



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 6 décembre 2013

Public

Publication : 17 mars 2014

Greco Eval IV Rep (2013) 4F

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

RAPPORT D'EVALUATION

« L'EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE »

Adopté par le GRECO lors de sa 62^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 2-6 décembre 2013)

Q
U
A
T
R
I
E
M
E

C
Y
C
L
E

D'
E
V
A
L
U
A
T
I
O
N

Table des matières

RESUME	5
I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE	7
II. CONTEXTE	9
III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	11
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	11
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	11
REMUNERATION ET AVANTAGES MATERIELS	12
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	13
CONFLITS D'INTERETS	15
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	17
<i>Cadeaux</i>	17
<i>Incompatibilités</i>	18
<i>Intérêts financiers, contrats avec des autorités publiques</i>	19
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	19
<i>Contacts avec les tiers</i>	19
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	20
<i>Utilisation abusive de fonds publics</i>	20
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	20
CONTROLE	21
<i>Déclarations d'intérêts</i>	21
<i>Déclarations de patrimoine</i>	22
MISE EN ŒUVRE ET IMMUNITES	24
<i>Sanctions</i>	24
<i>Immunités</i>	25
FORMATION ET SENSIBILISATION	26
IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	27
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE	27
<i>Catégories de tribunaux et niveaux de juridiction</i>	27
<i>Indépendance de la magistrature</i>	27
<i>Cour constitutionnelle</i>	28
<i>Conseil des Juges</i>	28
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	30
<i>Sélection des juges des tribunaux de première instance</i>	30
<i>Juges non professionnels</i>	32
<i>Promotion</i>	33
<i>Evaluation des performances des juges</i>	34
<i>Transfert des juges</i>	35
<i>Salaires et avantages</i>	35
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE DES TRIBUNAUX	36
<i>Répartition des affaires</i>	36
<i>Procès dans un délai raisonnable</i>	36
<i>Procès public</i>	37
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	37
CONFLITS D'INTERETS	38
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	39
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	39
<i>Récusation et retrait</i>	39
<i>Cadeaux</i>	40
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	40
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	41
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	41
CONTROLE	41

MISE EN ŒUVRE ET IMMUNITÉS	42
<i>Sanctions</i>	42
<i>Procédures disciplinaires</i>	43
<i>Immunités</i>	45
<i>Statistiques</i>	46
FORMATION ET SENSIBILISATION.....	47
V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS.....	48
APERÇU DU MINISTÈRE PUBLIC	48
<i>Conseil des procureurs</i>	49
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	50
<i>Sélection des procureurs des parquets ordinaires</i>	50
<i>Promotion</i>	51
<i>Évaluation des performances des procureurs</i>	51
<i>Transfert des procureurs</i>	52
<i>Salaires et avantages</i>	52
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE.....	53
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DÉONTOLOGIQUES	53
CONFLITS D'INTÉRÊTS.....	54
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS	54
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	54
<i>Récusation et retrait</i>	55
<i>Cadeaux</i>	55
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	56
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	56
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....	56
CONTROLE	57
MISE EN ŒUVRE ET IMMUNITÉS	57
<i>Sanctions</i>	57
<i>Procédures disciplinaires</i>	58
<i>Immunités</i>	59
<i>Statistiques</i>	59
FORMATION ET SENSIBILISATION.....	59
VI. PREVENTION DE LA CORRUPTION DE TOUTES LES CATEGORIES EXAMINEES : RÔLE DE LA COMMISSION NATIONALE DE PREVENTION DE LA CORRUPTION.....	60
VII. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	62

RESUME

1. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » dispose d'un cadre légal bien développé couvrant la plupart des domaines couverts dans la Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO. Les deux principaux textes législatifs pertinents, à savoir la loi sur la prévention de la corruption (LPC) et la loi sur la prévention des conflits d'intérêts (LPCI), sont récents et fournissent une base assez solide aux règles et normes en matière d'intégrité. Ils s'appliquent à tous les agents publics, y compris les parlementaires, les juges et les procureurs. Ils contiennent des dispositions détaillées plus ou moins spécifiques au sujet des conflits d'intérêts, des incompatibilités, des activités accessoires, des cadeaux et des déclarations de patrimoine. Ils confèrent un rôle central à la Commission nationale de prévention de la corruption (CNPC), un organe indépendant, dans le contrôle et la mise en œuvre de ces règles, la sensibilisation aux questions d'intégrité et la prévention de la corruption.

2. Malgré ce cadre légal positif, la mise en œuvre et l'application effectives de la législation demeurent un sujet de préoccupation, qui devrait être traité de façon prioritaire. Cette perception montre que beaucoup reste à faire pour sensibiliser les membres des professions examinées aux normes d'intégrité et aux conflits d'intérêts, assurer une meilleure mise en œuvre du cadre légal et améliorer l'image publique des parlementaires, des juges et des procureurs.

3. Concernant les règles spécifiquement applicables aux parlementaires, celles qui portent sur la transparence du processus législatif sont positives mais des améliorations seraient possibles quant aux processus de participation du public. Il existe aussi des règles claires et assez strictes sur les incompatibilités et les activités accessoires, qui semblent bien connues des personnes auxquelles elles sont applicables. Les parlementaires respectent effectivement leurs obligations en matière de déclaration de conflit d'intérêts et de déclaration de patrimoine mais des doutes subsistent sur le fait de savoir si des changements ultérieurs de leur situation sont déclarés avec exactitude. Il est nécessaire d'améliorer les modalités actuelles de surveillance du contenu de ces déclarations. Des règles s'appliquent également aux cadeaux mais le respect de ces règles ne fait l'objet d'aucun contrôle. En outre, l'absence de diffusion véritable d'une « culture de l'intégrité » contribue à l'image publique négative des parlementaires. Une initiative en vue de l'introduction d'un ensemble de règles déontologiques a été lancée en 2012, mais le travail à ce sujet a été interrompu suite à un grave incident entre parlementaires de la majorité et de l'opposition qui a eu lieu le 24 décembre 2012. Ce travail doit reprendre car l'adoption d'un Code de déontologie, accompagné par un mécanisme de supervision et de sanction en cas de faute professionnelle, est nécessaire.

4. Les juges pâtissent également d'un manque de confiance de la part du public, mais celui-ci semble être dû principalement à l'arriéré des affaires en instance et à l'absence de mesures de relations publiques et non à un problème de corruption systémique. Ces problèmes sont en cours de traitement et l'arriéré judiciaire diminue en conséquence dans la plupart des tribunaux, quoique le GRECO s'inquiète du poids excessif accordé aux critères de productivité dans l'évaluation des juges. Cela pourrait nuire à la qualité des décisions judiciaires et alimenter à son tour la perception négative de la magistrature. D'importants efforts ont été consacrés à faire en sorte que les décisions de sélection, d'évaluation et de détermination de la responsabilité disciplinaire des juges soient effectuées sur la base de critères objectifs mais les dispositions législatives ne sont pas pleinement mises en œuvre et des préoccupations subsistent à propos des ingérences indues et des pratiques du Conseil des Juges dont les décisions devraient faire l'objet d'une plus grande transparence. Les inquiétudes mentionnées quant au respect par les parlementaires de la réglementation sur les cadeaux, les déclarations de patrimoine et les déclarations de conflits d'intérêts s'appliquent également aux juges.

5. Les procureurs sont soumis à des règles similaires à celles qui s'appliquent aux juges. Le public leur accorde aussi un degré de confiance comparable, en leur reprochant principalement leur manque de transparence et de communication publique. Le manque de ressources gêne aussi, en particulier, l'action du Conseil des procureurs et empêche la nécessaire modernisation de l'équipement informatique du ministère public. On observe également une absence de contrôle de la mise en œuvre des règles relatives aux cadeaux, aux déclarations de patrimoine et aux déclarations de conflits d'intérêts similaire à celle constatées pour les autres catégories de personnes examinées.

6. La Commission nationale de prévention de la corruption joue un rôle important dans la politique de lutte contre la corruption de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Cependant, sa capacité à agir pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs est entravée en pratique par des contraintes budgétaires et de personnel et par une certaine absence de proactivité, auxquelles il conviendrait de remédier afin de mettre en œuvre plusieurs des recommandations contenues dans ce rapport.

I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

7. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » a adhéré au GRECO en 2000. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier (en décembre 2002), Deuxième (en octobre 2005) et Troisième (en mars 2010) Cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation pertinents, et les rapports de conformité ultérieurs, peuvent être consultés sur le site internet du GRECO (www.coe.int/greco).

8. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». Par le choix de ce thème, le GRECO innove et met en relief la nature multidisciplinaire de ses attributions. Il n'en reste pas moins que le thème retenu est clairement lié aux précédents travaux du GRECO, en particulier les travaux accomplis dans le cadre du Premier Cycle d'évaluation – principalement axé sur la question de l'indépendance de la justice –, du Deuxième Cycle d'évaluation – qui portait en particulier sur le pouvoir exécutif – et du Troisième Cycle d'évaluation, axé sur l'incrimination de la corruption (notamment à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption liée au financement des partis politiques.

9. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêt
- Interdiction ou restriction concernant certaines activités
- Déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts
- Application des règles en vigueur
- Sensibilisation.

10. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, notamment les acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation porte sur les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non, soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction où ils siègent.

11. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2013) 4F) et d'autres données, notamment des renseignements reçus de la société civile. De plus, une équipe d'évaluation du GRECO (dénommée ci-après « EEG »), a effectué une visite sur place dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » du 13 au 17 mai 2013. L'EEG était composée de M. Nenad KONSTANTINOVIC, Membre du Parlement, Président de la Commission administrative (Serbie), Mme Anita LEWANDOWSKA, Juge – Directrice adjointe du Service des tribunaux, de l'organisation et de l'analyse judiciaire, Ministère de la Justice (Pologne), Mme Helena PAPA, Inspectrice - Coordinatrice, Service de contrôle administratif interne et de lutte contre la corruption, Conseil des Ministres (Albanie), et M. Björn THORVALDSSON, Procureur, Bureau du Procureur spécial (Islande). L'EEG a bénéficié du soutien de Mme Sophie MEUDAL-LEENDERS et de M. Suranga SOYSA, du Secrétariat du GRECO.

12. L'EEG a rencontré des parlementaires représentant la coalition majoritaire et l'opposition, ainsi que des hauts fonctionnaires du parlement. L'EEG s'est aussi entretenue avec des représentants du ministère de la Justice, de la Commission nationale de prévention de la corruption, du Trésor public, du Conseil des Juges, du Conseil des procureurs et de l'Ecole de la magistrature. En outre, l'EEG s'est entretenue avec des présidents et juges de la Cour suprême, du Haut-Tribunal administratif, de la Cour d'appel de Skopje, du Tribunal administratif et des Tribunaux ordinaires Skopje 1 et

Skopje 2, ainsi qu'avec le Procureur général de la République de Macédoine et des représentants de son Bureau et du Bureau du procureur ordinaire chargé de la lutte contre la criminalité organisée et la corruption. Enfin, l'EEG a procédé à des échanges de vues avec le Médiateur, un universitaire, des représentants de l'Association des journalistes macédoniens et de l'Alliance des journalistes, ainsi que des représentants de l'Association des juges, de l'Association des procureurs, de la Chambre des avocats, de Transparency International, du Centre macédonien de coopération internationale, et de la Délégation de l'Union européenne en « ex-République yougoslave de Macédoine », de la Mission de l'OSCE à Skopje et d'USAID.

13. Le principal objet du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité, tant apparente que réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », qui déterminent les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

14. Depuis plusieurs années, la lutte contre la corruption constitue une priorité importante à l'ordre du jour politique en « ex-République yougoslave de Macédoine ». Le pays a pris de nombreuses mesures essentielles pour s'attaquer à ce fléau, en partie dans le cadre des engagements liés au processus d'adhésion à l'Union européenne. C'est pourquoi, pendant les dernières années, on a pu observer une légère amélioration de la perception du public à l'égard de la corruption dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Toutefois, en dépit de ce léger progrès, la corruption est toujours considérée, après le chômage et la pauvreté, comme le problème le plus important auquel doit faire face le pays. Cette perception générale affecte également les juges, les procureurs et les parlementaires.

15. Dans le champ soumis à examen au titre du Quatrième cycle d'évaluation du GRECO, les parlements et les partis politiques figurent en tête de la liste des institutions qui inspirent le moins confiance dans la plupart des pays inclus dans une enquête récente de l'Eurobaromètre de la Commission européenne¹. Tel est aussi le cas en « ex-République yougoslave de Macédoine » où, d'après l'enquête de la Commission européenne sur la « confiance dans les institutions », 78% des répondants ne faisaient pas confiance aux partis politiques en 2012, contre 80% en 2007. 69% des répondants ne faisaient pas non plus confiance au parlement national en 2012 (dans l'UE, le taux moyen de personnes pensant que la corruption est répandue parmi les hommes politiques nationaux est de 57%²).

16. Contrairement à de nombreux pays européens où la magistrature jouit d'un niveau de confiance plus élevé, le système judiciaire de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » est aussi mal perçu du public que le parlement : 68% des répondants interrogés en 2010 ont déclaré ne pas avoir confiance dans le système judiciaire (dans l'UE, le taux moyen de personnes pensant que la corruption est répandue dans le système judiciaire est de 32%). On notera que, bien que la perception globale de la corruption se soit légèrement améliorée pendant les dernières années, cette amélioration ne s'est pas étendue au degré de confiance à l'égard du parlement national et du système judiciaire, qui étaient respectivement de 68% et 69% en 2007.

17. Lors des trois cycles d'évaluation précédents, le GRECO a émis en tout 44 recommandations à l'intention de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » pour lui permettre de renforcer sa capacité à combattre la corruption³. Dans l'optique du présent cycle d'évaluation, le GRECO a notamment encouragé les autorités à poursuivre la réforme en cours de la magistrature et des organes de poursuite en vue de garantir effectivement l'indépendance des juges et des procureurs. Ces recommandations ont provoqué l'adoption de mesures juridiques et institutionnelles visant à renforcer l'indépendance des juges et des procureurs, notamment la création du Conseil des Juges et du Conseil des procureurs⁴.

18. Au cours de la visite sur place, un grave incident intervenu au parlement le 24 décembre 2012 et la crise politique qui a suivi ont été plusieurs fois mentionnés. Après l'adoption du budget 2013 dans des circonstances controversées, certains parlementaires de l'opposition et des journalistes ont en effet été expulsés de force de la chambre du parlement. Ces actes ont provoqué un boycott des séances du parlement par le plus grand parti de l'opposition, boycott qui s'est achevé le 1^{er} mars 2013 avec la conclusion d'un mémorandum d'accord entre les partis politiques concernés. Ce

¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm

² http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf

³ En tout, 35 recommandations ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, 6 ont été partiellement mises en œuvre et 3 n'ont pas été mises en œuvre.

⁴ Voir Premier Rapport d'Évaluation du GRECO, Addendum au Rapport de Conformité sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine », document GRECO RC-I (2004) 15F, paragraphe 20.

document exprime le consensus et l'engagement de plusieurs partis en faveur de l'intégration du pays à l'UE et de la création d'une commission d'enquête sur l'incident du 24 décembre 2012. Les travaux parlementaires ont repris mais la crise politique a retardé les progrès sur plusieurs questions et nuï au dialogue politique, comme on le verra plus loin dans ce rapport.

III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

19. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » est une république parlementaire. Elle dispose d'un parlement unicaméral, l'Assemblée (*Sobranie*), composé de 120 à 140 membres élus pour un mandat de quatre ans au suffrage universel direct (article 62 de la Constitution), sur le mode de la représentation proportionnelle, comme précisé dans le code électoral. Il se compose actuellement de 123 parlementaires, dont 120 sont élus à la proportionnelle dans six circonscriptions couvrant l'ensemble du territoire du pays. Vingt parlementaires sont élus dans chaque circonscription. Les trois parlementaires restants représentent les citoyens vivant à l'étranger et sont élus au scrutin majoritaire dans chacune des trois circonscriptions d'Europe-Afrique, Amérique du Nord-Amérique du Sud et Australie-Asie. Les dernières élections parlementaires ont eu lieu en juin 2011.

20. Un parlementaire perd son mandat en cas de démission, de condamnation pour une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans ou de révocation par un vote du parlement à la majorité des deux tiers, à la suite d'une condamnation pour une infraction pénale ou autre le rendant inapte à l'exercice des fonctions de parlementaire, ou à une absence injustifiée de l'Assemblée de plus de six mois.

21. L'Assemblée exerce des fonctions législatives, de nomination et de surveillance. En tant qu'autorité législative, elle adopte les amendements à la constitution, les textes de loi et des résolutions. Elle adopte aussi son règlement intérieur et le budget de l'Etat, ratifie les traités internationaux et convoque les référendums. En tant qu'organe de nomination, l'Assemblée élit le gouvernement, le président de l'Assemblée nationale et jusqu'à trois vice-présidents. Elle élit aussi les juges de la Cour constitutionnelle et élit, nomme ou renvoie d'autres personnes occupant des fonctions publiques comme le gouverneur de la Banque nationale, le médiateur, le procureur général et certains membres du Conseil des Juges. En tant qu'organe de surveillance, l'Assemblée est notamment responsable de l'ouverture d'enquêtes parlementaires, du vote de motions de défiance à l'égard du gouvernement ou des ministres et du vote de motions de destitution du président de la République au sein de la Cour constitutionnelle. L'Assemblée établit des organes de travail permanents et temporaires telles que commissions, conseils et commissions d'enquête⁵.

Transparence du processus législatif

22. Des mesures ont été mises en place pour assurer la transparence précoce du processus législatif. Dès qu'un projet de texte législatif est soumis au président de l'Assemblée, il est également publié sur le site internet de l'Assemblée⁶. Les sessions de

⁵ L'Assemblée comprend 21 organes de travail permanents : Commission des questions constitutionnelles, Commission législative, Commission de défense et de sécurité, Commission du système politique et des relations interethniques, Commission des affaires étrangères, Commission des questions européennes, Commission des élections et des nominations, Commission d'enquête permanente pour la protection des libertés et droits civils, Commission de surveillance du travail de la Direction de la sécurité et du contre-renseignement et de l'Agence de renseignement, Commission de surveillance de l'application des techniques d'interception des communications par le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Défense, Commission des finances et du budget, Commission de l'économie, Commission de l'agriculture, des forêts et de la gestion des ressources en eau, Commission de l'éducation, de la science et du sport, Commission de la culture, Commission de la santé, Commission du travail et des affaires sociales, Commission de l'autonomie locale, Commission de l'égalité des chances des femmes et des hommes, Commission du règlement et des immunités et Commission des relations intercommunautaires. A ces commissions s'ajoutent également les organes suivants : Conseil national de l'intégration européenne, Conseil de la voie parlementaire, Conseil du budget et Comité des relations interethniques.

⁶ <http://www.sobranie.mk>

travail et les réunions de l'Assemblée plénière et des organes de travail sont annoncées en ligne et leur ordre du jour est publié, accompagné de liens à tous les documents de travail.

23. Les sessions de l'Assemblée et de ses organes de travail sont, en règle générale, ouvertes au public et diffusées sur les chaînes nationales de radio et de télévision et sur l'internet. Une chaîne de télévision spéciale retransmet en direct les sessions du parlement et des enregistrements des séances de travail des commissions. Des enregistrements vidéo et des transcriptions sténographiques des sessions sont publiés sur le site internet de l'Assemblée. Les seules exceptions concernent les cas où les organes de travail pertinents de l'Assemblée traitent de sujets contenant des informations classées ou des données de renseignement. L'Assemblée et ses organes de travail peuvent aussi décider de faire exception au principe de la publicité des débats en travaillant à huis-clos par un vote à la majorité des deux tiers (article 70 de la Constitution et article 2 du règlement de l'Assemblée). Cela ne s'est pas produit depuis 2002 lors d'une session plénière de l'Assemblée. Les votes des parlementaires sont publiés sur le site internet de l'Assemblée au plus tard le lendemain du jour où le vote a eu lieu. Des archives de tous les votes depuis 2002 sont conservées sur l'internet.

24. Une consultation publique peut aussi être organisée dans le cadre de l'élaboration d'un texte législatif d'intérêt public général (articles 145 à 148 du règlement de l'Assemblée). En pareil cas, après une première lecture du projet de loi, l'Assemblée charge l'un de ses organes de travail d'organiser un débat public. Le projet de loi est publié dans la presse quotidienne, accompagné d'un appel à opinions et commentaires, dans un délai défini. L'organe de travail recueille les contributions et prépare un rapport qui est soumis à l'Assemblée avec le projet de loi pour une deuxième lecture. Les organes de travail de l'Assemblée convoquent également des séances pour la tenue de débats publics sur certains projets de loi relevant de leurs compétences, bien que cela ne soit pas explicitement prévu par le règlement de l'Assemblée.

25. Tous les interlocuteurs de l'EEG se sont accordés à reconnaître que le processus parlementaire, tant les sessions plénières que les réunions des commissions, se déroule en pratique de façon assez transparente. Le public et les médias ont facilement accès aux réunions et aux documents de travail. Les projets de loi sont obligatoirement publiés dès leur réception sur le site internet du Parlement.

26. Les avis étaient moins positifs s'agissant des processus de participation publique. La consultation du public sur les projets de loi est optionnelle et a rarement lieu en pratique. Le recours fréquent à la procédure sommaire ou d'urgence pour adopter un texte législatif, sans justification adéquate du choix d'une telle procédure, a également été mentionné. L'EEG note que le Plan d'action 2011-2015 de la Commission nationale de prévention de la corruption (ci-après « la CNPC ») prévoit notamment comme objectif d'améliorer la consultation des organes professionnels pertinents au sujet des projets législatifs. Elle encourage les autorités à poursuivre leur travail à cet égard, en examinant aussi dans ce cadre l'utilisation des procédures législatives sommaires afin d'éviter tout recours abusif à ces procédures.

Rémunération et avantages matériels

27. Le salaire des parlementaires est établi sur la base de coefficients multiplicateurs d'un montant de base défini par la loi pour les titulaires de fonctions publiques élus ou nommés. Ce montant de base est actuellement de 25 726 MKD et les coefficients multiplicateurs sont de 3,5 pour un parlementaire, 3,7 pour un coordinateur de groupe parlementaire ou un président d'organe de travail, 4 pour un vice-président de

l'Assemblée et 4,5 pour le président de l'Assemblée. En 2012, le salaire mensuel moyen d'un parlementaire s'élevait à 78 171 MKD (environ 1 277 EUR)⁷.

28. L'Assemblée siège en permanence – sauf au mois d'août – et il est tenu un registre de présence des parlementaires. En cas d'absence d'un parlementaire des sessions trois fois de suite sans en avertir le président de l'Assemblée, son salaire peut être réduit de 5% pour chaque jour d'absence, sur décision de la commission des élections et des nominations⁸. De plus, seuls les parlementaires figurant sur le registre de présence peuvent bénéficier des indemnités de voyage et des indemnités quotidiennes.

29. Les parlementaires ont le droit aux avantages supplémentaires suivants :

- le remboursement des frais de voyage des parlementaires vivant en dehors de Skopje, sur la base du registre de présence aux sessions parlementaires, des factures de voyage et reçus de péage routier ;
- le droit d'utiliser un logement de fonction ou à une allocation pour la location d'un appartement, pour les parlementaires élus dans des circonscriptions situées en dehors du territoire du pays. Le contrat de location de l'appartement est conclu par l'Assemblée et non le parlementaire lui-même, et le montant de l'allocation de logement est fixé sur décision du gouvernement. Ce droit est reconnu non seulement aux parlementaires, mais aussi à tous les officiels qui remplissent des fonctions en dehors de leur lieu de résidence.

30. Le contrôle de l'utilisation de ces prestations par les parlementaires est exercé par le Service des affaires financières et l'Unité de contrôle interne de l'Assemblée, ainsi que par la Cour des comptes et le ministère des Finances. Aucun abus n'a été détecté à ce jour.

31. Le budget national prévoit certains fonds pour le fonctionnement des bureaux des parlementaires : 16 000 MKD par bureau (environ 256 EUR). Ces fonds ne sont pas gérés directement par les parlementaires mais par les services de l'Assemblée. En outre, la loi sur l'Assemblée prévoit que les organes de l'autonomie locale doivent apporter une aide égale aux parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions ; ils doivent en particulier leur fournir un bureau et des moyens de contact avec les citoyens de leur circonscription.

32. Les parlementaires qui occupaient un emploi avant d'être élus ont le droit, à l'issue de leur mandat, de réintégrer leur emploi antérieur ou un emploi équivalent (article 35 de la loi sur les parlementaires). Au terme de son mandat, un parlementaire peut aussi continuer à recevoir son salaire pendant une période de 12 mois maximum si cela lui permet d'obtenir droit à une pension de retraite, ou 18 mois s'il ou elle acquiert le droit à la retraite au cours de ces 6 mois supplémentaires. Ce droit, ainsi que celui de réintégrer l'emploi antérieur, est aussi reconnu à d'autres personnes occupant des fonctions publiques.

