée » désigne les personnes dont les droits ont été lésés du fait d'un délit pénal. D'autre part, la Police financière et la Direction pour la prévention du blanchiment de capitaux ont la possibilité de demander formellement au procureur compétent de requérir des mesures provisoires telles que la saisie ou le gel de biens ou de capitaux, ou encore de comptes bancaires (article 6.12 de la Loi sur la Police financière et articles 29-31 de la Loi sur la prévention du blanchiment des capitaux).
14. Les nouvelles dispositions du Code de procédure pénale (articles 203a et 203d) autorisent un juge d'instruction ou un conseil des juges à prendre des mesures conservatoires pour bloquer des biens ou des actifs lors de la procédure relative à un délit pénal, et notamment des mesures de gel, saisie ou retrait temporaires de fonds, comptes bancaires, transactions financières ou produits liés à tout délit pénal. Ces mesures provisoires s'appliquent aussi aux délits liés à la corruption dans la mesure où ceux-ci constituent un délit pénal au titre du Code pénal.
15. L'appel d'une décision de saisie n'a pas d'effet suspensif (article 105, Code de procédure pénale).
16. L'article 203a, paragraphes 3 à 8, du Code de procédure pénale définit les règles de procédure pertinentes eu égard à la gestion des biens saisis : les biens ou actifs soumis à des mesures provisoires sont placés sous le contrôle du tribunal ; la saisie et le gel des produits du délit sont maintenus jusqu'à l'achèvement de la procédure pénale ; le tribunal réexamine de plein droit tous les deux mois pendant la procédure pénale les raisons justifiant le gel provisoire de comptes bancaires ; les biens immeubles sont hypothéqués afin de garantir leur sécurité ; la saisie de fonds a lieu sur ordonnance du tribunal ; les fonds saisis sont conservés dans un coffre-fort ou déposés dans un compte spécial sans qu'il soit possible d'en disposer. Le secret bancaire ne peut être invoqué pour empêcher l'exécution d'une décision judiciaire de saisie ou de gel des produits d'un délit déposés dans une banque. Au terme des mesures de saisie ou de gel, le juge chargé de l'instruction doit prendre une décision de libération et de restitution des biens en cause qui doit être immédiatement communiquée à l'établissement financier compétent ou à toute autre institution concernée.
17. Au moment de la visite de l'EEG, il n'y avait pas de statistiques sur l'utilisation de mesures provisoires. L'EEG n'a été informée que de quelques cas de saisie. On lui a signalé par exemple

qu'en décembre 2004, des mesures provisoires ont été prises au cours d'une enquête sur une affaire d'abus de pouvoir (article 353 du Code pénal) ; la saisie portait sur des biens meubles et immeubles détenus par l'auteur présumé du délit.<sup>2</sup>

18. Au moment de la visite de l'EEG, l'EEG n'a reçu aucune information sur l'application pratique des dispositions relatives aux mesures provisoires, non plus que sur la formation du personnel à ce propos (cf. note de bas de page n° 2).

### Coopération internationale

19. L'entraide judiciaire internationale est basée sur les traités internationaux et repose sur les principes de réciprocité et de double incrimination. Le cadre légal pour l'entraide judiciaire internationale est fourni par la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles additionnels, et la Convention de l'ONU contre la criminalité transnationale organisée. Il existe en outre des accords bilatéraux entre « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et d'autres Etats, notamment l'Albanie, la Bulgarie, la Croatie, la Grèce, la Roumanie, la Serbie-Monténégro, la Slovénie et la Turquie.
20. Les dispositions pertinentes en matière de coopération internationale sont énoncées au chapitre XXX du Code de procédure pénale (articles 502 à 508). Selon l'article 502, ces règles s'appliquent dans tous les cas, sauf dispositions contraires des traités officiellement ratifiés par le pays. En général, la requête d'un Etat étranger est transmise par la voie diplomatique au Ministère des Affaires étrangères, puis au Ministère de la Justice et enfin au tribunal compétent. En cas d'urgence et lorsque la réciprocité est établie, la requête d'assistance juridique peut être transmise directement au Ministère de l'Intérieur. La même procédure diplomatique s'applique lorsque « l'ex-République yougoslave de Macédoine » est l'Etat requérant.
21. Les modalités de coopération internationale directe entre tribunaux compétents sont définies à l'article 503.1 du Code de procédure pénale. Les demandes de confiscation ou de mesures provisoires peuvent être communiquées directement aux organes d'application de la loi si cette possibilité est prévue par un traité international, conformément aux articles 505a et 203b du Code de procédure pénale. Ces articles autorisent également le transfert d'un pays à l'autre de biens confisqués ou d'objets saisis par communication directe, ainsi que le partage des biens confisqués (partage des actifs), lorsque de telles options sont prévues par un traité.
22. Les procureurs avec lesquels s'est entretenue l'EEG lui ont déclaré que la nouvelle législation sur la saisie et la confiscation des produits du crime représente une amélioration importante du système. Cependant, les praticiens continuent à rencontrer des difficultés pour faire appliquer les règles en vigueur au niveau international. Il a été précisé à l'EEG que des contacts plus étroits entre les organes d'application de la loi de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et ceux d'autres pays, en particulier les pays membres de l'Union européenne, sont nécessaires afin de renforcer l'efficacité du système.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> En 2005, des mesures provisoires ont été prises à l'encontre de 14 personnes morales et 2 personnes physiques.

<sup>3</sup> Après sa visite, l'EEG a été informée de la signature par le Bureau du procureur général, en mars et avril 2005, de protocoles d'accord avec d'autres pays de la Région, à des fins d'entraide judiciaire dans la lutte contre la criminalité organisée.

## Blanchiment de capitaux

23. Selon l'article 273 du Code pénal le blanchiment de capitaux représente une infraction pénale. Les délits de corruption (en tant que « délit sanctionné par la loi ») peuvent constituer à cet égard l'infraction principale. Le blanchiment de capitaux est puni d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de dix ans maximum. Ce délit est sanctionné y compris lorsqu'il a été commis à l'étranger, à la condition que s'applique le principe de double incrimination. Il porte sur les fonds acquis par des moyens illégaux et sur les biens ou objets résultant de « tout délit sanctionné par la loi ».
24. La Direction pour la prévention du blanchiment de capitaux est l'unité nationale d'analyse financière. Il s'agit d'un organe mis en place au sein du Ministère des Finances et qui est devenu opérationnel le 1<sup>er</sup> mars 2002. Cette direction est chargée de recueillir, de traiter, d'analyser, d'enregistrer et, le cas échéant, de transmettre aux organes d'enquête concernés les rapports sur les transactions suspectes (RTS) fondés sur des éléments solides laissant supposer l'existence d'un délit de blanchiment d'argent ou d'un autre délit pénal (article 28 de la Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux). L'EEG a été informée que, depuis mars 2002, la Direction pour la prévention du blanchiment de capitaux a soumis 12 RTS aux organes d'enquête pertinents et qu'au moins 6 d'entre eux portaient sur des délits de corruption avec la participation présumée de fonctionnaires et de réseaux de criminalité organisée.
25. L'article 2 de la Loi de 2004 sur la prévention du blanchiment de capitaux et d'autres produits du crime énumère les institutions et personnes physiques et morales qui sont tenues de prendre des mesures concrètes pour la prévention et la détection du blanchiment d'argent. Cette disposition s'appuie sur la deuxième directive de l'UE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux. Les institutions financières, les cabinets d'audit, les comptables, les notaires, les agents immobiliers, les antiquaires et les bijoutiers, entre autres, sont obligées de signaler les transactions suspectes.
26. Il n'a pas été fourni à l'EEG de données systématiques sur le nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations pour blanchiment de capitaux en relation avec l'infraction principale de corruption.

### **b. Analyse**

27. La législation en matière de confiscation et de saisie a été récemment modifiée en profondeur. L'EEG a été informée que l'ancien système de confiscation des produits du crime, qui reposait sur les ordonnances des tribunaux, était extrêmement difficile à faire appliquer car il n'était pas soutenu par un système de mesures provisoires. La nouvelle législation de fond sur la confiscation des produits du crime a été amendée en avril 2004 et les dispositions pertinentes du Code de procédure pénale n'ont été modifiées qu'en octobre 2004. L'EEG, par conséquent, n'a pas été surprise de constater que les professionnels ayant compétence pour appliquer la législation n'étaient pas encore pleinement informés de certains des changements légaux qui lui ont été présentés.
28. La nouvelle législation en matière de confiscation est une législation détaillée qui semble répondre à toutes les normes pertinentes de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). Cette législation contient en outre des dispositions pour l'adoption de mesures conservatoires qui paraissent conformes aux critères formels de la Convention STE 173. Il convient donc de féliciter les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » pour l'introduction d'un cadre légal aussi complet.



