

Adoption : 22 mars 2019
Publication : 27 juin 2019

Public
GrecoEval5Rep(2018)7

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)
et des services répressifs

RAPPORT D'ÉVALUATION

MACÉDOINE DU NORD



Adopté par le GRECO
lors de sa 82^e Réunion Plénière (Strasbourg, 18-22 mars 2019)



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



COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ	3
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	5
III. CONTEXTE	6
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)	8
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF	8
<i>Le Président</i>	<i>8</i>
<i>Le gouvernement.....</i>	<i>10</i>
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.....</i>	<i>13</i>
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL	13
<i>Cadre politique et évaluation du risque de corruption</i>	<i>13</i>
<i>Cadre législatif.....</i>	<i>14</i>
<i>Cadre institutionnel</i>	<i>15</i>
<i>Principes éthiques, règles de conduite et sensibilisation</i>	<i>16</i>
TRANSPARENCE ET CONTROLE DES ACTIVITES DU GOUVERNEMENT RELEVANT DE L'EXECUTIF.....	17
<i>Accès à l'information</i>	<i>17</i>
<i>Transparence du processus législatif.....</i>	<i>18</i>
<i>Tiers et lobbyistes</i>	<i>19</i>
<i>Mécanismes de contrôle.....</i>	<i>20</i>
CONFLITS D'INTERETS	20
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	21
<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers</i>	<i>21</i>
<i>Contrats avec les autorités de l'État.....</i>	<i>22</i>
<i>Cadeaux.....</i>	<i>22</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	<i>24</i>
<i>Utilisation abusive de données confidentielles.....</i>	<i>24</i>
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions.....</i>	<i>24</i>
<i>Mécanismes de surveillance</i>	<i>25</i>
MECANISMES DE RESPONSABILISATION ET D'EXECUTION.....	27
<i>Immunité, procédures administratives et pénales.....</i>	<i>27</i>
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS	28
ORGANISATION ET RESPONSABILISATION DE LA POLICE ET DU CORPS DES GARDES-FRONTIERES	28
<i>Accès à l'information</i>	<i>30</i>
<i>Confiance du public dans les autorités répressives.....</i>	<i>31</i>
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE.....	31
<i>Planification des politiques et mécanismes de leur mise en œuvre.....</i>	<i>31</i>
<i>Mesures de gestion des risques applicables aux secteurs propices à la corruption</i>	<i>33</i>
<i>Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et les témoins.....</i>	<i>34</i>
<i>Conseils, formation et sensibilisation</i>	<i>35</i>
RECRUTEMENT, EVOLUTION DE CARRIERE ET CONDITIONS DE TRAVAIL	35
<i>Critères de recrutement et procédure de nomination</i>	<i>35</i>
<i>Évaluation des performances, promotion et mutation.....</i>	<i>37</i>
<i>Cessation des fonctions et révocation</i>	<i>38</i>
<i>Salaires et avantages.....</i>	<i>39</i>
CONFLITS D'INTERETS	39
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	40
<i>Incompatibilités et activités extérieures</i>	<i>40</i>
<i>Cadeaux.....</i>	<i>40</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	<i>40</i>
<i>Informations confidentielles et contacts avec les tiers.....</i>	<i>41</i>
<i>Restrictions après la cessation des fonctions.....</i>	<i>41</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	41
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	46

I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place en Macédoine du Nord pour prévenir la corruption des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (ministres et secrétaires d'État, ainsi que conseillers politiques, le cas échéant) et des membres des forces de police, tant au Bureau de la sécurité publique que sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur. La corruption est considérée comme un problème de taille en Macédoine du Nord. Le rapport vise à renforcer les capacités du pays à lutter plus efficacement contre ce fléau, notamment au regard de la transparence, de l'intégrité et de la responsabilité des agents publics et des institutions.

2. La Macédoine du Nord a mis en place des cadres politiques et institutionnels assez larges pour prévenir et combattre la corruption avec son Programme national 2016-2019 de répression de la corruption et de réduction des conflits d'intérêts. Elle dispose également d'un cadre juridique anticorruption, notamment avec la loi sur la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts adopté en 2019, la loi sur le lobbying et la loi sur la protection des lanceurs d'alerte. Cependant, il reste encore plusieurs lacunes à combler. La solidité globale du cadre de lutte contre la corruption peut prêter flanc à des critiques, dans la mesure où la mise en œuvre des différentes politiques et lois est très faible et sélective en pratique.

3. La Commission d'État pour la prévention de la corruption devrait jouer un rôle important dans la politique nationale anticorruption. Toutefois, depuis sa création en 2002, elle a été souvent critiquée pour son manque d'indépendance, la faiblesse de son mandat et son manque de visibilité. De plus, ses activités ont été bloquées en 2018, lorsque cinq de ses sept membres, dont son président, ont démissionné en raison d'accusations de détournement de fonds. Une nouvelle Commission a été établie le 8 février 2019 et constitue aujourd'hui le principal organe national de lutte contre la corruption. Rendre cet organisme efficace et digne de la confiance du public constitue un défi important pour l'avenir.

4. Le cadre de l'intégrité et de la prévention de la corruption applicable aux personnes à qui sont confiées des hautes fonctions de l'exécutif et aux services de détection et de répression, est assez complexe et comprend notamment le Programme national 2016-2019 de répression de la corruption. Toutefois, des lacunes subsistent dans plusieurs domaines. D'une manière générale, il est nécessaire d'améliorer le système de suivi régulier pour évaluer la mise en œuvre des différentes mesures du Programme national pour la répression de la corruption et renforcer l'évaluation des risques d'intégrité afin de couvrir non seulement tous les fonctionnaires et agents, mais aussi les fonctionnaires tels que les conseillers spéciaux ou personnels. Un code d'éthique a été adopté en 2010, mais il s'impose de le compléter par des règles régissant leurs relations avec les lobbyistes et les tiers et d'assurer une formation continue pour toutes les personnes concernées. En ce qui concerne la procédure législative, une plus grande transparence des processus décisionnels internes devrait être assurée par la publication des noms de tous les participants aux sessions gouvernementales et aux organes de travail. L'acceptation de cadeaux est interdite à quelques exceptions près. Celles-ci sont régies par des dispositions juridiques différentes et il est nécessaire de rationaliser les règles relatives à l'acceptation des cadeaux. Les déclarations d'intérêts et d'avoirs des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif sont larges et rendues publiques. Toutefois, la surveillance doit être accrue et la transparence renforcée.

5. En ce qui concerne les autorités répressives, l'une des principales préoccupations tient à la politisation perçue de la police et à la nécessité de renforcer son indépendance opérationnelle. Il semblerait que les mécanismes de contrôle interne, directement subordonnés au ministre de l'Intérieur, ainsi que le contrôle externe exercé par l'Assemblée, le Médiateur et le Procureur général auraient besoin d'être renforcés de manière à rendre la police davantage responsable devant le public. Il conviendrait également d'accroître la transparence de la police et de ses activités en assurant en permettant au public d'accéder à divers types d'informations générales (statistiques, budgets, rapports sur les activités de la police et prise de décision). Un nouveau code d'éthique de la police

devrait être élaboré en coopération avec les parties prenantes concernées, qui devrait couvrir les questions liées à l'intégrité, aux conflits d'intérêts, aux cadeaux et à la prévention de la corruption dans la police. De plus, le besoin se fait sentir d'adopter des mesures garantissant une procédure de recrutement objective, efficace et compétitive dans la police, notamment pour pourvoir des postes à responsabilité. La loi sur la protection des lanceurs d'alerte, telle qu'amendée en 2018, devrait être assortie de mesures visant spécialement les modalités concrètes de sa mise en œuvre.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

6. La Macédoine du Nord a rejoint le GRECO en 2000 et a été évaluée dans le cadre des Premier (en mars 2002), Deuxième (en décembre 2004), Troisième (en septembre 2009) et Quatrième (en mai 2013) Cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/greco). Ce Cinquième Cycle d'évaluation a démarré le 1er janvier 2017¹.

7. L'objet du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités de la Macédoine du Nord pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il contient une analyse critique de la situation reflétant à la fois les efforts déployés par les parties concernées et les résultats atteints. Il identifie les lacunes potentielles et formule des recommandations en vue d'accomplir des progrès supplémentaires. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées, par l'intermédiaire du Chef de la délégation auprès du GRECO, aux autorités de la Macédoine du Nord, à charge pour elles de déterminer les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. La Macédoine du Nord devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois à compter de son adoption.

8. Pour l'élaboration de ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a effectué une visite en Macédoine du Nord du 1^{er} au 5 octobre 2018. Elle s'est appuyée sur les réponses de ce pays au Questionnaire d'évaluation (GrecoEval5(2017)4) et sur d'autres renseignements émanant notamment de la société civile. L'EEG était composée de M^{me} Marina MICUNOVIC, cheffe de service, direction des relations et des normes internationales, Agence pour la prévention de la corruption (Monténégro), M. Elnur MUSAYEV, procureur principal, direction anticorruption, ministère public (Azerbaïdjan), M^{me} Mari-Liis SÖÖT, cheffe du service d'analyse, direction de la politique criminelle, ministère de la Justice (Estonie) et de M^{me} Verena WESELY, cheffe du service de coopération internationale de la direction de la prévention, de l'éducation et de la coopération internationale, Bureau anticorruption, ministère de l'Intérieur (Autriche). L'EEG a bénéficié de l'assistance de M^{mes} Liubov SAMOKHINA et Helena KLIMA-LIŠUCHOVÁ du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du Cabinet du Président, du Premier ministre et de certains ministres, le secrétaire général du gouvernement et des membres de son secrétariat, des représentants du ministère de l'Intérieur et de ses entités (comme le Bureau de la sûreté publique, la Direction de la sécurité et du contre-espionnage ou le Centre de formation), ainsi qu'avec des commissions et des policiers, y compris des hauts fonctionnaires de police. L'équipe a également participé à des réunions avec la Commission nationale de lutte contre la corruption, le fisc, la Cour des comptes, le Bureau du médiateur, le ministère de la Justice, le ministère des Finances, le ministère de la Société de l'Information et de l'Administration et le Bureau du procureur spécialement chargé de poursuivre les auteurs d'infractions liées à l'interception illégale de communications et à l'utilisation de leur contenu. De plus, l'EEG s'est entretenue avec des représentants du syndicat de la police, d'organisations non gouvernementales [ANALYTHICA (Pointplus), Foundation Open Society Macedonia, International Republican Institute, Macedonian Center for International Cooperation, Institute for Democracy « Societas Civilis », Transparency International Macedonia et le Centre pour les communications civiles], des universitaires et des journalistes d'investigation.

¹ Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le Questionnaire d'évaluation disponible sur le [site Internet](http://www.coe.int/greco) du GRECO.

III. CONTEXTE

10. La Macédoine du Nord est membre du GRECO depuis 2000 et a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur différents thèmes liés à la prévention et la répression de la corruption². C'est dans le cadre des deux premiers cycles qu'elle a obtenu ses meilleurs résultats (avec respectivement 88 % de recommandations intégralement mises en œuvre, 6 % partiellement mises en œuvre et 6 % non mises en œuvre pour le premier cycle et 93 % de recommandations intégralement mises en œuvre et 7 % partiellement mises en œuvre pour le deuxième cycle). Les résultats du troisième cycle se sont avérés moins encourageants, avec 77 % de recommandations intégralement mises en œuvre et 23 % partiellement mises en œuvre. En ce qui concerne le quatrième cycle, une procédure de non-conformité a été lancée en juin 2018 en raison des piètres performances : à ce jour, seuls 31 % des recommandations ont été intégralement mises en œuvre, 42 % partiellement mises en œuvre et 26 % non mises en œuvre.

11. L'examen de l'Indice de perception de la corruption de Transparency International révèle que le score du pays s'est régulièrement amélioré entre 2006 et 2014, avant de chuter pendant la période 2015-2017. Il s'est amélioré en 2018 :

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Score	27	33	36	38	41	39	43	44	45	42	37	35	44
Taux	105	84	72	71	62	69	69	67	64	66	90	107	93

Cette tendance à la baisse peut être attribuée à une crise politique majeure survenue en février 2015, après que le chef de l'opposition a publié des preuves d'écoutes téléphoniques faisant état d'une corruption généralisée et d'abus de pouvoir au sein du gouvernement³. Les protestations qui ont suivi ont accru les tensions et la polarisation politiques. Après une courte période de conflit violent en mai 2015, un gouvernement technique composé des principaux partis politiques a été mis en place et un procureur spécial nommé pour enquêter sur les allégations d'actes répréhensibles (environ 60 000 cas en tout).