Principes éthiques et règles déontologiques

33. Les parlementaires sont soumis à des règles déontologiques définies dans différents textes législatifs ou infra-législatifs comme la Constitution, le Code pénal, la loi sur les parlementaires, la loi sur la prévention de la corruption, la loi sur la prévention des conflits d'intérêts et le règlement de l'Assemblée. Cependant, il n'existe pas de Code de déontologie écrit unifié pour les parlementaires.

⁷ Le montant du salaire net moyen en « ex-République yougoslave de Macédoine » était de 20 867 MKD (environ 341 EUR ; 1 MKD = 0,016 EUR) en 2011.

⁸ Le cas s'est produit une fois pendant la législature actuelle.

34. Un Code de déontologie des parlementaires est depuis un certain temps en cours de préparation. Un projet de texte a été établi et soumis pour commentaires aux coordinateurs des groupes parlementaires et à d'autres partis politiques non représentés au parlement. Deux réunions de travail ont eu lieu, la première le 14 mars 2012, au cours de laquelle les participants ont reconnu la nécessité d'adopter le Code par consensus. Cependant, le travail sur le Code a ensuite été interrompu, les parlementaires de l'opposition ayant cessé de participer aux réunions de coordination dans le contexte de la crise politique mentionnée plus haut entre la majorité et l'opposition parlementaires suite à l'incident du 24 décembre 2012 (voir paragraphe 18). Au moment de la visite sur place, le travail sur cette question n'avait pas encore repris, malgré le mémorandum d'accord signé en mars 2013. L'EEG n'a pu obtenir d'explication claire sur les raisons de ce blocage prolongé. Le travail sur le Code a finalement repris après qu'une commission d'enquête créée au sein du parlement pour enquêter sur les événements du 24 décembre 2012 ait recommandé par consensus le 26 août 2013 d'adopter un Code d'éthique des parlementaires.

35. Au vu des événements du 24 décembre 2012, d'incidents antérieurs mettant en cause la conduite des parlementaires pendant les sessions de l'Assemblée et du manque répandu de confiance du public à l'égard de l'Assemblée, l'EEG est convaincue que le processus d'élaboration et d'adoption d'un Code de déontologie bénéficierait énormément au travail et à l'image publique des parlementaires et de l'Assemblée. Elle se félicite de l'accord des partis politiques avant et après la crise de 2012 sur la nécessité d'adopter le Code par consensus et espère que le travail à ce sujet va progresser avec succès. En ce qui concerne le contenu du futur Code, il conviendrait au minimum qu'il reprenne, explique et rende plus accessibles les normes élémentaires concernant les obligations fondamentales des parlementaires et les restrictions auxquelles sont soumises leurs activités. Pour qu'il constitue un outil important aux mains des parlementaires, il est essentiel qu'en sus de règles sur la conduite dans les locaux de l'Assemblée, le Code fournisse aussi des indications claires sur les moyens de prévenir les conflits d'intérêts et sur d'autres questions apparentées telles que l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages, les incompatibilités, les activités accessoires et les intérêts financiers, l'utilisation abusive d'information et de ressources publiques, l'obligation de divulguer des liens ou contacts extérieurs avec des tiers, par exemple des lobbyistes (en donnant des exemples détaillés à ce sujet). Pour intégrer le futur Code aux habitudes de travail de l'Assemblée, des mesures complémentaires comme l'organisation de formations spécifiques ou d'activités de conseils confidentielles sur les questions précitées seraient également souhaitables. S'agissant de l'application des dispositions contenues dans le Code de déontologie, l'EEG souligne qu'une mise en œuvre effective constitue un élément essentiel de tout système visant à assurer l'intégrité des parlementaires. L'efficacité d'un ensemble de normes dépend du degré de sensibilisation des personnes visées par ces normes, de leur volonté de se conformer aux dispositions mais aussi de l'existence d'outils adéquats pour assurer leur mise en œuvre, en faisant en sorte que les cas de faute soient mis en lumière et sanctionnés de façon adéquate. L'EEG est d'avis que les questions concernant la sensibilisation aux normes déontologiques et leur application effective ne peuvent être entièrement déléguées à la CNPC, même si cet organe est doté d'une responsabilité claire en ce domaine. La discipline et la responsabilité doivent venir d'abord de l'Assemblée elle-même. **Le GRECO recommande de (i) poursuivre rapidement le développement d'un Code de déontologie des parlementaires et de s'assurer que ce futur Code soit rendu facilement accessible au public ; et (ii) mettre en place au sein de l'Assemblée un mécanisme approprié pour à la fois promouvoir le Code et sensibiliser ses membres aux normes déontologiques attendues d'eux, mais aussi faire respecter ces normes si nécessaire.** En outre, les règles et procédures en vigueur au sujet des conflits d'intérêts, de l'acceptation de cadeaux et de la divulgation de contacts avec des tierces parties demandent encore à être développées, comme recommandé ci-dessous.

Conflits d'intérêts

36. Des dispositions sur la prévention et la résolution des conflits d'intérêts sont contenues dans la loi sur la prévention des conflits d'intérêts (Journal Officiel de la République de Macédoine n° 70/2007, ci-après « LPCI »), qui s'applique aux parlementaires et à d'autres titulaires de fonctions publiques, en particulier les juges et les procureurs. L'article 3, paragraphe 1, de cette loi définit les conflits d'intérêts comme *« un conflit entre, d'une part, les pouvoirs et obligations d'une personne exerçant des fonctions publiques et, d'autre part, ses intérêts privés, lorsque ces intérêts ont ou pourraient avoir des incidences sur l'exécution de ses pouvoirs et obligations publics »*.

37. L'article 5 de la LPCI décrit plusieurs types possibles de conflits d'intérêts. Une personne occupant des fonctions publiques ne peut :

- recevoir ou demander un avantage en relation avec l'exécution de ses fonctions ;
- réaliser ou obtenir un droit en violation du principe de l'égalité devant la loi ;
- abuser des droits découlant de l'exercice d'une autorité publique ;
- recevoir une récompense ou d'autres avantages pour l'exécution d'actes en relation avec des compétences ou obligations publiques ;
- demander ou recevoir une récompense pour elle-même ou des parents proches afin de voter ou de s'abstenir de voter, ou d'influencer l'adoption d'une décision par un organe ou une personne ;
- promettre un emploi ou tout autre droit en relation avec la promesse ou l'obtention d'un cadeau ; et
- influencer une décision d'achat public ou utiliser ses fonctions d'une autre façon pour obtenir un intérêt ou avantage privé pour elle-même ou pour des parents proches.

38. Si un parlementaire pense qu'un conflit risque d'apparaître entre ses intérêts privés et l'intérêt public, il doit demander l'avis de la CNPC, qui est l'autorité chargée de superviser l'application de la loi. Il est également tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter que ses intérêts privés influent sur l'exercice de ses fonctions (article 7 de la LPCI). Les mesures envisagées par la loi concrètement selon le type de cas sont : la délégation de la gestion des activités privées de l'agent public concerné à une personne autre que son conjoint ou des membres de sa famille, une demande de retrait des activités qui sont cause de conflit, le transfert des participations détenues dans une entreprise commerciale ou l'interdiction de l'acceptation de cadeaux (articles 9 à 19 de la LPCI). Les autorités indiquent que le nombre de demandes d'avis a augmenté récemment et elles interprètent cela comme une manifestation de la volonté des agents publics et des institutions qui les emploient d'empêcher les situations de conflit d'intérêts.

39. Lorsqu'elles ont connaissance d'une situation montrant l'existence d'un conflit d'intérêts, les personnes occupant des fonctions publiques sont tenues de demander à l'autorité qui les emploie de les disqualifier et de cesser leur action. Ces personnes peuvent aussi être disqualifiées d'exécuter certains actes sur décision de leur supérieur, même en l'absence d'une demande de leur part ou contre leur volonté, s'il apparaît dans un cas particulier qu'il existe un conflit d'intérêts (article 12 de la LPCI). En outre, les parlementaires sont tenus de déclarer tout intérêt privé ad hoc lorsqu'un organe où ils siègent doit discuter ou prendre une décision sur une question s'y rapportant. Ces déclarations doivent être consignées dans le compte-rendu de la réunion (article 13 de la LPCI).

40. Les parlementaires, ainsi que les autres agents assujettis à la loi, doivent également soumettre à la CNPC une déclaration « indiquant l'existence ou la non-existence d'un conflit d'intérêts » dans les 30 jours suivant leur élection (article 20-a de la LCPI, voir ci-dessous).

41. La loi sur la prévention de la corruption (Journal Officiel de la République de Macédoine n° 28/2002, ci-après « LPC ») est également pertinente ici, car elle contient un chapitre sur la « Prévention des conflits d'intérêts » (chapitre IV), qui couvre les questions suivantes : demandes illégales de la part d'un supérieur hiérarchique ; non-déclaration d'une infraction ; interdiction d'exercer une influence sur une autre personne ; utilisation de pouvoirs discrétionnaires ; offre d'un pot-de-vin ; procédure à suivre en cas d'accusation de corruption. La loi contient d'autres dispositions pertinentes, notamment sur les règles en matière d'incompatibilités, l'interdiction à un agent public d'utiliser son influence aux fins de l'emploi ou de la promotion de membres de sa famille, l'interdiction d'accepter des cadeaux, l'interdiction d'acquérir des droits de participation, les règles concernant le transfert de biens publics, l'utilisation des biens publics, les règles à respecter après la période d'emploi, l'utilisation abusive de données publiques et le détournement des procédures d'achat public, qui seront traitées plus en détail dans la suite de ce rapport. La loi contenait auparavant des articles prévoyant la disqualification d'un agent public en cas de conflit entre ses intérêts personnels et l'intérêt général, mais ces articles ont été supprimés lorsque la LPCI est entrée en vigueur. Elle s'applique aux parlementaires, aux juges et aux procureurs.

42. En 2008-2010, la CNPC a mis en œuvre un Programme national et un Plan d'action pour la prévention et la réduction des conflits d'intérêts. Un certain nombre de mesures de type préventif et correctif ont été appliquées, notamment afin de mieux sensibiliser les agents publics concernés aux risques de conflit d'intérêts au moyen de lignes directrices et d'activités de formation, et la législation principale et secondaire applicable a fait l'objet d'un examen dans ce cadre.

43. L'EEG est d'avis que la LPCI est assez détaillée. Elle contient un certain nombre d'éléments importants tels qu'une définition des conflits d'intérêts, l'obligation pour les agents publics concernés – y compris les parlementaires – de demander l'avis de la CNPC s'ils pensent qu'ils risquent de se trouver en situation de conflit d'intérêts et de demander à être disqualifiés en cas de conflit d'intérêts effectif. La loi instaure également un régime de déclaration, qui sera présenté plus en détail ci-dessous (voir paragraphes 63-64). Cela étant dit, il est clair, comme le montre cette description, que la LPCI met fortement l'accent sur les cas de conflit d'intérêts effectif, par opposition aux conflits apparents ou potentiels, c'est-à-dire aux cas dans lesquels il apparaît seulement que les intérêts privés d'un parlementaire pourraient influencer de manière indue sur l'exercice de ses fonctions, alors que cela n'est pas en fait le cas, ainsi que les situations qui pourraient donner naissance à un conflit d'intérêts si certaines circonstances venaient à changer à l'avenir. L'EEG pense qu'une plus grande attention devrait être accordée à ces types de conflits dans les activités de sensibilisation et de prévention des conflits d'intérêts de la CNPC.

44. En outre, malgré le caractère détaillé de la loi et les activités de sensibilisation menées par la CNPC dans le cadre du Programme national et du Plan d'action susmentionnés, un état d'esprit fondé sur la prévention et l'évitement des conflits d'intérêts n'est pas encore solidement implanté parmi les parlementaires. Les entretiens menés par l'EEG indiquent que les parlementaires envisagent généralement leurs obligations en la matière d'un point de vue formel, c'est-à-dire comme impliquant essentiellement le dépôt d'une déclaration auprès de la CNPC et la prise de mesures dans les cas explicitement prévus par la loi. Ils n'ont en général pas conscience de la raison d'être de la LPCI, de la notion de conflits d'intérêts en tant que telle et de la façon dont celle-ci doit informer leurs choix et décisions à la fois dans le cadre de leur travail parlementaire et dans la gestion de leurs intérêts privés et de ceux des membres de leur famille.

45. L'EEG pense que plusieurs facteurs contribuent à cette situation. Le premier concerne la surveillance exercée par la CNPC. Les préoccupations spécifiques de l'EEG à cet égard seront abordées plus loin. Le second facteur tient au fait que l'Assemblée

considère que la CNPC est seule habilitée à traiter les questions d'intégrité et de prévention de la corruption. L'Assemblée ne montre que peu d'initiative pour aborder ces questions dans le cadre parlementaire lui-même, comme le montrent les entretiens menés sur place et l'introduction de la CNPC au Programme national 2011-2015 pour la prévention et la réduction de la corruption et des conflits d'intérêts, qui encourage l'Assemblée à adopter une approche plus active dans la mise en œuvre des activités du Programme qui sont de son ressort⁹. Cela constitue pour l'EEG une lacune importante, qui empêche le développement d'une culture de la prévention des conflits d'intérêts parmi les parlementaires. Elle note également à cet égard que les dispositions en matière d'exemption contenues aux articles 12 à 14 de la LPCI semblent pour l'essentiel sous-utilisées en pratique. L'EEG fait référence à cet égard aux recommandations figurant aux paragraphes 35 et 48, qui appellent au développement de règles et de normes, au sein de l'Assemblée, relatives à la conduite attendue de ses membres, en particulier s'agissant de conflits d'intérêts potentiels et de l'acceptation de cadeaux et autres avantages ; ces normes doivent être accompagnées d'un mécanisme interne adéquat chargé du contrôle et du respect de leur application. Un dialogue continu entre le parlement et la CNPC dans la mise en œuvre et l'application effective de la législation sur les conflits d'intérêts est aussi nécessaire pour garantir l'efficacité des mécanismes à mettre en place.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

46. L'article 30 de la LPC, qui s'applique aux parlementaires, stipule qu'un fonctionnaire élu ou nommé, un agent public ou une personne exerçant des responsabilités dans une entreprise publique ou une autre entité juridique gérant des fonds de l'Etat ne peut recevoir de cadeaux ou de promesses de cadeaux, sauf à titre exceptionnel un livre, un souvenir ou un objet semblable dont la valeur est définie par la loi. Aux termes des articles 77 et 78 de la loi sur l'utilisation et le transfert des biens des organes de l'Etat (Journal Officiel de la République de Macédoine n° 8/2005), un agent public est autorisé à recevoir des cadeaux personnels d'une valeur de 200 EUR maximum d'un organe, institution ou pays étrangers ou d'une organisation internationale. Ces cadeaux ne peuvent prendre la forme d'argent ou de services. Tout cadeau d'une valeur supérieure à ce montant doit être déclaré et devient la propriété de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

47. La LPCI contient aussi une disposition interdisant aux agents publics d'accepter un cadeau, sauf dans les cas prévus par la loi sur l'utilisation et le transfert des biens des organes de l'Etat susmentionnée. Dans cette loi, un cadeau est défini comme le don d'argent, de biens matériels ou d'avantages en relation avec l'exécution (ou la non-exécution) d'une fonction officielle. Tout agent public à qui est offert un cadeau doit le refuser et identifier l'auteur de l'offre. Si le cadeau ne peut être retourné, il doit en informer rapidement l'organe compétent, prendre note des témoins et d'autres données à sa disposition et faire une déclaration à la CNPC dans un délai de 48 heures.

48. L'EEG note qu'il n'existe pas au sein de l'Assemblée de mécanisme permettant de mettre en œuvre les dispositions pertinentes de la loi sur l'utilisation et le transfert des biens des organes de l'Etat concernant la déclaration des cadeaux. Elle a également appris au cours de la visite sur place qu'il n'existe aucune information sur la manière dont les règles sur les cadeaux sont appliquées en pratique. Les parlementaires ne sont pas tenus de déclarer les cadeaux qu'ils reçoivent aux services du parlement et, en l'absence d'un mécanisme de déclaration/enregistrement, aucun de ces organes ne

⁹ Programme national pour la Prévention et la Réduction de la Corruption, Programme national pour la Prévention et la Réduction des Conflits d'Intérêts comportant des Plans d'Actions pour la période 2011-2015, p.14.

contrôle effectivement si les parlementaires ont reçu des cadeaux, légalement ou illégalement. En outre, les dispositions légales pertinentes, en particulier celles de la LPCI, établissent un lien entre la réception d'un cadeau et l'exécution de fonctions publiques dans les cas qui relèvent de la corruption. Elles ne prennent pas en compte le fait que les cadeaux, l'hospitalité et les invitations peuvent être donnés dans des situations très diverses, et pas seulement en relation avec un accord de contrepartie. Mise à part la valeur des cadeaux matériels, en l'absence d'un Code de déontologie, il n'existe actuellement guère de directives indiquant aux parlementaires quels types d'avantages sont acceptables et dans quel contexte. Compte tenu également des préoccupations exprimées ci-dessus s'agissant de la prévention des conflits d'intérêts, **le GRECO recommande la poursuite du développement au sein du parlement de mécanismes et directives internes sur la prévention des conflits d'intérêts et l'acceptation de cadeaux, de l'hospitalité et d'autres avantages, ainsi qu'un contrôle adéquat de l'application de ces règles par les parlementaires.**

Incompatibilités

49. L'article 21 de la LPC contient une disposition générale sur les incompatibilités, qui interdit aux agents publics élus ou nommés de remplir tout rôle, obligation ou activité incompatible avec leurs fonctions. Toutes les activités lucratives sont, en particulier, interdites.

50. L'article 9 de la loi sur les parlementaires stipule que la fonction de parlementaire est incompatible avec celle de président de la République, de président du gouvernement, de ministre, de juge, de procureur ou de procureur général, de médiateur et avec d'autres postes dont le titulaire est élu ou nommé par l'Assemblée ou le gouvernement. La fonction de parlementaire est également incompatible avec celle de maire ou de membre du conseil d'une municipalité ou de la ville de Skopje. Elle est aussi incompatible avec l'exécution de fonctions administratives ou d'expert dans un organe de l'administration publique, l'exécution d'activités ou d'autres activités lucratives, l'appartenance au conseil d'administration d'une entreprise publique, d'une institution publique, d'un fonds, d'une agence, d'un bureau ou d'une autre entité juridique et le rôle de représentant élu d'actionnaires publics ou privés dans une entreprise commerciale. Les fonctions, emplois ou appartenances susmentionnés cessent à partir de la date de confirmation officielle du mandat de parlementaire.

51. D'autres lois interdisent directement ou indirectement certaines activités aux parlementaires. La loi sur la radiodiffusion (Journal Officiel de la République de Macédoine n° 100/2005), notamment, stipule que les partis politiques, les organes de l'Etat, les organes des administrations publiques, les entreprises publiques, les organes de l'autonomie locale, les personnes occupant des fonctions publiques et les membres de leur famille ne peuvent mener des activités de radiodiffusion, ni être les fondateurs, les cofondateurs ou les actionnaires d'une entité de radiodiffusion (article 11). Un parlementaire ne peut être élu membre du Conseil de la radiodiffusion (article 25), du Conseil de la MRT (Radio-Télévision Macédonienne, le radiodiffuseur de service public) (article 128) ou du conseil d'administration de la MRT (article 136). En outre, un parlementaire ne peut remplir les fonctions de vérificateur principal ou adjoint de la Cour des comptes, président ou membre de la commission de protection de la concurrence, président ou membre de l'agence de régulation du secteur ferroviaire, président ou membre de la commission de l'agence des bureaux de poste, membre non dirigeant du conseil de la Banque nationale, président ou membre de la commission des communications électroniques, membre de la commission de vérification des données, etc., conformément à la législation régissant ces différents organes.

52. D'après les informations recueillies par l'EEG, la liste des postes et fonctions incompatibles avec la fonction de parlementaire s'est progressivement allongée depuis 2002, cette fonction s'étant peu à peu professionnalisée. Jusqu'à une date récente, il

existait en pratique une certaine tolérance à l'égard des activités d'enseignement et de recherche qui étaient autorisées sur demande par le président de l'Assemblée. Cette tolérance a cessé au début de 2013 avec l'adoption d'amendements à la loi sur l'enseignement supérieur. La fonction de parlementaire est maintenant incompatible avec toute autre activité, à l'exception des activités philanthropiques. Ces règles semblent assez bien appliquées en pratique, sauf dans le domaine de la propriété et du contrôle des médias à propos duquel l'EEG a recueilli des allégations de contournement des règles. On lui a en particulier cité le cas d'un parlementaire qui aurait transféré à un parent les droits qu'il détenait dans des entreprises médiatiques, en violation des dispositions pertinentes en vigueur. Les autorités compétentes n'ont apparemment pris aucune mesure pour remédier à cette situation. L'EEG rappelle à cet égard les conclusions du rapport d'évaluation du troisième cycle du GRECO (voir Greco Eval. III Rep (2009) 6, paragraphe 90) sur les liens existant entre certains hommes politiques et des entreprises de médias et sur les flux financiers liés à la publicité, ainsi que les préoccupations réitérées de l'Union européenne au sujet du pluralisme des médias dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »¹⁰.

Intérêts financiers, contrats avec des autorités publiques

53. Comme indiqué plus haut, l'article 9 de la LPCI considère que la gestion d'une entreprise privée crée un conflit d'intérêts avec des fonctions publiques. Par conséquent, au moment de son élection, un parlementaire doit transférer la gestion de son entreprise à une personne à laquelle il n'est pas « étroitement affilié », c'est-à-dire à une personne autre qu'un conjoint ou partenaire ou un parent direct ou par alliance.

54. La législation n'interdit pas explicitement aux parlementaires d'entrer dans une relation contractuelle avec une autorité publique. Selon les autorités macédoniennes, l'incompatibilité du mandat parlementaire avec l'exercice d'une activité lucrative exclut automatiquement la possibilité pour un parlementaire de passer des contrats avec des autorités publiques. La législation générale sur les achats publics est pleinement applicable dans ce contexte. En outre, l'article 24 de la LPC oblige les parlementaires à déclarer à la CNPC toute transaction portant sur des actifs publics avec une entreprise détenue ou contrôlée par eux ou un de leurs parents.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

55. L'article 27 de la LPC prévoit qu'un agent public qui, dans les trois années qui suivent la fin de ses fonctions, crée une entreprise commerciale ou commence une activité lucrative dans le domaine où il travaillait précédemment doit en informer la CNPC. L'article 28 de la même loi stipule qu'un agent public ne peut, pendant son mandat public puis pendant les trois années qui suivent la fin de ses fonctions, acquérir des droits ou des participations dans une entité sur laquelle il exerce/a exercé une surveillance, sauf par voie d'héritage.

56. La loi sur les activités de lobbying (Journal Officiel de la République de Macédoine, n° 106/08 et 135/11) interdit aux élus de mener des activités de lobbying pendant une période d'un an après qu'ils aient cessé de recevoir un salaire.

Contacts avec les tiers

57. Les contacts des parlementaires avec des lobbyistes ou d'autres personnes cherchant à influencer leurs décisions ne sont toujours pas réglementés. Il existe une loi sur les activités de lobbying (Journal Officiel de la République de Macédoine, n° 106/08 et 135/11) mais il s'agit seulement d'un texte embryonnaire, qui prévoit la tenue d'un registre des lobbyistes par le secrétaire général de l'Assemblée. Les lobbyistes déclarés

¹⁰ Voir http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mk_rapport_2013.pdf, p. 12.

doivent soumettre tous les ans à ce dernier et à la CNPC un rapport sur leurs activités de lobbying, qui doit inclure des informations sur les parlementaires et d'autres agents publics avec lesquels ils ont été en contact, l'objet de leurs activités de lobbying et les indemnités financières qu'ils ont reçues pour leur travail de lobbying. Cela leur permet de rencontrer directement les agents publics qu'ils souhaitent influencer, de présenter leur point de vue aux organes de travail de la législature et de l'exécutif et d'organiser et de participer à des débats publics sur des sujets relevant de leur mandat.