29. L'EEG note avec satisfaction que des techniques spéciales d'enquête sont utilisées depuis novembre 2004 et qu'elles ont été appliquées à des affaires de corruption. L'article 142 du Code de procédure pénale prévoit toute une gamme de techniques différentes. Au moment de la visite de l'EEG, un projet de loi sur la procédure d'interception des communications était en cours d'adoption au Parlement. L'EEG a reçu des assurances que ce projet de loi serait adopté sous peu. L'EEG rappelle que le GRECO a formulé une recommandation à cet effet dans son Rapport sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine » lors du Premier Cycle d'Evaluation (Greco Eval I Rep (2002) 7F Final).
30. L'EEG note que la législation actuelle ne prévoit aucune possibilité de renverser ou de diminuer la charge de la preuve. Ceci peut être considéré comme un obstacle au bon fonctionnement du système car les actes de corruption sont souvent difficiles à prouver, étant donnée la nature particulière de ce type de délit. Toutefois, en l'état actuel des choses, la nouvelle législation n'ayant pas encore été suffisamment testée, l'EEG n'est pas en mesure de formuler une recommandation à cet égard.
31. L'EEG rappelle que l'évaluation ne porte pas uniquement sur la conformité de la législation. Pour juger de l'efficacité du système, il est nécessaire d'observer comment celui-ci fonctionne en pratique. L'introduction de nombreux textes de loi présentant un caractère entièrement nouveau pour les acteurs chargés de les appliquer suscite inévitablement un très fort besoin de mesures de soutien, notamment au plan de la formation et de la logistique. Bien que l'EEG ait été informée de quelques affaires ayant permis de tester les dispositions en matière de saisie, l'expérience pratique encore réduite en ce domaine ne permet pas de porter un jugement sur l'efficacité de la législation. Ceci a été confirmé par de nombreux interlocuteurs de l'EEG qui se sont déclarés inquiets de leur manque de préparation à l'application de la nouvelle législation, n'ayant reçu aucune formation à ce propos – et ceci ne concerne pas uniquement la législation sur les produits du crime. L'EEG a aussi été informée de l'insuffisance des moyens budgétaires dont disposent les tribunaux pour faire face à l'augmentation de la charge de travail qui devrait résulter des initiatives législatives récentes.
32. Etant donné ce qui précède, l'EEG est d'avis que la législation adoptée récemment doit être complétée par des mesures de suivi afin d'en promouvoir l'application. L'élaboration de lignes directrices et le développement de la formation semblent nécessaires, non seulement à l'intention des organes de répression et des autorités de poursuite mais aussi de la magistrature. La *mise en œuvre* de la nouvelle législation pourrait faire l'objet d'un plan d'action qui serait consacré pour une grande part à la formation du personnel. L'EEG, tout en se félicitant de la participation de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » aux activités de coopération régionale et internationale (Conseil de l'Europe ; « projet Cards »), est fortement convaincue de la nécessité d'un plan spécial pour la mise en œuvre de la nouvelle législation. L'EEG, en outre, est d'avis qu'une évaluation approfondie du fonctionnement pratique de la nouvelle législation sera nécessaire à l'avenir. Pour préparer cette évaluation, il serait utile de recueillir sous une forme systématique des informations sur l'utilisation des mesures visant les produits de la corruption ou des autres délits qui lui sont liés, ainsi que sur les situations dans lesquelles l'emploi de ces mesures n'a pas donné de bons résultats, et d'analyser dans un avenir assez proche l'efficacité du système. L'EEG, par conséquent, recommande aux autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » **de concevoir un projet pour la mise en œuvre de la nouvelle législation sur les produits du crime et, en particulier, des dispositions relatives à la confiscation, la saisie et d'autres questions apparentées, en introduisant notamment des lignes directrices et en assurant la bonne formation des agents publics concernés, et de recueillir des informations détaillées sur l'application ou non des mesures de**

**confiscation et des mesures provisoires afin de pouvoir évaluer le fonctionnement pratique du système.**

33. L'EEG a appris que la coopération judiciaire internationale s'est heurtée à des difficultés en raison du caractère formel et lent des voies de communication et du fait de l'impossibilité pour les procureurs de solliciter directement l'assistance de leurs homologues étrangers. Les délits liés à la criminalité financière et à la corruption présentant souvent une dimension internationale, l'existence d'un cadre juridique national pertinent ne suffit pas. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG lui ont déclaré partager ce point de vue. *L'EEG observe que les autorités devraient examiner les moyens d'établir une communication internationale plus directe entre les procureurs de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et des autres pays, afin de faciliter au maximum les demandes directes d'entraide judiciaire en matière de saisie ou de confiscation, notamment en ce qui concerne les pays membres de l'Union Européenne.*

**III. THEME II – ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION**

**a. Description de la situation**

Définitions et contexte juridique

34. L'expression d'« administration publique » recouvre ici les divers types d'organes publics et des employés publics au niveau central et local, ainsi que dans la ville de Skopje, qui sont chargés de la fourniture de services publics. Elle recouvre aussi les employés des organes publics qui n'ont pas le statut de fonctionnaire. L'« administration d'Etat » a une portée plus restreinte ; elle inclut uniquement les fonctionnaires des secteurs législatif, exécutif et judiciaire qui remplissent des fonctions directement liées à l'Etat. Au moment de la visite de l'EEG, on comptait environ 10.000 fonctionnaires et 60.000 autres employés publics (au total 70.000 salariés rémunérés sur le budget de l'Etat) ; les employés publics sont couverts par le droit du travail ordinaire mais la Loi sur la fonction publique ne s'applique pas à eux (ils ne sont pas non plus couverts par l'Agence de la fonction publique). Il existe en outre près de 25.000 fonctionnaires dans les institutions dites « non budgétaires » comme le Fonds de santé ou le Fonds de retraite.

Politique anti-corruption

35. La constitution et la Loi sur la fonction publique énoncent les principes essentiels qui régissent l'administration publique, alors que la politique en matière de lutte contre la corruption est définie dans la Loi sur la prévention de la corruption. La Loi sur la fonction publique définit le cadre légal détaillé qui s'applique aux fonctionnaires ; sa mise en œuvre est assurée par l'Agence de la fonction publique, un organe public indépendant dont le directeur est nommé par le Parlement pour une durée de 6 ans. L'Agence a notamment développé plusieurs lignes directrices sur le recrutement, la formation et la conduite des fonctionnaires.
36. La Loi sur la prévention de la corruption repose sur les principes de légalité, de confiance, d'égalité, de transparence et de responsabilité. Cette loi contient en outre des dispositions particulières pour la prévention de la corruption dans divers domaines d'intérêt, qui couvrent à la fois les élus et les agents publics. Elle traite de la prévention des conflits d'intérêts, du signalement des délits et des pouvoirs discrétionnaires. La loi envisage une coopération active entre les autorités qui jouent un rôle important dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée (notamment la Cour des Comptes, le Procureur Général, le Ministère de l'Intérieur, l'Administration du Trésor Public, la Police financière et le Service des Douanes). Elle prévoit



d'autre part la mise en place d'une Commission nationale de prévention de la corruption (ci-après « la Commission nationale »).

37. La Commission nationale, créée à la fin 2002, est un organe autonome et indépendant qui comprend sept membres élus par le Parlement et responsables devant lui. Il s'agit principalement d'un organe de prévention de la corruption chargé d'adopter le Programme national de lutte contre la corruption et la « Matrice » de mise en œuvre de ce programme. La Commission nationale dispose également de fonctions de contrôle ; elle peut enquêter, par exemple, sur les cas de conflit d'intérêts concernant les élus et les fonctionnaires, soumettre pour enquête des affaires aux organes de poursuite et recevoir des requêtes du public (les fonctions de contrôle de la Commission sont présentées plus bas). L'EEG prend note du premier rapport annuel de cet organe qui couvre la période de novembre 2002 à novembre 2003.<sup>4</sup>
38. Conformément à l'article 55 de la Loi sur la prévention de la corruption, le Programme national de prévention et de répression de la corruption a été adopté par la Commission nationale en juin 2003. Il s'agit d'un document détaillé contenant une analyse de la situation en matière de corruption dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », sur la base d'une définition étendue de la corruption (abus de pouvoir en vue d'obtenir un avantage quelconque), et une présentation des problèmes et objectifs du programme (introduction de la « tolérance zéro » en matière de corruption et mesures visant à faire de la corruption une activité à haut risque et peu profitable). Certains interlocuteurs de l'EEG se sont dits préoccupés par le fait que ni le Programme, ni la Matrice n'ont fait l'objet d'une adoption formelle par le Gouvernement ou par le Parlement et l'EEG a appris que la loi n'oblige pas ces organes à le faire.
39. Un plan d'action (la Matrice) pour la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption est joint au Programme national. La Matrice couvre de nombreux secteurs de l'Etat en cours de réforme comme le système politique, le système judiciaire, les finances publiques et l'administration publique. Il s'agit d'un document de forme systématique qui souligne certaines « caractéristiques fondamentales » et leurs « implications » pour le système, en formulant des « recommandations » pour améliorer la situation et en précisant les « organes responsables » de la mise en œuvre, la « période » correspondante (le délai pour la mise en œuvre des recommandations), les organes de contrôle et enfin le « niveau de mise en œuvre » (étape des réformes).
40. La Matrice décrit l'administration publique et l'administration de l'Etat, dans la situation qui était la leur en 2003, comme inefficaces et ne fournissant que peu de services au public ; ces administrations manquent de professionnalisme, n'offrent que des services de faible qualité et se caractérisent par l'absence de transparence, la politisation, un népotisme structurel, ainsi que des problèmes de déontologie liés aux conflits d'intérêts et à la corruption. Les problèmes ainsi énumérés font l'objet de recommandations de réforme qui couvrent pratiquement tous les aspects de l'administration publique, notamment les procédures de recrutement, l'éducation, la formation, la simplification des procédures, la législation sur l'accès à l'information publique et les codes de conduite des agents publics. La Matrice indique qu'un processus législatif détaillé est en cours et que des mécanismes de contrôle sont en place au sein de l'administration publique.
41. La Matrice contient des recommandations pour l'amélioration du système, notamment à propos de la nouvelle législation, de la simplification des procédures et du renforcement de la transparence. Elle contient aussi diverses mesures au sujet des agents publics, des

---

<sup>4</sup> Le Rapport annuel de la Commission nationale de 2004 a été débattu et adopté au Parlement en août 2005.

fonctionnaires dotés de pouvoirs spéciaux, des nouvelles procédures de recrutement, de la formation du personnel, de la supervision du personnel et des systèmes de sanction.