12. La corruption est considérée comme un grave problème par le grand public, même si sa perception apparaît quelque peu contradictoire. Un sondage d'opinion⁴ réalisé en 2017 révèle un manque de confiance inquiétant dans la Commission nationale de prévention de la corruption (28 %) – le principal organe de lutte anticorruption du pays –, le système judiciaire (31 %), le Parlement et le gouvernement (36 % chacun). La police est considérée comme la deuxième institution la plus digne de confiance, juste après le système éducatif. Dans le même temps, la prévalence de la corruption est perçue comme élevée au sein de la police et, dans certaines enquêtes d'opinion, celle-ci figure également parmi les institutions les plus corrompues⁵. La police est également largement perçue comme protégeant des groupes spécifiques – notamment des partis politiques (36 %) ou le gouvernement (22%) – plutôt que le grand public (27 %) ⁶. Près de la moitié de la population (44 %) croit que les policiers ont obtenu leur emploi en faisant jouer des relations politiques, tandis que seulement 13 % sont d'avis que le recrutement résulte d'un concours ouvert. Environ les trois quarts de la population estiment également que le médiateur et la Cour suprême des comptes ne sont pas à

² Cycle d'évaluation I : Indépendance, spécialisation et moyens dont disposent les organismes nationaux engagés dans la prévention et la lutte contre la corruption / Étendue et portée des immunités ; Cycle d'évaluation II : Identification, saisie et confiscation des produits de la corruption / Administration publique et corruption / Prévention de l'utilisation des personnes morales comme boucliers de la corruption / Législation fiscale et financière pour lutter contre la corruption / Liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent ; Cycle d'évaluation III : Incrimination de la corruption / Transparence du financement des partis politiques ; Cycle d'évaluation IV : Prévention de la corruption à l'égard des parlementaires, des juges et des procureurs.

³ <http://www.balkaninsight.com/en/article/whistleblower-sheds-light-on-macedonia-wiretapping-scandal-09-01-2017>

⁴ <http://pointpulse.net/wp-content/uploads/2016/09/POINTPULSE-2016-MKD-ENG.pdf>

⁵ *Ibidem*, voir également <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/macedonia>

⁶ <http://pointpulse.net/wp-content/uploads/2016/09/POINTPULSE-2016-MKD-ENG.pdf>

l'abri d'ingérences politiques indues. Près de la moitié des pots-de-vin versés à des agents publics aurait revêtu une forme non pécuniaire⁷.

13. *Sur le papier*, le pays s'est doté d'un cadre politique, législatif et institutionnel assez large en vue de prévenir et de réprimer la corruption. Le Programme national 2016-2019 de répression de la corruption et de réduction des conflits d'intérêts comporte des éléments répressifs et préventifs et couvre à la fois les secteurs public et privé⁸. Le cadre législatif se compose de la Loi sur la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts, de la Loi sur le lobbying et de la Loi sur la protection des lanceurs d'alerte, ainsi que d'une pléthore de règlements. Pourtant, la mise en œuvre de ces politiques laisse à désirer et la multiplication de modifications fragmentaires de la législation a généré un environnement globalement imprévisible et permis aux agents publics corrompus d'agir en toute impunité⁹.

14. La Commission nationale de prévention de la corruption (CNPC), établie en 2002 comme un organe autonome et permanent chargé d'appliquer le cadre anticorruption, s'est souvent attirée des critiques en raison de son manque d'indépendance, de la faiblesse de son mandat et de son rôle effacé, alors qu'elle aurait dû assumer un rôle moteur dans la lutte contre ce fléau¹⁰. En mars 2018, cinq parmi ses sept membres, dont le président, ont démissionné à la suite d'accusations de détournement de fonds : ils avaient réclamé des frais de déplacement excessivement élevés pour des voyages effectués pendant des périodes où ils étaient censés travailler normalement dans les bureaux de la Commission. Depuis, les activités de la CNPC ont été suspendues¹¹ et le parquet a ouvert une enquête. Selon la plupart des sources locales, cette instance aurait perdu la confiance des citoyens et failli à ses responsabilités en matière de surveillance et de contrôle¹². La nouvelle Commission nationale a été établie en février 2019 en vertu de la nouvelle loi sur la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts adoptée en 2019.

15. Le système de justice pénale a échoué dans sa lutte contre la corruption. Même si le Bureau du procureur spécial a porté devant les tribunaux plusieurs affaires de corruption de haut niveau associées au scandale des écoutes téléphoniques, le parquet s'abstient de manière générale de poursuivre systématiquement les affaires très médiatisées ou politiquement sensibles. Les progrès dans ce domaine dépendraient fortement de la capacité de l'appareil judiciaire du pays à évoluer vers un fonctionnement indépendant et impartial¹³. Depuis la visite sur place, l'EEG a eu vent de certains progrès en matière d'incrimination de la corruption à un haut niveau.

16. La capacité du secteur public de prévenir efficacement la corruption souffre également de déficiences structurelles et opérationnelles. Les ingérences politiques dans le travail et la nomination du personnel de l'administration semblent monnaie courante et reflètent fréquemment des considérations ethniques¹⁴. Le népotisme et les conflits d'intérêts ne sont pas combattus de façon

⁷ http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Macedonia_Business_corruption_report_ENG.pdf

⁸ Le Programme poursuit cinq objectifs stratégiques : 1) renforcer les institutions et la législation en vue de prévenir la corruption et les conflits d'intérêts ; 2) renforcer la lutte contre la corruption ; 3) renforcer les capacités et l'indépendance des services répressifs ; 4) encourager le public à participer plus activement à la lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts ; et 5) coordonner efficacement les initiatives anticorruption, ainsi que suivre et évaluer leur mise en œuvre.

⁹ <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/macedonia/>

¹⁰ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/macedonia>

¹¹ En raison de l'absence de délais fixés dans l'ancienne loi pour engager la procédure de nomination de nouveaux membres

¹² Le texte intégral du rapport peut être consulté en macédonien à l'adresse suivante :

http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Macedonia/Macedonian_CAR_2016_Macedonian.pdf

La même perception de la CNPC est également confirmée par le rapport de Transparency International intitulé « 2016 TI Integrity System Report » : http://www.transparency.mk/en/images/stories/NIS_eng.pdf

¹³ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/macedonia>

¹⁴ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d23e3>

appropriée¹⁵, tandis que le paysage médiatique est perçu comme souffrant d'une « absence de liberté »¹⁶.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

Le Président

17. La Macédoine du Nord est une république dotée d'un système de gouvernance parlementaire multipartite où les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont séparés. Le Chef de l'État est le Président¹⁷ ; il représente la République et il est élu directement, au scrutin secret, dans le cadre d'élections nationales pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. Sa fonction n'est pas compatible avec l'exercice d'autres fonctions publiques, professions ou responsabilités au sein d'un parti politique.

18. À l'issue des élections législatives, le Président nomme un « formateur »¹⁸ chargé de former le gouvernement. Il propose aussi deux juges de la Cour constitutionnelle, deux membres du Conseil supérieur de la magistrature et des membres de la Commission des relations interethniques de l'Assemblée, nomme les ambassadeurs et les délégués de la République à l'étranger, d'autres titulaires de fonctions d'État et publiques définies par la Constitution, attribue des décorations et distinctions et accorde la grâce.

19. Le Président de la République informe l'Assemblée sur les questions de son ressort une fois par an au minimum et ladite Assemblée peut en outre solliciter son avis sur ces questions. Les lois adoptées sont promulguées conjointement par le Président de la République et par le président de l'Assemblée. À supposer que le premier refuse de s'exécuter, la loi en question est renvoyée à l'Assemblée et, à supposer que sa version révisée soit alors adoptée par la majorité des députés, le Président est tenu de la promulguer. Le Président est obligé de promulguer toute loi ayant été adoptée à la majorité des deux tiers de l'ensemble des députés.

20. Le Président de la République est le commandant suprême des forces armées et préside le Conseil de sécurité censé faire des propositions à l'Assemblée et au gouvernement. Ledit Conseil est constitué du Président, du président de l'Assemblée, du Premier ministre, des ministres de la Sécurité, de la Défense et des Affaires étrangères, ainsi que de trois membres représentant les communautés minoritaires désignés par le Président.

21. Le Président de la République jouit de l'immunité, mais il est tenu responsable de toute violation de la Constitution dans l'exercice de ses droits et fonctions. La procédure tendant à déterminer ses responsabilités est ouverte par l'Assemblée à la majorité des deux tiers du nombre total de députés. Il appartient ensuite à la Cour constitutionnelle, toujours à la majorité des deux tiers, de décider s'il convient de lever l'immunité de l'intéressé ou d'approuver sa détention. Si cette juridiction le juge responsable d'une violation, il est mis fin à son mandat en vertu de la Constitution. Jusqu'à présent, cette dernière procédure n'a jamais été mise en œuvre.

¹⁵ https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Macedonia.pdf

¹⁶ <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/macedonia/>

¹⁷ Pour une description complète (en anglais) des devoirs du Président, voir : <http://pretsedatel.mk/en/president/rights-and-duties.html>

¹⁸ Choisi parmi les membres du parti ou de la coalition détenant la majorité des sièges à l'Assemblée

22. Le Cabinet du Président s'acquitte de tâches dans le domaine de l'analyse, de la recherche, de l'information, de la documentation, de l'élaboration de normes, du droit, du protocole, ainsi que de missions relevant de la technique, de l'administration ou de la finance. Le Cabinet est financé par le budget de l'État et géré par le secrétaire général¹⁹ chargé notamment de recruter ses membres.

23. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont couverts par le cinquième cycle d'évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement sur une base régulière au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou bien conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces dernières peuvent englober la conception et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de textes législatifs, l'adoption et la mise en œuvre de règlements administratifs et de décrets, ainsi que des décisions relatives aux dépenses du gouvernement ou à la nomination de personnes à de hautes fonctions au sein de l'exécutif.

24. Le GRECO note que, sur la base de sa doctrine juridique, la Macédoine du Nord est une république parlementaire comportant des éléments d'un système présidentiel. Les caractéristiques d'un système parlementaire prédominant : le gouvernement est constitué d'une majorité parlementaire et responsable devant l'Assemblée ; l'Assemblée ne peut pas être dissoute par l'exécutif ; il est interdit de cumuler les mandats de député et de ministre (incompatibilité) ; et les branches législative et exécutive coopèrent. Parmi les éléments empruntés au système présidentiel, il convient de citer : l'élection du chef de l'État au scrutin direct, le droit de l'intéressé à opposer son veto à un projet de loi dans certains cas et la possibilité de voir sa responsabilité engagée en cas de violation de la Constitution (destitution). Les fonctions de chef de l'État et de chef du gouvernement sont séparées et exercées, respectivement, par le Président de la République et le Premier ministre.

25. Le Président a peu de pouvoirs exécutifs, sauf dans certains domaines relevant des affaires étrangères et de la défense. Il détermine les priorités stratégiques en collaboration avec le ministre des Affaires étrangères et adopte certains documents d'orientation en consultation avec le ministre de la Défense. Le Conseil de sécurité est rarement convoqué. Le Président ne peut nommer à sa guise que le directeur de l'Agence de renseignement et le chef d'état-major de l'armée, bien que, dans la pratique, ce dernier soit nommé en consultation avec le ministre de la Défense, et responsable à la fois devant ce dernier et devant le Président. Les nominations diplomatiques ne sont pas laissées entièrement à la discrétion du président²⁰, pas plus que celles d'autres hauts fonctionnaires²¹.

26. Le Président promulgue les lois, mais pour le reste ne participe pas aux processus législatifs ou gouvernementaux. Il n'exerce généralement son droit d'opposer un veto à un projet de loi qu'une ou deux fois pendant son mandat. Il dispose du droit de stopper une procédure pénale en cours et d'accorder une grâce en vertu de la Loi sur les grâces, même après la fin de la procédure pénale et à l'égard de personnes condamnées. Il est toutefois rare qu'il en use ; la seule exception concerne une grâce générale accordée en 2016 à 56 personnalités de la majorité et de l'opposition, dont un ancien Premier ministre, impliquées dans le scandale des écoutes téléphoniques de 2015. Le Président a d'ailleurs été contraint par la suite d'annuler cette décision controversée en raison de protestations massives dans le pays et dans la communauté internationale.