58. L'EEG a été informée que seul un lobbyiste est officiellement enregistré et que la CNPC et le secrétaire général de l'Assemblée ne disposent pas de données officielles sur les lobbyistes non enregistrés. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG lui ont cependant confirmé qu'il est fréquent en pratique que des lobbyistes non enregistrés mènent des activités de lobbying. L'absence de sensibilisation au lobbying et le caractère inadéquat du cadre légal actuel, qui ne permet pas à la CNPC d'assurer la surveillance des lobbyistes non enregistrés, ont été mis en avant pour expliquer cette situation. . Le Plan d'action de la CNPC pour la période 2011-2015 reconnaît les problèmes en ce domaine et prévoit des activités de sensibilisation au lobbying, la préparation d'un guide et d'un Code de déontologie des lobbyistes, l'amendement de la loi sur les activités de lobbying et la mise en place d'un registre des lobbyistes à la CNPC afin de renforcer son contrôle. L'EEG est d'avis que ces activités doivent être combinées avec une amélioration de la transparence au sujet des contacts que les parlementaires peuvent avoir avec des lobbyistes et d'autres tierces parties en dehors des réunions du parlement et de ses commissions en relation avec des propositions législatives en cours. Par conséquent, **le GRECO recommande l'introduction de règles sur les relations entre parlementaires et lobbyistes ou d'autres tierces parties cherchant à influencer le processus législatif.**

Utilisation abusive d'informations confidentielles

59. L'article 52 du règlement du parlement fait obligation aux parlementaires de respecter le secret d'Etat, le secret militaire et le secret commercial. Cela s'applique à toute information dont un parlementaire a connaissance lors d'une session de l'Assemblée ou d'une réunion de l'un de ses organes de travail en relation avec une question débattue à huis-clos, ainsi qu'à tout contenu désigné comme secret qui est soumis à l'Assemblée et à ses organes de travail. Le traitement et la conservation de ces documents sont régis par un texte de loi distinct adopté par le président du parlement. Le traitement des données confidentielles est régi par les articles 34 à 40 de la loi sur l'information classée (Journal Officiel de la République de Macédoine, n° 9/04, 113/07, 145/10 et 80/12). La divulgation d'informations secrètes entraîne une responsabilité pénale (articles 281, 317, 349, 360, 360-a du Code pénal).

Utilisation abusive de fonds publics

60. L'article 12 de la LPC interdit l'utilisation de ressources budgétaires ou de fonds publics pour financer une campagne électorale ou d'autres activités politiques. L'article 25 de la même loi stipule que l'utilisation de ressources publiques à des fins privées ou le transfert de telles ressources à d'autres personnes est interdit.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

61. Aux termes de l'article 33 de la LPC, les agents publics élus ou nommés, y compris les parlementaires, les juges et les procureurs, sont tenus de remplir après leur élection une déclaration de patrimoine. Cette déclaration doit être accompagnée d'une lettre certifiée par un notaire levant la protection du secret bancaire de tous les comptes détenus par la personne concernée dans une banque nationale ou étrangère. Le contenu

et la forme de la déclaration sont prescrits par la CNPC et publiés au Journal Officiel¹¹, ainsi que sur le site internet de la CNPC. Cette obligation figure aussi à l'article 15 de la loi sur l'Assemblée de la République de Macédoine, qui exige des parlementaires qu'ils déclarent – dans les 30 jours qui suivent la confirmation de leur mandat – leurs actifs en décrivant en détail leurs biens immobiliers, leurs biens meubles de grande valeur, leurs titres, créances et dettes, ainsi que d'autres biens détenus par eux ou par leur famille, en indiquant comment a été effectuée l'acquisition des biens déclarés et en déposant une lettre certifiée par un notaire levant la protection du secret bancaire de tous les comptes qu'ils détiennent dans une banque nationale ou étrangère.

62. Les parlementaires doivent aussi déclarer les changements des actifs détenus par eux ou par les membres de leur famille. Enfin, ils doivent remplir une autre déclaration dans les 30 jours qui suivent l'achèvement de leur mandat. Les parlementaires doivent transmettre leurs déclarations à la CNPC et au Trésor public et celles-ci sont ensuite publiées sur le site internet de la CNPC¹² (articles 33-a et 34 de la LPC).

63. Comme indiqué plus haut, les parlementaires doivent aussi soumettre à la CNPC une déclaration « indiquant l'existence ou la non-existence d'un conflit d'intérêts » dans les 30 jours suivant leur élection (article 20-a la LPCI).

64. Les parlementaires, ainsi que d'autres agents publics soumis à l'obligation de déclarer leur patrimoine et leurs éventuels conflits d'intérêts, respectent effectivement dans une large mesure ces obligations, ce qu'ont confirmé à la fois les interlocuteurs de l'EEG sur place et la consultation du site internet de la CNPC¹³. L'EEG note aussi avec satisfaction que ce site internet permet au public d'avoir accès aux déclarations de patrimoine. Toutefois, la qualité et le degré de détail de l'information fournie semblent très variables. Les entretiens avec des agents publics concernés – parlementaires, juges et procureurs – ont aussi fait apparaître des différences très marquées dans l'interprétation de la notion de « membre de la famille » et de celle de « biens meubles de grande valeur ». D'après les autorités et le formulaire type de déclaration du patrimoine, les membres de la famille comprennent le conjoint de l'agent public, ses enfants, ses parents, ses frères et sœurs, et les adoptants ou adoptés qui font partie de son foyer. Certains interlocuteurs, cependant, ont indiqué à l'EEG qu'ils incluaient des informations sur les membres de leur famille ne vivant pas dans leur foyer. D'autres ont déclaré ne pas fournir d'informations sur les biens des membres de leur famille, car ils n'en avaient pas connaissance. La notion de « biens meubles de grande valeur » était aussi interprétée de différentes façons. Certains interlocuteurs pensaient qu'elle incluait tout bien d'une valeur supérieure à 20 fois le montant du salaire moyen (ce montant est mentionné à l'article 34 de la LPC, qui instaure l'obligation de déclarer les modifications du patrimoine) ; d'autres ont mentionné l'article 122(34) du Code pénal aux termes duquel « grande valeur » désigne une valeur supérieure à 5 fois le montant du salaire moyen ; d'autres encore ont cité une valeur fixe de 500 ou 1 000 EUR. Une recommandation visant à remédier à ces difficultés manifestes d'interprétation figure au paragraphe 250, dans la partie de ce rapport consacrée aux questions transversales et au rôle de la CNPC.

Contrôle

Déclarations d'intérêts

65. En vertu des amendements à la LPCI, la CNPC est chargée depuis 2012 d'une nouvelle tâche : la vérification du contenu des déclarations d'intérêts des agents publics mentionnés à l'article 20-a de la LPCI, dont les parlementaires. Pendant la période

¹¹ Voir http://www.dksk.org.mk/en/images/stories/PDF/assets_declaration.pdf

¹² http://www.dksk.org.mk/imoti_new/

¹³ Au 9 septembre 2013, les déclarations de patrimoine de 119 des 123 membres du parlement avaient été publiées sur le site internet de la CNPC.

2009-2012, 4 361 déclarations d'intérêts ont été soumises en tout à la CNPC ; les vérifications sont effectuées par un service comprenant deux personnes. D'après son plan de vérification, la CNPC a vérifié en avril 2012 le contenu de 41 déclarations d'intérêts soumises pendant la période de janvier à mars 2012 par des agents publics récemment élus/nommés ou qui devaient déclarer certains changements dans leur situation. Pendant le deuxième trimestre 2012, les déclarations d'intérêts des 123 parlementaires ont été vérifiées. Un conflit d'intérêts a été détecté dans quatre cas, qui concernaient l'exercice de fonctions incompatibles avec un mandat parlementaire. Dans trois de ces cas, la situation a été résolue, le parlementaire ayant abandonné les fonctions incompatibles. Dans le quatrième cas, le parlementaire a reçu un avertissement de la CNPC pour non cessation de ses activités d'enseignement, suite à la demande de la CNPC. Par la suite, le doyen de l'institution qui employait ce professeur n'a pas renouvelé son contrat pour l'année académique suivante.

66. La vérification du contenu des déclarations d'intérêts ayant été introduite en 2012, il est encore trop tôt pour en évaluer pleinement l'efficacité. Cependant, l'EEG a été informée de certaines inquiétudes quant à l'exactitude des déclarations et il n'apparaît pas clairement dans quelles mesure les parlementaires déclarent les changements qui interviennent dans leur situation. L'EEG est aussi troublée par le fait que le système de déclarations d'intérêts semble exister de manière totalement indépendante du système de déclarations du patrimoine. Le premier semble être utilisé principalement pour détecter les cas d'exercice d'activités incompatibles et le second pour détecter les éventuelles augmentations inexplicables d'actifs, comme on le verra plus bas. Le contrôle du contenu des deux types de déclarations est effectué par deux services différents et, apparemment, il n'est pas effectué de vérifications croisées entre les deux types de déclarations. L'EEG est d'avis que des liens pourraient être établis entre les deux systèmes, en coordonnant la vérification du contenu des deux types de déclarations afin de créer des synergies et de mieux mettre à profit les possibilités offertes par la législation applicable. Cela permettrait, par exemple, de détecter les cas d'obtention de cadeaux ou d'avantages illégaux, qui constituent des formes de conflits d'intérêts aux termes de la LPCI. L'EEG renvoie à cet égard à son évaluation du contrôle des déclarations de patrimoine et à la recommandation contenue plus bas au paragraphe 249. Les autorités ont précisé après la visite d'évaluation qu'il est prévu à l'avenir de créer des liens entre les deux bases de données, dans le cadre du Projet de Jumelage IPA 2010 sur « L'aide à la prévention et à la lutte efficaces contre la corruption ». L'EEG accueille favorablement cette activité et espère qu'elle portera ses fruits.

Déclarations de patrimoine

67. Lors de la réception des déclarations de patrimoine des parlementaires et d'autres agents publics tels que les juges et les procureurs, la CNPC vérifie que ces déclarations sont complètes et accompagnées d'une lettre levant le secret bancaire. Si nécessaire, la CNPC demande à l'auteur de la déclaration de fournir l'information ou les documents manquants. Les déclarations sont ensuite consignées dans le registre quotidien de la CNPC, saisies dans sa base de données et publiées sous forme électronique, en supprimant les données qui doivent rester privées en vertu de la législation applicable sur la protection des données. Depuis 2011, la CNPC vérifie aussi le contenu de certaines déclarations de patrimoine en coopération avec le Trésor public, conformément au mémorandum d'accord entre les deux organes. En 2012, le contenu des déclarations de patrimoine des 85 maires du pays a été vérifié. D'après les informations reçues par l'EEG, une telle vérification générale n'a pas encore été effectuée dans le cas des parlementaires. En 2011, la CNPC a vérifié le contenu des déclarations de patrimoine de huit parlementaires et a conclu, dans tous les cas, que l'ensemble du patrimoine avait bien été déclaré.

68. Aux termes du mémorandum d'accord, les déclarations de patrimoine qui doivent faire l'objet d'une vérification de contenu sont sélectionnées à partir de leur numéro

d'enregistrement dans la base de données. La première étape de la vérification est effectuée par la CNPC, qui compare le contenu des déclarations de patrimoine avec l'information provenant d'autres sources pertinentes comme le cadastre, le ministère des Affaires intérieures (pour les véhicules à moteur) et les registres centraux contenant des données sur les titres et valeurs. Si cette comparaison révèle des différences inexplicables, le Trésor public vérifie, à la demande de la CNPC, le statut de propriété de la personne concernée et des membres de sa famille.

69. Pour effectuer cette vérification, le Trésor public recueille des données à partir de sources pertinentes, à savoir ses propres fichiers, le cadastre, les collectivités locales, les banques et les registres centraux des titres et valeurs. Ces institutions sont légalement obligées de fournir au Trésor public l'information qu'il demande. La valeur du patrimoine de l'agent public et/ou des membres de sa famille est comparée à ses/leurs revenus, afin de détecter tout enrichissement inexplicable. Lorsque le cas se produit, après un entretien avec la personne concernée, il peut être décidé d'appliquer une taxe de 70% sur la valeur des actifs non déclarés. Cette décision, qui est prise par le Trésor public, n'est pas rendue publique. Il est possible de faire appel de cette décision devant un organe de recours au sein du ministère des Finances, puis devant le Tribunal administratif. Le Trésor public informe la CNPC de sa décision mais il ne semble pas que cela déclenche une décision ou procédure quelconque de la part de cette dernière. Enfin, si l'examen mené par le Trésor public révèle des soupçons d'enrichissement illicite ou de dissimulation de biens (incriminé à l'article 359-a du Code pénal, voir plus bas), le Trésor public en informe le parquet compétent.

70. L'EEG a été informée que, pendant la période 2005-2012, le Trésor public a mené à bien 27 procédures de vérification concernant des parlementaires, des juges ou des procureurs. Elle n'a connaissance d'aucun cas dans lequel la CNPC aurait initié une procédure de délit pour non-déclaration de certains actifs par un agent public, suite à l'information reçue du Trésor public ou obtenue par sa propre procédure de vérification.

71. La vérification du contenu de certaines déclarations de patrimoine n'a été introduite que récemment et, par conséquent, il est encore trop tôt pour avoir un tableau complet de son fonctionnement en pratique. Néanmoins, l'EEG a de sérieux doutes quant à l'efficacité du système de vérification des déclarations de patrimoine soumises par les parlementaires (ainsi que les juges et les procureurs). Bien que tous les interlocuteurs de l'EEG aient affirmé que l'obligation formelle de déclaration du patrimoine est généralement respectée, une grande partie du public n'a pas confiance dans l'efficacité du contrôle du contenu de ces déclarations et a également des doutes sur leur qualité et leur exactitude. La CNPC est habilitée à surveiller la mise en œuvre des dispositions de la loi sur la prévention de la corruption et, en particulier, à traiter et vérifier les déclarations de patrimoine. L'EEG a appris au cours de la visite sur place que le service chargé de ces tâches comprend seulement deux personnes. Les préoccupations spécifiques de l'EEG au sujet des contraintes de personnel de la CNPC seront abordées plus loin (voir paragraphe 250). Néanmoins, il est évident que le manque de personnel de la CNPC l'empêche d'effectuer plus qu'un examen superficiel du contenu des déclarations de patrimoine qu'elle reçoit. Les deux employés s'occupant des déclarations de patrimoine passent la plus grande partie de leur temps à vérifier formellement si les déclarations reçues sont complètes et à en saisir le contenu dans la base de données de la CNPC qui, au moment de la visite, contenait plus de 3 700 déclarations. Il a aussi été indiqué à l'EEG que certaines déclarations avaient été reçues mais n'avaient pas encore été traitées par manque de personnel.

72. Il n'existe pas de registre des agents publics élus ou nommés, ni aucun autre système permettant à la CNPC de savoir combien de parlementaires, de juges et de procureurs sont soumis à l'obligation de déclarer leur patrimoine telle ou telle année, suite à leur élection/nomination ou à l'achèvement de leur mandat. Le personnel de la CNPC n'a pas été en mesure, pendant la visite sur place, de répondre aux questions de

l'EEG qui cherchait à connaître les chiffres précis de déclarations de patrimoine : le nombre total d'agents publics devant remplir une déclaration de patrimoine chaque année ne semble pas connu, de même que le nombre de déclarations faisant l'objet d'une pleine vérification chaque année. Le contrôle du respect par les agents publics de leur obligation de déclarer toute modification de leur patrimoine ou de celui des membres de leur famille semble poser un défi encore plus difficile. En effet, plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont exprimé des doutes sur le fait de savoir si les modifications de patrimoine des agents publics étaient déclarées avec exactitude.

73. Pour en venir au processus de vérification lui-même, l'EEG note que le partage de responsabilités entre la CNPC et le Trésor public fait que leurs tâches de vérification se recoupent quelque peu : les deux organes comparent l'information contenue dans les déclarations de patrimoine avec les mêmes sources comme le cadastre ou le registre des valeurs, et il semble que leurs vérifications aient le même but, à savoir détecter une augmentation inexplicite des actifs. Ce partage des responsabilités empêche aussi l'une ou l'autre de ces institutions de s'approprier l'ensemble du processus, ce qui, de l'avis de l'EEG, nuit à leur proactivité.

74. L'EEG pense que le système serait plus efficace et crédible si la CNPC, étant une institution indépendante, était responsable de l'ensemble du processus de vérification. Cela exigerait naturellement d'accroître ses ressources. Il est aussi nécessaire de créer des conditions permettant à la CNPC de mieux contrôler le respect par les parlementaires de leurs obligations de déclaration, par exemple en développant des bases de données adéquates sur les agents publics soumis à des obligations de déclaration et/ou en remplaçant le système de déclaration actuel par un système annuel. Cela faciliterait le contrôle des obligations de déclaration des agents publics, en particulier celles liées aux modifications de patrimoine, et le suivi de leur patrimoine sur une période de temps, afin de détecter les cas d'enrichissement illicite ou de dissimulation de biens. Le processus de vérification doit être rationalisé et des liens établis avec les déclarations d'intérêts reçues par la CNPC. Enfin, pour améliorer la conformité et favoriser le développement de la confiance dans le système, la CNPC devra montrer qu'elle est prête à exercer de manière proactive une surveillance efficace et à détecter et sanctionner les déclarations de patrimoine incomplètes et inexactes. Une recommandation en ce sens figure au paragraphe 249, dans la partie de ce rapport traitant du rôle de la CNPC.

Mise en œuvre et immunités

Sanctions

75. Les parlementaires sont soumis aux mêmes sanctions que les autres agents publics aux termes de la LPCI, de la LPC et du Code pénal. Cependant, des règles spéciales s'appliquent en ce qui concerne leur immunité et l'ouverture d'une enquête à leur propos (voir ci-dessous).

76. En cas de violation des dispositions de la LPCI, l'article 25 de cette loi prévoit que la CNPC peut émettre un avertissement public, initier l'ouverture d'une procédure disciplinaire ou d'une mesure de renvoi (article 25) à l'encontre de l'agent public concerné. En cas de première violation, une réprimande publique est adoptée et publiée dans les médias. Dans le cas d'une deuxième violation, une mesure de renvoi est prise, après un avertissement public (article 26). La loi prévoit aussi l'imposition d'une amende par le tribunal correctionnel compétent, à savoir une amende d'un montant de 1 000 à 3 000 EUR (équivalent MKD) lorsqu'un parlementaire néglige de soumettre une déclaration d'intérêts à la CNPC. Cette disposition n'a été appliquée qu'une seule fois à l'encontre d'un parlementaire qui avait négligé de soumettre une déclaration d'intérêts et s'est vu imposer une amende de 100 EUR. L'EEG a appris également au cours de la visite sur place que la Cour constitutionnelle a abrogé en 2010 la possibilité pour la CNPC

d'initier une procédure disciplinaire ou de renvoi, l'avertissement public restant donc la seule sanction disponible en cas de violation des dispositions de la LPCI.

77. La LPC prévoit des amendes d'un montant de 500 à 1 000 EUR (équivalent MKD) en cas de violation des interdictions définies dans la loi, comme l'exécution d'activités incompatibles, ou de non-déclaration du patrimoine ou d'autres informations demandées. Pendant la période 2010-2012, la CNPC a engagé des procédures à l'encontre de deux parlementaires pour non-soumission de déclaration de patrimoine au terme de leur mandat. L'un d'eux s'est vu imposer une amende de 300 EUR par le tribunal compétent. L'autre affaire est toujours en cours. Cependant, il ne semble pas exister de sanctions en cas de non-respect de l'interdiction de recevoir des cadeaux définie à l'article 33 de la LPC ou de dissimulation intentionnelle d'actifs/fourniture d'informations inexactes dans une déclaration de patrimoine, sauf lorsqu'une valeur importante est en jeu, telle qu'incriminée à l'article 359-a du Code pénal.

78. Si le contrôle d'une déclaration de patrimoine par le Trésor public fait apparaître une augmentation inexplicée des actifs, une taxe d'un montant correspondant à 70% de la valeur de ces actifs non déclarés est calculée et appliquée par le Trésor public (article 36 de la LPC).

79. Enfin, l'article 359-a du Code pénal intitulé « Enrichissement illicite et dissimulation de biens » stipule que la fourniture par un agent public d'informations fausses ou incomplètes sur ses biens ou ceux des membres de sa famille, si la valeur de ces derniers excède de façon importante (50 fois le montant du salaire moyen) ses revenus légaux, est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende ; si la valeur des biens dissimulés excède beaucoup plus fortement les revenus légaux déclarés (250 fois le montant du salaire moyen), l'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de un à huit ans et d'une amende. Les biens concernés doivent aussi être confisqués.

80. L'EEG a connaissance du fait que la CNPC engage effectivement des procédures en vue de l'imposition d'une amende à l'encontre des agents publics qui négligent de soumettre une déclaration de patrimoine ou une déclaration d'intérêts et elle considère que cela, ainsi que la publication en ligne des déclarations de patrimoine, est le facteur principal de l'amélioration du respect par les parlementaires et d'autres agents publics de leurs obligations de déclaration. L'EEG a également appris que la CNPC a émis des avertissements publics dans des cas de conflits d'intérêts non résolus et qu'un de ces cas, décrit plus haut, concernait un parlementaire. Néanmoins, l'EEG est d'avis que les sanctions disponibles pour d'autres types de violations, comme la fourniture d'informations fausses ou incomplètes dans une déclaration, ne sont pas suffisamment dissuasives. Elle note également que les amendes imposées par les tribunaux semblent nettement moins élevées que les montants envisagés par les dispositions légales pertinentes. Compte tenu des préoccupations exprimées plus haut au sujet de l'efficacité du contrôle, l'EEG souligne qu'il est aujourd'hui relativement facile pour les agents publics de fournir un tableau incomplet de leur patrimoine ou de leurs intérêts, la probabilité que cela soit détecté et les sanctions à cet égard étant assez faibles, sauf dans les cas les plus flagrants pouvant déclencher l'application de l'article 359-a du Code pénal – cas qui ne s'est encore jamais produits en pratique. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de s'assurer (i) que des sanctions soient prévues dans les lois pertinentes pour toutes les violations qu'elles contiennent et (ii) que des procédures appropriées soient engagées dans tous les cas de manquement de la part de parlementaires.**

Immunités

81. Aux termes de l'article 64 de la Constitution, les parlementaires sont exemptés de responsabilité et jouissent de l'immunité procédurale. Un parlementaire ne peut être tenu

pénalement responsable ou détenu en relation avec des opinions exprimées à l'Assemblée ou des votes. Il ne peut être détenu sans l'approbation de l'Assemblée, sauf en cas d'infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans. L'Assemblée peut décider d'invoquer l'immunité d'un parlementaire même lorsque celui-ci n'en fait pas la demande, si cela est nécessaire pour l'exécution de ses fonctions.

82. Les articles 53 et 54 du règlement de l'Assemblée précisent que l'immunité des parlementaires s'étend de la date de vérification à la date d'achèvement de leur mandat. Les demandes de détention d'un parlementaire doivent être soumises au président de l'Assemblée, qui les transmet pour examen à la commission du règlement et des immunités. La commission examine la demande et soumet un rapport au président de l'Assemblée dans un délai de deux jours. La décision finale concernant l'immunité est prise par l'Assemblée au plus tard trois jours après la soumission du rapport de la commission. En cas de levée de l'immunité d'un parlementaire, la procédure pénale normale s'applique. D'après les informations recueillies par l'EEG, l'immunité d'un parlementaire n'a jusqu'ici été révoquée que dans deux cas (2005 et 2007) sans relation avec le sujet du présent rapport. D'autres demandes ont été rejetées par la commission.

Formation et sensibilisation

83. Le secrétaire général de l'Assemblée, qui est chargé de notifier les parlementaires des règles applicables, distribue au début de chaque législature des informations par écrit sur la conduite, le travail et le statut des parlementaires. Aucune autre activité de sensibilisation ou de formation n'est menée par l'administration de l'Assemblée. La CNPC informe les parlementaires de leur obligation de soumettre une déclaration de patrimoine et elle a conduit en 2009-2010 des formations pour les parlementaires sur la prévention des conflits d'intérêts. Elle a indiqué à l'EEG que les parlementaires n'ont guère manifesté d'intérêt pour ces formations.

84. Il est clair qu'actuellement, l'accent est assez peu mis sur les activités de sensibilisation des parlementaires. Pendant la visite sur place, l'EEG a aussi constaté que les connaissances que les parlementaires ont de leurs obligations en matière d'intégrité se limitent principalement à leurs obligations légales, en particulier l'obligation de déclarer leur patrimoine et leurs conflits d'intérêts éventuels, tels que décrits dans la législation. Lorsqu'elle a voulu tester des exemples concrets, l'EEG n'a pas reçu de réponse claire sur la voie à suivre en cas de conflit d'intérêts. Dans plusieurs cas, les personnes interrogées n'ont pas compris qu'un conflit d'intérêts potentiel, qui n'était pas spécifiquement décrit dans la loi, pouvait néanmoins être en jeu. Certaines pratiques qui ont été rapportées à l'EEG, comme la signature par des candidats à un siège parlementaire ou par des élus de lettres de démission vierges adressées au chef de leur parti et pouvant être utilisées pour faire pression sur eux, constituent une source supplémentaire de préoccupation pour l'indépendance et l'intégrité des parlementaires. L'EEG encourage la CNPC à poursuivre et intensifier ses activités d'information, d'explication et de sensibilisation des parlementaires aux questions d'éthique et aux conflits d'intérêts. Cependant, elle pense que le parlement lui-même doit aussi prendre ses responsabilités en ce domaine et s'efforcer de promouvoir un climat éthique parmi ses membres. L'EEG est convaincue que, pour que des normes éthiques et déontologiques fonctionnent de manière adéquate, il faut que les parlementaires soient eux-mêmes parties prenantes de la réussite de ces normes. Cela exige l'adoption de mesures pratiques visant spécifiquement les parlementaires et les défis éthiques qu'ils rencontrent dans leurs activités. Ces mesures peuvent inclure des publications et directives concrètes, une formation initiale et des activités de formation régulières, la mise en place d'une source permanente de conseils pour les parlementaires telle qu'un conseiller spécialisé ou une commission, etc. L'EEG renvoie ici à la deuxième partie de la recommandation i (paragraphe 35) et à la recommandation ii (paragraphe 48), qui appelle spécifiquement à la mise en place de tels moyens d'orientation et de sensibilisation.

IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

Catégories de tribunaux et niveaux de juridiction

85. Le pouvoir judiciaire est exercé en « ex-République yougoslave de Macédoine » par les tribunaux ordinaires, les cours d'appel, le Tribunal administratif, le Haut-Tribunal administratif et la Cour suprême (article 22 de la loi sur les tribunaux, Journal Officiel de la République de Macédoine, n° 58/2006, amendé en 2010). Il n'existe ni tribunaux extraordinaires, ni tribunaux militaires.

86. D'après les statistiques disponibles du ministère de la Justice pour 2012, en tout 654 juges travaillent dans les tribunaux, dont 270 hommes et 384 femmes. Parmi eux, 494 sont des juges de tribunaux ordinaires (204 hommes et 290 femmes), 103 des juges de cours d'appel (51 hommes et 52 femmes), 29 des juges du Tribunal administratif (6 hommes et 23 femmes), 12 des juges du Haut-Tribunal administratif (1 homme et 11 femmes) et 16 des juges de la Cour suprême (8 hommes et 8 femmes). En outre, 1 844 juges non professionnels ont été élus pour siéger dans les panels de juges des tribunaux ordinaires et des cours d'appel.

87. Il existe 27 tribunaux ordinaires créés pour une ou plusieurs municipalités. Les tribunaux ordinaires, qui jugent en première instance, sont dotés de compétences normales ou de compétences élargies. Au sein des tribunaux ordinaires aux compétences élargies peuvent être créés, en fonction du type et du volume de l'activité de ces tribunaux, des services judiciaires spécialisés chargés de traiter certains types particuliers d'affaires comme les affaires pénales, la délinquance juvénile, les affaires de droit civil et commercial, les litiges du travail et d'autres litiges particuliers relevant de la juridiction des tribunaux. Les tribunaux ordinaires peuvent comprendre plusieurs divisions, tenir des sessions journalières hors du siège du tribunal et rendre des jugements hors du siège du tribunal. Deux des tribunaux ordinaires sont des tribunaux spécialisés : le tribunal ordinaire Skopje I est un tribunal pénal spécialisé, au sein duquel une division a été créée en 2008 pour juger les affaires pénales dans le domaine de la corruption et de la criminalité organisée sur tout le territoire du pays. Le tribunal ordinaire Skopje II est un tribunal civil spécialisé. Il existe quatre cours d'appel à Bitola, Gostivar, Skopje et Štip.

88. Le Tribunal administratif, basé à Skopje, est un organe de première instance dont les compétences s'étendent à l'ensemble du territoire de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Il est possible de faire appel de ses décisions devant le Haut-Tribunal administratif, également basé à Skopje, dont les compétences s'étendent aussi à tout le territoire du pays. La Cour suprême, qui siège à Skopje, est la troisième et ultime instance pour les affaires pénales, civiles et administratives.

89. En sus de ces tribunaux, la Cour constitutionnelle est chargée de veiller à la légalité et au respect de la constitution, selon les modalités définies dans cette dernière. Ses décisions sont définitives et exécutoires.

Indépendance de la magistrature

90. Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire est inscrit à l'article 98 de la Constitution, qui stipule que le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux. Les tribunaux fonctionnent de manière indépendante et autonome. Les tribunaux d'urgence sont interdits. Les types de tribunaux, leurs domaines de compétence, leurs modalités de création et d'abrogation, ainsi que leur organisation, leur composition et leurs procédures, sont définis dans des textes de loi adoptés à la majorité des deux tiers des membres du parlement.

91. Aux termes de la loi sur les tribunaux, les juges prennent leurs décisions de manière impartiale sur la base du droit et du libre examen des données. Il est interdit à toute entité, quelle qu'elle soit, de chercher à influencer, pour quelque motif que ce soit, sur l'indépendance, l'impartialité et l'autonomie d'un juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires (article 11). La décision d'un tribunal ne peut être modifiée ou annulée que par un tribunal compétent conformément à la procédure prescrite par la loi (article 13). Une décision judiciaire définitive et exécutoire doit être exécutée de la manière la plus rapide et la plus efficiente possible, et aucune autre autorité publique ne peut s'y opposer (article 16).

Cour constitutionnelle

92. La Cour constitutionnelle comprend neuf juges élus par le parlement. Aux termes de la Constitution, le président de la République et le Conseil des Juges proposent chacun deux juges (le second propose des candidats parmi les juges en fonction). Les cinq juges restants sont proposés par la commission des élections et des nominations du parlement parmi les membres les plus notables de la profession des juristes. Le mandat des juges de la Cour constitutionnelle est de neuf ans et ne peut être renouvelé. La Cour constitutionnelle élit un président parmi ses membres pour un mandat de trois ans non renouvelable.

93. La fonction de juge de la Cour constitutionnelle est incompatible avec toute autre fonction publique ou profession et l'appartenance à un parti politique. Les juges de la Cour constitutionnelle jouissent de l'immunité, conformément à la Constitution. La Cour constitutionnelle décide des immunités. Ses juges ne peuvent être tenus pénalement responsables ou détenus en relation avec un avis ou un vote de la Cour. Un juge de la Cour constitutionnelle ne peut être détenu sans l'approbation de la Cour, sauf s'il est coupable d'une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans minimum. La Cour peut décider d'invoquer l'immunité d'un juge, même lorsque celui-ci n'en fait pas la demande, si cela est nécessaire pour l'exécution de ses fonctions.

94. Un juge de la Cour constitutionnelle cesse d'exercer ses fonctions en cas de démission. Il peut aussi être démis de ses fonctions en cas de condamnation pour une infraction pénale à une peine d'emprisonnement ferme d'au moins six mois, ou s'il perd définitivement la capacité d'exercer ses fonctions sur l'avis de la Cour constitutionnelle.

Conseil des Juges

95. Aux termes de la loi sur le Conseil des Juges, celui-ci est composé de 15 membres, dont :

- le président de la Cour suprême et le ministre de la Justice en tant que membres d'office ;
- huit membres élus par les juges dans leurs rangs ; trois d'entre eux doivent être membres des communautés non majoritaires en « ex-République yougoslave de Macédoine » ;
- trois membres élus par le parlement ;
- et deux membres nommés par le président de la République et élus par le parlement, dont un doit être membre des communautés non majoritaires en « ex-République yougoslave de Macédoine ».

96. Les membres du Conseil des Juges élisent parmi eux un président, qui ne peut être l'un des membres d'office.

97. Le mandat des membres élus du Conseil est de six ans et renouvelable une fois. L'élection des membres parmi les juges a lieu à bulletins secrets sous le contrôle d'une commission électorale spéciale de trois membres créée par le Conseil. Une commission

distincte prépare les listes de candidats, qui doivent avoir au moins cinq ans d'expérience en tant que juges et avoir reçu une évaluation positive de leur travail pendant trois années consécutives. Les membres non judiciaires du Conseil élus par le parlement, directement ou sur proposition du président de la République, sont choisis parmi les professeurs de droit des universités, les avocats et d'autres membres respectables des professions juridiques.

98. Le Conseil des Juges dispose de compétences étendues en ce qui concerne la nomination et la carrière des juges : il est responsable de la nomination et du renvoi des juges professionnels et non professionnels et des présidents de tribunaux, du suivi et de l'évaluation du travail des juges, des mesures et procédures disciplinaires et de la levée de l'immunité des juges.

99. Dans ses commentaires à propos d'autres pays, le GRECO a souligné que l'indépendance judiciaire et l'impartialité des juges sont des principes fondamentaux dans un Etat fondé sur la prééminence du droit, qui bénéficient à l'ensemble des citoyens et de la société car ils protègent le processus de prise de décision judiciaire de toute influence indue et garantissent en définitive la tenue de procès équitables. Dans ces conditions, confier à un Conseil des Juges indépendant un rôle de décision clé en ce qui concerne les nominations, les carrières et la discipline des juges est conforme aux normes internationales et représente une méthode appropriée pour garantir l'indépendance de la magistrature.

100. C'est donc dans un esprit de grave préoccupation que l'EEG note que l'action du Conseil des Juges est largement perçue comme soumise à une influence indue, en particulier de la part du pouvoir exécutif. D'après une enquête menée de façon anonyme¹⁴ par l'OSCE en 2009 parmi plus de 400 des 650 juges du pays, 66% des juges interrogés ont déclaré douter que l'action du Conseil des Juges soit indépendante et libre de toute influence. Cette enquête a été réalisée avant l'entrée en vigueur d'un ensemble de réformes judiciaires introduisant notamment des critères plus objectifs de sélection, d'évaluation et de promotion de juges et il est possible que la perception par le public de l'action du Conseil des Juges ait évolué suite à ces réformes. Il n'en reste pas moins que la Commission européenne – dans son rapport de progrès de 2013 – a exprimé une nouvelle fois ses préoccupations sur la mise en œuvre par le Conseil des Juges des dispositions législatives applicables sur le recrutement, la promotion et le renvoi des juges (voir plus bas). Certains des interlocuteurs de l'EEG se sont interrogés en particulier sur le fait que le ministre de la Justice est membre d'office du Conseil des Juges, en soulignant que sa simple présence lui permet d'influencer les délibérations, même s'il n'a pas le droit de vote lors de la nomination des juges. L'EEG attire l'attention des autorités sur l'Avis n° 10 (2007) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) sur le Conseil de la Justice au service de la société¹⁵, qui déclare explicitement que les membres du Conseil ne doivent pas être des hommes politiques en activité, en particulier des membres du gouvernement. L'EEG note aussi à cet égard que la composition du Conseil des procureurs a été récemment modifiée et que le ministre de la Justice a cessé d'être membre d'office de cet organe. L'EEG est fermement convaincue que l'adoption d'une mesure semblable est encore plus importante dans le cas du Conseil des Juges, afin de renforcer l'indépendance de cet organe et d'aider à remédier à l'image négative qui est actuellement la sienne. Par conséquent, **le GRECO recommande de supprimer l'appartenance d'office du ministre de la Justice au Conseil des Juges, afin de renforcer l'indépendance de la magistrature vis-à-vis de toute influence politique indue.**

¹⁴ OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, Legal Analysis : Independence of the Judiciary, décembre 2009, <http://www.osce.org/skopje/67584>

¹⁵ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE-opinion-10-2007_EN.pdf

Recrutement, carrière et conditions de service

101. Les juges, présidents de tribunaux et juges non professionnels sont élus et renvoyés par le Conseil des Juges conformément aux articles 38-64 de la loi sur le Conseil des Juges.

102. Les juges sont nommés sans limitation de durée, jusqu'à l'âge de la retraite (64 ans) ou un autre motif de cessation de fonctions tel qu'une demande de démission, l'élection/nomination à d'autres fonctions, l'incapacité ou la condamnation définitive par un tribunal pour une infraction pénale à une peine d'emprisonnement ferme d'au moins six mois (article 73 de la loi sur les tribunaux). Un juge peut aussi être démis de ses fonctions à l'issue d'une procédure disciplinaire (voir plus bas).

103. Les juges non professionnels peuvent cesser leurs fonctions à leur demande, lorsqu'ils atteignent l'âge de la retraite (60 ans), s'ils sont dans l'incapacité permanente de remplir leurs fonctions, s'ils ont été condamnés pour une infraction pénale à une peine d'emprisonnement d'au moins six mois ou par mesure disciplinaire en cas de comportement inadéquat ou contraire à l'éthique dans l'exercice de leurs fonctions (article 80 de la loi sur les tribunaux).

104. Le recrutement et la carrière des juges sont régis par la loi sur les tribunaux. Cette loi a été fortement amendée en 2010 afin d'introduire des critères plus objectifs aux fins de la nomination et de la promotion des juges, et de réduire au minimum les possibilités de népotisme et d'influence indues dans le processus. Entre autres mesures, un test psychologique et un test d'intégrité ont été mis en place pour la sélection des juges des tribunaux ordinaires, une évolution de carrière a été introduite pour les juges des tribunaux d'échelon supérieur et la responsabilité des présidents de tribunaux a été renforcée.

105. Les candidats à un poste de juge doivent tous satisfaire à certaines conditions générales comprenant : la nationalité macédonienne, la maîtrise active du macédonien et de l'anglais, des compétences informatiques de base, un diplôme universitaire correspondant à quatre ans d'études et l'obtention de l'examen d'accès au barreau. Ils doivent aussi avoir de bonnes aptitudes relationnelles et une réputation d'intégrité. Le processus de sélection des juges diffère ensuite pour les juges des tribunaux ordinaires et les juges des tribunaux d'instance supérieure ou du Tribunal administratif.

Sélection des juges des tribunaux de première instance

106. Depuis 2013, les juges des tribunaux de première instance peuvent être recrutés uniquement parmi les diplômés de l'Ecole de la magistrature. Auparavant, un système transitionnel était en place : la moitié des candidats étaient sélectionnés parmi les diplômés de l'Ecole de la magistrature et l'autre moitié parmi d'autres catégories de juristes.

107. Aux termes de la loi, le Conseil des Juges fixe le nombre de postes à remplir sur une période de deux ans, en tenant compte du nombre de postes vacants et des prévisions de postes à pourvoir une fois que les nouveaux diplômés de l'Ecole de la magistrature auront achevé leur formation initiale. En cas de vacance ou de création de poste, le Conseil des Juges publie un appel à candidats dans le Journal Officiel et au moins deux journaux quotidiens. Le Conseil élit ensuite un juge à partir de la liste de candidats ayant répondu à l'appel, qui est soumise par l'Ecole de la magistrature. Pour garantir l'objectivité de la procédure, le Conseil des Juges doit suivre l'ordre du classement final des diplômés de l'Ecole de la magistrature. Lorsque deux diplômés ont un classement identique, un vote à la majorité des deux tiers des membres du Conseil

est nécessaire pour les départager. La sélection effective des candidats est donc en fait déléguée théoriquement à l'École de la magistrature.

108. L'École de la magistrature est une institution indépendante créée en 2006 par la loi sur l'école de formation des juges et procureurs. Elle est chargée de la sélection des futurs juges et procureurs des tribunaux de première instance au moyen d'examens d'entrée suivis par un programme de formation initiale. La loi sur l'École de la magistrature a été fortement amendée en 2010 afin de renforcer les critères de sélection et d'évaluation des candidats et de prolonger la période de formation, qui a été portée à neuf mois de formation théorique et quinze mois de formation pratique.

109. Les candidats doivent passer un examen d'entrée à l'École de la magistrature, qui comprend une épreuve de qualification, un test psychologique, une évaluation de l'intégrité personnelle et un examen. Les tests psychologiques et d'intégrité sont assurés par une institution psychologique indépendante accréditée par le comité directeur de l'École de la magistrature. L'évaluation de l'intégrité personnelle exigeait initialement la présentation par les candidats d'une liste de 50 personnes pouvant attester leur intégrité morale et éthique. Cet élément a été supprimé par la Cour constitutionnelle comme n'offrant pas des garanties suffisantes d'objectivité, d'impartialité et d'applicabilité (arrêt 156/2010-0-1 du 29 février 2012). Le premier examen d'entrée comprenant des tests psychologiques et d'intégrité a eu lieu en 2013.

110. Depuis 2006, quatre groupes d'étudiants ont été admis à poursuivre la formation initiale et en tout 80 candidats ont achevé leur formation, parmi lesquels, au moment de la visite sur place, seuls 61 avaient été nommés à un poste de juge ou de procureur. L'obligation d'assurer que, jusqu'en 2013, la moitié des nouveaux juges soient sélectionnés parmi les diplômés de l'École de la magistrature n'a pas été respectée en pratique, le Conseil des Juges ayant largement donné la préférence à d'autres candidats¹⁶. L'EEG a aussi appris pendant la visite sur place que la mise en œuvre des dispositions exigeant qu'à partir de 2013, la totalité des juges soient sélectionnés parmi les diplômés de l'École de la magistrature a été retardée. Plusieurs raisons, parfois contradictoires, ont été avancées pour expliquer cette situation : certains interlocuteurs ont indiqué que, jusqu'à une date récente, les juges et procureurs candidats ne recevaient qu'une faible rémunération pendant leur période de formation à l'École de la magistrature et que cela avait conduit à une pénurie de candidats. D'autres ont déclaré que les postes judiciaires à Skopje attiraient généralement un grand nombre de candidats, alors que les postes situés dans le reste du pays n'en attiraient pas assez, ou même aucun. Cette explication a été contestée par certains interlocuteurs qui ont affirmé qu'il y avait eu plusieurs candidatures pour chaque poste vacant, même hors de Skopje, ce qui semble confirmé par les rapports de progrès de la Commission européenne. Quoi qu'il en soit, ces deux problèmes ont été résolus par les amendements de 2010 à la loi sur l'École de la magistrature : la rémunération des juges et procureurs candidats pendant leur période de formation initiale a été augmentée et seuls les trois premiers diplômés de chaque promotion peuvent choisir le tribunal ou le parquet pour lequel ils souhaitent travailler. Les autres doivent poser leur candidature aux postes disponibles et ils perdent leurs droits s'ils négligent de postuler pour deux postes.

111. L'EEG reconnaît les efforts qui ont été engagés pour assurer que les juges des tribunaux de première instance sont recrutés au moyen d'un système fondé sur le

¹⁶ D'après les rapports de progrès de 2011 à 2013 de la Commission européenne en vue de l'adhésion de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », 26 postes de juges de première instance étaient disponibles en 2011 et 6 seulement ont été attribués à des diplômés de l'École de la magistrature ; en 2012, sur 39 postes disponibles, le Conseil des Juges a nommé seulement 4 diplômés de l'École ; pendant le premier semestre 2013, 13 juges de première instance ont été nommés, dont seulement un diplômé de l'École. Les rapports indiquent que ces choix ont été faits malgré un « taux positif de candidatures de diplômés de l'École de la magistrature ». Le rapport de progrès de 2013 souligne que « 13 des 80 juges et procureurs candidats diplômés depuis 2009 attendent encore d'être nommés à leur premier poste ». Les autorités ont déclaré qu'à la fin novembre 2013, 70 des 80 diplômés de l'École avaient été nommés à un poste.

mérite, sur la base de critères aussi objectifs que possible. Elle constate cependant qu'en pratique, la majorité des juges des tribunaux ordinaires sont toujours choisis par le Conseil des Juges en dehors des diplômés de l'Ecole de la magistrature, alors que certains de ces diplômés attendent encore un poste plusieurs années après avoir achevé leur période de formation. Par conséquent, **le GRECO recommande aux autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » d'assurer que les normes et critères légaux pour la nomination des juges des tribunaux de première instance soient effectivement appliqués en pratique, en particulier l'exigence que tous les nouveaux juges soient des diplômés de l'Ecole de formation des juges et procureurs.**

Juges non professionnels

112. Les juges non professionnels sont élus et démis par le Conseil des Juges, sur proposition du président du tribunal ordinaire ou de la cour d'appel où ils exercent leurs fonctions (article 46 de la loi sur le Conseil des Juges). Les candidats doivent être titulaires d'un diplôme d'études secondaires et répondre à un appel à candidatures. A partir de 2016, ils devront être titulaires d'un diplôme universitaire et seront soumis aux mêmes tests psychologiques et d'intégrité que les juges professionnels. Les parents ou collatéraux jusqu'au troisième degré d'un juge professionnel ou non professionnel et son conjoint ne peuvent être élus juge, professionnel ou non, dans le même tribunal.

113. Comme indiqué plus haut, il existe environ trois fois plus de juges non professionnels que de juges professionnels en « ex-République yougoslave de Macédoine ». En 2012, 1 844 juges non professionnels avaient été élus et, d'après les informations fournies à l'EEG, 939 d'entre eux siègent régulièrement avec des juges professionnels dans des tribunaux de première instance et des cours d'appel, à la fois au civil et au pénal¹⁷. Les juges non professionnels ne reçoivent pas de salaire mais seulement une indemnité de présence au tribunal. Ils peuvent exercer leurs fonctions jusqu'à l'âge légal de la retraite (60 ans), ou plus tôt en cas de motif de renvoi.

114. Les juges non professionnels sont officiellement soumis aux mêmes normes légales et éthiques que les juges professionnels en matière de conflits d'intérêts, de récusation ou de cadeaux par exemple. La seule exception est le fait qu'ils ne sont pas tenus de remplir une déclaration de patrimoine ou de déclarer les conflits d'intérêts. Ces juges ne reçoivent aucune formation et l'EEG a entendu dire sur place que, étant donné le grand nombre de juges non professionnels, l'Ecole de la magistrature ne disposerait pas de capacités suffisantes pour assurer leur formation en sus de ses autres tâches concernant les magistrats professionnels. Elle a également constaté qu'en général, les juges non professionnels ne font guère l'objet d'une attention spécifique, bien que ces juges soient potentiellement plus exposés à des risques de corruption, de conflits d'intérêts et de partialité apparente que les juges professionnels d'autant plus que, contrairement à ces derniers, ils ne sont pas inamovibles et ne perçoivent pas un salaire. L'EEG est d'avis que cette absence d'attention spécifique et de formation adéquate soulève des préoccupations, non seulement au regard des risques en matière d'intégrité mais aussi de la qualité de la justice. Par conséquent, **le GRECO recommande de prendre des mesures adéquates en vue de renforcer l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité des juges non professionnels, notamment en mettant en place des directives spécifiques et des formations aux questions concernant la déontologie, la conduite escomptée des juges, la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts et d'autres sujets connexes.** Les autorités ont indiqué après la visite que l'Ecole de la magistrature a organisé en 2013 des activités de formation à l'éthique et aux conflits d'intérêts à l'intention des juges non professionnels et que

¹⁷ Les autorités ont indiqué que le Conseil des Juges a adopté en novembre 2013 une décision de réduction du nombre de juges non professionnels à 1400, en tenant compte de la dernière analyse en date des besoins de l'ensemble des tribunaux du pays.

d'autres sont prévues en 2014. L'EEG approuve ces mesures. Cependant, compte tenu du grand nombre de juges non professionnels, comme indiqué plus haut dans ce rapport, l'EEG souligne que l'École de la magistrature devrait disposer de ressources suffisantes pour lui permettre de remplir ces fonctions supplémentaires de manière adéquate.

Promotion

115. Les juges des tribunaux d'échelon supérieur et du Tribunal administratif ne sont pas nécessairement diplômés de l'École de la magistrature. Ils doivent remplir une série de conditions et critères spécifiques définis dans la loi sur les tribunaux et visant à assurer la plus grande objectivité possible du processus. Les postes vacants sont rendus publics par le Conseil des Juges de la même façon que pour les juges des tribunaux de première instance. Les personnes disposant du degré pertinent d'expérience professionnelle¹⁸, et dont les performances de travail ont obtenu la note la plus haute lors des évaluations du Conseil des Juges, peuvent se porter candidats à ces postes.

116. Les personnes présentant les meilleures qualités professionnelles et la meilleure réputation sont sélectionnées sur la base d'un avis du tribunal/organe où ils travaillent et, dans le cas des juges, d'une enquête menée de façon anonyme parmi les employés de ce tribunal. L'avis du tribunal prend en compte notamment l'éducation des candidats, leur diligence à respecter les délais légaux et leur aptitude à résoudre les questions juridiques et à maintenir leur réputation et celle du tribunal. Le Conseil des Juges procède ensuite à la désignation du juge à la majorité des deux tiers de ses membres, le ministre de la Justice n'ayant pas le droit de vote. Si aucun candidat n'est élu, la procédure doit être répétée après une nouvelle annonce de poste vacant.

117. Les présidents de tribunaux, y compris le président de la Cour suprême, sont élus par le Conseil des Juges pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois, parmi les juges de chaque tribunal, sous les mêmes conditions et en suivant une procédure identique à celle décrite ci-dessus pour les juges d'échelon supérieur.