42. Au moment de la visite de l'EEG, le processus de réorganisation des autorités locales en était à sa dernière étape. Le nombre de municipalités, qui était auparavant de 124, a été ramené à 85. Outre les changements territoriaux, il s'est agi en général d'un processus de décentralisation des pouvoirs de l'Etat dans des domaines tels que la culture, l'éducation, la santé et la planification urbaine. Les autorités locales se voient aussi confier la nouvelle tâche de la collecte des impôts locaux et des taxes sur la valeur ajoutée au moyen de comptes de recettes propres qui seront mis en place de manière progressive. Les élus des municipalités seront assistés par des agents publics ; cependant, au moment de la visite de l'EEG, seule la moitié des autorités locales avaient recruté des fonctionnaires, les autres continuant à employer des personnels ne disposant pas du statut de fonctionnaire (et non soumis par conséquent au cadre réglementaire correspondant).

### Transparence

43. Comme indiqué plus haut, le manque général de transparence de l'administration publique, en l'absence d'une législation pertinente, est l'une des graves insuffisances soulignées dans la Matrice. L'EEG a été informée qu'au moment de sa visite, la Loi sur l'organisation et le fonctionnement des organes de l'administration de l'Etat faisait partie d'une législation spéciale en vigueur sur l'accès à l'information publique. Une nouvelle législation, cependant, est en cours d'élaboration ; l'EEG a appris qu'un projet de loi sur le libre accès à l'information publique, couvrant à la fois l'administration nationale et locale, est actuellement préparé par le Gouvernement (il aurait atteint la seconde étape préparatoire)<sup>5</sup>. Ce projet de loi contient des dispositions garantissant de manière générale l'accès à l'information, en principe sous la seule réserve des restrictions particulières prévues dans la législation. Il comprend aussi des dispositions obligeant les autorités à enregistrer l'information de manière à la rendre accessible et précisant que les demandes d'information peuvent être effectuées oralement ou par écrit. D'autre part, le projet de loi prévoit la création d'un organe indépendant (« Commission nationale ») qui servira d'instance de recours en cas de rejet d'une demande d'information formulée par un citoyen.
44. La Loi sur l'organisation et le fonctionnement des organes de l'administration de l'Etat prévoit la consultation du public sous la forme d'annonces ou de débats publics et le dépôt d'avis par les citoyens et les organisations représentatives.
45. La Loi sur l'autonomie locale (adoptée en 2002) contient, elle aussi, un chapitre sur la participation directe des citoyens au processus de décision des municipalités au moyen d'une « initiative civile » (droit de proposition) ou dans le cadre d'assemblées des citoyens convoquées par le maire, de référendums locaux, de recours et d'auditions publiques.
46. L'utilisation des moyens de communication électronique se développe rapidement ; l'EEG note qu'un grand nombre d'administrations publiques disposent déjà d'un site Internet ou bien y travaillent actuellement. La Stratégie pour la société de l'information (qui fait partie de la Matrice), qui prévoit entre autres l'amélioration de la communication entre le Gouvernement et le Parlement, était en cours d'examen par le Parlement au moment de la visite de l'EEG. L'EEG n'a pas connaissance, parmi les obligations qui s'imposent aux autorités en matière d'information

---

<sup>5</sup> L'EEG a reçu l'information, durant l'adoption du présent rapport, que le projet de loi sur le libre accès à l'information publique en était au stade de la 2<sup>ème</sup> lecture devant le Parlement.

publique, de dispositions particulières s'appliquant à l'utilisation des moyens de communication électronique dans l'administration publique (« cyber-gouvernance »).<sup>6</sup>

### Contrôle de l'administration publique

47. Plusieurs mécanismes sont en place pour assurer le contrôle des organes administratifs. Ces mécanismes comprennent : le recours à l'autorité administrative supérieure, la demande de révision devant un tribunal, le dépôt d'une requête auprès du Médiateur et enfin la procédure de révision interne ou de révision par l'Etat.
48. Il est possible de faire appel des décisions des organes administratifs au sein de l'exécutif. Des commissions ont été créées à cette fin dans chaque administration. Leurs décisions peuvent ensuite faire l'objet d'un recours devant plusieurs commissions gouvernementales (ainsi que devant la Commission pour les fonctionnaires) mises en place dans divers domaines d'activité comme les finances, les marchés publics, l'environnement, les transports, la communication, la planification urbaine ou la construction. Ces commissions remplissent le rôle de seconde instance d'appel. En dernier ressort, un recours administratif peut être déposé devant la Cour suprême qui rend la décision finale. Les recours administratifs sont régis par la Loi sur les litiges administratifs. L'EEG a été informée que la Cour suprême a du mal à traiter tous les recours concernant des actes administratifs. Il existe par conséquent un arriéré important d'affaires administratives devant la Cour suprême ; le délai pour le traitement de ces affaires est en moyenne de deux ans.
49. L'EEG a été informée des progrès de la réforme judiciaire et du fait que l'introduction de tribunaux spécialisés pour traiter les recours administratifs, ou même d'un système de tribunaux administratifs, est envisagée ; cependant, aucune décision n'a encore été prise à cet égard.
50. L'institution du Médiateur a été créée en 1997. La Loi sur le Médiateur a été amendée en 2003 et le Médiateur a ouvert des bureaux dans six régions du pays. Les compétences du Médiateur couvrent la protection des droits constitutionnels et légaux des citoyens, en particulier lorsque ces droits ont été enfreints par l'administration nationale, locale ou toute autre institution publique. Le Médiateur exerce sa fonction de contrôle sur la base des requêtes qu'il reçoit du public ; il ne peut cependant traiter les requêtes anonymes. Le Médiateur peut aussi engager de plein droit une enquête. Il effectue en outre des inspections dans l'administration publique. Le Médiateur remplit un rôle d'intermédiaire ; il ne peut modifier, suspendre ou annuler la décision d'une administration (sauf temporairement dans certains cas) mais il peut chercher à influencer sur l'administration dans un certain sens ; l'administration doit en tenir compte. Le Médiateur peut informer l'organe ou les représentants de l'échelon supérieur de l'action ou de l'inaction de l'organe ou des agents de l'échelon inférieur ; il peut aussi initier une procédure pénale. Le Médiateur a reçu près de 2.600 requêtes en 2003 et environ 2.000 en 2004. L'EEG a été informée que le Médiateur ne rencontre jamais ou rarement de cas de corruption.
51. Le Ministère des Finances exerce une fonction générale de contrôle, « au jour le jour »<sup>7</sup>, sur les finances de tous les ministères et des autorités centrales et locales ; l'EEG a été informée que la lutte contre la corruption est considérée comme un domaine prioritaire à cet égard. Le Ministère des Finances dispose avec la Police financière, créée en 2002, d'un organe spécialisé d'enquête sur les délits financiers, les infractions fiscales et le blanchiment de capitaux. La Police financière dispose de pouvoirs identiques à ceux de la Police ordinaire. Les Ministères des Finances et de

---

<sup>6</sup> L'EEG a reçu l'information, après sa visite, qu'un projet relatif à la cyber-gouvernance était en cours d'élaboration ([www.services.gov.mk](http://www.services.gov.mk)).

<sup>7</sup> Le principal audit externe, cependant, est effectué par la Cour des comptes.

l'Intérieur ont signé un mémorandum d'accord sur la répartition des affaires entre leurs services de police respectifs. L'EEG a été informée d'un projet d'amendement à la Loi sur la Police financière qui étendrait les compétences de cette dernière aux délits de corruption. On lui a indiqué que, si ce projet est adopté, il sera nécessaire d'introduire une formation spécialisée à l'enquête sur ce type de délits.