27. Le Président n'est pas associé à l'application des lois et ne dispose non plus d'aucune compétence en matière budgétaire même en ce qui concerne la dotation de son propre Cabinet, laquelle est approuvée par le ministère des Finances et le gouvernement avant d'être adoptée par

¹⁹ Le secrétaire général du Cabinet et ses adjoints sont nommés par le Président.

²⁰ Une liste de candidats est établie par le gouvernement et envoyée au Président pour négociation. Les personnes retenues suivent une formation au ministère des Affaires étrangères et soutiennent une thèse devant la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée. Le nom des récipiendaires est ensuite soumis, aux fins de nomination officielle, au Président qui n'a pas le droit de les rejeter.

²¹ L'Assemblée ou le gouvernement peut rejeter une proposition du Président. Par exemple, en mai 2018, un candidat au poste de gouverneur de la Banque centrale proposé par le Président de la République a été écarté par l'Assemblée. La candidature de l'intéressé a été retirée au profit d'une autre.

l'Assemblée (ledit budget est ensuite publié sur le site Web du Président, à côté de la balance générale des comptes). Au moment de la visite, le Cabinet comptait 59 personnes, dont trois « fonctionnaires politiques » (voir plus bas), 51 fonctionnaires ordinaires et 5 « conseillers spéciaux » recrutés dans le cadre d'une procédure de sélection ouverte établie par la loi (voir plus bas), le nom des conseillers étant publié en ligne. Le Président - en tant qu'élu - soumet des déclarations de patrimoine en vertu de la nouvelle loi sur la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts.

28. L'EEG note que le Président, en plus de ses fonctions de représentation, dispose de certains pouvoirs exécutifs, conformément à la Constitution, par exemple en matière de défense et de sécurité. Il semblerait que dans ces domaines, il se voie confier des fonctions exécutives de haut niveau, alors qu'il n'exerce pas de tels pouvoirs s'agissant de la plupart des autres fonctions gouvernementales. Toutefois, ces fonctions étant limitées, le Président ne doit pas être considéré comme une « *personne occupant de hautes fonctions de l'exécutif* » (PHFE) au sens du présent cycle d'évaluation. Cela dit, dans la mesure où il exerce de telles hautes fonctions de l'exécutif, les autorités sont invitées à prendre en considération les observations et recommandations figurant dans le présent rapport dans la mesure où elles pourraient également avoir une incidence sur les fonctions du Président et de son Cabinet, le cas échéant.

Le gouvernement

29. Le gouvernement est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est élu par l'Assemblée (à la majorité des députés) sur proposition du formateur. Ses compétences ses responsabilités, ainsi que celle de ses membres individuels, sont définies par la Loi sur le gouvernement (LsG) tandis que les modalités de son fonctionnement sont régies par son Règlement intérieur.

30. Le gouvernement actuel se compose du Premier ministre, de trois Vice-Premiers ministres, de quinze ministres²² et de sept ministres sans portefeuille (soit un total de vingt-six personnes, dont quatre femmes). À cet égard, l'EEG souhaite rappeler la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision publique et politique, laquelle stipule que la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision ne saurait être inférieure à 40 %.

31. Le gouvernement est responsable au plan politique, à la fois à titre collectif et individuel (motions de confiance et de défiance, questions parlementaires), devant l'Assemblée. Si le Premier ministre démissionne, le Conseil des ministres tout entier doit aussi donner sa démission. S'il révoque plus d'un tiers des membres initialement nommés, il doit former un nouveau gouvernement en suivant la même procédure que celle appliquée quand un nouveau gouvernement est mis en place.

32. La prise de décision est collégiale et requiert un vote majoritaire de tous les membres, sauf en présence d'une affaire urgente ou concernant la défense et la sécurité, auquel cas un vote majoritaire des membres présents suffit. Le vote est public, à moins que le Règlement intérieur du gouvernement (« le Règlement intérieur ») ne prévoit un scrutin secret sur une question particulière²³. La légalité et la constitutionnalité d'une décision peuvent être contestées, respectivement, devant un tribunal administratif et la Cour constitutionnelle.

33. Le Premier ministre dirige et gère les activités du gouvernement et de ses membres, signe les règlements et lois et veille à leur application, coopère avec d'autres organes, entreprises publiques, institutions, sociétés, associations de citoyens et personnes morales, et établit un Cabinet chargé de l'assister. Les frais de fonctionnement des Cabinets des membres du gouvernement sont couverts par

²² La Constitution prévoit explicitement que les organes relevant des domaines de la défense et de la police doivent être dirigés par des personnes qui, avant d'être nommées à ces fonctions, étaient des civils depuis au moins trois ans.

²³ Article 20(3) de la LsG. Il n'est procédé à un vote secret que dans les cas où des informations classées confidentielles sont en jeu – voir l'article 85-a du Règlement intérieur.

le budget de l'État. La structure et la composition du Cabinet du Premier ministre apparaissent sur la gauche de l'organigramme qui précède.

34. Les membres du gouvernement *stricto sensu* (à savoir le Premier ministre et les ministres), les vice-ministres (nommés par l'Assemblée sur proposition du Premier ministre), le secrétaire général du gouvernement (nommé par le gouvernement pour gérer son secrétariat général) et le secrétaire d'État du secrétariat législatif sont des « fonctionnaires politiques »²⁴ (également désignés sous le terme de « fonctionnaires élus ou nommés ») et non des agents ordinaires de la fonction publique. Les autres secrétaires d'État sont nommés par les ministres parmi les hauts fonctionnaires du ministère concerné et sont des « agents administratifs »²⁵ (à savoir qu'ils relèvent d'une catégorie spécifique de la fonction publique²⁶) jouissant du statut de fonctionnaire. Dans le présent rapport, les « fonctionnaires politiques » sont considérées comme des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE).

35. Certains emplois au sein du gouvernement central sont réservés à des « membres de Cabinet » sélectionnés dans le cadre d'une procédure de détachement parmi les « agents administratifs » et relevant soit de la catégorie des « fonctionnaires ordinaires » soit de celle des « agents publics » (et, à ce titre, relevant d'un régime juridique distinct). Le nombre de ces membres de Cabinet ne peut pas dépasser un certain plafond :

- dix pour le Cabinet du Premier ministre ;
- trois pour le Cabinet de chacun des Vice-Premiers ministres ;
- trois pour le Cabinet du ministre de chaque ministère comptant plus de 100 employés ;
- deux pour le Cabinet du ministre de chaque ministère comptant moins de 100 employés ;
- trois pour le Cabinet du secrétaire général du gouvernement ; et
- un pour le Cabinet de chacun des ministres sans portefeuille.

Conseillers du gouvernement

36. En vertu de l'article 22 de la Loi sur les employés du secteur public (LESP), des « conseillers spéciaux » peuvent être recrutés sur la base d'un contrat d'emploi²⁷ pour s'acquitter de « tâches particulières » au sein du Cabinet du Premier ministre, d'un ministre ou du secrétaire général du gouvernement pour la durée du mandat des intéressés. Les vacances de poste font l'objet d'un avis public et chacun de ces emplois doit être prévu dans les textes régissant l'organisation interne et la répartition des postes au sein de l'institution concernée. Le nombre de conseillers spéciaux ne peut pas dépasser un certain plafond²⁸ :

- un pour chaque portefeuille au sein du Cabinet du Premier ministre (on dénombre actuellement 25 secteurs et 13 conseillers spéciaux) ;

²⁴ À savoir « ... les personnes jouissant d'un mandat obtenu dans le cadre d'élections présidentielles, législatives ou locales, les personnes s'étant vues confier un mandat au sein des branches exécutive ou judiciaire à l'issue d'une élection ou d'une désignation par l'Assemblée ... ainsi que toute personne ayant été élue ou désignée, conformément à la loi, pour occuper une fonction au sein de la branche législative, exécutive ou judiciaire. » – article 2(3) de la LESP.

²⁵ Les agents administratifs sont répartis en deux catégories : 1) les fonctionnaires travaillant pour un organe relevant de l'État ou d'une collectivité locale établi en vertu de la Constitution et de la législation ; et 2) les fonctionnaires employés par des organes déployant leurs activités dans le domaine de l'éducation, la science, la santé, la culture, la main-d'œuvre et les relations de travail, la protection sociale et la protection des enfants, les sports ainsi que d'autres activités servant l'intérêt général et confiées en vertu de la loi à des entités organisées telles que des agences, des fonds, des institutions et entreprises publiques, etc. – article 3 de la Loi sur les agents administratifs.

²⁶ Les employés du secteur public sont répartis en quatre groupes comprenant eux-mêmes des sous-catégories : 1) les agents administratifs (tels qu'il en existe dans toutes les institutions du secteur public) ; 2) les agents autorisés dans le domaine de la sécurité, de la défense et du renseignement (par exemple les membres de la police et de l'administration pénitentiaire) ; 3) les prestataires de services publics au sein d'une institution ou d'une entreprise publique ou d'une municipalité ; et 4) le personnel auxiliaire et technique (tel qu'il en existe dans toutes les institutions du secteur public) – article 14 de la LESP.

²⁷ Les droits et obligations découlant de ces contrats sont définis dans la Loi sur les relations de travail.

²⁸ Ces plafonds peuvent être dépassés avec l'accord du ministère des Finances.

- trois au sein du Cabinet de chacun des vice-premiers ministres ;
- trois au sein du Cabinet du ministre dans les ministères comptant plus de 100 employés ;
- deux au sein du Cabinet du ministre dans les ministères comptant moins de 100 employés ;
- trois au sein du Cabinet du secrétaire général du gouvernement ; et
- un au sein du Cabinet de chaque ministre sans portefeuille.

Actuellement, 50 « conseillers spéciaux » sont employés au sein des Cabinets mentionnés plus haut.

37. Des conseillers d'autres catégories peuvent également être engagés par le Cabinet du Premier ministre, sur la base des articles 6 et 6-a de la Décision de l'intéressé portant création dudit Cabinet. Plus spécialement, le Premier ministre peut engager « à sa discrétion » : 1) « des collaborateurs extérieurs » à savoir des professeurs, des scientifiques, des hommes d'affaires et d'autres spécialistes de premier plan (même s'il s'agit d'étrangers) disposant d'un savoir et d'une expérience spécifiques dans la planification à long terme de l'économie, de la politique, des ressources humaines et du développement durable²⁹ et 2) « des conseillers personnels » disposant de connaissances spécialisées dans divers domaines. Les conditions de recrutement et de rémunération de ces « collaborateurs extérieurs » sont déterminées par le Premier ministre et les devoirs de leur charge définis dans leur contrat de travail individuel. Quant à la rémunération des conseillers personnels, elle est déterminée en tenant dûment compte de la Décision du Premier ministre sur la définition des coefficients de calcul du salaire des hauts fonctionnaires nommés par le gouvernement. Ils ne sont pas assujettis à la loi sur les salariés du secteur public et aucune réglementation ne définit actuellement leurs pouvoirs.

38. Les performances des conseillers/collaborateurs susmentionnés sont évaluées par les fonctionnaires politiques ayant procédé à leur recrutement. Aucun d'entre eux n'est censé donner des ordres à un agent administratif³⁰.

39. À l'époque de la visite, le Cabinet du Premier ministre employait trois catégories de personnes jouissant chacune d'un statut juridique différent : i) trois « fonctionnaires politiques » ; et ii) 31 « agents administratifs » et 13 « conseillers spéciaux », à savoir deux catégories d'« employés du secteur public » ; ainsi que iii) d'autres conseillers, dont 10 « conseillers personnels » et 31 « collaborateurs extérieurs ». Les modalités de l'élection, de la nomination ou du recrutement des deux premières catégories sont régies par la loi et relèvent de procédures spécifiques. Quant aux conseillers relevant de la troisième catégorie, ils sont recrutés à sa discrétion par le Premier ministre : leur nombre n'est pas limité³¹, ils peuvent appartenir à la famille du Premier ministre et ne sont même pas tenus d'exercer leurs fonctions à plein temps³². Les informations sur les conseillers et collaborateurs (description de poste, curriculum vitae, salaire, etc.) ne sont pas publiées de manière proactive et, apparemment, il serait difficile et long de les obtenir sur demande³³. L'EEG reconnaît l'objectif légitime du gouvernement de solliciter des conseils auprès de différents secteurs de la société. L'EEG, même si elle n'est pas en mesure de vérifier l'existence de règles et pratiques similaires dans tous les ministères, estime néanmoins que, pour des raisons de responsabilisation du gouvernement central, un certain niveau de transparence s'impose concernant les personnes qui servent de conseillers aux fonctionnaires politiques. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) que, s'agissant de l'emploi des personnes recrutées à la discrétion des fonctionnaires politiques du**

²⁹ Les modalités de leur recrutement sont régies par le Recueil de règles sur le recrutement de collaborateurs scientifiques et d'experts.