118. Malgré les efforts louables d'introduire un système de carrière basé sur le mérite pour les juges d'échelon supérieur en s'appuyant sur des critères objectifs pour leur sélection, l'EEG a appris de diverses sources que, dans la pratique, le népotisme et l'influence politique continuent à jouer un rôle important. Des juges réussissent, par exemple, à convaincre un membre du Conseil des Juges de proposer leur candidature à un poste et d'autres membres de la soutenir. En conséquence, seuls les candidatures bénéficiant d'un tel soutien sont sélectionnées et examinées par le Conseil des Juges, l'aptitude d'autres candidats n'étant pas examinée. Certains interlocuteurs de l'EEG ont aussi indiqué que, bien que les juges ne puissent appartenir officiellement à un parti politique, certains ont néanmoins une affiliation politique connue et bénéficient du soutien de partis politiques. L'EEG rappelle également les inquiétudes qu'elle a exprimées plus haut au sujet de l'influence politique induite exercée sur le Conseil des Juges par le pouvoir exécutif et note que, dans son rapport de progrès de 2013, la Commission européenne souligne que « le Conseil des Juges continue d'ignorer les normes législatives » et exprime des préoccupations sur « l'efficacité de la nouvelle législation et l'engagement en faveur du principe du recrutement au mérite »¹⁹. L'EEG considère que le processus de sélection et les motifs de choix d'un candidat devraient être plus transparents, afin que les juges puissent s'assurer que les critères objectifs définis dans

¹⁸ Les juges des tribunaux ordinaires ayant quatre ans d'expérience et les juges du Tribunal administratif ou du Haut-Tribunal administratif peuvent postuler pour les fonctions de cour d'appel ; les juges des cours d'appel ayant six ans d'expérience et les juges du Tribunal administratif ou du Haut-Tribunal administratif peuvent postuler pour les fonctions de juge de la Cour suprême ; les juges des tribunaux ordinaires ayant quatre ans d'expérience et les experts juridiques ayant cinq ans d'expérience au sein d'un organe de l'État peuvent postuler pour les fonctions de juge du Tribunal administratif ; les juges du Tribunal administratif ayant trois ans d'expérience et les experts juridiques ayant six ans d'expérience au sein d'un organe de l'État peuvent postuler pour les fonctions de juge du Haut-Tribunal administratif.

¹⁹ Voir http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mk_rapport_2013.pdf, p. 40.

la loi sont effectivement appliqués en pratique. Elle rappelle que l’Avis n° 10 (2007) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) sur le Conseil de la Justice au service de la société demande que les décisions du Conseil, y compris les décisions de nomination et de promotion des juges, soient motivées et puissent faire l’objet d’un examen judiciaire. Ces conditions ne sont pas actuellement satisfaites dans la loi sur le Conseil des Juges. Par conséquent, **le GRECO recommande que les décisions du Conseil des Juges sur la promotion des juges soient accompagnées d’une déclaration motivée et soient soumises à recours juridictionnel.**

Evaluation des performances des juges

119. L’évaluation et le suivi du travail des juges font aussi partie des compétences du Conseil des Juges. D’importants changements sont intervenus en ce domaine avec l’adoption en 2010 des amendements susmentionnés à la loi sur le Conseil des Juges. Un manuel et un formulaire type d’évaluation des juges ont aussi été adoptés par le Conseil des Juges en 2011.

120. L’évaluation des juges repose sur des critères « quantitatifs » et « qualitatifs », qui sont convertis en un système de points. Les critères quantitatifs sont les données obtenues à l’aide du système automatisé de gestion des affaires judiciaires (Automated Court Case Management Information System, ACCMIS) sur le nombre et le type d’affaires décidées par un juge tous les mois, en comparaison avec un chiffre cible approximatif d’affaires défini pour chaque type de tribunal par le Conseil des Juges. Les critères qualitatifs prennent en compte l’attitude du juge à l’égard de son travail ; les points sont alloués ou retirés sur la base du respect des délais légaux, du pourcentage de décisions confirmées, modifiées ou annulées sur le nombre total d’affaires traitées, des mesures disciplinaires prises à l’égard du juge et de tout arrêt éventuel de la Cour européenne des droits de l’homme établissant une violation du droit à un procès équitable dans une affaire traitée par le juge. Certains critères supplémentaires portant sur l’organisation du tribunal et l’exécution de certaines tâches administratives sont aussi pris en compte. Une commission d’évaluation est établie au sein de chaque tribunal par le président. Cette commission prépare chaque année des avis sur les juges du tribunal, qu’elle envoie au Conseil des Juges. Ce nouveau système d’évaluation a été mis en œuvre en 2011 et 2012 et, ces deux années, environ 77% des juges évalués ont obtenu une « très bonne » note. Environ 19% des juges ont obtenu une « bonne » note et 2% la note « satisfaisant » ; moins de 1% ont obtenu la note « non satisfaisant ». En ce qui concerne les présidents des tribunaux, en 2011, 13 présidents sur 30 ont obtenu une « très bonne » note, 15 une « bonne » note et 2 la note « satisfaisant ». En 2012, sur 29 présidents, 4 ont reçu une « très bonne » note, 17 une « bonne » note et 8 la note « satisfaisant ».

121. L’EEG croit savoir que ce nouveau système d’évaluation, au sujet duquel une certaine insatisfaction s’est exprimée pendant la visite sur place, a été introduit dans le cadre d’une stratégie visant à résoudre le problème de la durée excessive des procédures judiciaires, dont souffre le système judiciaire en « ex-République yougoslave de Macédoine » et qui a entraîné un certain nombre de décisions de la Cour européenne des droits de l’homme pour violation de l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme. L’EEG note que le système prend en compte presque exclusivement les aspects de productivité, y compris parmi les critères « qualitatifs » d’évaluation des juges. Elle souligne à cet égard que, si la productivité constitue un élément nécessaire de l’évaluation du travail des juges, elle ne doit pas être le seul. D’autres aspects de type plus qualitatif, comme la qualité du raisonnement juridique et sa contribution au développement de la jurisprudence, ou le comportement du juge et son respect des valeurs éthiques et d’intégrité, ont aussi un rôle important à jouer.

122. L’EEG note également avec préoccupation que le système actuel semble déduire automatiquement certains points de la note d’un juge lorsque l’une de ses décisions est

renversée en appel ou jugée en violation du droit à un procès dans un délai raisonnable. Cependant, de telles décisions sont souvent dues non pas à la négligence d'un juge à l'égard de ses obligations professionnelles mais à des dysfonctionnements de l'ensemble du système judiciaire dont un juge ne peut être tenu pour responsable. Dans son état actuel, le système semble renverser la charge de la preuve quant à une faute éventuelle d'un juge et peut même être considéré comme portant atteinte à l'indépendance interne d'un juge. Il semble en outre clairement en contradiction avec la Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités, qui déclare que tout système d'évaluation ne peut « obliger le juge à rendre compte du fond des affaires qu'il traite » et que « les juges ne devraient pas avoir à rendre personnellement des comptes sur une décision au motif que celle-ci est infirmée ou modifiée à la suite de l'exercice d'une voie de recours »²⁰. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande, en tenant dûment compte du principe de l'indépendance judiciaire, de réexaminer le système d'évaluation des performances des juges en vue de : (i) introduire des critères plus qualitatifs et (ii) supprimer tout abaissement automatique de la note d'un juge en relation avec l'infirmité de ses décisions.**

Transfert des juges

123. Le transfert d'un juge sans son consentement est envisagé à titre exceptionnel, pour une durée d'un an maximum, lorsque cela est nécessaire à cause de l'augmentation de la charge de travail d'un tribunal ou lorsque le fonctionnement normal d'un tribunal est menacé. La décision de transfert à une autre division est prise par le président du tribunal, sur avis préalable de la Cour suprême, et justifiée par écrit. La décision de transfert à un autre tribunal est prise par le Conseil des Juges. Dans ces deux cas de transfert, le juge peut faire appel de la décision devant le Conseil des Juges (article 39 de la loi sur les tribunaux).

Salaires et avantages

124. Les salaires et indemnités des juges sont régis par une loi spéciale (Journal Officiel de la République de Macédoine, n° 110/2007). Les salaires des juges sont calculés sur la base de coefficients liés à différents types de fonctions. Les autorités ont indiqué que les salaires des juges et du personnel de l'administration judiciaire n'ont pas été réduits malgré la crise économique mondiale.

125. Le salaire annuel brut des juges des tribunaux de première instance de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » était en 2010 de 17 219 EUR et le salaire annuel net de 11 451 EUR.

126. Le tableau ci-dessous montre les salaires mensuels – en MKD²¹ – des différentes catégories de juges en 2012:

Type de tribunal	Président	Juge	Président de division	Président de section	Président de collègue
Tribunal ordinaire aux compétences normales	77.178	72.033	77.178	77.178	74.605

²⁰ Paragraphe 47 de l'Exposé des motifs et paragraphe 70 de la Recommandation Rec(2010)12.

²¹ 1 MKD = 0,016 EUR.

Type de tribunal	Président	Juge	Président de division	Président de section	Président de collège
Tribunal ordinaire aux compétences élargies	82.323	74.605	79.751	79.751	77.178
Tribunal de plus de 50 juges	87.468	72.033	77.178	77.178	74.605
Cour d'appel	90.041	82.323	87.468	87.468	84.896
Tribunal administratif	92.614	84.896	90.041	90.041	87.468
Haut-Tribunal administratif	93.900	86.182	91.327	91.327	88.755
Cour suprême	95.186	87.468	92.614	92.614	90.041

127. Les juges ont le droit à certaines indemnités, notamment des indemnités de déplacement, de frais quotidiens en cas de voyages professionnels, de transport entre leur domicile et leur lieu de travail, de restauration, etc.

Gestion des affaires et procédure des tribunaux

Répartition des affaires

128. Tous les tribunaux ont un organe de travail responsable de la gestion des affaires judiciaires, qui est composé de l'administrateur du tribunal et des chefs de division/section du tribunal. Cet organe est chargé d'établir un plan annuel pour réduire l'arriéré et les retards judiciaires et des procédures internes de gestion des flux d'affaires, et doit soumettre tous les mois un rapport au président du tribunal (loi sur la gestion des flux d'affaires judiciaires, Journal Officiel de la République de Macédoine, n° 171/2010).

129. Depuis janvier 2010, les affaires sont réparties en pratique à l'aide du système automatisé ACCMIS (Automatic Court Case Management Information System), qui est utilisé dans tous les tribunaux du pays. Lorsqu'un juge doit se récuser dans une affaire qui lui a été confiée, l'affaire est automatiquement réassignée à un autre juge au moyen du système ACCMIS. L'EEG considère qu'il s'agit là d'un aspect positif du système judiciaire de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », qui empêche toute ingérence dans la répartition aléatoire des affaires entre les juges.

Procès dans un délai raisonnable

130. Le principe du procès dans un délai raisonnable est un principe constitutionnel. La loi de procédure pénale (article 4) stipule que toute personne soupçonnée d'une infraction a le droit à un procès public équitable dans un délai raisonnable devant un tribunal compétent, indépendant, impartial et créé conformément à la loi. Cependant, dans la pratique, la durée excessive des procédures judiciaires est un sujet de préoccupation majeure et constitue la principale cause de saisine de la Cour européenne des droits de l'homme par des citoyens ; elle est aussi la cause de plus de la moitié des

arrêts pour violation des droits de l'homme rendus à l'encontre de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »²².

131. Pour résoudre ce problème, le Conseil des Juges a, entre autres choses, établi des objectifs mensuels quant au nombre d'affaires jugées et intégré des critères de productivité dans l'évaluation des juges, comme décrit plus haut. Les amendements à la loi sur les tribunaux font aussi maintenant de la « non-réalisation des objectifs de travail attendus pendant plus de huit mois sans motif fondé » une grave faute disciplinaire. En pareil cas, le président du tribunal doit en informer le Conseil des Juges par écrit et une procédure de renvoi du juge peut être initiée (voir plus bas).

132. En conséquence, des progrès ont été obtenus dans tous les tribunaux en matière de réduction de l'arriéré judiciaire. Quatre juges ont été temporairement transférés du Haut-Tribunal administratif au Tribunal administratif en 2012 pour résoudre le problème de l'arriéré subsistant au niveau de ce tribunal²³. Tout en reconnaissant la nécessité de prendre des mesures pour réduire les retards et l'arriéré judiciaire dans les tribunaux, l'EEG rappelle les préoccupations exprimées plus haut quant au poids excessif des critères de productivité dans l'évaluation des juges et insiste sur le fait que la non-réalisation par un juge des objectifs attendus ne doit pas entraîner automatiquement certaines conséquences ou procédures.

Procès public

133. De même qu'il doit avoir lieu dans un délai raisonnable, le procès doit être public : ces deux principes sont des piliers fondamentaux de la procédure judiciaire. Les articles 303 à 306 de la loi de procédure pénale stipulent que le procès doit avoir lieu en public. Le tribunal peut à tout moment – d'office ou sur proposition des parties - exclure le public du procès et d'une partie de celui-ci, si cela est nécessaire pour protéger l'ordre public, la moralité publique, la vie privée de l'accusé, des témoins ou de la victime, ou dans l'intérêt des mineurs. Des dispositions très semblables sur le caractère public du procès figurent dans la loi de procédure pénale et la loi sur la procédure administrative générale.

134. Tous les tribunaux de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » disposent d'un site web où ils publient les décisions judiciaires, ainsi que des données sur leur travail. La fonction de porte-parole est également introduite dans les tribunaux. Elle est assurée par l'un des juges, qui est chargé de la communication avec le public. De plus sont mis en place des services de relations publiques, qui doivent fournir aux parties intéressées copie des décisions judiciaires. L'EEG reconnaît que de telles mesures sont importantes pour améliorer la transparence et la confiance du public dans le système judiciaire.

Principes éthiques et règles déontologiques

135. En 2006, l'Association des juges a adopté un Code d'éthique, qui définit les principes éthiques et les règles déontologiques que doivent respecter les juges dans l'exercice de leurs fonctions. Ce Code met en avant cinq principes éthiques essentiels, à savoir : 1. l'indépendance ; 2. l'impartialité ; 3. l'honnêteté (intégrité) ; 4. la décence ; 5. le professionnalisme et la diligence. Il s'applique aussi aux juges non professionnels de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Ce Code ne contient aucune disposition à des fins de surveillance et n'est pas conçu pour servir directement de base à des mesures disciplinaires ou établir effectivement la responsabilité d'un juge. Néanmoins, une grave violation des dispositions de ce Code, de nature à mettre en danger la réputation d'un tribunal et à nuire à la fonction judiciaire, constitue un « exercice contraire au

²² http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2010_ENG.pdf

²³ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf

professionnalisme et à l'éthique de la fonction judiciaire » aux termes de l'article 75 de la loi sur les tribunaux et peut donner lieu à des sanctions (voir plus bas). Deux juges ont été sanctionnés au titre de cet article en 2008 et 2011 pour violation des dispositions du Code d'éthique : pour traitement inégal des parties à une affaire dans le premier cas et pour absence non justifiée du tribunal d'un juge en exercice dans le deuxième cas. Les deux juges ont été renvoyés au terme d'une procédure disciplinaire.

136. L'EEG a appris qu'au début 2013 a été créé un groupe de travail comprenant des membres de l'Ecole de la magistrature, de l'Association des juges, du Conseil des Juges et de la Commission nationale de prévention de la corruption, dans le but de mettre à jour le Code d'éthique conformément aux normes anticorruption récentes sur des questions comme les conflits d'intérêts, les activités accessoires, les cadeaux, la période après la cessation des fonctions, etc. Les autorités ont indiqué leur intention de prendre en compte également les normes et bonnes pratiques issues du quatrième cycle d'évaluation du GRECO. Le nouveau projet de Code d'éthique sera envoyé pour consultation à tous les tribunaux du pays, qui sont représentés au sein de l'Association. L'EEG approuve la volonté des autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » d'actualiser le Code à la lumière des normes et bonnes pratiques récentes issues du travail du GRECO. Elle note cependant que le Code d'éthique actuel ne s'applique directement qu'aux membres de l'Association des juges. Il sera donc nécessaire d'étendre le champ du futur code d'éthique afin qu'il couvre tous les juges. L'EEG souligne en outre que, pour être pleinement utile, un tel Code doit être conçu comme un document « vivant » et être mis à jour lorsque cela est nécessaire. Il serait également utile de joindre en complément aux principes éthiques des explications, des interprétations et/ou des exemples, ce qui n'est pas le cas à présent. Compte tenu des éléments ci-dessus, **le GRECO recommande qu'un ensemble de normes ou code de conduite professionnelle clair, assorti de remarques explicatives et/ou d'exemples pratiques, soit établi de manière à s'appliquer à l'ensemble des juges.**

137. Il existe aussi un Code d'éthique pour les membres du Conseil des Juges, qui a été adopté en décembre 2010 par le Conseil. Contrairement au Code d'éthique des juges, aucun lien n'est établi entre les dispositions de ce Code et l'établissement éventuel de la responsabilité de l'un de ses membres.

Conflits d'intérêts

138. Le cadre légal pour la prévention et la résolution des conflits d'intérêts des juges est constitué par les dispositions pertinentes de : (1) le droit procédural, qui contient des règles sur la récusation et le retrait volontaire dans certains cas ; (2) la loi sur les tribunaux, en ce qui concerne les incompatibilités et les activités accessoires ; (3) la loi sur la prévention des conflits d'intérêts et la loi sur la prévention de la corruption, les juges étant considérés comme des agents publics aux fins de ces deux lois ; et (4) le Code d'éthique des juges, qui contiendra à l'avenir des dispositions actualisées sur les conflits d'intérêts.

139. Comme indiqué à propos des parlementaires, un conflit d'intérêts est défini comme « *un conflit entre, d'une part, les pouvoirs et obligations d'une personne exerçant des fonctions publiques et, d'autre part, ses intérêts privés, lorsque ces intérêts ont ou pourraient avoir des incidences sur l'exécution de ses pouvoirs et obligations publics* » (article 3, paragraphe 1, de la LPCI). La loi décrit plusieurs types spécifiques de conflits d'intérêts et fait obligation aux juges, lorsqu'un conflit possible apparaît, de demander l'avis de la CNPC et de cesser l'activité à l'origine de ce conflit d'intérêts. Les juges doivent aussi soumettre à la CNPC une déclaration « indiquant l'existence ou la non-existence d'un conflit d'intérêts » au début de leur mandat. Pour plus de précisions au sujet des dispositions de la LPCI et de la LPC et pour l'évaluation de ces dispositions par l'EEG, voir plus haut les paragraphes 36 à 45.

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

140. Les fonctions de juge et de procureur sont incompatibles avec l'appartenance à un parti politique et d'autres fonctions et professions publiques, telles que définies dans la législation (articles 100 et 106 de la constitution).

141. Les incompatibilités et activités accessoires sont aussi régies par l'article 52 de la loi sur les tribunaux. Les fonctions judiciaires sont incompatibles avec celles de parlementaire, de conseiller municipal, de membre du conseil de la ville de Skopje, et d'autres fonctions au sein des organes de l'Etat. Un juge ne peut occuper aucune autre fonction ou profession publique, à l'exception des fonctions définies dans la loi qui ne sont pas contraire à l'indépendance et à l'autonomie requises pour l'exercice des fonctions de juge. Un juge ne peut être membre du conseil de gestion ou de surveillance d'une société ou de toute autre entité légale créée dans un but lucratif. Les seules activités accessoires autorisées sont les activités d'enseignement à l'Ecole de la magistrature ou dans un établissement d'enseignement supérieur et la participation à certains projets de recherche, sous réserve de l'approbation du Conseil des Juges. D'après les informations recueillies par l'EEG, ces règles sont bien respectées en pratique.

Récusation et retrait

142. Les juges et les juges non professionnels peuvent être récusés de certaines affaires, sur leur demande ou sur celle des parties, pour les raisons prévues à l'article 36 de la nouvelle loi de procédure pénale (Journal Officiel de la République de Macédoine, n° 150/2010) qui comprennent notamment : l'existence d'un lien de parenté, de quelque degré que ce soit, avec un accusé, un plaignant, un avocat ou plénipotentiaire ; la participation antérieure à l'affaire à un échelon inférieur ou dans d'autres fonctions (juge d'instruction, procureur, expert, etc.) ; et le fait d'être affecté personnellement dans ses droits par l'acte criminel qui doit être jugé. Outre ces raisons, un juge professionnel ou non professionnel peut être exclu d'une affaire si son impartialité est mise en doute d'une manière ou d'une autre. Des motifs de récusation similaires sont prévus dans la loi de procédure civile (articles 64 à 69) et la loi de procédure administrative (articles 40 à 45).

143. Le président du tribunal décide en cas de demande de récusation. Si la demande le concerne, la décision est prise par le président du tribunal de l'échelon supérieur et, en cas de demande de récusation concernant le président de la Cour suprême, la décision est prise pendant une session générale de la cour. Une décision négative peut faire l'objet d'un recours dans un délai de trois jours, tandis qu'une décision accordant la récusation ne peut être contestée.

144. Les statistiques²⁴ communiquées à l'EEG montrent que les récusations sont en pratique fréquentes, aussi bien sur l'initiative des parties que des juges eux-mêmes. L'EEG a aussi recueilli des allégations de demandes abusives de récusation dans certains cas pour faire pression sur des juges.

²⁴ Au niveau national, 1 535 demandes d'exemption ont été soumises en 2010 et 989 acceptées.

Au Tribunal ordinaire Skopje I (le plus grand tribunal pénal du pays), en 2011, 83 demandes d'exemption ont été soumises (25 par les juges et 58 par des parties) et 24 ont été acceptées. En 2012, 88 demandes ont été soumises (40 par les juges et 48 par des parties) et 36 acceptées.

Au Tribunal ordinaire Skopje II (le plus grand tribunal civil du pays), en 2011, 193 demandes d'exemption ont été soumises (84 par les juges et 109 par des parties) et 88 acceptées. En 2012, 169 demandes ont été soumises (49 par les juges and 120 par des parties) et 53 acceptées.

Cadeaux

145. Comme indiqué à propos des parlementaires, la LPCI interdit aux agents publics assujettis à cette loi, y compris les juges, d'accepter des cadeaux, sauf dans les cas prévus par la loi sur l'utilisation et le transfert des biens des organes publics. La loi stipule que l'agent public à qui a été offert un cadeau doit le refuser et établir l'identité de l'auteur du cadeau. Si le cadeau ne peut être retourné, il doit en informer sans délai l'autorité compétente, prendre note des témoins et d'autres éléments en sa possession et faire une déclaration à la CNPC dans un délai de 48 heures (article 15 de la LPCI). Selon l'article 3 de la LPCI, le terme de cadeau couvre : l'argent, les valeurs, les biens matériels, les droits et d'autres services. Par exception à ces règles, l'acceptation d'un cadeau d'un pays, d'une institution ou d'un organe étranger, ou d'une organisation internationale, est autorisée à condition que sa valeur ne dépasse pas 200 EUR. Ces cadeaux ne peuvent prendre la forme d'argent ou de services (articles 77 et 78 de la loi sur l'utilisation et le transfert des biens des organes publics).

146. La loi sur les tribunaux (article 58) stipule aussi qu'un juge ne peut recevoir de cadeaux ou être l'objet d'autres avantages ou incitations dans l'exercice de ses fonctions judiciaires.

147. L'EEG note ici, comme elle l'a déjà fait en relation avec les parlementaires, que les dispositions pertinentes de la loi sur l'utilisation et le transfert des biens des organes publics manquent de précision s'agissant du système de déclaration des cadeaux reçus. Il n'existe pas de mécanisme obligeant les juges à déclarer les cadeaux qu'ils ont reçus à une personne ou un organe au sein de leur tribunal, et il n'existe pas non plus d'informations sur la manière dont les règles sur les cadeaux sont appliquées en pratique. Le Code d'éthique des juges, qui est actuellement mis à jour, ne contient jusqu'ici aucune directive spécifique sur les cadeaux. L'EEG espère que l'opportunité offerte par cette mise à jour sera mise à profit pour fournir aux juges des directives spécifiques sur l'acceptation des cadeaux. De telles directives doivent prendre en compte non seulement les biens matériels et leur valeur, mais aussi l'hospitalité, les invitations et d'autres avantages, ainsi que le contexte dans lequel sont offerts ces avantages. Par conséquent, **le GRECO recommande d'élaborer à l'intention des juges des règles et des directives sur l'acceptation de cadeaux, de l'hospitalité et d'autres avantages, et de surveiller de façon adéquate le respect de ces règles.**

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

148. Aucune restriction ne s'applique actuellement aux juges après la cessation de leurs fonctions et le Code d'éthique des juges ne fait pas mention de telles restrictions. L'EEG note que les articles 28 et 29 de la LPC font obligation aux agents publics d'informer la CNPC si, au terme de leurs fonctions, ils entreprennent certaines activités commerciales dans le domaine où ils travaillaient auparavant. Cependant, l'applicabilité de ces dispositions aux juges n'a été mentionnée ni pendant ni après la visite, et la loi ne prévoit aucune sanction en cas de non-respect de ces dispositions par les agents publics concernés.