52. En vertu de l'article 34 de la Loi sur la prévention de la corruption, la Commission nationale (Commission nationale de prévention de la corruption) et le Trésor Public (Ministère des Finances) reçoivent les déclarations de revenus obligatoires des agents publics. Ces organes ont aussi le droit d'enquêter sur les revenus et les biens des détenteurs de postes publics (représentants élus ou nommés, fonctionnaires, employés publics et responsables d'entreprises publiques ou de toute autre entité légale gérant des fonds de l'Etat). Le Trésor public peut décider d'imposer des biens qui ne semblent pas être le produit de revenus déclarés. En outre, l'article 37 de la Loi sur la prévention de la corruption prévoit que le Trésor public peut, de son propre chef ou sur la demande de la Commission nationale, engager devant le bureau du procureur des poursuites pénales à l'encontre d'un agent public dont les biens, qui ont augmenté dans des proportions importantes, ne semblent pas être le produit de ses revenus légitimes. En outre, l'article 4 de la Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux requiert l'établissement d'une coopération entre le Trésor public, la Police financière et la Direction pour la prévention du blanchiment de capitaux.
53. Conformément à l'article 20, paragraphe 3, de la Loi sur l'établissement et la collecte des revenus publics, certaines données des fichiers du fisc peuvent être communiquées au Ministère de l'Intérieur, au ministère public et aux tribunaux concernés.
54. Le Ministère des Collectivités locales supervise les activités des autorités locales, sauf en matière de contrôle financier interne, le contrôle financier étant assuré par le Ministère des Finances. Depuis 2005, les autorités locales procèdent également à un contrôle financier interne. Le système de recours administratif présenté plus haut s'applique aussi aux décisions des autorités locales.
55. La Cour des comptes (créée en 1998) est un organe indépendant, responsable uniquement devant le Parlement. Il s'agit de l'institution la plus haute de contrôle externe des dépenses publiques. Elle effectue l'audit des budgets, évalue l'efficacité et l'efficacités de l'administration publique centrale en ce qui concerne l'utilisation des fonds publics et, dès qu'entrera en vigueur la législation sur les autorités locales, réalisera aussi l'audit des administrations locales. La Cour des comptes applique les normes internationales en matière d'audit (INTOSAI). Les rapports de la Cour des comptes sont rendus publics lorsqu'ils sont soumis à l'entité concernée. L'EEG a été informée que la coopération et les échanges de vues se développent entre la Cour des comptes, le Parquet, le Ministère de l'Intérieur (police) et la Commission nationale de prévention de la corruption. En cas d'infraction pénale présumée (y compris de délit de corruption), la Cour des comptes notifie le Ministère de l'Intérieur (Police) et le Parquet. Pendant les dernières années, plusieurs cas de délits présumés ont été notifiés aux autorités compétentes chargées de l'application de la loi ; certains de ces cas portaient sur des affaires de corruption. Cependant, la Cour des comptes a informé l'EEG n'avoir reçu aucune information en retour sur les affaires qu'elle a signalées. Les autorités gouvernementales, bien qu'ayant fourni à l'EEG des statistiques montrant que les organes d'application de la loi ont bien donné suite à ces notifications, ont reconnu que la communication entre la Cour des comptes et d'autres organes pertinents pourrait être améliorée. Les représentants de la Cour des comptes ont informé l'EEG qu'ils ne reçoivent aucune formation spécifique à la détection de la corruption.

## Recrutement, carrière et mesures préventives

56. Dans le passé, le recrutement des employés publics relevait de la responsabilité de chaque administration. Ce système a été réformé avec l'adoption de la Loi sur la fonction publique qui définit les normes essentielles pour le recrutement de cette catégorie de personnel (citoyenneté, âge minimum, éducation et expérience professionnelle, casier judiciaire vierge) et confie à l'Agence de la fonction publique l'entière responsabilité de la sélection des fonctionnaires de toutes les administrations publiques (à l'exception des personnels en uniforme). Des critères détaillés de sélection et de recrutement ont été mis au point par l'Agence qui dirige également le processus de sélection et de recrutement des fonctionnaires. La Loi définit trois catégories de fonctionnaires : les gestionnaires, les experts et les administratifs. Un diplôme universitaire est nécessaire pour accéder aux deux premières catégories et un diplôme de l'enseignement secondaire ou technique pour entrer dans la dernière. L'Agence a élaboré, conformément à la loi, un Recueil des critères, normes et procédures pour l'emploi et la sélection des fonctionnaires ; les procédures de sélection portent sur les « connaissances », les « capacités » et les « réalisations » des candidats. Dans ses décisions, l'Agence doit tenir compte de l'éducation des candidats, de leur formation et de leur expérience professionnelle, ainsi que de leurs résultats aux épreuves théoriques et pratiques (dont un examen professionnel) et de l'évaluation effectuée lors d'un entretien. Un système de points a été mis en place pour le processus de sélection. L'EEG a appris que le casier judiciaire des candidats n'est pas normalement examiné avant le recrutement. Tous les candidats à un emploi dans l'administration publique doivent faire état qu'aucune interdiction n'a été prononcée à l'encontre de l'exercice de leurs fonctions.. Les annonces de postes vacants sont rendues publiques par l'Agence et diffusées au sein de l'administration publique. Ces annonces doivent préciser les caractéristiques de l'emploi, le nombre de postes disponibles et indiquer s'il s'agit ou non d'un poste de fonctionnaire.
57. Il n'existe pas normalement de règles spécifiques pour le recrutement des autres catégories d'agents publics, à l'exception du recrutement des militaires et des membres du Ministère de l'Intérieur (police).

## Formation

58. La Loi accorde aussi à l'Agence de la fonction publique un rôle de coordination de la formation (développement professionnel). L'EEG a appris que l'Agence prépare actuellement un « *Système national de coordination de la formation et du développement professionnel* » des fonctionnaires. L'Agence s'occupera de la coordination des programmes de formation ; cependant, les activités spécifiques de formation seront menées normalement par chacune des administrations concernées.
59. L'Agence de la fonction publique s'occupe de la coordination de la formation des fonctionnaires mais non de celle des autres agents publics. Il n'existe pas en fait de coordination de la formation des autres catégories d'agents publics.

## Conflits d'intérêts

60. La constitution et la Loi sur la prévention de la corruption fournissent le cadre légal pour la prévention des conflits d'intérêts parmi les agents publics ; quelques dispositions supplémentaires visant certaines catégories particulières des agents publics ont aussi été introduites dans d'autres lois comme la Loi sur l'élection des députés et la Loi sur la fonction publique, ainsi que dans les codes de déontologie de certaines administrations (voir plus bas).

La Loi sur la fonction publique fait obligation aux fonctionnaires de remplir leurs fonctions de manière impartiale, en évitant toute influence de nature financière ou politique (les normes officielles en matière de recrutement interdisent aussi à l'Agence d'interroger les candidats sur leurs convictions ou sur leur affiliation politiques). Un fonctionnaire, en outre, est tenu de notifier sa hiérarchie s'il reçoit un ordre inconstitutionnel ou illégal et de respecter les secrets d'Etat. Le Code de déontologie des fonctionnaires contient des dispositions détaillées sur les conflits d'intérêts, notamment sous leurs aspects politiques ou financiers (article 8). Le code contient aussi des dispositions sur les conflits d'intérêts personnels (conflits pouvant résulter de liens familiaux, par exemple)

61. La législation ne contient pas de disposition spécifique sur la rotation périodique des personnels, sauf pour ce qui concerne le Service des douanes où la rotation des personnels est assurée de manière systématique.
62. Le passage des fonctionnaires dans le secteur privé n'est pas explicitement réglementé ; le Code de déontologie des fonctionnaires, cependant, indique qu'un fonctionnaire n'a pas l'autorisation de nouer des liens de coopération avec une personne ou un organe qui entretient une relation de nature économique avec l'administration dans laquelle il était employé pendant les trois années précédentes (article 8).

#### Codes de conduite/de déontologie

63. Conformément à la Loi sur la fonction publique (article 18.3), le directeur de l'Agence de la fonction publique a adopté en 2001 un Code de déontologie des fonctionnaires. Ce code énonce un certain nombre de principes fondamentaux : légalité, égalité, professionnalisme, impartialité et indépendance. Il couvre également les conflits d'intérêts, la transparence, les cadeaux (voir plus bas) et les relations avec le public.
64. L'EEG a été informée, en outre, de l'existence de codes de déontologie semblables dans les administrations qui ne sont pas couvertes par les règles de la fonction publique, par exemple, dans l'administration du fisc, dans la police (le code correspondant fait partie de la Loi sur les affaires intérieures), ainsi que dans le Service des douanes et la magistrature. Ces codes ne comportent pas de sanctions car ils font partie des accords signés avec les représentants du personnel de chaque administration.
65. L'EEG a été informée que, du fait du nombre peu élevé de fonctionnaires, les violations du Code des fonctionnaires sont rares (un seul cas a été recensé au Ministère de l'Intérieur, par exemple).

#### Cadeaux

66. En vertu de la Loi sur la prévention de la corruption (article 31), les agents publics ne peuvent accepter de cadeaux ou de promesses de cadeaux, sauf s'il s'agit de cadeaux de faible valeur (livres, souvenirs, par exemple). En outre, deux décisions gouvernementales adoptées en 2002 et 2003 s'appliquent de manière spécifique à l'acceptation et à l'offre de cadeaux de représentants étrangers : ces cadeaux doivent être déclarés dans tous les cas au Ministère des Finances et remis à l'Etat si leur valeur dépasse 100 Euros.
67. Le Code de déontologie des fonctionnaires stipule que les fonctionnaires ne peuvent utiliser à leur profit ou procurer à autrui des avantages découlant de leur statut, ou encore utiliser des informations à leur profit personnel (article 5), et qu'ils ne peuvent solliciter ou recevoir des cadeaux susceptibles d'affecter leurs décisions ou d'apparaître comme tels (article 9).



### Signalement de la corruption

68. Selon la Loi sur la prévention de la corruption, toute personne signalant un délit lié à la corruption doit être libre de poursuites et recevoir une protection adéquate. Cette Loi établit également qu'une personne ayant témoigné lors d'une procédure liée à la corruption a le droit de recevoir (le cas échéant, sa famille) des dommages et intérêts en cas de représailles à la suite du témoignage.
69. Comme indiqué plus haut, la Loi sur la fonction publique fait obligation aux fonctionnaires de notifier tout ordre illégal ; toutefois, cette loi ne contient aucune disposition spécifique sur le signalement des délits (y compris la corruption), non plus que le Code de déontologie. L'obligation de signaler les cas de corruption, cependant, est inscrite dans le règlement du Service des douanes.