³⁰ En vertu des lignes directrices pour la bonne gouvernance des élus et des personnes nommées au sein de l'exécutif, « les membres de cabinet et les conseillers spéciaux ne sont pas autorisés en règle générale à imposer des devoirs aux agents administratifs, à moins d'y avoir été autorisés par le Premier ministre ou un ministre ».

³¹ L'EEG croit comprendre que, au sein du Cabinet du Premier ministre, le recrutement de « collaborateurs extérieurs » n'est soumis à aucun plafond, tandis qu'au sein du Cabinet des autres ministres, leur nombre – en vertu de la Loi sur les contrats – ne saurait dépasser 1 % du total des effectifs.

³² L'EEG a été informée que les conseillers personnels sont employés à plein temps et disposent de leur propre bureau, tandis que les collaborateurs externes sont employés à temps partiel ou sur une base ad hoc et ne disposent pas d'un bureau.

³³ Il existe cependant une liste reprenant les informations de base (nom, attribution et adresse électronique) de chaque conseiller du Premier ministre. Les autres ministères et organismes officiels ne publient même pas ce type d'informations.

gouvernement central pour donner des conseils aux fonctionnaires ou exercer des fonctions analogues, des règles relatives aux incompatibilités et au contrôle fondées sur des critères d'intégrité soient introduites et (ii) que les noms et les bénéficiaires contractuels (salaires, etc.) des personnes recrutées à ces fonctions puissent être facilement obtenus en ligne et, s'agissant de personnes recrutées à temps partiel ou dans le cadre d'une collaboration ad hoc, que des informations sur leurs occupations/activités principales soient incluses.

Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif

40. La rémunération est régie par la Loi sur les salaires et autres avantages des personnes nommées et élues ainsi que par la Loi sur l'exécution du budget applicable à l'exercice en cours. Le salaire annuel brut du Premier ministre s'élève à 1 445 850 MKD (soit 23 508 EUR), celui d'un ministre à 1 188 810 MKD [denars macédoniens] (soit 19 329 EUR), celui d'un vice-ministre à 1 059 504 MKD (soit 17 232 EUR) et celui d'un secrétaire d'État à 963 072 MKD (soit 15 658 EUR). En 2016, le salaire mensuel brut moyen s'élevait à 32 822 MKD (soit 533 EUR).

41. Le droit à des indemnités [indemnité pour « vie séparée », frais de déménagement, location d'un appartement³⁴, déplacements professionnels et avantages (repas, téléphone portable de fonctions, cartes de crédit de fonction³⁵)] est également prévu. Leur montant et les conditions de leur octroi/utilisation sont déterminés par la législation, les décisions du gouvernement et des décrets³⁶. Lorsqu'il cesse d'occuper ses fonctions, le Premier ministre continue à jouir d'une protection personnelle et d'un véhicule de fonction avec chauffeur³⁷.

42. Le contrôle du respect des quotas est effectué conformément à la Loi sur le contrôle interne des finances publiques, aux normes de contrôle interne du secteur public, ainsi qu'aux politiques et procédures internes de l'entité concernée. Les audits sont effectués par l'unité de contrôle interne de l'institution concernée, le ministère des Finances et la Cour des comptes. À titre d'exemple, l'EEG a été informée que des fonctionnaires politiques avaient été révoqués pour avoir acheté illégalement des billets en classe affaires. Les autorités s'enorgueillissent également du logiciel conçu pour présenter en ligne les dépenses des fonctionnaires politiques du gouvernement jusqu'au niveau du secrétaire d'État, ventilées par personne et par poste de dépenses.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Cadre politique et évaluation du risque de corruption

43. Le Programme national 2016-2019 de répression de la corruption et de réduction des conflits d'intérêts (voir la section « Contexte ») définit le cadre politique général. Avec le plan d'action correspondant, le programme s'appuie sur les précédentes stratégies de lutte anticorruption adoptées depuis 2003 et s'inscrit dans la continuité. Vingt-six institutions doivent mettre en œuvre un total de 74 activités au titre du programme couvrant 18 domaines politiques. L'exécution du programme dans son ensemble et des activités individuelles est contrôlée par la Commission nationale de prévention de la corruption (CNPC) au moyen d'une application Web permettant le traitement systématique des informations soumises par les institutions concernées.

44. Conformément à la Loi sur le contrôle interne des finances publiques et à la Stratégie de gestion des risques pour 2015 adoptée par le ministère des Finances, toutes les unités organisationnelles du secteur public, y compris celles du gouvernement central, doivent recourir à des

³⁴ Jusqu'à 400 EUR pour un ministre, 300 EUR pour un vice-ministre et 250 EUR pour tous les autres agents.

³⁵ L'utilisation de ces cartes est contrôlée par la Cour des comptes et le service d'audit interne du ministère en cause.

³⁶ Notamment par le Décret relatif aux frais de déplacement officiel dans le pays et à l'étranger qui sont reconnus comme dépenses courantes des organes de l'administration publique.

³⁷ Article 14-a de la LsG

registres des risques et à des programmes d'action afin d'analyser les risques et d'élaborer et mettre en œuvre des mesures d'atténuation. Un formulaire standard est utilisé pour déterminer et évaluer les risques couvrant les aspects opérationnels, stratégiques, organisationnels et financiers. Il existe des lignes directrices indiquant comment remplir les registres et, depuis 2016, des instructions sur la façon de mesurer les risques de corruption et de conflits d'intérêts³⁸.

45. L'EEG note que le Programme national 2016-2019 de répression de la corruption et de réduction des conflits d'intérêts accorde la priorité à la mise en œuvre et à l'évaluation de l'impact et des effets des mesures anticorruption (comme les déclarations d'intérêts et de patrimoine), ainsi qu'à l'évaluation des risques pour l'intégrité. En ce qui concerne la mise en œuvre, de même que l'impact et les effets, les entretiens sur place n'ont pas permis de bien cerner les succès ou les échecs des programmes de lutte contre la corruption, y compris le programme actuel. Les documents fournis après la visite n'indiquent pas qu'une analyse systématique de la qualité a été réalisée et il n'y a aucune tentative en vue d'analyser l'impact des activités sur la réalisation des objectifs stratégiques ou d'identifier les lacunes potentielles de telle ou telle politique publique³⁹. L'évaluation de la mise en œuvre du Programme national revient à la CNPC. Elle dresse un aperçu de la mise en œuvre des mesures anticorruption dans le Programme national de répression de la corruption et des conflits d'intérêts, mais il manque des informations suffisantes sur leur impact.

46. Quant aux activités en cours liées à l'intégrité (c'est-à-dire l'élaboration d'un concept et de politiques d'intégrité, ainsi que la rédaction de lignes directrices pour l'évaluation des risques de corruption et de conflits d'intérêts), elles n'ont jusqu'à présent été déployées que par la CNPC au niveau des municipalités et non du gouvernement central. Les évaluations des risques pour l'intégrité à ce niveau ne sont pas menées dans la pratique. De plus, pour s'avérer efficaces, ces évaluations devraient être pleinement intégrées aux pratiques et à la culture de gestion opérationnelle dans l'ensemble du secteur public et leur impact mesuré à intervalles réguliers. Les autorités admettent un certain nombre de lacunes telles que la faible capacité des unités de contrôle interne, notamment l'absence d'auditeurs certifiés, l'absence d'harmonisation des systèmes de contrôle et d'évaluation des risques, la faible sensibilisation aux risques de corruption à l'exception des pots-de-vin et une informatisation médiocre. L'EEG a trouvé particulièrement frappant qu'en raison du manque de ressources, les déclarations d'intérêts et les déclarations de patrimoine déposées par les fonctionnaires relevant d'un service disposant d'une unité de contrôle interne/ressources humaines, y compris au sein du gouvernement central, fussent simplement stockées sans être soumises à vérification. Les ressources du ministère des Finances et de la CNPC, les deux organes chargés de fournir des orientations méthodologiques sur l'évaluation des risques pour l'intégrité auraient besoin d'être sérieusement étoffées. Compte tenu des problèmes identifiés, **le GRECO recommande de (i) procéder systématiquement à une évaluation du risque d'intégrité couvrant tous les fonctionnaires, ainsi que les conseillers personnels et les collaborateurs extérieurs, le cas échéant) ; (ii) mettre en place des mesures correctives appropriées et de fournir des ressources adéquates aux unités de contrôle interne et aux organes chargés de fournir des conseils méthodologiques dans ce domaine ; et (iii) évaluer régulièrement l'impact et les effets des mesures d'intégrité au sein du gouvernement central (telles que les déclarations d'intérêts et de patrimoine) et de rendre publics les résultats.**

Cadre législatif

47. Le cadre législatif pertinent s'agissant de la promotion de l'intégrité se compose de diverses dispositions de la Constitution et d'autres textes de loi comme le Code pénal, la Loi sur la liberté d'accès

³⁸ Voir <https://www.finance.gov.mk/mk/node/679>

³⁹ Par exemple, après la visite, l'EEG a reçu un extrait du Rapport sur la mise en œuvre du Programme en 2016. Selon ce document, sur les 74 activités prévues, 10 (14 %) ont été pleinement mises en œuvre (aucune dans le domaine de « l'intégrité et l'éthique dans les institutions à tous les niveaux »), 26 (35 %) étaient en cours et 38 (51 %) n'avaient pas été mises en œuvre. Bien que toutes les institutions concernées aient soumis des informations et que leur coopération avec la CNPC ait été jugée fructueuse, le rapport reconnaît que nombre d'activités n'ont fait l'objet d'aucune communication concernant leur déploiement.

aux informations publiques, la Loi sur le lobbying, la Loi sur la protection des lanceurs d’alerte, la Loi sur la protection des données à caractère personnel, etc.

48. Pendant la visite, l’EEG a été informée de la fusion imminente de la loi sur la prévention de la corruption (LPC) et de la loi sur la prévention des conflits d’intérêts (LPCI) en un seul texte. Le 19 janvier 2019, ces deux lois ont donc été remplacées par la loi sur la prévention de la corruption et les conflits d’intérêts (LPCCI) qui constitue désormais le principal composant de la législation anticorruption (laquelle englobe également la loi sur le lobbying et la loi sur la protection des lanceurs d’alerte. Même si la complexité et la répétitivité des différentes lois antérieures justifiaient sans aucun doute une rationalisation et une simplification, ni cette nouvelle loi ni d’autres règlements ne semblent combler certaines lacunes évidentes du cadre actuel, lesquelles mériteraient une action appropriée.

49. L’un des impératifs tient à la prévention et la gestion des conflits d’intérêts pour l’ensemble du personnel du gouvernement central. La LPCCI impose des obligations envers plusieurs catégories de personnes, comme les fonctionnaires politiques, les fonctionnaires ordinaires (c’est-à-dire une catégorie d’agents administratifs), les membres de leur famille⁴⁰, les conseillers spéciaux⁴¹ et les « conseillers personnels ». Toutefois, les devoirs et obligations des « collaborateurs extérieurs » ne sont pas définis. Par conséquent, l’EEG conseille aux autorités d’étendre l’application des règles de conduite également à ces personnes.

50. D’une manière plus générale, les autorités sont encouragées à réduire le nombre de *catégories* de personnes employées dans le gouvernement central en raison de la confusion inhérente à la pléthore de cadres juridiques parallèles, laquelle rend parfois difficile l’identification des règles applicables aux cas individuels, ce qui peut compromettre la capacité à prévenir efficacement les conflits d’intérêts et la corruption.

Cadre institutionnel

51. La Commission nationale de lutte contre la corruption (CNPC) établie en novembre 2002 par la LPC est un organe autonome et indépendant (en vertu de la loi) chargé de prévenir la corruption et les conflits d’intérêts. Elle se compose de six membres et d’un président nommé par l’Assemblée pour un mandat de cinq ans non renouvelable. Le président et les membres de la CNPC rendent compte au Parlement.