149. Les autorités ont indiqué que les règles de récusation et de retrait décrites plus haut sont suffisantes pour traiter tout cas éventuel de conflit d'intérêts lié au passage d'un juge dans le secteur privé. L'EEG ne partage pas cette appréciation. Les règles de récusation découlant de différentes lois et procédures portent principalement sur les conflits d'intérêts liés aux relations familiales d'un juge actuellement en fonction ou à sa participation antérieure à une affaire. Il est vrai que ces lois contiennent effectivement une disposition générale prévoyant la récusation d'un juge en cas de doutes sur son impartialité. Cependant, l'EEG est d'avis que cette disposition est trop générale pour répondre aux situations concrètes possibles, par exemple celle d'un ancien juge apparaissant comme avocat devant ses anciens collègues. Cette absence de dispositions

spécifiques en relation avec la pratique est problématique, car elle ouvre clairement la possibilité de conflits d'intérêts liés à l'accès à des informations internes et à d'anciennes relations et connaissances professionnelles. Elle crée aussi l'apparence d'un manque d'objectivité, qui peut contribuer à entretenir l'image négative dont souffre la magistrature. L'EEG s'abstient d'émettre une recommandation à ce sujet car il semble qu'en pratique, peu de juges quittent le secteur judiciaire pour le secteur privé. Néanmoins, elle encourage les autorités à aborder cette question, par exemple dans le cadre de l'actualisation en cours du Code d'éthique des juges, et à introduire des règles/lignes directrices claires pour les cas – même rares – où des juges passent dans le secteur privé.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

150. Le Code d'éthique des juges contient une disposition sur les contacts des juges avec les tiers, qui déclare simplement qu'un juge doit « promouvoir des relations adéquates » avec toutes les parties et veiller à assurer la présence des deux parties à une affaire lorsqu'il les rencontre en dehors du tribunal. Il n'existe pas de règles spéciales de communication en dehors des procédures formelles qui régissent la conduite des juges à l'égard des tiers. L'EEG considère qu'il serait utile de fournir des directives plus précises à ce sujet dans le nouveau Code d'éthique des juges.

151. S'agissant des informations confidentielles, la loi sur les tribunaux (articles 94 et 95) stipule que les juges professionnels et non professionnels doivent s'abstenir de toute divulgation non autorisée d'informations classées en respectant le degré de protection adéquat défini dans la législation. Le président du tribunal peut lever les obligations auxquelles est soumis un juge à cet égard, conformément à la loi. La divulgation non autorisée d'informations classées par un juge est considérée comme une faute professionnelle dans l'exercice de fonctions judiciaires et constitue un motif de renvoi (article 75).

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

152. Aux termes de la LPC, les juges sont tenus de soumettre une déclaration de patrimoine à la CNPC dans les 30 jours qui suivent leur entrée en fonction et dans les 30 jours suivant la cessation de leurs fonctions. Ils doivent aussi informer la CNPC de toute modification de leur patrimoine. Aux termes de la LPCI, ils doivent aussi soumettre à la CNPC une déclaration de conflit d'intérêts dans le même délai. Les éléments de ce système ont été décrits plus haut dans la section sur les parlementaires (voir paragraphes 61 à 64).

153. Pendant la visite sur place, les juges ont exprimé les mêmes doutes que les parlementaires quant à l'interprétation de la notion de « membre de la famille » et de celle de « biens meubles de grande valeur ». En particulier, certains juges ont déclaré à l'EEG qu'ils interprétaient cette dernière notion par référence à l'article 122(34) du Code pénal, c'est-à-dire au moins cinq fois le montant du salaire moyen, plutôt que par référence aux dispositions de la LPC. Des précisions sur ces deux notions devraient donc aussi être diffusées parmi les juges, conformément à la recommandation contenue au paragraphe 248.

Contrôle

154. Les éléments du système de contrôle des déclarations de patrimoine et des déclarations de conflits d'intérêts par la CNPC, décrits plus haut en relation avec les parlementaires, s'appliquent de la même façon aux juges (voir paragraphes 65 à 70). L'EEG a été informée que, d'une manière générale, les juges respectent effectivement leurs obligations de déclaration. D'après un communiqué de presse de la CNPC publié en juin 2013, le contrôle aléatoire du contenu des déclarations de patrimoine a révélé que

26 juges avaient fourni des informations incomplètes et n'avaient pas déclaré des modifications de leur patrimoine. La CNPC a ensuite transmis ces cas au Trésor public, afin que celui-ci vérifie les éventuelles augmentations inexpliquées de patrimoine. Les procédures sont terminées dans six cas ; les autres cas sont encore en cours d'analyse.

155. L'EEG rappelle les graves préoccupations exprimées plus haut sur l'efficacité du système de contrôle des déclarations de patrimoine soumises par les parlementaires, les juges et les procureurs (voir paragraphes 71 à 74) et attire l'attention à cet égard sur la recommandation figurant au paragraphe 249.

156. Le Conseil des Juges contrôle également le respect de leurs obligations par les juges au moyen du système d'évaluation décrit plus haut et des mesures de mise en œuvre (voir ci-dessous).

Mise en œuvre et immunités

Sanctions

157. Comme indiqué à propos des parlementaires, les juges peuvent être sanctionnés au titre de l'article 359 du Code pénal sur « Enrichissement illicite et dissimulation de biens » en cas de fourniture d'informations fausses ou incomplètes dans leurs déclarations de patrimoine. La fourniture par un agent public d'informations fausses ou incomplètes sur ses biens ou ceux des membres de sa famille, si la valeur de ces derniers excède de façon importante (50 fois le montant du salaire moyen) ses revenus légaux, est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende ; si la valeur des biens dissimulés excède beaucoup plus fortement les revenus légaux déclarés (250 fois le montant du salaire moyen), l'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de un à huit ans et d'une amende. Les biens concernés doivent aussi être confisqués.

158. Aux termes de la loi sur les tribunaux, la non-déclaration de patrimoine ou d'intérêts et la dissimulation de biens constituent aussi des infractions disciplinaires dont un juge peut être tenu responsable dans une procédure disciplinaire. Les autres infractions disciplinaires comprennent, entre autres, la violation des règles de traitement des affaires, un comportement indécent et indigne dans un lieu public, l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages en relation avec la fonction judiciaire, l'exercice d'une activité incompatible avec la fonction judiciaire et le non-suivi des activités de formation permanente obligatoires. Les mesures disciplinaires pouvant être prises en pareils cas sont les suivantes : un avertissement écrit, une réprimande publique ou une réduction de salaire d'un montant correspondant de 15% à 30% du salaire mensuel d'un juge pour une période de un à six mois.

159. Une faute professionnelle plus grave peut entraîner le renvoi d'un juge. La loi sur le Conseil des Juges prévoit à ce sujet deux séries de motifs et deux procédures parallèles, l'une pour « infraction disciplinaire grave » (article 74) et l'autre pour « exercice contraire au professionnalisme et à l'éthique de la fonction judiciaire » (article 75).

160. Les motifs suivants sont considérés comme des infractions disciplinaires graves :

- violation grave de la loi et de l'ordre public, de nature à nuire à la réputation d'un juge et d'un tribunal ;
- violation grave des droits des parties et d'autres participants à la procédure, de nature à nuire à la réputation d'un tribunal et de la fonction judiciaire ;
- violation des règles de non-discrimination, pour quelque motif que ce soit ;
- non-réalisation par un juge des objectifs attendus dans son travail pendant plus de huit mois sans motif fondé, telle qu'établie par le Conseil des Juges

sur la base du nombre d'affaires décidées au regard du nombre d'affaires à traiter par un juge tous les mois.

161. Les motifs suivants constituent un exercice contraire au professionnalisme et à l'éthique de la fonction judiciaire :

- manque d'efficacité et de diligence pendant une année civile, tel qu'établi par le Conseil des Juges lorsqu'un juge, de par sa faute, a excédé les délais légaux requis pour une action procédurale ou la préparation, l'adoption ou l'annonce de sa décision dans plus de cinq affaires, ou lorsque, au cours d'une année civile, plus de 20% de l'ensemble de ses décisions ont été annulées ou plus de 30% de l'ensemble de ses décisions ont été modifiées ;
- exercice non professionnel, inopportun ou inattentif de la fonction judiciaire et de la conduite du procès dans des affaires particulières ;
- conduite partielle de la procédure judiciaire, notamment au regard du droit des parties à l'égalité de traitement ;
- retards non justifiés légalement de la procédure judiciaire ;
- divulgation non autorisée d'informations classées ;
- publication d'informations et de données sur des affaires en instance de jugement ;
- violation délibérée des règles d'un procès équitable ;
- utilisation abusive de son poste ou abus de fonctions officielles ;
- violation de la réglementation ou autre violation de l'indépendance des juges au cours d'un procès ;
- violation grave des règles du Code d'éthique des juges, de nature à nuire à la réputation de la fonction judiciaire ; et
- si, à cause des actes d'un juge, un arrêt de violation du droit à un procès dans un délai raisonnable est rendu par la Cour suprême ou la Cour européenne des droits de l'homme.

162. Aux termes de l'article 79 de la loi sur les tribunaux, un président du tribunal peut être démis de ses fonctions de président pour les motifs supplémentaires suivants :

- utilisation abusive de son poste ou abus de fonctions officielles ;
- utilisation illégale de fonds non affectés du tribunal ;
- non-exercice ou exercice inopportun des responsabilités d'administration judiciaire ;
- exercice d'une influence sur l'indépendance des juges dans leur décision sur des affaires particulières ;
- perturbation grave des relations au sein du tribunal, de nature à influencer fortement sur son travail ;
- violation des règles de répartition des affaires ;
- non-mise en œuvre du programme de travail ;
- obtention d'une note négative dans une évaluation ; et
- non-déclaration au Conseil des Juges d'une infraction grave commise par un juge.

Procédures disciplinaires

163. Comme indiqué plus haut, la loi sur le Conseil des Juges prévoit deux procédures parallèles pour établir la responsabilité d'un juge en cas d'infraction disciplinaire ou d'exercice contraire au professionnalisme et à l'éthique de la fonction judiciaire. Les deux procédures sont initiées à la demande d'un membre du Conseil des Juges, du président du tribunal où le juge travaille, du président du tribunal d'instance supérieure ou de la session générale de la Cour suprême. Les deux procédures sont urgentes, confidentielles et conduites à huis clos. Le Conseil peut décider de conduire la procédure en séance publique sur demande du juge visé par elle.

164. Les deux procédures sont très semblables, la seule différence étant que la procédure pour exercice contraire au professionnalisme et à l'éthique de la fonction judiciaire est soumise à prescription si l'infraction en cause a été commise plus de cinq ans auparavant, sauf en cas d'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme ou de la Cour suprême pour violation du droit à un procès dans un délai raisonnable. La procédure pour infraction disciplinaire est soumise à prescription trois ans après la date où a été commise l'infraction.

165. Le Conseil des Juges crée parmi ses membres une commission disciplinaire ou une commission chargée d'établir un cas d'exercice contraire au professionnalisme et à l'éthique de la fonction judiciaire. Ces commissions se composent du président du Conseil des Juges et de quatre membres, et leur composition change dans chaque cas afin, selon les autorités, d'accroître l'objectivité des décisions. Dans les deux procédures, le juge à l'encontre duquel est initiée la procédure peut répondre par écrit ou oralement et recourir aux services d'un avocat pour le défendre.

166. La commission dispose de 30 jours pour préparer un rapport préliminaire incluant une proposition de décision sur le fond. Sur la base de ce rapport, le Conseil des Juges décide de poursuivre ou de suspendre la procédure. Si la procédure est maintenue, le juge accusé et la personne ayant initié la procédure sont convoqués à une audition devant la commission. Après cette audition, la commission prépare un autre rapport à l'attention du Conseil des Juges, en proposant d'interrompre la procédure si aucune violation n'est établie, de prendre une mesure disciplinaire ou de renvoyer le juge. Les mesures disciplinaires doivent être décidées à la majorité simple des membres du Conseil des Juges, tandis que le renvoi d'un juge doit être décidé à la majorité des deux tiers.

167. Le juge faisant l'objet d'une sanction disciplinaire ou d'une décision de renvoi peut faire appel de la décision du Conseil des Juges devant une instance d'appel créée au sein de la Cour suprême. Cette instance se compose de neuf membres, dont trois juges de la Cour suprême, quatre juges de cours d'appel et deux juges du tribunal auquel appartient le juge visé par la mesure de renvoi. Le président de la Cour suprême ne peut en faire partie. La décision finale est publiée sur le site internet du Conseil des Juges.

168. Au cours de son évaluation et de la visite sur place, l'EEG a eu connaissance de graves critiques du système d'établissement des responsabilités d'un juge. Elle est préoccupée par plusieurs aspects de ce système, notamment la manière dont il est conçu dans la législation pertinente et sa mise en œuvre pratique. Comme le montre clairement la description ci-dessus, il existe de nombreux motifs de renvoi d'un juge, soit pour infraction disciplinaire grave, soit pour exercice contraire au professionnalisme et à l'éthique de la fonction judiciaire. Plusieurs de ces motifs sont formulés de manière très vague. Il est par exemple difficile de savoir quelle est la différence entre une « violation grave des droits des parties » pouvant conduire à une procédure d'infraction disciplinaire grave et une « conduite partielle de la procédure judiciaire, notamment au regard du droit des parties à l'égalité de traitement », qui constitue l'un des motifs d'établissement d'exercice contraire au professionnalisme de la fonction judiciaire pouvant entraîner le renvoi d'un juge. L'EEG est aussi préoccupée par le manque de proportionnalité des mesures disciplinaires applicables aux juges, à la fois sur le papier et en pratique. L'absence de progressivité des sanctions disponibles au titre de la loi sur les tribunaux et de la loi sur le Conseil des Juges est manifeste, puisque toute infraction considérée comme grave, y compris la non-réalisation des résultats attendus en ce qui concerne le nombre d'affaires traitées, entraîne l'ouverture d'une procédure de renvoi. Toutefois, bien que la loi contienne de nombreux motifs de renvoi, l'EEG a remarqué que l'un d'entre eux est invoqué le plus fréquemment en pratique, à savoir l'« exercice non professionnel, inopportun ou inattentif de la fonction judiciaire ». Des préoccupations se sont exprimées sur le manque de proportionnalité du Conseil des Juges dans les procédures disciplinaires visant des juges et sur les pressions politiques exercées pour

obtenir le renvoi de certains juges²⁵. L'EEG a été informée de cas dans lesquels des juges auraient été renvoyés suite au fait qu'une seule de leurs décisions aurait été jugée inappropriée, ce qui soulève de graves inquiétudes du point de vue de l'indépendance de la justice et de l'inamovibilité des juges. En outre, l'EEG souligne qu'aux termes des normes européennes et, en particulier, du paragraphe 70 de la Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, déjà mentionnée à propos de l'évaluation des juges, « les juges ne devraient pas avoir à rendre personnellement des comptes sur une décision au motif que celle-ci est infirmée ou modifiée à la suite de l'exercice d'une voie de recours ». Le renvoi suite à une décision de la Cour suprême ou de la Cour européenne des droits de l'homme concluant à une violation du droit à un procès dans un délai raisonnable est clairement contraire à ces normes. Dans ces conditions, **le GRECO recommande de : (i) définir clairement les mesures disciplinaires applicables aux juges et d'étendre la gamme des sanctions afin d'assurer une meilleure proportionnalité ; et, (ii) en tenant dûment compte du principe de l'indépendance judiciaire, de faire en sorte que le renvoi d'un juge ne soit possible que dans les cas de faute professionnelle les plus graves et de supprimer, en particulier, la possibilité de renvoyer un juge sur la seule base du fait que l'une de ses décisions est jugée en violation du droit à un procès dans un délai raisonnable.**

169. Une autre des inquiétudes de l'EEG réside dans le fait qu'il est possible pour un membre du Conseil des Juges d'entamer une procédure disciplinaire contre un juge, de faire partie de la commission chargée d'enquêter sur l'affaire et ensuite de décider d'une sanction disciplinaire avec les autres membres du Conseil des Juges. Cette absence de séparation entre l'autorité de déclenchement de la procédure et d'investigation d'une part et l'autorité décidant des sanctions d'autre part peut conduire à un manque d'impartialité et ne remplit pas toutes les garanties d'un procès équitable que les procédures disciplinaires à l'encontre des juges devraient offrir, comme le rappelle le paragraphe 69 de la Recommandation Rec(2010)12. En outre, l'existence de deux procédures parallèles, mais largement similaires, pouvant conduire au renvoi d'un juge paraît à l'EEG inutile et manifestement susceptible de créer une incertitude légale. Par conséquent, **le GRECO recommande que les procédures disciplinaires s'appliquant aux juges soient revues afin que (i) les violations soient soumises à une procédure unique et que (ii) l'autorité de déclenchement des poursuites et d'investigation soit séparée de l'autorité d'imposition des sanctions.**

Immunités

170. Les juges jouissent de l'immunité dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires (article 100 de la Constitution et article 65 de la loi sur les tribunaux). Un juge ne peut être tenu pénalement responsable pour un avis exprimé au tribunal ou une décision judiciaire. Un juge ne peut être détenu sans l'approbation du Conseil des Juges, sauf s'il est coupable d'une infraction passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans. La décision de retrait de l'immunité d'un juge est prise par le Conseil des Juges à la majorité des deux tiers de ses membres, suite à une procédure d'urgence. Le Conseil des Juges se prononce aussi sur les demandes de mise en détention provisoire d'un juge. S'il se prononce contre, le juge concerné doit être libéré immédiatement. Le Conseil des Juges peut aussi décider d'invoquer l'immunité d'un juge même lorsque celui-ci n'en fait pas la demande, s'il considère que cela est nécessaire pour l'exécution de fonctions judiciaires.

²⁵ Voir http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf, p. 39 et http://www.transparency.org.mk/en/images/stories/eu_anti-corruption_requirements.pdf, p. 19.

171. En cas de motifs de soupçonner qu'un juge a commis un acte criminel pour lequel il est poursuivi dans le cadre de ses fonctions officielles, la procédure pénale s'applique comme pour toute autre personne.

Statistiques

- Déclarations d'intérêts

172. En 2010, la CNPC a déposé dix demandes de procédures correctionnelles devant les tribunaux compétents à l'encontre de juges n'ayant pas soumis une déclaration de conflit d'intérêts. Sept procédures ont été menées à terme, dont deux ont abouti à une amende de 150 EUR et deux à un avertissement ; dans trois autres, aucune sanction n'a été prononcée. Les trois dernières procédures sont encore en cours.

173. En vertu de sa nouvelle obligation de vérification des déclarations d'intérêts de la part des agents publics, la CNPC a préparé un planning de révision stipulant une vérification de toutes les déclarations d'intérêts des juges en 2013. Les vérifications des trois premiers trimestres ont été achevées fin septembre 2013 ; et la CNPC a lancé 20 demandes de procédures correctionnelles. Sept procédures ont été conclues et les autres sont encore en cours.

- Déclarations de patrimoine

174. Depuis 2004, la CNPC a déposé des demandes de procédures correctionnelles à l'encontre de 44 juges n'ayant pas soumis de déclaration de patrimoine. 37 de ces procédures ont été menées à terme. Des amendes ont été appliquées dans 13 cas et un avertissement a été émis dans 7 cas. Elle a également soumis au Trésor public 42 demandes de vérification des biens d'un juge ; la vérification a été achevée dans 19 cas. Dans trois cas, il a été décidé d'appliquer la taxe des impôts sur les revenus concernant les revenus non expliqués.

175. Pendant la période 2010-2012, la CNPC a soumis les demandes suivantes :

- 16 demandes d'ouverture d'une procédure correctionnelle contre des juges n'ayant pas soumis de déclaration de patrimoine. Le tribunal compétent s'est prononcé dans 15 de ces cas : sept ont abouti à une amende de 100 à 300 EUR, quatre à un avertissement et, dans quatre autres, aucune sanction n'a été prononcée ; et
- 30 demandes de vérification par le Trésor public de la situation du patrimoine de juges. Le Trésor public a achevé cinq procédures et, dans l'une d'elle, un juge a été taxé à hauteur de 70% de la valeur de ses actifs non déclarés, pour un montant de 551 334 MKD.

- Procédures pour exercice contraire au professionnalisme et à l'éthique de la fonction judiciaire

176. En 2011, le Conseil des Juges s'est prononcé dans 11 procédures pour exercice contraire au professionnalisme et à l'éthique de la fonction judiciaire et a décidé le renvoi de huit juges et la cessation de la procédure dans deux cas. Une procédure est encore en cours. L'instance d'appel de la Cour suprême a confirmé six de ces décisions de renvoi ; l'appel est en instance dans deux cas. En 2012, deux procédures ont été initiées pour exercice contraire au professionnalisme et à l'éthique de la fonction judiciaire.

- Procédures disciplinaires

177. En 2011, une procédure disciplinaire a été initiée par un membre du Conseil des Juges à l'encontre d'un juge ayant refusé à deux reprises de s'occuper d'une affaire qui lui avait été attribuée. Une mesure disciplinaire a été prononcée à l'encontre de ce juge.

178. Entre janvier et la fin septembre 2012, quatre juges ont été renvoyés après que leur appel ait été rejeté par l'instance d'appel de la Cour suprême. En outre, un juge a été renvoyé après avoir été condamné à une peine d'emprisonnement ferme d'au moins six mois.

Formation et sensibilisation

179. L'École de la magistrature est une institution indépendante qui, comme indiqué plus haut, est chargée d'organiser la sélection des futurs juges et procureurs au moyen d'examens d'entrée et d'examens d'accès à la magistrature et au ministère public, et aussi de formations initiales permanentes, obligatoires ou volontaires, pour les juges et les procureurs. D'après la loi, 2,5% du budget du système judiciaire est affecté à l'École de la magistrature à ces fins et les fonds affectés au financement du système judiciaire ne peuvent être diminués en cas de rééquilibrage du budget national.

180. Depuis sa création (2007-2012), l'École de la magistrature a organisé en tout 88 sessions de formation dans le domaine de la lutte contre la corruption, des conflits d'intérêts et de l'éthique des juges et des procureurs, avec en tout 2 016 participants, parmi lesquels 943 juges et 508 procureurs. Les autres participants comprenaient des juristes des tribunaux et du ministère public et des représentants d'autres institutions.

181. Parmi les thèmes couverts en 2012, par exemple, on peut citer « Mesures contre la corruption », en coopération avec l'ambassade britannique, « Lutte contre les pots-de-vin et la corruption », en coopération avec la CNPC, « Conflit d'intérêts (recommandations) du GRECO », également en coopération avec la CNPC, et « Ethique – Règles nationales et internationales et documents internationaux pour un système judiciaire indépendant ». Ces thèmes ont aussi été abordés au cours des sessions de formation initiale et obligatoire pour les nouveaux juges et procureurs. Les formateurs de ces sessions comprenaient non seulement des juges et des procureurs, mais aussi des représentants d'autres institutions pertinentes comme la CNPC, le Trésor public et le ministère de l'Intérieur. Le programme des formations pour 2013 comprend dix activités de formation sur la corruption, les conflits d'intérêts et les questions d'intégrité. Les autorités ont aussi indiqué que deux sessions de formation sur l'éthique et les conflits d'intérêts seront organisées en 2013 à l'intention des juges non professionnels siégeant dans les chambres civiles et pénales de tribunaux. Les activités de formation de juges non professionnels seront poursuivies en 2014.

182. L'EEG est d'avis que l'École de la magistrature, grâce à son important travail de sélection et de formation des juges et procureurs, constitue l'un des atouts du système judiciaire de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Elle l'encourage à poursuivre sa tâche importante de sensibilisation des membres de la magistrature, en particulier sur les questions d'intégrité abordées dans la présente évaluation, et souligne la nécessité de lui allouer des ressources suffisantes à cette fin.

V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

183. L'organisation du ministère public en « ex-République yougoslave de Macédoine » reflète celle des tribunaux. Elle est régie par les articles 11 à 16 de la loi sur le ministère public (ci-après « la LMP »), aux termes de laquelle :

- le Bureau du procureur de la République de Macédoine, dirigé par le Procureur général, est compétent pour l'ensemble du territoire du pays et intervient devant la Cour suprême au sujet des voies de recours légaux extraordinaires ;
- quatre parquets supérieurs sont compétents en deuxième instance devant les cours d'appel de Skopje, Bitola, Štip et Gostivar ;
- un parquet ordinaire chargé de poursuivre la criminalité organisée et la corruption est compétent en première instance devant la division de la criminalité organisée et de la corruption du Tribunal ordinaire Skopje 1. Ce parquet se compose de procureurs spécialisés ;
- les parquets ordinaires ont une compétence régionale en première instance et sont établis près d'un ou de plusieurs tribunaux ordinaires. Il existe 22 parquets ordinaires, dont dix sont dotés de compétence étendue – poursuite des actes criminels passibles d'une peine d'emprisonnement de plus de cinq ans – et douze parquets ordinaires.