### Procédure disciplinaire

70. En vertu de la Loi sur la fonction publique, tout fonctionnaire, à l'exception des secrétaires d'Etat et des secrétaires généraux, c'est-à-dire de l'échelon le plus élevé, peut être soumis à une procédure disciplinaire en cas de manquement à ses obligations. Un fonctionnaire peut être accusé de « faute disciplinaire » ou de « délit disciplinaire » (manquement grave). Une faute disciplinaire peut être sanctionnée par une baisse de salaire de 10% maximum. La décision est prise par le Ministre concerné ou par un haut fonctionnaire sur la base d'un rapport écrit du supérieur du fonctionnaire. La procédure de délit disciplinaire est menée par une commission disciplinaire qui propose au Ministre ou à un haut fonctionnaire la sanction à adopter (baisse de salaire de 30% maximum ou licenciement). Le fonctionnaire sanctionné peut déposer un recours devant l'Agence de la fonction publique. En cas de poursuites pour une infraction pénale, la procédure disciplinaire est maintenue.

#### **b. Analyse**

71. La corruption est depuis longtemps considérée comme un problème grave dans l'administration publique de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Les autorités reconnaissent elles-mêmes le manque de transparence et la politisation de l'administration publique, ainsi que l'important népotisme structurel qui subsiste en son sein. Les services fournis par l'administration publique sont en outre de faible qualité et manquent de professionnalisme. C'est pourquoi la lutte contre la corruption a été et demeure l'une des principales priorités du Gouvernement. Toutefois, en l'absence d'enquêtes régulières sur le phénomène de la corruption, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure la situation en ce domaine évolue.<sup>8</sup>
72. Il ne fait guère de doutes, cependant, qu'un nombre impressionnant de mesures couvrant la plupart des secteurs de l'administration publique ont été introduites pendant les dernières années pour rapprocher l'administration des normes européennes. La mise en place de la Commission nationale est l'une des mesures les plus importantes à cet égard. Cet organe autonome et indépendant créé par la loi constitue un élément important pour la poursuite de la lutte contre la corruption. La Commission nationale a un rôle préventif mais elle dispose aussi de pouvoirs d'enquête dans les cas de conflit d'intérêts concernant des agents publics.

---

<sup>8</sup> Voir le rapport du GRECO sur l'application par « l'ex-République yougoslave de Macédoine » des recommandations adoptées dans le cadre du Premier Cycle d'Evaluation (Greco RC-I (2004)15, recommandation i).

73. La Commission nationale a développé le Programme national pour la prévention et la répression de la corruption, qui constitue un document extraordinairement détaillé couvrant pratiquement tous les secteurs de l'Etat, y compris l'administration publique. La Commission nationale a souligné l'importance de la volonté politique et du consensus pour la mise en œuvre du Programme national ; cependant, l'EEG a appris que ce programme n'a été formellement adopté ni par le Gouvernement, ni par le Parlement. L'EEG note que la Loi sur la prévention de la corruption n'exige pas explicitement une telle adoption ; toutefois, l'absence de ratification du Programme national au plus haut niveau pose un grave problème, comme l'ont indiqué plusieurs des interlocuteurs de l'EEG lors de sa visite. De l'avis de l'EEG, l'adoption formelle du Programme par le Gouvernement indiquerait clairement son engagement à lutter de manière active contre la corruption. Par conséquent, l'EEG recommande **que le Gouvernement adopte formellement le Programme national pour la prévention et la répression de la corruption.**
74. Le Programme national est complété par un plan d'action pour la mise en œuvre des réformes proposées (la « Matrice »). L'EEG a été fortement impressionnée par le caractère très détaillé, ainsi que par le calendrier, de ces réformes. Elle est d'avis que, conformément à la recommandation ci-dessus, il serait préférable que la Matrice fasse aussi l'objet d'une adoption formelle par le Gouvernement.
75. Les efforts très importants engagés pour la réforme des autorités locales ont été présentés brièvement à l'EEG. Avec cette réforme, plusieurs fonctions qui relevaient auparavant exclusivement des organes de l'Etat seront confiées directement aux autorités locales, par exemple dans le domaine des impôts. Ce processus de transfert de compétences devrait contraindre les autorités locales à mettre en place des mécanismes pour assurer l'intégrité et le contrôle de leurs activités, la réforme risquant de créer certaines opportunités en termes d'abus de pouvoir. L'EEG n'est pas à même de procéder à un examen détaillé de l'ensemble de la législation proposée pour la réforme des autorités locales ; cependant, elle n'a relevé aucune insuffisance particulière en matière de prévention de la corruption. L'EEG note toutefois que le Programme national ne tient pas compte de manière spécifique des risques de corruption au niveau des autorités locales. Elle recommande, par conséquent, **d'inclure dans le Programme national pour la prévention et la répression de la corruption, en tant que thème spécifique, des mesures contre la corruption au niveau des autorités locales et de veiller à ce qu'elles soient mises en œuvre dans la pratique.** Ceci permettrait de traiter directement les problèmes qui risquent de se poser dans un domaine qui, dans la plupart des pays européens, est considéré comme particulièrement vulnérable à la corruption.<sup>9</sup>
76. La transparence de l'administration publique est aussi un domaine de préoccupation. Comme cela a été souligné dans plusieurs rapports d'évaluation du GRECO, l'accès à l'information publique est un aspect important du développement d'une administration moderne, qui est en outre considéré comme déterminant pour la prévention et la détection de la corruption. Le Programme national et la Matrice reconnaissent d'ailleurs ce fait et l'EEG a été informée qu'un projet de loi sur le libre accès à l'information publique est en cours de préparation depuis 2003. L'utilisation des moyens de communication électronique, en outre, se développe rapidement; l'EEG a été informée d'un grand nombre de projets visant à faciliter l'accès à l'information au moyen de l'Internet. L'EEG est d'avis que cette évolution doit s'accompagner d'un développement d'une « culture de cyber-gouvernance » basée sur des principes et des procédures d'utilisation de ces moyens de communication (comment répondre à une demande d'information, dans quels délais, etc.). L'EEG n'a pas connaissance d'activités particulières en ce

---

<sup>9</sup> Après la visite de l'EEG, les autorités ont signalé l'adoption par la Commission nationale pour 2005 d'une Annexe au Programme national (juin 2005) portant sur les mesures de prévention de la corruption dans le domaine de l'autonomie locale.

domaine. L'EEG recommande donc **d'adopter d'urgence une législation de base sur l'accès à l'information publique et d'élaborer des principes et procédures modernes de « cyber-gouvernance ».**

77. Il existe plusieurs mécanismes et organes de contrôle de l'administration publique, aussi bien au plan interne qu'externe. Le Médiateur est chargé, comme cela est normalement le cas, de traiter les requêtes des citoyens qui portent sur des dysfonctionnements de l'administration. Il ne peut recevoir de requêtes anonymes mais peut ouvrir de plein droit une enquête. L'EEG prend note du rapport annuel (2003) du Médiateur dans lequel la situation en matière de corruption dans le pays est décrite de la manière suivante : *« si l'on ajoute à cela le fait que les citoyens ont perdu confiance dans les institutions du système et le fonctionnement de l'Etat de droit et considèrent qu'il est impossible de faire valoir un droit sans recourir à un paiement illicite ou à la corruption, sans s'appuyer sur des amis, sur le népotisme ou sur l'appartenance à un parti politique ou à une autre organisation, il est clair que la situation ne facilite pas le fonctionnement normal des administrations et rend la tâche du Médiateur particulièrement difficile ».* A cet égard, l'EEG a été surprise d'entendre le Médiateur, qui a reçu près de 2.600 requêtes en 2003, déclarer qu'il « ne rencontre jamais ou rarement de cas de corruption ». L'EEG est d'avis que le Médiateur devrait mieux mettre en valeur son rôle de protecteur des citoyens contre les dysfonctionnements de l'administration, y compris la corruption, au moyen de campagnes publiques d'information organisées au niveau central ou par l'intermédiaire des bureaux locaux, ou examiner, par exemple, la possibilité de traiter les requêtes anonymes. L'EEG recommande **de mieux faire connaître au public le rôle potentiel du Médiateur comme instance de traitement des plaintes relatives à la corruption dans l'administration publique.**
78. Les recours administratifs au sens strict sont traités par les commissions administratives créées à l'intérieur des administrations et des ministères et peuvent être soumis en dernière ressort à la Cour suprême. L'EEG a été informée que ce système rencontre des problèmes au niveau de la Cour suprême en raison de l'important arriéré de causes administratives en attente d'une décision de la Cour. Elle a appris aussi que des propositions ont été avancées (dans le cadre de la réforme générale du système judiciaire) en vue de la création de tribunaux administratifs spécialisés qui s'occuperaient uniquement des dossiers et recours administratifs. Comme il est important que les recours administratifs soient examinés par un organe indépendant et nécessaire que ce type d'affaires soient jugées par un tribunal, l'EEG se déclare favorable à cette idée et recommande aux autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » **d'envisager la création de tribunaux spécialisés – ou de chambres à l'intérieur des tribunaux existants – se consacrant entièrement à l'application du droit administratif et au traitement des recours administratifs.**
79. Divers organes de l'Etat participent aux activités de contrôle en sus de ceux qui ont été mentionnés plus haut comme, par exemple, la Commission nationale (pour ce qui concerne les déclarations de revenus), le Ministère des Finances - en particulier la Police financière – et la Cour des comptes et l'Unité d'audit centrale, à propos du budget. La Cour des comptes a signalé un nombre très important de cas de corruption aux organes d'application de la loi en 2003 ; cependant, elle n'a reçu aucune information en retour sur la suite donnée à ces notifications. L'EEG note certaines disparités en matière de communication entre les divers organes de l'administration d'Etat. La communication entre les organes opérationnels semble assez bonne, en particulier à propos des affaires en cours, mais les ministères qui ont la responsabilité des politiques ne disposent apparemment que d'informations réduites sur l'application pratique de la loi ; des progrès importants pourraient aussi être réalisés en ce qui concerne l'information en retour que les autorités chargées de l'application de la loi doivent fournir aux organes officiels qui signalent des délits présumés. L'EEG recommande **d'inciter les organes d'application de la**