52. Les compétences de la CNPC sont désormais définies dans la nouvelle loi (la LPCCI), la loi sur le lobbying et la loi sur la protection des lanceurs d’alerte. Elles incluent notamment : a) l’adoption d’une stratégie nationale de prévention de la corruption des conflits d’intérêts et les programmes d’action connexes ; b) la gestion des affaires de conflit d’intérêts au sens conféré à ce terme par la loi ; c) l’enregistrement et le suivi des actifs – y compris l’évolution du patrimoine – des fonctionnaires politiques ; d) la tenue d’un registre des fonctionnaires élus et désignés ; d) la préparation d’un inventaire des cadeaux reçus en vertu de l’article 58 ; e) l’adoption de mesures en cas de signalement de soupçons de corruption et de conflits d’intérêts.

53. La CNPC rend compte de ses activités au public par l’entremise de ses rapports annuels (tels qu’ils sont soumis à l’Assemblée, au Président de la République et au gouvernement), de conférences/communiqués de presse et de son site Web. Les manuels publiés sur les conflits d’intérêts, l’intégrité, l’évaluation des risques et la protection des donneurs d’alerte peuvent être consultés à l’adresse www.dksk.mk/index.php?id=57. La CNPC est également censée signaler au public les cas de conflit d’intérêts⁴².

⁴⁰ Article 8(3) de la LPCCI

⁴¹ Article 82 de la LPCCI

⁴² Article 58 de la LPCCI

54. La CNPC bénéficie du soutien d'un secrétariat dirigé par un secrétaire général nommé par elle. Le secrétariat général et le personnel du secrétariat sont constitués de fonctionnaires soumis aux dispositions de la LPCCI. Ces dernières années, les autorités ont constamment déployé des efforts pour obtenir des ressources budgétaires accrues afin de faire face à l'élargissement des fonctions de la CNPC. Ces tentatives n'ont pas toujours été couronnées de succès : le budget de la CNPC pour 2017 a été réduit de 13 %. S'élève à environ 40 000 EUR.

55. L'EEG a été informée que cinq (sur sept) membres de la CNPC ont démissionné et quitté cet organe dysfonctionnel depuis mars 2018 et que, en juillet 2018, le ministre de la Justice a annoncé la création d'un nouveau modèle pour une commission anticorruption. Après l'adoption de la LPCCI en janvier 2019, la nouvelle Commission nationale a été établie le 8 février 2019 par une décision du Parlement, laquelle nomme également le président et les six membres de la CNPC.

56. Le manque de confiance du public dans l'ancienne CNPC (voir la section « Contexte ») et le problème de son indépendance, de sa pénurie de ressources et de son action dans les domaines relevant de sa responsabilité sont traités plus en détail ci-dessous.

Principes éthiques, règles de conduite et sensibilisation

57. Avant d'entrer en fonction, le Premier ministre et les ministres doivent solennellement s'engager devant l'Assemblée à respecter la Constitution et les lois. Leurs normes de conduite sont énoncées dans le Code d'éthique des membres du gouvernement et des titulaires de fonctions publiques nommés par le gouvernement de 2010 et dans les Lignes directrices pour la bonne gouvernance des élus et des personnes nommées au sein de l'exécutif de 2018. L'objectif primordial de ces textes est d'assurer la responsabilisation et la transparence du gouvernement et de renforcer la confiance du public dans son travail. Ils ont tous deux été publiés au Journal officiel et sont également disponibles en ligne.

58. Il convient de se féliciter de l'existence du Code d'éthique et de la rédaction plus récente des Lignes directrices à l'intention des fonctionnaires politiques du gouvernement. Le Code couvre : les conditions générales ; les principes de base ; la manière de s'acquitter des fonctions ; les relations avec l'administration publique ; l'acceptation de cadeaux, les relations avec les citoyens, la présentation publique des politiques ; la protection et l'utilisation économique des biens de l'État ; et les conséquences de la violation du Code. Les Lignes directrices comprennent des principes tels que : la prévention des conflits d'intérêts ; la responsabilité collective ; la collégialité et le pouvoir discrétionnaire des membres du gouvernement ; la séparation entre les fonctions exercées au nom de l'État et celles exercées au nom d'un parti ; la distinction entre les objectifs officiels et privés ; la participation aux activités d'un parti pendant la durée d'un mandat ; la conduite à tenir envers les employés du secteur public ; le soutien au Premier ministre et aux ministres par l'entremise de leur Cabinet ; la présentation des politiques ; ainsi que l'utilisation des ressources matérielles, qu'il s'agisse de l'application des normes d'intégrité en matière d'engagement des dépenses, des remboursements, des cadeaux et honneurs, des voyages ou des activités menées après l'expiration du mandat et la mise en œuvre.

59. L'EEG note que les deux documents sont précieux et traitent de questions pertinentes. Dans le même temps, elle relève certaines lacunes, par exemple le fait que l'interaction des agents publics avec des tiers, y compris les lobbyistes, n'est pas couverte. Le respect du Code n'est qu'une obligation « morale et éthique ». Les infractions présumées doivent être signalées à « l'autorité compétente déterminée par la loi » qui, à la connaissance de l'EEG, n'a pas été établie. La mise en œuvre des Lignes directrices est censée être contrôlée par un « conseiller spécial » du Cabinet du Premier ministre au moyen d'instruments qui seront définis par une ordonnance de celui-ci ; aucun de ces instruments n'était en place au moment de la visite sur place

60. Compte tenu de leurs objectifs et de leur teneur communs, l'EEG estime que le Code et les Lignes directrices devraient être mis en œuvre au moyen d'un seul et même mécanisme doté de pouvoirs d'interprétation, de conseil et de consultation. Il paraîtrait inapproprié de confier de telles fonctions à des « conseillers spéciaux » n'étant eux-mêmes soumis à aucune norme de conduite ; la désignation d'un membre responsable du gouvernement pour assumer certains rôles dans ce domaine semblerait une option plus judicieuse. Les violations du Code devraient donner lieu à des sanctions et susciter un débat gouvernemental ouvert.

61. Le renforcement de « l'intégrité et de l'éthique dans les institutions à tous les niveaux » ayant été défini comme un objectif stratégique national pour 2016-2019, le sommet de la hiérarchie de l'État devrait mener l'action dans ce domaine, en tandem avec la CNPC en sa qualité d'institution responsable de la promotion de systèmes d'intégrité holistiques dans le secteur public et de la supervision des fonctionnaires politiques dans toutes les branches du pouvoir. De même, les principaux efforts de formation de la CNPC devraient s'orienter vers les fonctionnaires politiques, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent. Compte tenu des lacunes relevées dans les paragraphes précédents, **le GRECO recommande que le Code d'éthique applicable aux personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif (i) soit appliqué sous le contrôle d'un mécanisme doté de pouvoirs de sanction ; et (ii) fasse l'objet d'une sensibilisation systématique auprès des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif par le biais d'une formation, d'une orientation spécifique et de conseils, y compris des conseils prodigués à titre confidentiel.**

62. Les normes éthiques et les règles de conduite à l'intention des agents administratifs (fonctionnaires, agents publics et membres de Cabinet) sont énoncées dans le Code des agents administratifs adopté par le ministre de la Société de l'information et de l'Administration en 2014. Toute violation dudit Code entraîne l'engagement de la responsabilité disciplinaire de son auteur. Il convient en outre de mentionner que certaines règles liées à l'éthique sont énoncées dans la LESP, laquelle s'applique aux agents administratifs et également aux « conseillers spéciaux »⁴³. Aucun instrument ne définit la conduite attendue des « collaborateurs extérieurs ».

Transparence et contrôle des activités du gouvernement relevant de l'exécutif

Accès à l'information

63. L'accès aux informations publiques est garanti par la Constitution (article 16). De plus, la Loi sur la liberté d'accès aux informations publiques de 2006 régit l'exercice dudit droit en définissant les procédures idoines. Cet instrument a été modifié à plusieurs reprises depuis son adoption. Pourtant, l'EEG a eu connaissance de plusieurs rapports dénonçant l'inefficacité de sa mise en œuvre⁴⁴. La mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE 205) signé par la Macédoine du Nord en 2009 et de la Recommandation Rec(2002) du Comité des Ministres aux États membres sur l'accès aux documents publics devrait considérablement renforcer le principe de transparence des documents détenus par les autorités.

64. Tous les textes de loi sont généralement accessibles gratuitement au public, que ce soit en consultant le Journal officiel lui-même ou en ligne (notamment sur les sites Web du ministère de la Justice et de la CNPC). En 2017, le ministère de la Société de l'information et de l'Administration a publié une Liste des textes et documents que les ministères et autres organismes officiels doivent obligatoirement publier en ligne.

⁴³ Par exemple, ils doivent maintenir des normes élevées d'intégrité personnelle, d'éthique professionnelle et de défense de l'intérêt général et se conformer aux documents pertinents en la matière. En outre, ils doivent s'acquitter de leurs tâches et de leurs devoirs d'une manière politiquement impartiale et éviter de se laisser influencer par leurs convictions politiques et leurs intérêts financiers personnels – article 9 de la LESP.

⁴⁴ Régulièrement dénoncée par exemple par la Commission européenne dans ses rapports de suivi

65. Le secrétaire général du gouvernement assure la publication des actes de celui-ci au Journal officiel⁴⁵. Tous les documents contenant une décision du gouvernement ne sont pas systématiquement rendus publics, dans la mesure où seuls les décisions/conclusions finales et certains documents revêtant un intérêt général particulier sont accessibles. Il demeure néanmoins possible de faire une demande de consultation desdits documents en vertu de la Loi sur la liberté d'accès aux informations publiques. Le porte-parole du gouvernement est censé informer régulièrement le public des travaux de celui-ci et des conclusions adoptées⁴⁶.

Transparence du processus législatif

66. Les personnes habilitées à soumettre un texte, y compris un projet de loi, au Conseil des ministres sont le Premier ministre, les ministres, les directeurs d'un organisme officiel indépendant relevant du gouvernement central et le secrétaire général du gouvernement⁴⁷. Avant qu'un tel document ne puisse être soumis au Conseil des ministres, il doit d'abord être examiné par le Collège des secrétaires d'État pour s'assurer de son degré de préparation et aussi du respect des conditions énoncées dans le Règlement intérieur⁴⁸.

67. Le gouvernement est libre d'établir des conseils, des commissions et des groupes d'experts à titre d'organismes consultatifs permanents chargés d'examiner et de solliciter l'avis d'experts sur des questions juridiques, économiques et autres⁴⁹. À l'invitation du Premier ministre, les représentants d'associations de citoyens, de fondations, d'institutions et d'autres personnes morales peuvent assister aux réunions du gouvernement pour participer à un débat et présenter leurs points de vue et suggestions⁵⁰. De même, les représentants d'organisations intéressées, d'associations de citoyens, de syndicats et de chambres du commerce, ainsi que du monde scientifique et universitaire, peuvent être invités à des réunions tenues par les organes de travail du gouvernement par le président de ces derniers, ou bien par l'« auteur de l'initiative » en question⁵¹.

68. L'EEG note que l'ordre du jour, les procès-verbaux et les conclusions des réunions du gouvernement peuvent être consultés en ligne (www.vlada.mk/vladini-sednici) et que les décisions peuvent être publiées au Journal officiel⁵². Néanmoins, en vertu de l'article 92 du Règlement intérieur, les procès-verbaux de ces réunions ne doivent reprendre que le nom des agents publics présents, à l'exclusion de celui des tiers invités. Même si le secrétariat général souligne qu'il n'est pas d'usage d'inviter des tiers aux réunions du gouvernement, le fait qu'une telle option soit explicitement prévue par la Loi sur le gouvernement et par le Règlement intérieur ne s'aurait être négligée et le risque subsiste que le nom des intéressés ne soit pas rendu public en raison des exigences de la loi. Par conséquent, afin de promouvoir une plus grande transparence des processus décisionnels internes et leur soumission au contrôle public, **le GRECO recommande de modifier les règles pour s'assurer que le nom et les fonctions de tous les participants aux réunions du gouvernement, de ses sous-comités et de ses groupes de travail, y compris celui des tiers, soit accessible au public en ligne.**

69. De larges consultations des parties prenantes des secteurs public et privé ont lieu au moment où les ministères et autres organes de l'administration publique élaborent des lois et règlements. Conformément à la méthodologie d'évaluation de l'impact de la réglementation (EIR), les ministères doivent s'assurer de la participation des parties prenantes à toutes les étapes du processus. Pour ce

⁴⁵ Article 20(8) du Règlement intérieur du gouvernement

⁴⁶ Article 40-a(2) de la LsG

⁴⁷ Articles 64 (2) et 73(1) du Règlement intérieur du gouvernement

⁴⁸ Article 70 du Règlement intérieur du gouvernement

⁴⁹ Leurs type, nombre, membres et compétences sont régis par le Règlement intérieur du gouvernement - articles 23 et 24 de la LsG

⁵⁰ Article 22 de la LsG

⁵¹ Article 49 du Règlement intérieur

⁵² Conformément à la Loi sur la publication des lois et autres textes réglementaires au Journal officiel de la République de Macédoine

faire, ils procèdent en publiant un avis public précisant le type et le contenu du texte en question, ainsi que le délai prévu pour son adoption ; ils organisent ensuite un débat public en sollicitant l'avis des associations de citoyens et autres personnes morales intéressées, etc.⁵³.