184. Les parquets ordinaires ayant un grand nombre d'affaires à traiter peuvent créer des départements spécialisés. Par exemple, le parquet ordinaire de Skopje dispose de cinq départements : criminalité économique et infractions fiscales, cybercriminalité, crimes violents, infractions sur les biens et mineurs. Chaque parquet ordinaire doté de compétences étendues dispose d'un service spécialisé pour les mineurs.

185. Le ministère public est un organe unique autonome de l'Etat (article 106 de la Constitution). Il fait partie du système judiciaire. Son indépendance institutionnelle et son autonomie fonctionnelle sont garanties par la Constitution et la législation. Aux termes de l'article 6, paragraphe 1, de la LMP, le ministère public repose sur les principes de hiérarchie et de subordination, mais le respect de ces principes ne doit pas mettre en danger l'indépendance des procureurs dans l'exercice de leurs fonctions.

186. Le Procureur général et les procureurs de seconde instance peuvent donner des instructions générales par écrit, qui ont un caractère obligatoire. Ces instructions n'ont pas pour but de résoudre des affaires concrètes mais d'assurer la mise en œuvre de certaines mesures de protection des droits fondamentaux et des libertés des citoyens, la protection des intérêts de l'Etat et des droits d'autres sujets de droit, une détection et une poursuite plus efficaces des actes criminels et de leurs auteurs, ainsi que l'application uniforme de la loi. Nulle personne ni autorité ne peut donner instruction à un procureur d'engager ou d'interrompre des poursuites dans un cas particulier.

187. Une nouvelle loi de procédure pénale (Journal Officiel de la République de Macédoine, n° 150/2010) entrera en vigueur dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » en décembre 2013. Cette loi modifiera de façon importante les rôles respectifs de tous les participants à la procédure pénale et les relations entre eux. Parmi les principaux points de la réforme, on peut citer : l'extension de l'application du principe d'opportunité des poursuites pénales ; le développement des règlements à l'amiable et des procédures simplifiées ; l'imposition de la charge de la preuve aux parties et l'abolition du système d'instruction judiciaire ; l'attribution au procureur d'un rôle actif dirigeant dans la procédure de pré-enquête et d'enquête, avec un contrôle efficace de la police et l'amélioration de la coopération avec la police et d'autres organes d'application de la loi ; la mise en place d'une nouvelle structure opérationnelle et de gestion du ministère public.

188. Cette loi prévoit en particulier la possibilité pour un procureur d'une instance supérieure de confirmer ou d'annuler les décisions des procureurs d'une instance inférieure dans les cas suivants :

- lorsqu'un procureur décide de ne pas engager de poursuites pénales, la victime de l'acte déclaré peut saisir le procureur de l'instance supérieure, qui peut confirmer la décision du premier procureur ou accepter le recours et donner ordre au premier procureur d'engager des poursuites pénales (article 288 de la loi de procédure pénale) ;
- lorsqu'un procureur décide d'interrompre la procédure d'enquête, la victime peut contester cette décision devant le procureur de l'instance supérieure, qui peut décider de confirmer l'interruption de la procédure d'enquête ou accepter le recours et donner ordre au premier procureur de poursuivre la procédure d'enquête (article 304 de la loi de procédure pénale).

Conseil des procureurs

189. Le Conseil des procureurs est un organe indépendant chargé de garantir l'indépendance des procureurs dans l'exécution de leurs fonctions. Il a été créé en 2007 par la loi sur le Conseil des procureurs (Journal Officiel de la République de Macédoine, n° 150/2007).

190. Le Conseil se compose de onze membres, dont :

- le Procureur général, qui est membre d'office²⁶ ;
- un membre élu par les procureurs des parquets ordinaires dans leurs rangs ;
- quatre procureurs élus par les parquets supérieurs des districts de Bitola, Gostivar, Skopje et Štip ;
- un procureur appartenant à une communauté non majoritaire de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » élu dans leurs rangs par l'ensemble des procureurs ; et
- quatre personnes élues par le parlement parmi les professeurs de droit des universités, les avocats et d'autres juristes réputés, dont deux doivent appartenir à une communauté non majoritaire de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

191. Les membres du Conseil des procureurs sont élus pour quatre ans renouvelables par élection. Le Conseil dispose d'un président élu par les membres du Conseil à bulletins secrets à la majorité des voix. Son mandat est de deux ans, non renouvelables. Le Conseil élit aussi un vice-président, qui remplace le président en son absence.

192. Le Conseil des procureurs est doté de compétences similaires à celles du Conseil des Juges en ce qui concerne la nomination et la carrière des procureurs : il est chargé de la nomination et du renvoi des procureurs, de la surveillance et de l'évaluation de leur travail, des mesures et procédures disciplinaires et du retrait de l'immunité des procureurs.

193. L'EEG a été informée que, pour remplir les tâches dont il est chargé, le Conseil des procureurs dispose actuellement d'un personnel de quatre agents publics. Son organigramme prévoit sept postes supplémentaires, qui sont vacants par manque de ressources budgétaires. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont critiqué le manque de ressources humaines et financières du Conseil des procureurs et l'impact négatif que cela a sur l'efficacité de cet organe et le ministère public en général. L'EEG souligne que le Conseil des procureurs doit être doté de ressources adéquates pour pouvoir remplir comme il faut ses fonctions.

²⁶ Le ministre de la Justice était auparavant membre d'office également, mais son siège au sein du Conseil des procureurs a été supprimé par les amendements à la LMP adoptés en 2011.

Recrutement, carrière et conditions de service

194. Le Procureur général est nommé par le parlement, sur proposition du gouvernement et sur la base d'un avis obtenu précédemment du Conseil des procureurs, pour un mandat de six ans, avec droit de réélection. Si le Conseil donne un avis négatif sur un candidat, le gouvernement doit en proposer un autre.

195. Les procureurs sont élus par le Conseil des procureurs sans limite de mandat jusqu'à l'âge de la retraite ou une autre motif de cessation de fonctions tel qu'une demande de démission, l'incapacité ou la condamnation pour une infraction pénale à une peine d'emprisonnement ferme d'au moins six mois (article 58 de LMP). Un procureur peut aussi être démis de ses fonctions à l'issue d'une procédure disciplinaire (voir plus bas). Les chefs des parquets sont élus par le Conseil des procureurs pour un mandat de quatre ans renouvelable.

196. Les conditions et critères d'élection des procureurs sont définis dans la LMP (articles 43 à 46). Les candidats à tous les postes de procureur doivent remplir les mêmes critères généraux, à savoir la maîtrise active du macédonien, des capacités physiques, un diplôme universitaire en droit de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ou un diplôme étranger équivalent, l'obtention de l'examen du barreau et une formation achevée à l'Ecole de la magistrature. Comme pour les juges, le processus de sélection des procureurs n'est pas le même en début de carrière et lors des promotions ultérieures.

Sélection des procureurs des parquets ordinaires

197. Le processus de sélection en début de carrière est identique à celui des juges (voir paragraphes 106 à 110). Depuis 2013, les procureurs des parquets ordinaires doivent être recrutés uniquement parmi les diplômés de l'Ecole de la magistrature. Auparavant, un système transitionnel était en place : la moitié des candidats étaient sélectionnés parmi les diplômés de l'Ecole de la magistrature et l'autre moitié parmi d'autres catégories de juristes.

198. Le nombre de postes à pourvoir est fixé par le Conseil des procureurs en coopération avec l'Ecole de la magistrature, en prenant en compte le nombre de postes vacants et les besoins prévus de futurs diplômés de l'Ecole de la magistrature. Aux termes des articles 36 à 42 de la loi sur le Conseil des procureurs, le Conseil annonce un poste dès que celui-ci est vacant ou que le besoin d'un nouveau poste est établi. L'appel à candidats est publié au Journal Officiel de la République de Macédoine et dans au moins deux quotidiens, dont un dans une langue autre que le macédonien parlée par au moins 20% des citoyens de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Les candidats disposent de 15 jours après la publication d'un poste vacant pour déposer leur candidature.

199. Dans le système transitionnel appliqué jusqu'ici, le Conseil des procureurs conduit les entretiens avec les candidats, puis élit les procureurs à la majorité simple au cours d'une session où les deux tiers au moins des membres du Conseil doivent être présents. Dans le nouveau système, le Conseil sera obligé de respecter l'ordre de la liste de classement final des diplômés de l'Ecole de la magistrature.

200. L'EEG rappelle que, depuis 2006, 80 diplômés ont achevé leur formation à l'Ecole de la magistrature, parmi lesquels, au moment de la visite sur place, seuls 61 avaient été nommés juges ou procureurs. Elle a été informée que d'autres nominations ont eu lieu après la visite et qu'au total quatorze diplômés de l'Ecole ont été nommés procureurs au sein de parquets ordinaires en 2013. Par conséquent, l'EEG est satisfaite quant au fait que les règles et critères légaux de nomination des procureurs de parquets ordinaires semblent être appliquées en pratique.

Promotion

201. Comme les juges, les candidats à une promotion au sein du ministère public n'ont pas besoin d'être diplômés de l'École de la magistrature. Outre les critères généraux d'entrée dans le ministère public exposés ci-dessus, ils doivent remplir certaines conditions spécifiques concernant en particulier leur expérience de travail. Ces conditions ont été renforcées en janvier 2012. Les candidats aux fonctions de procureur général doivent avoir dix ans d'expérience de travail et trois à huit ans sont requis pour les autres procureurs selon les fonctions postulées. Les postes vacants sont rendus publics par le Conseil des procureurs de la même façon que pour les procureurs des parquets ordinaires.

202. Les candidats présentant les meilleures qualités professionnelles et la meilleure réputation sont ensuite sélectionnés par le Conseil des procureurs sur la base d'un entretien, de leurs évaluations de travail antérieures et, s'ils ne travaillent pas encore pour le ministère public, d'un avis de l'organe pour lequel ils travaillent. Les critères à prendre en compte par le Conseil des procureurs comprennent notamment : l'éducation des candidats, leur attitude et leur diligence au travail et leur aptitude à résoudre les questions juridiques et à maintenir leur réputation et celle du parquet (article 45 de la LMP). Le Conseil élit ensuite l'un des candidats à la majorité simple pendant une session où les deux tiers de ses membres sont présents. L'EEG n'a pas recueilli d'allégations de népotisme ou d'influence indue dans la promotion des procureurs. Elle est aussi consciente du fait qu'un nouveau système d'évaluation des procureurs va être introduit, ce qui aura inévitablement des incidences sur leur promotion. Ce système et l'avis de l'EEG à ce sujet sont présentés ci-dessous.

Evaluation des performances des procureurs

203. Chaque procureur doit déclarer au parquet supérieur, tous les mois, le nombre d'affaires qu'il a traitées, en indiquant les décisions qu'il a prises. Ses performances doivent être évaluées tous les deux ans par un procureur du parquet de l'instance supérieure, conformément au règlement adopté par le Conseil des procureurs en 2008. L'évaluation du travail des procureurs des parquets est donc effectuée par des procureurs d'échelon supérieur. Le travail de ces derniers, ainsi que celui des procureurs du parquet ordinaire chargé de la lutte contre la criminalité organisée et la corruption, sont évalués par le Procureur général. Le chef du parquet doit également évaluer le travail des procureurs de son bureau. Lui-même est responsable devant le Parlement.

204. L'évaluation est effectuée sur la base d'un examen direct des affaires traitées par un procureur et d'un entretien. Les aspects suivants sont abordés au cours de l'entretien : nombre d'inculpations, d'affaires et de requêtes ; nombre d'inculpations et d'affaires pénales traitées dans les délais légaux ; nombre d'inculpations et d'affaires pénales non résolues et raisons correspondantes ; qualité des décisions ; respect des formulations légales ; capacités d'expression écrite et d'explication claire et précise des décisions. L'éthique du procureur, sa réputation et sa dignité, son aptitude à la communication, ses capacités d'organisation et ses efforts en matière d'éducation permanente et de perfectionnement professionnel sont également pris en compte.

205. L'évaluation aboutit à une note positive ou négative. La note positive est exprimée sous la forme suivante : travail satisfaisant, bon, très bon ou excellent. Les résultats de l'évaluation sont communiqués au Conseil des procureurs et au procureur concerné. Si le procureur n'est pas satisfait de la note reçue, il peut soumettre au Conseil des procureurs une demande écrite de répétition de la procédure de notation. Si le Conseil accepte cette demande, il donne ordre au procureur évaluateur de répéter l'évaluation en lui donnant des instructions concrètes. La deuxième note est définitive.

206. Un nouveau système d'évaluation entrera bientôt en vigueur, conformément au nouveau règlement adopté par le Conseil des procureurs. Les changements seront notamment les suivants : (1) l'évaluation de chaque procureur aura lieu sur une base annuelle et sera effectuée par le chef de parquet, et non par un procureur d'une instance supérieure ; (2) les résultats de l'évaluation seront expressément liés à la promotion; (3) les critères resteront globalement les mêmes qu'auparavant mais seront convertis en un système de points semblable à celui appliqué pour les juges ; (4) un entretien d'évaluation n'aura pas lieu dans tous les cas mais seulement si nécessaire ; (5) le procureur pourra faire deux fois objection aux résultats de son évaluation devant le Conseil des procureurs : la première objection pourra conduire à une réévaluation par le même évaluateur, sur la base d'instructions concrètes fournies par le Conseil ; en cas de deuxième objection, le Conseil procédera lui-même à l'évaluation du procureur, et le résultat de cette évaluation sera définitif.

207. L'EEG est d'avis que le nouveau système d'évaluation offre sur le papier des garanties adéquates pour une évaluation objective et équitable des performances de travail des procureurs. Il comprend, il est vrai, des critères de type quantitatif, notamment des éléments visant à mesurer la productivité des procureurs, mais il semble que ces critères n'auront pas un poids disproportionné dans l'ensemble de la notation. Des éléments de type qualitatif comme la rédaction des décisions judiciaires, l'application correcte de la loi, l'impartialité ou le comportement du procureur et son engagement en matière de respect des normes éthiques seront également pris en compte dans la notation. L'EEG note aussi que, dans le règlement adopté par le Conseil des procureurs, une gamme de points est prévue au regard de certains critères, ce qui semble indiquer qu'il sera possible d'affiner l'évaluation en fonction des cas individuels. L'EEG souligne à cet égard que les entretiens devraient demeurer partie intégrante du processus d'évaluation, car ils offrent la possibilité d'établir entre les procureurs et leurs supérieurs un dialogue au sujet de leurs attentes respectives. Ce point est d'autant plus pertinent qu'à l'avenir, les évaluations seront effectuées par le chef de parquet, ce qui constitue une évolution positive. L'introduction de la possibilité de contester une deuxième fois à la notation est également positive. La question de savoir si ces garanties aux fins d'une évaluation équitable sont effectivement présentes en pratique dépendra évidemment de la manière dont le nouveau système sera appliqué.

Transfert des procureurs

208. De même que pour les juges, le transfert d'un procureur est prévu uniquement dans certains cas exceptionnels (article 17, paragraphe 2, et article 19 de la LMP), dans le cadre d'une réorganisation des parquets ou si un procureur se trouve dans l'incapacité de remplir ses fonctions pour certaines raisons, par exemple l'augmentation de sa charge de travail. Dans ce dernier cas, le Conseil des procureurs lance, sur proposition du Procureur général, un appel public à candidature en vue du transfert temporaire à un autre parquet pour une période de six mois. Si aucune candidature n'est déposée, le Conseil des procureurs décide, toujours sur proposition du Procureur général, le transfert d'un procureur, avec son accord, pour une période de six mois renouvelable.

Salaires et avantages

209. Les salaires et autres avantages des procureurs sont régis par la loi sur la rémunération des procureurs. Les procureurs sont répartis en cinq catégories salariales. Le montant de leur salaire dépend notamment de la division où ils travaillent et du type d'affaires dont ils s'occupent, des obligations internes du parquet, de leurs titres et spécialisations universitaires et professionnels et des résultats obtenus dans l'exercice de leurs fonctions (article 52, paragraphe 1, de la LMP). Le montant du salaire annuel brut d'un procureur en début de carrière (procureur de parquet ordinaire) est de 868 000 MKD (environ 14 114 EUR), prime d'ancienneté non comprise. Le montant du

salaires annuels bruts du Procureur général est de 1 142 232 MKD (environ 18 566 EUR), prime d'ancienneté non comprise.

210. Les procureurs ont droit aux mêmes types d'indemnités supplémentaires que les juges, notamment des indemnités de déplacement, de frais quotidiens en cas de voyages professionnels, de transport entre leur domicile et leur lieu de travail, de restauration, etc.

Gestion des affaires et procédure

211. Les chefs de parquet sont responsables de la gestion du travail de l'organe qu'ils dirigent. Ils adoptent au début de chaque année civile un programme de travail annuel, qui est approuvé par le Conseil des procureurs (article 18, paragraphe 1, de la LMP).

212. Les affaires sont actuellement réparties entre les procureurs sur la base d'un système mixte reposant sur l'attribution aléatoire de 80% environ de toutes les affaires et l'attribution sur décision du chef de parquet des 20% restants, qui correspondent aux affaires plus complexes et sont confiées aux procureurs les plus compétents et les plus expérimentés du parquet.

213. Un système automatisé de gestion des affaires, semblable au système ACCMIS utilisé par les juges (voir paragraphe 129) et lié à ce système, devrait être mis en place à partir de décembre 2013. Cependant, l'EEG a appris sur place qu'en raison de contraintes budgétaires, l'introduction de ce système se trouve retardée. Le budget actuel du ministère public est insuffisant pour couvrir la modernisation de l'infrastructure de TI nécessaire à l'installation du nouveau système en liaison avec le système ACCMIS²⁷. Certains procureurs rencontrés sur place ont aussi exprimé des doutes sur la pertinence d'un système complètement aléatoire de répartition des affaires dans le cas des affaires plus complexes.

214. L'EEG considère que les méthodes aléatoires de répartition des affaires sont préférables, mais qu'un certain degré de spécialisation est parfois nécessaire pour assurer la gestion la plus efficace des affaires. Ce juste équilibre devrait être atteint grâce au nouveau système automatisé de gestion des affaires, qui permettra l'objectivité dans l'attribution des affaires, en évitant toute apparence d'arbitraire. L'EEG note, cependant, que le déploiement de ce nouveau système dépend de l'allocation des ressources budgétaires nécessaires. Il rappelle à cet égard la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, dont le paragraphe 4 stipule que « les États doivent prendre toutes mesures utiles pour permettre aux membres du ministère public d'accomplir leurs devoirs et responsabilités professionnelles dans des conditions de statut, d'organisation et avec les moyens, notamment budgétaires, appropriés ».

Principes éthiques et règles déontologiques

215. Le Code d'éthique des procureurs a été adopté le 15 novembre 2004 par l'Association des procureurs. Ce Code régit le travail des procureurs afin d'assurer le respect des normes et principes d'impartialité, d'honnêteté, d'indépendance, de confidentialité, de responsabilité et d'intégrité. Tout comme le Code d'éthique des juges, le Code d'éthique des procureurs est en cours d'actualisation, afin d'y inclure de nouvelles dispositions anticorruption, notamment au sujet des conflits d'intérêts, des activités accessoires et non rémunérées et des cadeaux. Les dispositions du Code sont conçues dans un but de sensibilisation, mais elles pourront aussi servir de base à

²⁷ Voir http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf, p. 41.

d'éventuelles procédures disciplinaires. L'EEG approuve la volonté des membres de l'Association des procureurs d'actualiser le Code à la lumière des normes et bonnes pratiques récentes. Elle note cependant que le Code d'éthique actuel ne s'applique directement qu'aux membres de l'Association des procureurs. Il sera donc nécessaire d'étendre le champ du futur code d'éthique afin qu'il couvre tous les procureurs. L'EEG souligne en outre que, pour être pleinement utile, un tel Code doit être conçu comme un document « vivant » et être mis à jour lorsque cela est nécessaire. Il serait également utile de joindre en complément aux principes éthiques des explications, des interprétations et/ou des exemples, ce qui n'est pas le cas à présent. Au vu de ces éléments, **le GRECO recommande qu'un ensemble de normes ou code de conduite professionnelle clair, assorti de remarques explicatives et/ou d'exemples pratiques, soit établi de manière à s'appliquer à l'ensemble des procureurs.**

Conflits d'intérêts

216. Le cadre légal pour la prévention et la résolution des conflits d'intérêts des procureurs découle des dispositions pertinentes de : (1) la loi de procédure pénale, qui contient des règles sur la récusation et le retrait dans des cas particuliers ; (2) la loi sur le ministère public, en ce qui concerne les incompatibilités et les activités accessoires ; (3) la loi sur la prévention des conflits d'intérêts et la loi sur la prévention de la corruption, les procureurs étant considérés comme des agents publics aux fins de ces lois ; et (4) le Code d'éthique des procureurs, qui contiendra à l'avenir des dispositions actualisées sur les conflits d'intérêts.

217. Comme indiqué à propos des parlementaires, un conflit d'intérêts est défini comme « *un conflit entre, d'une part, les pouvoirs et obligations d'une personne exerçant des fonctions publiques et, d'autre part, ses intérêts privés, lorsque ces intérêts ont ou pourraient avoir des incidences sur l'exécution de ses pouvoirs et obligations publics* » (article 3, paragraphe 1, de la LPCI). La loi décrit plusieurs types spécifiques de conflits d'intérêts et fait obligation aux juges, lorsqu'un conflit possible apparaît, de demander l'avis de la CNPC et de cesser l'activité à l'origine de ce conflit d'intérêts. Les procureurs doivent aussi soumettre à la CNPC une déclaration « indiquant l'existence ou la non-existence d'un conflit d'intérêts » au début et à la fin de leur mandat et informer la CNPC de toute modification de leurs intérêts. Pour plus de précisions au sujet des dispositions de la LPCI et de la LPC et pour l'évaluation de ces dispositions par l'EEG, voir plus haut les paragraphes 36 à 45.

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

218. Comme celle de juge, la fonction de procureur est incompatible avec l'appartenance à un parti politique et d'autres fonctions et professions publiques, telles que définies dans la législation (article 107 de la constitution).

219. Les incompatibilités et activités accessoires sont en outre régies par l'article 52 de la LMP. La fonction de procureur est incompatible avec la fonction de parlementaire, de conseiller municipal, de membre du conseil de la ville de Skopje, et d'autres fonctions au sein des organes de l'Etat. Un procureur ne peut occuper aucune autre fonction ou profession publique, à l'exception des fonctions définies dans la loi qui ne sont pas contraires à l'exercice de fonctions judiciaires. Un procureur ne peut être membre du conseil de gestion ou de surveillance d'une société ou de toute autre entité légale créée dans un but lucratif. Les seules activités accessoires autorisées sont les activités d'enseignement à l'Ecole de la magistrature ou dans un établissement d'enseignement supérieur et la participation à certains projets de recherche, sous réserve de l'approbation du Conseil des Juges. D'après les informations recueillies par l'EEG, ces règles sont bien respectées en pratique.

Récusation et retrait

220. Un procureur peut demander à se retirer d'une affaire, conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la LMP et à l'article 41 de la nouvelle loi de procédure pénale. Le dernier article stipule que les dispositions de cette loi concernant la récusation des juges professionnels et non professionnels s'appliquent *mutatis mutandis* aux procureurs. La récusation peut donc avoir lieu sur la demande du procureur ou sur celle des parties, pour des raisons telles que : l'existence d'un lien de parenté, de quelque degré que ce soit, avec un accusé, un plaignant, un avocat ou plénipotentiaire ; la participation antérieure à l'affaire à un échelon inférieur en tant que procureur ou dans d'autres fonctions ; et le fait d'être affecté personnellement dans ses droits par l'acte criminel en cause. Outre ces raisons, un procureur peut être exclu d'une affaire si son impartialité est mise en doute d'une manière ou d'une autre. La décision de récusation d'un procureur est prise par le chef du parquet auquel il appartient et, si la demande de récusation concerne un chef de parquet, par son supérieur immédiat.

221. Le Code d'éthique des procureurs contient aussi une disposition pertinente stipulant qu'un procureur « ne participe pas ou ne donne pas son avis dans une affaire si son conjoint ou ses parents directs ou collatéraux jusqu'à la quatrième génération y ont un intérêt financier ». L'EEG rappelle que ce Code est en cours d'actualisation.