**loi et les organes de poursuite à renforcer la communication avec d'autres organes de l'Etat et, en particulier, les organes qui sont tenus de notifier les délits présumés de corruption ou d'autres activités semblables.<sup>10</sup>**

80. L'EEG se félicite de l'introduction de la nouvelle réglementation concernant les fonctionnaires et de son application. Avec l'adoption de la Loi sur la fonction publique, le système est soumis à une refonte très importante qui aboutira à un renouvellement complet de la fonction publique sur la base des principes modernes. Ce travail est dirigé avec succès par l'Agence de la fonction publique, organe qui semble fonctionner de manière satisfaisante. Le recrutement des fonctionnaires est maintenant centralisé par l'Agence et les procédures de recrutement reposent sur la transparence (publicité des postes à pourvoir) et sur des critères objectifs (sélection des candidats sur la base de leurs résultats aux épreuves et de leur expérience professionnelle). L'EEG considère qu'il s'agit là de réformes prometteuses. Cependant, la grande majorité des employés publics n'appartiennent pas à la fonction publique – ils ne sont donc pas sous le contrôle de l'Agence de la fonction publique – et pour ces personnels, la situation reste peu prometteuse.. Par conséquent, l'EEG recommande **d'examiner la possibilité d'établir un cadre normatif regroupant les principes modernes de l'administration au profit du grand nombre d'agents publics qui n'ont pas le statut de fonctionnaire, et qui correspondent, dans la mesure du possible, aux réglementations s'appliquant aux fonctionnaires.**
81. Les agents de la fonction publique sont couverts par le Code de déontologie des fonctionnaires adopté par le directeur de l'Agence de la fonction publique en 2001. L'EEG est d'avis que ce document présente un caractère assez étendu dans la mesure où il traite à la fois des principes fondamentaux de la fonction publique (objectivité et indépendance notamment) et de questions plus pratiques (cadeaux et conflits d'intérêts, par exemple). Le code, cependant, ne contient aucune obligation de signaler la corruption. Il a été indiqué à cet égard que la Loi sur la fonction publique fait obligation aux fonctionnaires de notifier tout ordre illégal reçu d'un supérieur hiérarchique ; cependant, la loi n'oblige pas les fonctionnaires, par exemple, à signaler les cas de corruption impliquant des collègues dont ils peuvent avoir connaissance dans le cadre de leurs fonctions. L'EEG considère qu'il s'agit là d'une lacune significative et est d'avis qu'une telle obligation devrait être incluse dans le Code de déontologie des fonctionnaires. L'Agence de la fonction publique est également chargée du développement des activités de formation des fonctionnaires. Au moment de la visite de l'EEG, elle travaillait à la préparation d'un Système national de coordination de la formation et du développement professionnel. Les activités pratiques de formation, cependant, devront être mises en œuvre par chacune des administrations concernées. L'EEG a été informée que la formation continue est encore peu développée, quelle que soit la catégorie d'agents publics considérée. Etant donnée la gravité apparente des risques de corruption dans l'ensemble de l'administration publique, l'EEG recommande **d'introduire des codes de conduite pour tous les agents publics comprenant des règles précises concernant la déclaration de soupçons de corruption et de fournir une formation à cet égard, ainsi que sur les risques que comporte la corruption, les mesures de prévention et la sensibilisation du public.**

---

<sup>10</sup> L'EEG a été informée qu'un Protocole de Coopération en matière de procédure précédant l'enquête avait été signé en mars 2005 entre le Bureau du Procureur et le Ministère de l'Intérieur, la Police Financière, le Trésor Public et le Service des Douanes.

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

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

###### Définition des personnes morales

82. Les entités légales sont réparties en deux catégories principales selon qu'elles relèvent du droit public ou du droit privé. La Loi sur les sociétés commerciales est entrée en vigueur en mai 2004. Dans cette loi, une « société » est définie comme une personne morale dans laquelle une ou plusieurs personnes investissent comme actifs, à des fins d'exploitation commune, des liquidités, des mises de fonds en nature ou des droits, et qui partagent les profits ou les pertes résultant de cette exploitation (article 19). Une société peut, en tant que personne morale, acquérir des droits et assumer des responsabilités dès le jour de son inscription au registre du commerce (article 25). Il existe cinq types de sociétés ou personnes morales :

- a) les sociétés en nom collectif ;
- b) les sociétés à responsabilité limitée (montant minimum du capital : 2.500 Euros) ;
- c) les sociétés anonymes à responsabilité limitée ;
- d) les sociétés par actions (montant minimum du capital : 10.000 Euros) ;
- e) les sociétés en commandite par actions.

83. La Loi sur les sociétés commerciales énumère les critères requis pour la constitution d'une personne morale : la personne morale peut être créée par une personne physique ou morale ; elle doit avoir une adresse permanente correspondant à son siège et à ses locaux principaux ; l'objet de ses activités doit être explicitement défini ; il doit être établi que le ou les fondateurs de la société sont légalement aptes à créer une société.

###### Enregistrement et mesures de transparence

84. L'enregistrement des entités légales est obligatoire et constitue une condition préalable à l'acquisition de la capacité juridique. L'enregistrement des personnes morales ne s'effectue pas à l'échelon central ; le pays a été divisé en trois zones régionales et, dans chacune d'elles, un tribunal est chargé de cet enregistrement (il s'agit des tribunaux de première instance de Skopje, Stip et Bitola). Il est prévu de créer un registre unique des sociétés commerciales, conformément à l'article 83 (« système à guichet unique ») mais, au moment de la visite de l'EEG, le système reposait toujours sur les trois registres locaux, un par région, gérés par le tribunal correspondant. L'EEG note que le registre de Skopje, qui comprend près de 70.000 personnes morales, est en grande partie géré manuellement (fiches) ; toutefois, ceci change peu à peu : les procédures d'enregistrement et les systèmes de recherche sont progressivement informatisés. L'EEG a été informée que la création d'un registre central des personnes morales devrait intervenir en 2005.

85. Dans chacun des tribunaux chargés de l'enregistrement, un juge (assisté d'un personnel administratif) est responsable des décisions relatives à la procédure d'enregistrement. L'EEG a été informée que, avant l'entrée en vigueur de la Loi sur les sociétés commerciales de 2004, trois juges étaient en fait chargés de cette tâche. La procédure d'enregistrement est essentiellement une formalité ; le tribunal n'effectue aucun contrôle matériel en sus du contrôle de l'information à fournir avec chaque demande (nom de la société, identité des fondateurs, montant du capital investi, activités de la société, nom du directeur et des autres représentants, enregistrement de la signature de la personne autorisée à représenter la société). L'identité du ou des fondateurs d'une personne morale, ainsi que celle des investisseurs qui participent à son capital, doivent

être certifiées par un notaire. La procédure suit le « Règlement » adopté par le Ministre de la Justice, qui contient une liste de contrôle de l'information requise. Le non-respect de l'obligation d'enregistrement d'une société est puni d'une amende. En cas de refus d'enregistrement, le demandeur peut faire appel de la décision. L'EEG a été informée qu'en principe, une demande d'enregistrement est traitée dans un délai de huit jours ; cependant, elle a appris que la procédure est en réalité souvent beaucoup plus longue et peut atteindre jusqu'à 48 jours. Certaines informations font état de « paiements de facilitation » afin d'accélérer la procédure.

86. En vertu de l'article 85 de la Loi sur les sociétés commerciales, les registres du commerce sont ouverts au public ; cependant, un droit s'applique aux photocopies ou aux copies certifiées de documents. L'accès à certaines pièces soumises par les sociétés et conservées au registre du commerce est également ouvert à tous, sauf lorsqu'il s'agit de sociétés faisant appel à l'épargne publique ou de sociétés anonymes à responsabilité limitée, auxquels cas l'accès est réservé aux seuls actionnaires concernés ou à toute personne pouvant établir qu'elle a un intérêt légal à l'obtention d'une information particulière.
87. Il convient de noter que, en sus du registre du commerce, qui lui fournit un numéro de tribunal, une société doit aussi être déclarée au Bureau national de la statistique, afin d'obtenir un numéro de société, et au Trésor public (Ministère des Finances), pour obtenir un numéro d'identification fiscale.