70. En vue de renforcer le processus de consultation, le Registre électronique national unique des règlements (RENr) permet d'accéder, pour chaque projet de loi, à un rapport décrivant les étapes de sa rédaction, reprenant les conclusions de l'analyse de son impact et contenant sa version de travail. Toutes les suggestions en matière législative, ainsi que le texte des projets de loi correspondants, sont publiées sur le site Web du ministère compétent et sur le RENr⁵⁴. Afin de satisfaire l'obligation de consultation par le biais du RENr, le portail de ce dernier est relié au système (interne) d'administration en ligne du gouvernement. Cette procédure permet d'éviter qu'un projet de texte puisse faire l'objet d'une procédure d'examen ou d'adoption par le gouvernement sans avoir été au préalable publié sur ce registre.

71. Les organes de l'administration publique doivent publier les projets de loi, aux fins de consultation, sur le RENr et sur leur propre site Web pendant au moins 20 jours ; toute partie intéressée peut soumettre un avis sur un projet, par l'intermédiaire du RENr, pendant cette période⁵⁵. Les règles de procédure ministérielles énoncent l'obligation de communiquer un retour d'information une fois le processus de consultation terminé. Les informations relatives à ce processus doivent être présentées dans le rapport d'AIR, y compris la liste des parties prenantes et la manière dont elles ont été associées au processus, ainsi qu'un résumé des avis acceptés/rejetés (tout rejet devant être motivé).

72. La majorité des interlocuteurs de l'EEG à l'extérieur du gouvernement se sont félicités de l'introduction du RENr qui permet des consultations publiques à toutes les étapes de la procédure législative et constitue un bon exemple de participation des citoyens. La participation des ONG et des milieux universitaires a également été saluée : ces acteurs ont activement contribué à l'élaboration de politiques/stratégies de lutte contre la corruption et ont participé au groupe de travail sur le nouveau projet de loi anticorruption.

Tiers et lobbyistes

73. La Loi sur le lobbying aborde la question des groupes de pression du point de vue des lobbyistes. Ce texte régit les principes du lobbying, les conditions d'exercice de la fonction de lobbyiste, l'enregistrement des lobbyistes, la tenue du registre des lobbyistes, les droits et obligations des lobbyistes, les activités qui ne sont pas considérées comme du lobbying et les mesures qui peuvent être imposées aux lobbyistes pour violation de ses dispositions. Par contre, elle ne régit pas la conduite des agents publics à l'égard des lobbyistes. La Loi impose tout de même aux hauts responsables (s'agissant uniquement de fonctionnaires nommés ou élus) des organes exécutifs centraux (entre autres) l'obligation de ne pas œuvrer en tant que lobbyistes pendant leur mandat. Cette interdiction est également mentionnée plus haut dans la section « Incompatibilités » au paragraphe 86. Lorsque ces fonctionnaires politiques sont rémunérés conformément à la loi, l'interdiction se prolonge pendant *un an à compter* de la date où leur droit à rémunération prend fin, sauf en ce qui concerne les conseillers personnels et les collaborateurs extérieurs. Une interdiction analogue s'applique aux autres personnes employées dans les organes exécutifs et législatifs centraux et dans les collectivités locales, dont la période d'attente est de six mois à compter de la fin de leur mandat. En outre, les fonctionnaires politiques doivent signaler à la CNPC toute violation de la loi commise par un lobbyiste.

⁵³ En vertu de l'article 10 de la Loi sur l'organisation et le fonctionnement des organes de l'administration publique

⁵⁴ Article 68-a du Règlement intérieur

⁵⁵ *Ibidem*

74. L'EEG note que, contrairement à la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2017)2⁵⁶ la Loi sur le lobbying réglemente principalement l'activité des lobbyistes (et non des agents publics). Toutefois, outre qu'elle interdit aux agents de la branche exécutive d'œuvrer comme lobbyistes (voir ci-dessous l'analyse de l'article 8), ladite Loi prévoit que les lobbyistes doivent se conformer à des règles particulières dans leurs relations avec l'administration publique (article 15), ce qui implique l'obligation d'édicter de telles règles. À cet égard, la seule mesure apparemment mise en œuvre à ce jour est la nomination dans les entités du secteur public de personnes chargées de centraliser les informations sur les contacts de leurs employés avec les lobbyistes et d'envoyer des rapports semestriels sur le nombre de ces contacts à la CNPC. Les règles internes relatives à la tenue de réunions avec les lobbyistes que le gouvernement et les ministères devaient adopter en vertu de la loi⁵⁷ font toujours défaut. Par conséquent, **le GRECO recommande d'introduire des règles régissant (i) l'interaction des personnes chargées de fonctions exécutives de haut niveau avec les lobbyistes et les tiers cherchant à influencer le processus décisionnel public ; et (ii) la divulgation régulière de ces contacts, y compris le ou les sujets traités et l'identité des personnes participant et/ou représentées à ces rencontres.** La question des sanctions fait l'objet d'une section spécifique dans la suite du présent rapport.

75. L'absence de réglementations applicables au personnel du gouvernement central autre que les fonctionnaires politiques (à savoir celui occupant des fonctions d'agent public ou de conseiller ordinaire) est traitée au paragraphe 46.

Mécanismes de contrôle

76. Le ministère des Finances assume une fonction de contrôle des finances et rend compte chaque année au gouvernement.

77. La Cour des comptes assure l'essentiel du contrôle externe du budget de l'État et de l'efficacité des organismes officiels. Elle rend compte chaque année au Parlement. La vérification comprend l'examen de documents et de rapports sur les contrôles et vérifications effectués en interne, les procédures comptables et financières, les systèmes de données et d'information électroniques et d'autres pièces permettant d'évaluer si les rapports financiers présentent la situation financière et les résultats des activités financières conformément aux conventions comptables et aux normes comptables adoptées. Les rapports annuels de la Cour des comptes sont publics et doivent inclure des informations sur toutes les affaires de corruption qu'elle a mises à jour et transmises aux organes compétents, y compris la CNPC. En vertu de la Loi sur le contrôle des comptes publics, les rapports d'audit concernant les différentes institutions doivent être publiés en ligne dans les 14 jours suivant leur adoption ; cette règle n'est toutefois pas toujours respectée dans la pratique (voir la section consacrée aux services répressifs). La Cour des comptes doit signaler tous les soupçons de fraude au parquet. Jusqu'à présent, aucun cas impliquant le gouvernement central n'a été signalé.

78. Le Bureau du médiateur ne joue qu'un rôle indirect en matière de prévention de la corruption, dans le contexte de plaintes du public dénonçant une faute ou un abus de la part de l'administration.

Conflits d'intérêts

79. La LPCCI définit le conflit d'intérêts comme une opposition entre les « compétences et devoirs publics »⁵⁸ d'un agent et ses intérêts privés, laquelle risque d'avoir un impact sur les performances de l'intéressé dans l'exercice impartial de ses devoirs et fonctions officiels. En 2016, la CNPC a publié un ouvrage intitulé « Manuel de gestion des conflits d'intérêts »

⁵⁶ Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique.

⁵⁷ En vertu de l'article 15(2) de cette loi

⁵⁸ Article 8(9) et (10) de la LPCCI

(<http://www.dksk.org.mk/images/Priracnici/3%20priracnik.pdf>), qui distingue entre conflits d'intérêts réels, probables et potentiels.

80. Dans un délai de 30 jours à compter de sa nomination, chaque fonctionnaire politique doit déposer auprès de la CNPC une déclaration de patrimoine et d'intérêts indiquant l'existence de tout conflit d'intérêts susceptible d'affecter l'exercice des devoirs de sa charge. Ces déclarations sont recueillies à la fois au format papier et électronique et enregistrées dans une base de données électronique par le personnel de la CNPC. Elles sont accessibles au public à l'exception de celles bénéficiant d'une protection légale.

81. La répercussion de la déclaration d'intérêts sur *l'élection, la nomination ou l'emploi* dans le gouvernement central est généralement adéquate et ne soulève pas de questions particulières. Le remplacement – en vertu de la LPCCI – des déclarations d'intérêts et des déclarations de patrimoine au format papier par un formulaire électronique unique constitue un progrès, car il éliminera la nécessité de dupliquer l'information, facilitera la surveillance des intérêts et des actifs et pourrait rendre la gestion des conflits d'intérêts à la fois plus fiable et plus transparente.

82. En ce qui concerne *la gestion au cas par cas des conflits d'intérêts*, l'EEG se félicite de la règle introduite par l'article 73 de la LPCCI selon laquelle, lorsqu'une autorité ou un organe doit examiner ou prendre une décision sur une question dans laquelle un fonctionnaire politique ou ordinaire a un intérêt privé, ce dernier doit être signalé avant la discussion ou la prise de décision et inscrit au procès-verbal de la réunion. Cependant, les autres dispositions de la LPCCI sur la divulgation ad hoc, bien que modifiées dans la nouvelle loi, sont incohérentes et mal adaptées aux fonctionnaires politiques. Lorsqu'un fonctionnaire politique *crain*t de pouvoir se retrouver dans une situation de conflit d'intérêts, il doit recueillir l'avis de la CNPC⁵⁹. Si le conflit semble *probable*, l'intéressé doit prendre toutes les mesures pour limiter ses effets⁶⁰. Si le conflit est *identifié*, il doit se désister et cesser de s'intéresser à l'affaire concernée ; ce désistement doit être avalisé par l'autorité l'ayant élu/nommé, par son supérieur hiérarchique ou à la demande d'une partie intéressée⁶¹. Les fonctionnaires politiques participant (sur le plan décisionnel) à des procédures de recrutement ou de gestion des ressources humaines dans le cadre du processus électoral et ayant un intérêt privé dans la procédure en cause, sont tenus d'informer le directeur de leur organisation, lequel est censé prendre toutes les mesures requises pour éviter le conflit. Le fonctionnaire et le directeur en cause peuvent solliciter l'avis de la CNPC⁶².