Cadeaux

222. Les règles sur les cadeaux contenues dans la LPCI et la loi sur l'utilisation et le transfert des biens des organes de l'Etat, décrites plus haut en relation avec les parlementaires et les juges, s'appliquent de la même façon aux procureurs. Par conséquent, un procureur ne peut accepter de cadeaux. Un procureur à qui un cadeau est offert doit le refuser et établir l'identité de l'auteur du cadeau. Si le cadeau ne peut être retourné, il doit en informer sans délai l'autorité compétente, prendre note des témoins et d'autres éléments en sa possession et faire une déclaration à la CNPC dans un délai de 48 heures (article 15 de la LPCI). Selon l'article 3 de la LPCI, le terme de cadeau couvre : l'argent, les valeurs, les biens matériels, les droits et d'autres services. Par exception à ces règles, l'acceptation de cadeaux d'un pays, d'une institution ou d'un organe étranger, ou d'une organisation internationale, est autorisée à condition que leur valeur ne dépasse pas 200 EUR. Ces cadeaux ne peuvent prendre la forme d'argent ou de services (articles 77 et 78 de la loi sur l'utilisation et le transfert des biens des organes publics).

223. L'article 63 de la LMP interdit également aux procureurs d'accepter un cadeau, une promesse de cadeau ou d'autres services ou avantages en relation avec l'exercice de leurs fonctions. Cette interdiction s'étend au conjoint du procureur et aux parents vivant à son foyer. Enfin, le Code d'éthique des procureurs interdit aussi l'acceptation de cadeaux ou de dons de personnes cherchant à influencer leurs décisions.

224. L'EEG note, cependant, le manque de précision des dispositions légales pertinentes, déjà souligné à propos des parlementaires et des juges. Il n'existe pas de mécanisme obligeant les procureurs à déclarer les cadeaux, et il n'existe pas non plus d'informations sur la manière dont les règles sur les cadeaux sont appliquées en pratique. Les procureurs rencontrés sur place ont confirmé qu'aucun organe ne surveille l'application des règles relatives aux cadeaux, sauf en cas de plainte d'une partie alléguant qu'un procureur a agi de manière inadéquate. Le Code d'éthique des procureurs contient bien une disposition interdisant l'acceptation de cadeaux, mais l'EEG est d'avis qu'il serait utile de développer ces normes dans le cadre de la mise à jour actuelle du Code, afin d'attirer l'attention des procureurs sur les différents types de cadeaux et d'avantages qui peuvent être offerts, mais aussi sur le contexte dans lequel ces avantages peuvent être offerts. Par conséquent, **le GRECO recommande d'élaborer à l'intention des procureurs des règles et des directives sur**

l'acceptation de cadeaux, de l'hospitalité et d'autres avantages, et de surveiller de façon adéquate le respect de ces règles.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

225. Aucune restriction ne s'applique actuellement aux procureurs après la cessation de leurs fonctions et le Code d'éthique des procureurs ne fait pas mention de telles restrictions. L'EEG note que les articles 28 et 29 de la LPC font obligation aux agents publics d'informer la CNPC si, au terme de leurs fonctions, ils entreprennent certaines activités commerciales dans le domaine où ils travaillaient auparavant. Cependant, de même que pour les juges, l'applicabilité de ces dispositions aux procureurs n'a pas été mentionnée, et la loi ne prévoit aucune sanction en cas de non-respect de ces dispositions par les agents publics concernés.

226. Il semblerait qu'en pratique, on n'enregistre peu de cas de procureurs quittant leurs fonctions pour aller travailler dans le secteur privé. Néanmoins, certains des interlocuteurs de l'EEG ont indiqué que cette question pourrait être abordée dans le cadre de l'actualisation du Code d'éthique. L'EEG soutient fortement cette idée et l'introduction de règles/lignes directrices claires en cas de passage d'un procureur dans le secteur privé, afin de prendre en compte le risque éventuel de conflit d'intérêts ou d'utilisation d'informations internes lié aux relations antérieures au sein du ministère public.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

227. Aux termes de l'article 61 de la LMP, les procureurs doivent veiller à protéger la réputation de leur fonction. Les procureurs et d'autres employés du ministère public sont tenus de respecter la confidentialité de toute information obtenue des parties dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que toute donnée à caractère personnel. Le Procureur général et les chefs de parquet peuvent libérer un procureur ou un employé du ministère public de leurs obligations de confidentialité. Des règles spécifiques supplémentaires sont contenues dans la loi sur la base nationale de données de renseignement pénal, qui prévoit aussi des sanctions en cas d'utilisation non autorisée des données, notamment une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans. En cas de dommages subis par une personne du fait de l'utilisation non autorisée d'informations à caractère personnel contenues dans la base de données, l'autorité nationale responsable doit indemniser la personne concernée.

228. La LMP (article 71) stipule également que la divulgation non autorisée d'informations classées fait partie des actes contraires au professionnalisme et à l'éthique de la fonction de procureur et constitue un motif de renvoi d'un procureur. Enfin, le Code d'éthique contient une disposition pertinente faisant obligation aux procureurs de respecter la confidentialité des informations dont ils ont connaissance dans le cadre de leurs fonctions et leur interdisant d'utiliser ces informations dans un but personnel.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

229. Aux termes de la LPC, les procureurs, de même que les parlementaires et les juges, sont tenus de soumettre une déclaration de patrimoine à la CNPC dans les 30 jours suivant leur entrée en fonction, et aussi dans les 30 jours qui suivent la cessation de leurs fonctions. Ils doivent aussi informer la CNPC de tout changement de leur situation en matière de patrimoine. Aux termes de la LPCI, ils doivent également soumettre à la CNPC une déclaration de conflit d'intérêts dans les mêmes délais. Les éléments de ce système ont été décrits plus haut dans la section sur les parlementaires (voir paragraphes 61 à 64).

230. Les procureurs ont exprimé les mêmes doutes que les juges et les parlementaires à propos de l'interprétation de la notion de « membre de la famille » et de celle de « biens meubles de grande valeur ». C'est pourquoi il conviendrait de fournir aussi aux procureurs par écrit des précisions sur ces notions, conformément à la recommandation contenue au paragraphe 248.

Contrôle

231. Les éléments du système de contrôle des déclarations de patrimoine et des déclarations de conflits d'intérêts par la CNPC, décrits plus haut en relation avec les parlementaires, s'appliquent de la même façon aux procureurs (voir paragraphes 65 à 70). Comme les parlementaires et les juges, les procureurs respectent en général effectivement leurs obligations de déclaration.

232. En 2011, la CNPC a effectué un contrôle aléatoire des déclarations de patrimoine de 19 procureurs et conclu que 8 d'entre eux n'avaient pas déclaré la totalité de leur patrimoine. Les dossiers ont été transmis au Trésor public pour vérification du patrimoine. L'EEG rappelle aussi que le Trésor public a mené à bien 27 procédures de vérification à l'encontre de parlementaires, de juges et de procureurs pendant la période 2005-2012. L'EEG n'a relevé, sur la base des informations reçues du Trésor public ou de son propre examen, aucun cas dans lequel la CNPC aurait initié une procédure correctionnelle pour non-déclaration de certains actifs par un agent public.

233. Les préoccupations exprimées plus haut par l'EEG au sujet de l'efficacité du système de contrôle des déclarations de patrimoine valent également *mutatis mutandis* pour les procureurs (voir paragraphes 71 à 74). Ces préoccupations portent sur la qualité et l'exactitude des déclarations, notamment en ce qui concerne les modifications du patrimoine, sur l'efficacité du contrôle, pour une part à cause du manque de capacités de la CNPC, et sur le partage des responsabilités entre la CNPC et le Trésor public. Une recommandation visant à répondre à ces préoccupations figure au paragraphe 249.

Mise en œuvre et immunités

Sanctions

234. Comme indiqué à propos des parlementaires, les procureurs sont passibles de sanctions au titre de l'article 359 du Code pénal « Enrichissement illicite et dissimulation de biens » en cas de fourniture d'informations fausses ou incomplètes dans leurs déclarations de patrimoine. La fourniture par un agent public d'informations fausses ou incomplètes sur ses biens ou ceux des membres de sa famille, si la valeur de ces derniers excède de façon importante (50 fois le montant du salaire moyen) ses revenus légaux, est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende ; si la valeur des biens dissimulés excède beaucoup plus fortement les revenus légaux déclarés (250 fois le montant du salaire moyen), l'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de un à huit ans et d'une amende. Les biens concernés doivent aussi être confisqués.

235. Aux termes de la LMP, la non-déclaration de patrimoine ou d'intérêts et la dissimulation de biens constituent aussi des infractions disciplinaires dont un procureur peut être tenu responsable dans une procédure disciplinaire. Les autres infractions disciplinaires comprennent, entre autres, comportement inapproprié en lieu public, acceptation de cadeaux en liaison avec les activités de procureur, ou le non accomplissement des obligations de formation professionnelle. Les mesures disciplinaires pouvant être prises en pareils cas sont les suivantes : un avertissement par écrit, une réprimande publique, une réduction de salaire de 15% à 30% du salaire mensuel d'un procureur pour une durée de un à six mois ou une suspension.

236. Une faute professionnelle plus grave peut entraîner le renvoi d'un procureur. De même que pour les juges, la LMP et la loi sur le Conseil des procureurs prévoient deux types de motifs de renvoi : « infractions disciplinaires graves » (article 59 de la LMP) et « exécution non professionnelle et non satisfaisante des fonctions de procureur » (article 60 de la LMP).

237. Les motifs suivants sont considérés comme infractions disciplinaires graves :

- violation grave de la loi et de l'ordre public, de nature à nuire à la réputation du ministère public ;
- violation du principe de non-discrimination, quelle qu'en soit le motif ;
- violation grave des droits des parties et d'autres participants à la procédure, de nature à nuire à la réputation du ministère public ;
- conduite inappropriée à l'égard d'individus, d'organes de l'Etat ou d'autres entités juridiques dans ou en dehors de l'exercice des fonctions de procureur ;
- obstacle dans l'exercice par le Bureau du procureur général du contrôle des procureurs des parquets qui lui sont subordonnés.

238. Les motifs suivants sont entre autres considérés comme exécution non professionnelle et non satisfaisante des fonctions de procureur :

- manque de professionnalisme, d'éthique ou de compétence dans l'exécution de fonctions officielles ;
- refus non justifié d'exécuter des fonctions officielles, par exemple non-application d'instructions émises conformément aux dispositions de la loi ;
- violation de la réglementation sur la protection du secret d'Etat et de l'information classée.

239. Le Procureur général peut être renvoyé par le parlement, sur proposition du gouvernement et après avis du Conseil des procureurs, pour exercice illégal, inefficace ou non professionnel de ses fonctions, si son comportement indique qu'il n'est pas en mesure d'exercer ses fonctions, s'il ne soumet pas une demande d'ouverture d'une procédure pénale dans les cas prévus par la loi ou s'il porte atteinte à la réputation de son office.

Procédures disciplinaires

240. La procédure d'établissement d'une « infraction disciplinaire grave » ou de l'« exécution non professionnelle et non satisfaisante des fonctions de procureur » est conduite par une commission de cinq membres créée par le Procureur général (article 72 de la LMP). Cette commission se prononce en première instance sur le renvoi. Le Conseil des procureurs est saisi en cas de recours contre la décision de la commission. Si le Procureur général désapprouve la décision en appel, il peut initier une procédure de recours administratif contre la décision du Conseil des procureurs devant le tribunal compétent.

241. Un procureur faisant l'objet d'une procédure disciplinaire ou pénale peut être suspendu de ses fonctions pendant la procédure. Il peut faire appel de la décision de suspension devant le Conseil des procureurs. Le Procureur général peut initier une procédure de recours administratif contre la décision du Conseil des procureurs devant le tribunal compétent.

242. L'EEG a une opinion plus positive du système de responsabilité disciplinaire des procureurs que de celui qui s'applique aux juges, aussi bien sur le papier qu'en pratique. Les motifs de renvoi sont moins nombreux et l'EEG n'a relevé aucun élément susceptible d'indiquer que le Conseil des procureurs recourrait de façon disproportionnée à la procédure de renvoi ou ferait l'objet de pressions politiques en ce sens. Cela étant dit, les

deux systèmes présentent de fait certaines caractéristiques communes qui suscitent des préoccupations similaires de l'EEG. Certains des motifs de renvoi des procureurs, comme la « conduite inappropriée à l'égard d'individus, d'organes de l'Etat ou d'autres entités juridiques dans ou en dehors de l'exercice des fonctions de procureur » ou la « violation du principe de non-discrimination, quelle qu'en soit le motif », sont formulés de manière très vague et l'on observe la même absence de progressivité des sanctions que pour les juges, des fautes professionnelles relativement sans gravité pouvant conduire à une procédure de renvoi. Par conséquent, **le GRECO recommande de réexaminer les normes disciplinaires applicables aux procureurs en vue de : (i) définir clairement les infractions ; et (ii) étendre la gamme de sanctions disponibles afin d'assurer une meilleure proportionnalité et de garantir, en particulier, que le renvoi d'un procureur ne soit possible que dans les cas de faute professionnelle les plus graves.**

Immunités

243. Les procureurs jouissent de l'immunité dans l'exercice de leurs fonctions (article 107 de la Constitution et article 48 de la LMP). Ils ne peuvent être tenus pénalement responsables ou détenus pour l'expression d'opinions, des actes ou des décisions dans le cadre de leurs fonctions de représentants du ministère public. S'ils commettent un crime, toutefois, ils en sont tenus responsables au même titre qu'un citoyen ordinaire. La décision de retrait de l'immunité d'un procureur doit être prise par le parlement, sur avis du Conseil des procureurs, dans le cadre d'une procédure d'urgence.

244. En cas de motifs de soupçonner qu'un procureur a commis un acte criminel pour lequel il est poursuivi dans le cadre de ses fonctions officielles, la procédure pénale s'applique comme à toute autre personne ayant commis une infraction pénale.

Statistiques

245. Pendant la période de 2009 à juin 2011, aucune procédure disciplinaire n'a été engagée, ni aucune mesure disciplinaire prise à l'encontre d'un procureur. En 2011, aucune procédure pour exécution non professionnelle ou contraire à l'éthique des fonctions de procureur n'a été initiée. L'EEG a appris qu'en 2012, un procureur a été démis de ses fonctions pour s'être trouvé en état d'ébriété en dehors de ses heures de travail. Cette affaire se trouve actuellement en appel devant le Haut-Tribunal administratif.

Formation et sensibilisation

246. Le système de formation décrit plus haut à propos des juges (voir paragraphes 179 à 182), qui est assuré par l'Ecole de la magistrature, s'applique également aux procureurs. L'EEG rappelle que, pendant la période 2007-2012, l'Ecole de la magistrature a organisé en tout 88 sessions de formation dans le domaine de la lutte contre la corruption, des conflits d'intérêts et de la déontologie des juges et des procureurs, avec en tout 2 016 participants, dont 508 procureurs. Des activités de formation spécifiques ont été organisées en 2012 et 2013 sur des questions concernant la corruption, les conflits d'intérêts et l'intégrité, y compris les normes internationales en ce domaine et notamment le cycle d'évaluation actuel et les recommandations du GRECO. L'EEG rappelle aussi son évaluation positive des activités de sensibilisation et de formation menées par l'Ecole de la magistrature.

VI. PREVENTION DE LA CORRUPTION DE TOUTES LES CATEGORIES EXAMINEES : RÔLE DE LA COMMISSION NATIONALE DE PREVENTION DE LA CORRUPTION

247. La Commission nationale de prévention de la corruption joue un rôle essentiel dans nombre des domaines examinés dans ce rapport, pour les trois catégories d'agents publics visés par la présente évaluation. Elle est chargée de sensibiliser l'ensemble des agents publics – parmi lesquels les parlementaires, les juges et les procureurs – aux questions concernant les conflits d'intérêts, le lobbying, les cadeaux, les déclarations de patrimoine et les déclarations d'intérêts. Elle remplit aussi des tâches de contrôle des déclarations de conflits d'intérêts et de patrimoine.

248. L'EEG a déjà souligné dans ce rapport que les entretiens menés pendant la visite sur place avec des membres de l'ensemble des catégories professionnelles faisant l'objet de la présente évaluation ont révélé des différences très marquées dans l'interprétation de la notion de « membre de la famille » et de celle de « biens meubles de grande valeur » (voir paragraphes 64, 153 et 230). Au vu de ces difficultés manifestes d'interprétation **le GRECO recommande de fournir par écrit des précisions sur les notions de « membres de la famille » et de « biens meubles de grande valeur » aux fins des déclarations de patrimoine.**

249. L'EEG a également décrit ci-dessus ses sérieuses préoccupations quant à l'efficacité du système de vérification des déclarations de patrimoine soumises par les parlementaires, les juges et les procureurs (voir paragraphes 66 et 71-74). **Par conséquent, le GRECO recommande de mettre en place des mesures juridiques, institutionnelles et opérationnelles adéquates pour assurer un contrôle plus approfondi des déclarations d'intérêts et des déclarations de patrimoine soumises par les parlementaires, les juges et les procureurs, notamment en rationalisant le processus de vérification sous l'égide de la Commission nationale de prévention de la corruption.**

250. Il apparaît clairement à l'EEG que les ressources humaines et budgétaires dont dispose actuellement la CNPC ne lui permettent pas de remplir ses fonctions de manière suffisamment efficace. La Commission se compose de sept membres, assistés par un personnel de 17 personnes. Pendant la période de 2009 à 2012, elle a reçu 4 361 déclarations de patrimoine et le service chargé du traitement et de la vérification de ces déclarations ne comprend que deux personnes. Deux personnes également sont chargées du traitement et de la vérification des déclarations d'intérêts, alors que la CNPC a reçu un millier de déclarations pendant le seul premier trimestre 2013 à cause des élections locales. Pour rationaliser ce système et renforcer le contrôle des déclarations, conformément aux recommandations contenues au paragraphe précédent, la fourniture de ressources adéquates est essentielle. En sus de ces contraintes budgétaires, plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont indiqué que l'action de la CNPC a souffert pendant les dernières années d'un manque de proactivité pour combattre la corruption et favoriser le développement d'une « culture de l'intégrité » et la prévention des conflits d'intérêts dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Des mesures telles que des études d'évaluation des besoins et des études d'impact, permettant ensuite de concentrer les efforts et les ressources disponibles sur les secteurs les plus problématiques, pourraient utilement être envisagés. Des préoccupations ont été aussi exprimées au sujet du renvoi, sans justification légale claire, de l'ancien président de la CNPC et des critères appliqués par le parlement dans la sélection de certains des membres actuels de cet organe. L'EEG a également recueilli des allégations de manque (apparent) d'impartialité de la CNPC dans la mise en œuvre des mesures exécutoires²⁸. La résolution de ces questions est, de l'avis de l'EEG, indispensable pour la mise en œuvre des autres recommandations

²⁸ Voir http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf, p. 14 et 61, et http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf, p. 42.

formulées dans ce rapport et pour le maintien de la crédibilité du système de prévention de la corruption parmi les parlementaires, les juges et les procureurs. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de : (i) accroître de manière prioritaire les ressources financières et humaines de la Commission nationale de prévention de la corruption dans les domaines des conflits d'intérêts, du lobbying et des déclarations de patrimoine ; et (ii) inciter la Commission à faire preuve d'une approche mieux équilibrée et plus fortement proactive dans ces domaines.**

VII. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

251. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à « l'ex-République yougoslave de Macédoine » :

Concernant les parlementaires :

- i. (i) poursuivre rapidement le développement d'un Code de déontologie des parlementaires et de s'assurer que ce futur Code soit rendu facilement accessible au public ; et (ii) mettre en place au sein de l'Assemblée un mécanisme approprié pour à la fois promouvoir le Code et sensibiliser ses membres aux normes déontologiques attendues d'eux, mais aussi faire respecter ces normes si nécessaire (paragraphe 35) ;**
- ii. la poursuite du développement au sein du parlement de mécanismes et directives internes sur la prévention des conflits d'intérêts et l'acceptation de cadeaux, de l'hospitalité et d'autres avantages, ainsi qu'un contrôle adéquat de l'application de ces règles par les parlementaires (paragraphe 48) ;**
- iii. l'introduction de règles sur les relations entre parlementaires et lobbyistes ou d'autres tierces parties cherchant à influencer le processus législatif (paragraphe 58) ;**
- iv. s'assurer (i) que des sanctions soient prévues dans les lois pertinentes pour toutes les violations qu'elles contiennent et (ii) que des procédures appropriées soient engagées dans tous les cas de manquement de la part de parlementaires (paragraphe 80) ;**

Concernant les juges :

- v. supprimer l'appartenance d'office du ministre de la Justice au Conseil des Juges, afin de renforcer l'indépendance de la magistrature vis-à-vis de toute influence politique induite (paragraphe 100) ;**
- vi. assurer que les normes et critères légaux pour la nomination des juges des tribunaux de première instance soient effectivement appliqués en pratique, en particulier l'exigence que tous les nouveaux juges soient des diplômés de l'Ecole de formation des juges et procureurs (paragraphe 111) ;**
- vii. prendre des mesures adéquates en vue de renforcer l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité des juges non professionnels, notamment en mettant en place des directives spécifiques et des formations aux questions concernant la déontologie, la conduite escomptée des juges, la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts et d'autres sujets connexes (paragraphe 114) ;**
- viii. que les décisions du Conseil des Juges sur la promotion des juges soient accompagnées d'une déclaration motivée et soient soumises à recours juridictionnel (paragraphe 118) ;**
- ix. en tenant dûment compte du principe de l'indépendance judiciaire, de réexaminer le système d'évaluation des performances des juges en vue de : (i) introduire des critères plus qualitatifs et (ii) supprimer tout**

abaissement automatique de la note d'un juge en relation avec l'infirmité de ses décisions (paragraphe 122) ;

- x. **qu'un ensemble de normes ou code de conduite professionnelle clair, assorti de remarques explicatives et/ou d'exemples pratiques, soit établi de manière à s'appliquer à l'ensemble des juges** (paragraphe 136) ;
- xi. **élaborer à l'intention des juges des règles et des directives sur l'acceptation de cadeaux, de l'hospitalité et d'autres avantages, et de surveiller de façon adéquate le respect de ces règles** (paragraphe 147) ;
- xii. **(i) définir clairement les mesures disciplinaires applicables aux juges et d'étendre la gamme des sanctions afin d'assurer une meilleure proportionnalité ; et, (ii) en tenant dûment compte du principe de l'indépendance judiciaire, de faire en sorte que le renvoi d'un juge ne soit possible que dans les cas de faute professionnelle les plus graves et de supprimer, en particulier, la possibilité de renvoyer un juge sur la seule base du fait que l'une de ses décisions est jugée en violation du droit à un procès dans un délai raisonnable** (paragraphe 168) ;
- xiii. **que les procédures disciplinaires s'appliquant aux juges soient revues afin que (i) les violations soient soumises à une procédure unique et que (ii) l'autorité de déclenchement des poursuites et d'investigation soit séparée de l'autorité d'imposition des sanctions** (paragraphe 169) ;

Concernant les procureurs :

- xiv. **qu'un ensemble de normes ou code de conduite professionnelle clair, assorti de remarques explicatives et/ou d'exemples pratiques, soit établi de manière à s'appliquer à l'ensemble des procureurs** (paragraphe 215) ;
- xv. **élaborer à l'intention des procureurs des règles et des directives sur l'acceptation de cadeaux, de l'hospitalité et d'autres avantages, et de surveiller de façon adéquate le respect de ces règles** (paragraphe 224) ;
- xvi. **réexaminer les normes disciplinaires applicables aux procureurs en vue de : (i) définir clairement les infractions ; et (ii) étendre la gamme de sanctions disponibles afin d'assurer une meilleure proportionnalité et de garantir, en particulier, que le renvoi d'un procureur ne soit possible que dans les cas de faute professionnelle les plus graves** (paragraphe 242) ;

Concernant toutes les catégories:

- xvii. **fournir par écrit des précisions sur les notions de « membres de la famille » et de « biens meubles de grande valeur » aux fins des déclarations de patrimoine** (paragraphe 248) ;
- xviii. **mettre en place des mesures juridiques, institutionnelles et opérationnelles adéquates pour assurer un contrôle plus approfondi des déclarations d'intérêts et des déclarations de patrimoine soumises par les parlementaires, les juges et les procureurs, notamment en rationalisant le processus de vérification sous l'égide de la Commission nationale de prévention de la corruption** (paragraphe 249) ;

- xix. (i) accroître de manière prioritaire les ressources financières et humaines de la Commission nationale de prévention de la corruption dans les domaines des conflits d'intérêts, du lobbying et des déclarations de patrimoine ; et (ii) inciter la Commission à faire preuve d'une approche mieux équilibrée et plus fortement proactive dans ces domaines** (paragraphe 250).

252. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à lui rendre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées d'ici au 30 juin 2015. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

253. Le GRECO invite les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et à des visites effectuées sur place, et une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est mis en œuvre, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports nationaux, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur : www.coe.int/greco/fr.