#### Interdictions professionnelles

88. L'article 29.2 de la Loi sur les sociétés commerciales interdit à toute personne physique reconnue coupable de banqueroute frauduleuse, à toute personne faisant l'objet d'une procédure de mise en liquidation, ainsi qu'à toute personne n'ayant pas réglé ses impôts ou dont les comptes ont été bloqués, de créer une société. D'autre part, il est possible d'interdire à une personne condamnée pour un délit de corruption d'occuper un poste de direction au sein d'une personne morale (article 38b du Code pénal).

#### Responsabilité des personnes morales

89. La responsabilité administrative des personnes morales existe depuis longtemps en « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Cependant, cette responsabilité porte uniquement sur les délits administratifs mineurs. La Loi sur les délits correctionnels de 1977 reconnaît également la responsabilité des personnes morales dans ce type de délits (article 8).
90. Depuis son amendement en avril 2004, le Code pénal reconnaît la responsabilité pénale des personnes morales. Selon le nouvel article 28a, une personne morale peut être considérée comme responsable d'une infraction pénale si cette infraction résulte d'un acte – ou d'une négligence dans l'exercice des obligations de l'entité légale – imputable à la personne physique responsable de l'entité légale ou à toute autre personne autorisée à agir au nom de cette entité. L'acte en question doit avoir été commis au profit de la personne morale. La responsabilité pénale existe en cas de corruption active (article 353 du Code pénal). L'article 273.7 du Code pénal reconnaît également la responsabilité pénale des personnes morales dans les affaires de blanchiment de capitaux. Le trafic d'influence ne constitue pas un délit s'agissant des personnes morales.
91. Une personne morale étrangère peut être considérée pénalement responsable en cas de délit commis sur le territoire national de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », même si son siège social se trouve à l'extérieur du pays. La Loi sur la prévention de la corruption (article 7,



paragraphe 2) indique que, pour que cette responsabilité soit engagée, il est nécessaire d'établir que l'entité en question a tiré un avantage effectif du délit ; toutefois, selon le chapitre général du Code pénal, une sanction peut aussi être imposée lorsque la tentative de délit correspondante est sanctionnée par le code. La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas l'engagement d'une procédure pénale à l'encontre des personnes physiques qui sont les auteurs, les instigateurs ou les complices du délit dans les affaires de corruption active, d'abus de pouvoir et de blanchiment de capitaux. Il n'est pas nécessaire que les procédures visant à établir la responsabilité pénale des personnes morales et physiques aient lieu en même temps mais elles sont normalement menées dans le contexte de procédures conjointes.

92. La responsabilité pénale des personnes morales n'ayant été introduite que récemment, on ne dispose encore d'aucune information d'enquête sur les délits éventuels commis par des entités légales en « ex-République yougoslave de Macédoine » ; il semble qu'aucune procédure pénale n'ait encore été engagée à l'encontre de personnes morales, jusqu'à la date de la visite de l'EEG.<sup>11</sup>
93. L'EEG a appris que, malgré les besoins évidents en ce domaine, aucune activité particulière de formation à l'intention des membres des forces de police, des procureurs et des juges au sujet de la responsabilité pénale des personnes morales n'était disponible.

#### Sanctions

94. L'article 96a du Code pénal énumère une gamme étendue de sanctions en cas de délit pénal commis par une personne morale et, en particulier, des amendes d'un montant de 100.000 à 30 millions de dinars (environ 1.600 à 478.530 Euros), l'interdiction temporaire ou permanente pour une personne morale de mener certaines activités professionnelles et la dissolution d'une personne morale. L'article 96d prévoit en outre la possibilité d'imposer une condamnation avec sursis. La confiscation des biens d'une personne morale résultant du délit est également possible (article 96e). L'EEG a été informée que le délit de corruption active commis par une personne morale serait normalement puni d'une amende.
95. Il n'existe pas de statistiques sur l'application pratique de ces sanctions à l'égard des personnes morales, non plus que de registre des personnes morales ayant fait l'objet d'une condamnation (cf. note de bas de page n° 12).

#### Déductibilité fiscale

96. Il n'existe pas dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » de disposition légale explicite interdisant la déductibilité fiscale des paiements effectués afin de « faciliter » une transaction, des paiements illégaux ou d'autres frais de cette nature. Toutefois, l'EEG a été informée que la législation fiscale (la Loi sur l'impôt sur les bénéfiques et la Loi sur l'impôt sur les revenus) comprend une liste exhaustive des déductions autorisées, selon laquelle la déduction des « facilités de paiement » ou pots de vin, etc. était exclue.

#### Autorités fiscales

97. La plupart des impôts sont gérés par le Trésor public (impôt sur le revenu individuel, impôt sur les bénéfiques, taxe sur la valeur ajoutée, droit d'accise et autres impôts). Le Trésor public est

---

<sup>11</sup> Les autorités ont informé l'EEG que jusqu'à octobre 2005, cinq affaires pénales mettant en cause la responsabilité de personnes morales étaient pendantes devant les tribunaux et que dans une affaire, une personne morale a été condamnée.

tenu de signaler toute forme de corruption, conformément aux articles 5.3, 38.3, 61.2 et 65.7 de la Loi sur la prévention de la corruption. La Police financière a été créée en 2002 en tant qu'organe spécial d'enquête du Ministère des Finances. Elle dispose de pouvoirs de police et enquête sur les affaires d'évasion fiscale ou de blanchiment de capitaux et sur d'autres délits à caractère financier. Elle a aussi compétence pour traiter les délits de corruption. La Police financière a pleinement accès aux fichiers du fisc à l'intérieur du Ministère des Finances. Les Ministères des Finances et de l'Intérieur ont signé un mémorandum d'accord sur la coopération entre la Police financière et la police ordinaire. L'EEG a été informée que la réglementation et les procédures sont actuellement en train d'être modifiées au sein du Ministère des Finances, notamment avec la mise en place d'un groupe de travail sur l'évasion fiscale et la création éventuelle à l'intérieur du Ministère d'un service de lutte contre la corruption semblable aux organes qui existent au sein de la Police et du Parquet.

98. Il convient d'ajouter que les réformes en cours sur la dévolution des pouvoirs de l'Etat aux autorités locales modifieront également le système centralisé de perception des impôts car les autorités locales seront responsables de la collecte de certains impôts.

#### Règles de comptabilité

99. En vertu de la Loi sur les sociétés commerciales, de la Loi sur la comptabilité budgétaire et de la Loi sur la comptabilité des organisations sans but lucratif, toutes les personnes morales sont tenues de maintenir une comptabilité détaillée. Les organisations à but non lucratif, dont la valeur totale des biens ou le revenu annuel sont inférieurs à 2.500 Euros, ne sont pas obligées d'établir des états financiers et de les communiquer aux autorités compétentes ; cependant, elles sont tenues de maintenir un compte de trésorerie et un compte de leurs revenus et de leurs dépenses.
100. L'émission de factures ou d'autres documents comptables contenant des informations inexactes ou incomplètes est considérée comme un délit dans le Code pénal, premièrement comme fabrication de faux (article 378) et deuxièmement comme falsification et destruction de pièces comptables (article 280). Les deux délits sont punis d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de trois ans maximum dans le cas des personnes physiques et d'une amende dans le cas des personnes morales.

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

101. La Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux (articles 2, 5, 6 et 18) fait obligation aux établissements financiers (banques et sociétés de services financiers), ainsi qu'aux professions ayant connaissance d'opérations de transfert (comptables, chargés d'audit, juristes et notaires), de prendre les mesures nécessaires pour identifier et prévenir le blanchiment de capitaux et pour signaler les cas présumés de blanchiment de capitaux à la Direction pour la prévention du blanchiment de capitaux.

#### **b. Analyse**

102. Les dispositions régissant la création d'une société commerciale en tant que personne morale et son enregistrement sont contenues dans la Loi sur les sociétés commerciales, qui est un texte de loi très récent. Ces dispositions semblent inclure la plupart des éléments indispensables en ce domaine. Cependant, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure elles sont effectivement appliquées.