83. L'EEG note également qu'aucune statistique n'était tenue sur le nombre de conflits d'intérêts déclarés au sein du gouvernement central. Au cours de la visite, très peu d'exemples ont été donnés de fonctionnaires politiques déclarant des conflits d'intérêts ad hoc. Les représentants de la CNPC rencontrés sur place sont convenus avec l'EEG que les dispositions en vigueur sont mal rédigées et peu claires, même aux yeux des praticiens. L'EEG relève que les dispositions de la CNPC sont demeurées inchangées et conclut que des clarifications et consignes supplémentaires seraient opportunes. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande de compléter les règles en matière de divulgation ad hoc et de gestion des situations de conflits d'intérêts par des orientations et des mesures pratiques pour leur mise en œuvre, telles que une formation spécifique, conseil et sensibilisation à l'attention des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers

⁵⁹ Article 72(3) de la LPCCI

⁶⁰ Article 72(2) de la LPCCI

⁶¹ Article 75 de la LPCCI

⁶² Article 74 de la LPCCI

84. Les incompatibilités sont régies par la Constitution et la LPCCI. Les postes de Premier ministre et de ministre sont incompatibles avec un mandat de député ou avec l'exercice d'une autre charge ou profession publique⁶³. En outre, les articles 44 et 45 de la LPCCI imposent une série de restrictions. Il est interdit aux fonctionnaires politiques et aux personnes désignées/élues d'occuper ou d'exercer toute charge, fonction ou activité incompatible avec leurs devoirs. Les fonctionnaires ne peuvent exercer aucune activité lucrative incompatible avec leurs fonctions ; les autres travaux/activités ne peuvent être exercés qu'avec l'accord préalable de la hiérarchie. Il est interdit tant aux fonctionnaires ordinaires qu'aux fonctionnaires politiques : a) d'exercer simultanément un poste de responsabilité ou d'être membre au sein du conseil de direction ou de surveillance d'une société, d'une entreprise publique ou d'une institution publique utilisant des fonds publics ; et b) d'être membre du conseil de direction ou de surveillance d'une société ou d'une entité participant à une activité lucrative. Sauf exception⁶⁴, ils ne peuvent pas siéger au conseil de direction ou de surveillance d'une société, d'une entreprise publique, d'une agence, d'un fonds ou de toute autre structure dans laquelle l'État constitue une source importante de financement à moins d'y être autorisé par la loi. Avant de prendre leurs fonctions, ceux d'entre eux qui possèdent ou gèrent une entreprise ou un organisme commercial doivent confier leurs tâches à un tiers n'ayant aucun lien de parenté avec eux ou à un organe distinct⁶⁵. Tant qu'ils exercent leurs fonctions, ils ont l'interdiction d'acquérir des actions ou des droits dans une entité pour laquelle ils ont travaillé auparavant ou sur laquelle ils exercent un contrôle, à moins d'avoir hérité de ses valeurs mobilières, auquel cas ils doivent déclarer cette circonstance à la CNPC⁶⁶. Les infractions sont passibles d'une amende variant entre 300 et 500 EUR.

85. Comme il a déjà été indiqué dans le rapport, la loi sur le lobbying interdit aux fonctionnaires élus et nommés d'exercer des activités de lobbying pendant l'exercice de leur mandat et après (voir, plus bas, la section *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*).

Contrats avec les autorités de l'État

86. Même s'il ne leur est pas formellement proscrit de conclure des contrats avec les autorités de l'État, les fonctionnaires politiques et les fonctionnaires ordinaires sont tenus de déclarer à la CNPC, dans un délai de 10 jours à compter de leur élection/nomination/prise de fonction, toute transaction relative à l'apport d'actifs publics à une entreprise qu'eux-mêmes ou un membre de leur famille possèdent ou contrôlent⁶⁷. La violation de cette règle est passible d'une amende comprise entre 300 et 500 EUR. L'article 75 de la LPCCI (sur le désistement en présence d'un conflit d'intérêts) est également pertinent. Les règles générales relatives aux conflits d'intérêts seraient aussi applicables aux contrats conclus avec les autorités de l'État.

Cadeaux

87. L'acceptation de cadeaux est réglementée par la LPCCI, la loi sur l'utilisation et l'aliénation de biens appartenant à l'État et de biens municipaux (LUBEM), un décret gouvernemental de 2015 et le Code d'éthique des membres du gouvernement.

88. L'article 58 de la LPCCI *interdit* l'acceptation de cadeaux dans le cadre de l'exercice de fonctions ou d'obligations officielles, sauf dans les cas exceptionnels prévus par la LUBEM (voir ci-dessous). Les organismes et institutions officiels doivent signaler chaque année à la CNPC les cadeaux qu'ils ont reçus et, au cas où l'un de aurait été accepté en violation de la LUBEM, ils en seraient avertis par cette dernière et le cadeau en cause deviendrait propriété de l'État ou de la collectivité locale. Les

⁶³ Article 89 de la Constitution

⁶⁴ Article 49 de la LPCCI

⁶⁵ Article 45 de la LPCCI

⁶⁶ Article 55 de la LPCCI

⁶⁷ Articles 53 et 105 de la LPCCI

violations des règles susmentionnées sont passibles d'une sanction pécuniaire comprise entre 300 et 500 EUR.

89. Les articles 55 et 56 de la LUBEM précisent seulement que les organismes officiels et leurs représentants, y compris les fonctionnaires politiques et ordinaires, « peuvent recevoir et donner des cadeaux » conformément à la réglementation pertinente, laquelle se compose du Décret gouvernemental de 2015⁶⁸ autorisant les membres du gouvernement à recevoir des « cadeaux personnels » d'une valeur inférieure à 100 EUR de représentants d'un pays, d'un organe ou d'une institution ou bien d'une organisation internationale. Tout cadeau d'une valeur supérieure à 100 EUR peut être conservé par la personne l'ayant reçu, à condition que la partie de la valeur dépassant ce plafond soit versée au budget de l'État. L'évaluation doit être effectuée par un expert certifié et la valeur estimée du cadeau enregistrée. Tous les cadeaux reçus doivent être déclarés à l'organe pour laquelle la personne concernée travaille et enregistrés par celui-ci.

90. Le code d'éthique des membres du gouvernement prévoit que ceux-ci, les ministres adjoints et autres personnes exerçant des fonctions publiques et nommées par le gouvernement ont l'interdiction de : a) demander accepter des cadeaux ou tout autres avantage pour eux-mêmes ou un tiers ; et b) d'accepter qu'un tiers donne ou reçoive en leur nom un cadeau, une faveur – ou tout autre bien matériel, service ou avantage en liaison avec l'exécution de ses fonctions – de nature à influencer sur ses décisions ou bien d'autoriser un tiers à agir ainsi.

91. En ce qui concerne « les agents administratifs » (à l'exception des fonctionnaires ordinaires) et « les conseillers spéciaux », la LESP leur interdit d'accepter des cadeaux en relation avec leur travail à moins que ceux-ci n'aient été remis à titre protocolaire ou occasionnel et présentent peu de valeur. Les cadeaux d'une valeur inférieure à 16 EUR ou l'ensemble des cadeaux remis à un individu au cours d'une même année et dont le total ne dépasse pas 48 EUR sont considérés comme de faible valeur. Les cadeaux remis par des fonctionnaires d'organisations internationales dans le cadre d'une visite d'un agent administratif/conseiller spécial ou d'un événement analogue sont considérés comme des cadeaux protocolaires⁶⁹. Les membres de ces deux catégories professionnelles sont tenus d'avertir l'auteur du cadeau que tout cadeau dépassant la valeur susmentionnée sera remis à leur employeur. Ces règles s'appliquent également aux conjoints, partenaires, enfants, parents et personnes vivant sous le même toit. La façon dont les cadeaux sont déclarés et enregistrés est semblable à celle décrite ci-dessus et déterminée par un règlement gouvernemental de 2014.

92. Du point de vue de l'EEG, les règles ci-dessus sont problématiques à plusieurs égards. Les dispositions de la LPCCI interdisent d'accepter un cadeau dans le cadre de l'exercice de fonctions publiques. Les termes « cadeau », « récompense » et « avantage » semblent être utilisés de façon interchangeable puisque ces deux derniers termes ne figurent pas parmi les notions définies dans la loi. Comparé à la LPCCI, le Code d'éthique suit une approche plus stricte dans la mesure où il interdit les cadeaux de manière plus explicite, même si cette interdiction n'est pas absolue. Quant au plafond établi par la LUBEM, il ne s'applique qu'aux cadeaux *étrangers* ; aucune limite n'est fixée pour les cadeaux nationaux acceptables. Bien que tout cadeau *étranger* doive devenir propriété de l'Etat, il a été confirmé sur place que, dans la pratique, des cadeaux nationaux et étrangers étaient acceptés et pouvaient être conservés s'ils sont déclarés et si leur bénéficiaire verse la partie de la valeur dépassant 100 EUR au budget de l'État. Le GRECO a déjà dans le passé insisté sur le fait que l'acceptation de cadeaux par une personne occupant des fonctions publiques devrait être réglementée de manière exhaustive, de préférence au moyen d'une loi, et en principe interdite, les seules exceptions concernant des cadeaux symboliques/protocolaires inférieurs un certain plafond, et que, en outre tous

⁶⁸ « Décret relatif aux critères, aux modalités du don et de l'acceptation de cadeaux, de leur déclaration, de leur évaluation, de l'achat de cadeaux personnels, ainsi que de l'utilisation, de l'entreposage et de la conservation des documents relatifs aux cadeaux étant devenus la propriété de l'État ».

⁶⁹ Article 39(1) de la LESP.

les cadeaux reçus doivent être enregistrés en principe. Les nombreuses lacunes signalées plus haut n'ont été que partiellement comblées par la nouvelle loi anticorruption⁷⁰. **Le GRECO recommande que les règles en vigueur relatives à l'acceptation de cadeaux par des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient simplifiées et que des conseils sur la manière de gérer tous les cas de figure soient prodigués.**

Utilisation abusive de ressources publiques

93. L'article 54 de la LPCCI interdit l'utilisation de ressources publiques à des fins privées ou leur transmission à d'autres personnes. La protection et l'utilisation raisonnable des biens de l'État sont également mentionnées dans la LESP. Les violations de l'une ou l'autre loi ne donnent lieu à aucune sanction.

Utilisation abusive de données confidentielles

94. Pendant toute la durée de son mandat et pendant trois ans à compter de la cessation de ses fonctions, tout fonctionnaire (politique ou ordinaire) a l'interdiction d'utiliser les informations à sa disposition afin d'obtenir un avantage pour lui-même ou pour autrui⁷¹. Les modalités du traitement des données confidentielles sont définies dans la Loi sur les informations classifiées. Toute divulgation de secret officiel ou utilisation abusive de secret officiel, militaire et d'État engage la responsabilité pénale de son auteur.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

95. L'article 47 de la LPCCI établit des restrictions qui s'appliquent après la cessation d'un emploi. Pendant trois ans à compter de la cessation de ses fonctions, un fonctionnaire (politique ou ordinaire) a l'interdiction de travailler pour une entreprise qu'il était chargé de surveiller ou avec laquelle il a établi une relation contractuelle. Pendant cette même période, il ne peut pas non plus acquérir des actions ou des droits dans une entité dans laquelle il a travaillé ou sur laquelle il a exercé une fonction de contrôle. Pendant deux ans à compter de la cessation de ses fonctions, il ne peut pas représenter une personne physique ou morale devant l'autorité au sein de laquelle il travaillait auparavant, dès lors qu'il a participé à l'époque à une prise de décision concernant ladite personne. Tout fonctionnaire politique ou ordinaire ayant trouvé un emploi dans le secteur privé dans les trois ans suivant la cessation de ses fonctions doit en informer la CNPC⁷². Tout fonctionnaire politique ou ordinaire qui, dans les trois ans suivant la cessation de ses fonctions, crée une entreprise commerciale ou se lance dans une activité lucrative dans un secteur qui relevait de sa compétence lorsqu'il travaillait dans la fonction publique doit en informer la CNPC⁷³. Les violations sont passibles d'une amende comprise entre 300 et 500 EUR.

96. De plus, comme il a déjà été indiqué, l'article 8 de la Loi sur le lobbying interdit aux fonctionnaires politiques d'exercer des activités de lobbying pendant un an à compter de la date de la perception de leur dernier salaire.

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

97. Conformément à l'article 82 de la LPCCI, les fonctionnaires politiques (et les fonctionnaires ordinaires) doivent déclarer leurs biens et ceux de leur famille. Les déclarations doivent être déposées

⁷⁰La loi omet en effet de donner la définition du terme « cadeau » (seul le terme « avantage » est défini), mais mentionne la LUBEM comme la loi permettant de déterminer la valeur des cadeaux acceptables alors que cette loi ne contient aucune disposition en ce sens.

⁷¹Article 50 de la LPCCI

⁷²Article 48 de la LPCCI

⁷³Article 48 de la LPCCI

dans plusieurs cas de figure : 30 jours après la nomination, lorsqu'il y a augmentation de l'actif et dans les 30 jours suivant la cessation des fonctions. Le contenu et la forme de la déclaration sont fixés par la CNPC et le formulaire rempli est lui-même publié au Journal officiel et sur le site Web de la CNPC. Les déclarations sont remises à la CNPC (par voie électronique et sur papier) ainsi qu'au fisc et publiées sur le site Web de la CNPC sauf en ce qui concerne les données jouissant d'une protection légale (http://www.dksk.org.mk/imoti_2/). Le défaut de déclaration, ainsi que la communication d'une déclaration incomplète ou incorrecte, donne lieu à une amende comprise entre 300 et 500 EUR⁷⁴.