103. L'EEG a l'impression que la procédure d'enregistrement est en général assez lourde et datée ; elle semble aussi en certains cas assez lente. Elle s'inquiète en outre de certaines informations (non confirmées) faisant état de paiements illicites pour accélérer la procédure d'enregistrement et pour obtenir les documents et certificats indispensables.
104. L'information consignée dans le registre doit être exacte et fiable : ceci est extrêmement important, tout particulièrement afin d'empêcher que des personnes morales ne puissent être utilisées pour dissimuler des activités illégales comme la corruption. Il est donc nécessaire d'effectuer un contrôle approfondi des informations présentées aux tribunaux chargés de l'enregistrement ; ces derniers, cependant, ont de très nombreuses demandes à traiter. Il convient donc de trouver un équilibre entre l'exigence d'efficacité du système d'enregistrement et le besoin de protection de l'intérêt public, qui est important pour éviter que les entreprises ne soient utilisées à des fins criminelles. L'EEG a constaté à cet égard que le contrôle effectué par les tribunaux est purement formel ; il consiste à vérifier que les documents requis ont bien été présentés. Il n'est effectué aucun contrôle de l'identité des personnes qui créent une société, ni du versement effectif du capital requis. L'identité du ou des fondateurs et le versement du capital doivent, il est vrai, être certifiés par un notaire ; cependant, l'EEG a appris qu'il s'agit là d'un point faible du système et qu'il n'est pas difficile d'obtenir de faux certificats. L'EEG juge cette situation particulièrement inquiétante dans un pays où le secteur privé et l'économie de marché est en cours de développement. L'EEG recommande par conséquent **de renforcer les fonctions de contrôle des tribunaux chargés de l'enregistrement des personnes morales, notamment en ce qui concerne l'identité des fondateurs de personnes morales et les autres informations pertinentes requises aux fins de l'enregistrement**. L'EEG note, en outre, qu'un renforcement du contrôle de la procédure d'enregistrement nécessitera un personnel et une logistique adaptés.
105. L'enregistrement des personnes morales est effectué par trois tribunaux de première instance qui couvrent chacun plusieurs régions du pays. Chaque tribunal maintient son registre propre. La Loi sur les sociétés commerciales prévoit l'introduction d'un registre central du commerce mais ce processus semble assez lent et, au moment de la visite de l'EEG, il n'avait pas encore abouti à des résultats concrets. Les registres sont ouverts au public ; cependant, l'EEG, qui a visité le tribunal de Skopje, est d'avis que l'accès aux fichiers, qui sont en partie des fichiers manuels et en partie des fichiers électroniques, doit être beaucoup amélioré afin de faciliter l'accès. L'EEG recommande **de mettre en place un registre central des personnes morales et d'améliorer les conditions matérielles d'accès du public à l'information contenue dans le ou les registres**. Ce registre central devrait être accessible de préférence sous forme électronique.
106. Le Code pénal a été amendé en avril 2004 afin d'introduire la responsabilité pénale des personnes morales (cet amendement est entré en vigueur en septembre 2004). Il convient de féliciter « l'ex-République yougoslave de Macédoine » pour cette initiative qui va dans le sens de la législation en vigueur chez les Membres du GRECO. Les personnes morales peuvent être reconnues pénalement responsables d'actes de corruption active (article 358) et de blanchiment de capitaux (article 273) mais non de trafic d'influence. Ceci n'étant pas conforme à l'article 18.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), l'EEG recommande aux autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » **d'adopter des mesures législatives ou autres pour assurer que les personnes morales puissent être considérées responsables du délit de trafic d'influence, conformément à l'article 18 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173)**.
107. En outre, l'EEG est de l'avis que l'enregistrement sur un registre des données sur les affaires pénales concernant les personnes morales condamnées serait utile. Puisqu'un tel registre

n'existe pas, l'EEG recommande **d'envisager l'établissement d'un registre des personnes morales mises en cause dans des affaires pénales.**

108. Les sanctions pénales prévues par la loi semblent efficaces, proportionnées et dissuasives. L'EEG, bien entendu, a conscience que cette nouvelle législation n'a été adoptée que récemment. Elle n'est pas en mesure, par conséquent, de juger si ces sanctions sont efficaces, proportionnées et dissuasives (article 19, STE 173) lorsqu'elles sont mises en pratique. La responsabilité des personnes morales constituant un élément neuf dans la législation, il est nécessaire d'assurer la mise en œuvre de ces dispositions, notamment par la formation des professionnels qui seront chargés de les appliquer. Plusieurs des interlocuteurs de l'EEG lui ont confirmé l'existence de besoins en ce domaine. C'est pourquoi l'EEG recommande **de mettre en place à l'intention des membres des forces de police, des procureurs et des juges une formation approfondie à la responsabilité pénale des personnes morales et aux conséquences de la législation correspondante du point de vue des enquêtes, des procédures de poursuite et des décisions judiciaires dans ce type d'affaires.**
109. L'EEG note avec satisfaction que l'utilité d'une approche pluridisciplinaire de la lutte contre la criminalité économique est de mieux en mieux reconnue, comme le montrent la création de la Police financière à l'intérieur du Ministère des Finances, en tant qu'organe spécialisé disposant de pouvoirs de police et pouvant enquêter notamment sur les affaires d'évasion fiscale et de blanchiment de capitaux, et les discussions en cours sur l'extension des compétences de cet organe aux affaires de corruption et sur la création éventuelle d'un groupe de travail élargi sur l'évasion fiscale.
110. L'EEG est heureuse de noter que les établissements financiers, ainsi que certaines professions comme les comptables et les notaires, sont maintenant tenus de prévenir et de signaler les cas de blanchiment de capitaux dont ils peuvent avoir connaissance. Toutefois, il lui semble que cette obligation, pour être efficace, devrait s'accompagner d'une formation adéquate ; l'EEG, par conséquent, *observe que les autorités devraient fournir aux membres des professions juridiques une formation portant sur le signalement des cas de blanchiment de capitaux y compris lorsque la corruption pourrait constituer une infraction principale.*

## **V. CONCLUSIONS**

111. La corruption demeure un problème grave dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la lutte contre ce phénomène est une question hautement prioritaire pour les autorités de ce pays, comme le montrent le Programme national pour la prévention et la répression la corruption et la Matrice pour la mise en œuvre de ce programme ; cependant, l'adoption formelle du Programme par le Gouvernement serait un moyen d'affirmer plus fortement encore leur engagement à lutter contre la corruption.
112. L'adoption de textes de loi modernes sur les produits du crime (confiscation et saisie) et sur les personnes morales (enregistrement et responsabilité pénale) est encore récente. Il est donc difficile d'évaluer l'efficacité de la nouvelle législation. Toutefois, dans ces deux domaines, des mesures doivent être prises pour mettre en œuvre le nouveau cadre légal, notamment en assurant la formation approfondie des personnels chargés de l'application des nouvelles règles.
113. La réforme de la fonction publique, qui a pour but le développement d'une administration publique conforme aux normes et standards européens actuels, semble particulièrement prometteuse. Cette réforme constitue un projet à long terme et exigera, outre la procédure de recrutement déjà en place, un travail de formation très important. Il convient, cependant, de ne

pas négliger le fait que la grande majorité des employés de l'administration publique ne font pas partie de la fonction publique.

114. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à « l'ex-République yougoslave de Macédoine » :

- i. **concevoir un projet pour la mise en œuvre de la nouvelle législation sur les produits du crime et, en particulier, des dispositions relatives à la confiscation, la saisie et d'autres questions apparentées, en introduisant notamment des lignes directrices et en assurant la bonne formation des agents publics concernés, et recueillir des informations détaillées sur l'application ou non des mesures de confiscation et des mesures provisoires afin de pouvoir évaluer le fonctionnement pratique du système (paragraphe 32) ;**
- ii. **que le Gouvernement adopte formellement le Programme national pour la prévention et la répression de la corruption. (paragraphe 73) ;**
- iii. **inclure dans le Programme national pour la prévention et la répression de la corruption, en tant que thème spécifique, des mesures contre la corruption au niveau des autorités locales et veiller à ce qu'elles soient mises en œuvre dans la pratique (paragraphe 75) ;**
- iv. **adopter d'urgence une législation de base sur l'accès à l'information publique et d'élaborer des principes et procédures modernes de « cyber-gouvernance » (paragraphe 76) ;**
- v. **mieux faire connaître au public le rôle potentiel du Médiateur comme instance de traitement des plaintes relatives à la corruption dans l'administration publique (paragraphe 77) ;**
- vi. **envisager la création de tribunaux spécialisés – ou de chambres à l'intérieur des tribunaux existants – se consacrant entièrement à l'application du droit administratif et au traitement des recours administratifs (paragraphe 78) ;**
- vii. **inciter les organes d'application de la loi et les organes de poursuite à renforcer la communication avec d'autres organes de l'Etat et, en particulier, les organes qui sont tenus de notifier les délits présumés de corruption ou d'autres activités semblables (paragraphe 79) ;**
- viii. **examiner la possibilité d'établir un cadre normatif regroupant les principes modernes de l'administration au profit du grand nombre d'agents publics qui n'ont pas le statut de fonctionnaire, et qui correspondent, dans la mesure du possible, aux réglementations s'appliquant aux fonctionnaires (paragraphe 80) ;**
- ix. **introduire des codes de conduite pour tous les agents publics comprenant des règles précises concernant la déclaration de soupçons de corruption et de fournir une formation à cet égard, ainsi que sur les risques que comporte la corruption, les mesures de prévention et la sensibilisation du public (paragraphe 81) ;**

- x. **renforcer les fonctions de contrôle des tribunaux chargés de l'enregistrement des personnes morales, notamment en ce qui concerne l'identité des fondateurs de personnes morales et les autres informations pertinentes requises aux fins de l'enregistrement** (paragraphe 104) ;
  - xi. **mettre en place un registre central des personnes morales et améliorer les conditions matérielles d'accès du public à l'information contenue dans le ou les registres** (paragraphe 105) ;
  - xii. **adopter des mesures législatives ou autres pour assurer que les personnes morales puissent être considérées responsables du délit de trafic d'influence, conformément à l'article 18 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173)** (paragraphe 106) ;
  - xiii. **envisager l'établissement d'un registre des personnes morales mises en cause dans des affaires pénales** (paragraphe 107) ;
  - xiv. **mettre en place à l'intention des membres des forces de police, des procureurs et des juges une formation approfondie à la responsabilité pénale des personnes morales et aux conséquences de la législation correspondante du point de vue des enquêtes, des procédures de poursuite et des décisions judiciaires dans ce type d'affaires** (paragraphe 108) ;
115. Le GRECO, en outre, invite les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à tenir compte des *observations* (paragraphe 33 et 110) formulées dans la partie analytique de ce rapport.
116. Enfin, conformément à la règle 30.2 des Règles de procédure, le GRECO invite les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus avant le 30 avril 2007.