98. L'EEG note que si le régime de déclaration des intérêts financiers s'applique aux personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif au sein du gouvernement et aux intérêts financiers des membres de leur famille proche – à savoir les conjoints et les enfants à charge – et que ces déclarations sont rendues publiques.

Mécanismes de surveillance

99. L'EEG note que l'inauguration en 2002 du système de déclaration d'intérêts et de patrimoine par les fonctionnaires politiques (et les fonctionnaires ordinaires) passait pour un progrès et que l'obligation de déposer une déclaration semble être largement respectée. Pourtant, la plupart des interlocuteurs ont convenu que le système dans son ensemble était lourd et présentait un certain nombre de faiblesses intrinsèques. Premièrement, il était difficile d'établir le nombre exact de fonctionnaires politiques répartis entre toutes les branches du pouvoir. Chaque organisme public doit soumettre à la CNPC le nom des fonctionnaires politiques entrant à son service, dès l'élection/nomination des intéressés, aux fins d'inclusion dans le registre central. Cette obligation était fréquemment ignorée et même si, dans de tels cas, la CNPC pourrait théoriquement imposer des sanctions au directeur de l'organisme concerné, elle use rarement de cette faculté.

100. Deuxièmement, le contrôle des conflits d'intérêts pesant sur les fonctionnaires politiques est inefficace. L'EEG a entendu bon nombre de ses interlocuteurs déplorer que des intérêts et des actifs n'aient pas fait l'objet d'un contrôle approprié et que des allégations de conflits d'intérêts n'aient pas déclenché de réactions institutionnelles officielles (par exemple, dans une affaire où des subventions auraient été reçues par des entreprises appartenant à des ministres ou à leurs proches). Bien que la CNPC soit responsable de la mise en œuvre des règles relatives à la période postérieure à la cessation des fonctions, elle n'a jamais publié de conclusions en la matière. Plus important encore, même en cas d'identification d'un conflit d'intérêts, elle ne peut imposer d'autres sanctions qu'un avertissement public.

101. Troisièmement, en ce qui concerne la surveillance des avoirs des fonctionnaires politiques, l'ancienne loi à la CNPC des compétences qui semblent très semblables à celles du fisc. Les déclarations étaient vérifiées par une unité de trois membres dotés de connaissances spécialisées insuffisantes, de sorte que des dossiers devaient être transférés au fisc. Outre les inspections sur demande, la CNPC effectuait des contrôles de base de toutes les déclarations de patrimoine reçues, sans cependant appliquer une méthodologie spécifique. Par conséquent, la plupart des inspections donnèrent lieu à des procédures en appel interminables (pouvant durer jusqu'à sept ans), à de nouveaux contrôles ou à des sanctions mineures seulement. La non-divulgation de déclarations ou de mises à jour, le retrait de déclarations du site Web de la CNPC dans le contexte d'une controverse publique et l'absence de sanction en cas de défaut de déclaration étaient considérés comme des pratiques courantes.

102. L'EEG apprécie beaucoup la franchise des échanges qu'elle a eus avec les représentants des deux anciens organes de contrôle et la perception critique des intéressés de leurs modes de fonctionnement plutôt archaïques : traitement de documents sur papier, manque d'espace de stockage, saisie manuelle des informations dans les bases de données/registres, absence d'accès direct à la plupart des registres publics, ce qui génère une correspondance laborieuse, etc. Quant à la CNPC,

⁷⁴ Article 109 de la LPCCI

au moment de la visite sur place, elle fonctionnait à la moitié de sa capacité : sur 51 postes, seuls 22 étaient pourvus. En outre, la confiance dans cet organisme a longtemps pâti de l'affiliation politique perçue de ses membres, considérée comme la principale raison de son approche sélective et de sa passivité dans certains cas. Les rapports annuels de la CNPC ont été critiqués pour leur présentation vague et incomplète des activités. Enfin, le comportement peu scrupuleux et la démission de cinq (des sept) membres de la Commission explique qu'elle soit dysfonctionnelle depuis mars 2018 (voir la section « Contexte ») et illustre le besoin de réforme.

103. En juillet 2018, le ministre de la Justice a annoncé la création d'un groupe de travail chargé d'élaborer un modèle de commission anticorruption original dans le cadre d'un nouveau projet de loi anticorruption. En janvier 2019, la LPCCI a été adoptée et le contrôle des déclarations de patrimoine et d'actifs de tous les agents publics (qu'il s'agisse de personnes élues ou nommées ou de salariés de la fonction publique), ainsi que de leurs déclarations éventuelles de conflits d'intérêts relèvent de la seule CNPC.

104. L'EEG se félicite vivement de ce changement d'approche consistant à confier à un seul organe le contrôle des déclarations d'actifs et d'intérêts. De son point de vue, le système de divulgation des intérêts et des actifs n'acquerra une valeur et une crédibilité distinctes, n'inspirera confiance et ne produira des résultats tangibles que s'il est doté d'un mécanisme de contrôle – indépendant en droit et en pratique – permettant de vérifier en profondeur les titulaires d'un mandat limité dans le temps considérés comme vulnérables à la corruption et aux influences indues. Cette analyse vaut d'abord et avant tout pour les fonctionnaires politiques du gouvernement central. Compte tenu de ce qui précède et du caractère récent des nouvelles dispositions relatives à la gestion des conflits d'intérêts, **le GRECO recommande que le contrôle des déclarations d'intérêts et de patrimoine des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au sein du gouvernement soit renforcé en (i) dotant la Commission nationale de prévention de la corruption (CNPC) des ressources, compétences, méthodes et outils proportionnés à l'exécution correcte et efficace de ses tâches ; (ii) mettant en place un mécanisme approprié de vérification et en conduisant des enquêtes, si nécessaire, et (iii) rendant les résultats publics, le cas échéant.**

Mécanismes de responsabilisation et d'exécution

Immunité, procédures administratives et pénales

105. Au sein du gouvernement, seul le Premier ministre jouit d'une immunité⁷⁵ qui peut être levée par l'Assemblée conformément aux règles applicables aux députés (telles qu'elles sont fixées par les articles 53 et 54 de son Règlement intérieur). À ce jour, la procédure n'a jamais été engagée.

106. Tous les autres agents publics sont soumis aux procédures ordinaires telles qu'elles sont définies dans le Code de procédure pénale.

Sanctions

107. Les interlocuteurs rencontrés par l'EEG s'accordent généralement à estimer que le régime de sanctions en vigueur pêchait par sa faiblesse sous l'ancienne législation. En effet, il n'englobait pas toutes les violations définies par la loi, ce qui ne manquait pas d'affaiblir le système dans son ensemble. En vertu de la LPCCI, certaines infractions à la loi sont passibles d'amendes, qu'il s'agisse du défaut de dépôt d'une déclaration d'intérêt, du non-respect de certaines incompatibilités et restrictions relatives à la période suivant la cessation des fonctions ou de l'établissement de relations commerciales avec des entités juridiques affiliées. Certaines infractions sont passibles d'amendes allant jusqu'à 1 000 EUR, mais la plupart de celles mentionnées ci-dessus varient entre 300 et 500 EUR (contre 500 à 1 000 EUR en vertu de la législation antérieure). Bien que la Loi sur le lobbying interdise aux fonctionnaires politiques d'exercer des activités de ce type lorsqu'ils sont en fonction et un an après la fin de leur droit à une rémunération par l'État, cette interdiction n'est assortie d'aucune sanction. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande donc d'analyser l'application pratique du système de sanctions en cas de violation des règles édictées par la législation/réglementation relative aux conflits d'intérêts, à l'intégrité et à la lutte contre la corruption et de veiller à ce que ces sanctions soient à la fois efficaces, proportionnées et dissuasives.**

Statistiques

108. Les autorités font état de dix affaires pénales de corruption impliquant 16 fonctionnaires politiques (13 hommes et 3 femmes) faisant l'objet d'une enquête ou d'un procès en première instance. Les chefs d'accusation les plus courants sont « l'abus de pouvoir » et « l'acceptation d'une récompense en échange de l'exercice d'une influence illégale ». Les personnes concernées sont notamment le Premier ministre, le Vice-Premier ministre chargé des Affaires économiques, les ministres des Transports et des Communications, de la Santé, de l'Agriculture, des Forêts et de l'Économie de l'eau, de la Culture, des Affaires intérieures, ainsi que deux vice-ministres.

109. Au cours des cinq dernières années, trois fonctionnaires politiques ont été démis de leurs fonctions pour corruption ou faute professionnelle connexe, tandis qu'un Premier ministre, des ministres de l'Intérieur, des Transports et des Communications, du Travail et de la Politique sociale, ainsi que cinq membres de la CNPC (dont son président), ont démissionné en raison notamment d'allégations publiques de corruption.

⁷⁵ L'immunité des ministres a été supprimée en 2005 dans le cadre d'une révision de la Constitution.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et responsabilisation de la police et du corps des gardes-frontières

Aperçu

110. Les services répressifs se composent du ministère de l'Intérieur, de la direction de la police financière et, dans une certaine mesure, de l'Administration des douanes⁷⁶ (ces deux derniers organes dépendant du ministère des Finances). Les « affaires de police » relèvent de la responsabilité du Bureau de la sûreté publique (BSP) du ministère de l'Intérieur⁷⁷.

111. La Loi sur la police (LsP) régit les opérations du BSP, définit l'organisation et les pouvoirs de la police et définit les droits et obligations des policiers en tant qu'employés du ministère de l'Intérieur. La Loi sur les affaires intérieures (LAI) définit notamment l'organisation et les compétences du ministère de l'Intérieur, le statut de ses employés, son système de contrôle interne et les modalités de l'engagement disciplinaire de ses agents.

112. Les fonctions élémentaires de la police sont la protection et le respect des libertés et droits fondamentaux des individus et des citoyens (tels qu'ils sont garantis par la Constitution, la législation, les accords internationaux ratifiés et l'ordre juridique), la prévention et la détection des actes punissables, l'adoption de mesures visant à poursuivre les auteurs de ces actes, ainsi que le maintien de l'ordre public et de la paix sociale⁷⁸. La police est également chargée d'assurer le contrôle et la surveillance des frontières.

113. Le BSP comprend plusieurs services : police criminelle, police en uniforme, frontières et immigration, renseignement et analyse criminels, affaires courantes et gestion des ressources humaines, éradication de la criminalité organisée et des crimes graves, protection des personnalités et des locaux, transport aérien, opérations de police spéciale et police technique/scientifique. De plus, huit secteurs pour les affaires internes et quatre centres régionaux pour les affaires frontalières sont subordonnés au BSP et chargés d'effectuer des contrôles et la surveillance aux frontières.

114. Le personnel du BSP se compose de : 1) « personnes autorisées » relevant de la LAI (à savoir des policiers et des employés appartenant en outre à la catégorie des personnes « investies de devoirs et autorisations spéciaux ») ; et 2) employés dont le statut est fixé par la loi sur les relations de travail. Un policier est une personne autorisée, c'est-à-dire un membre de la police (en uniforme ou en civil) titulaire d'une autorisation qui exerce des fonctions de police conformément à la LsP. Le BSP emploie au total 10 191 personnes (65,5 % de policiers en uniforme, 28,8 % de policiers sans uniforme, 5,5 % d'employés régis par la LAI et 0,17 % d'employés régis par la Loi sur le travail et la politique sociale), dont 84 % sont des hommes et 16 % des femmes. Les sections suivantes du présent rapport ne portent que sur les policiers et les employés régis par la LAI.

115. Les principes opérationnels de la police incluent notamment la légalité, une grande intégrité personnelle, l'éthique professionnelle, l'impartialité, l'objectivité et la *neutralité politique*⁷⁹. Un policier ne peut pas créer, diriger, soutenir ou représenter un parti politique ni être membre de ses organes directeurs. L'appartenance à un parti ou la participation à ses activités ne doit pas compromettre le professionnalisme, l'impartialité et l'exercice légitime de ses fonctions⁸⁰. Il est interdit de porter ou d'exposer les symboles d'un parti dans les locaux et les véhicules de la police, d'assister à des

⁷⁶ En vertu du Code de procédure pénale

⁷⁷ Les deux principaux organes du ministère sont le BSP et le Bureau de la sécurité et du contre-espionnage – voir l'article 17 de la LAI.

⁷⁸ Article 3 de la LsP

⁷⁹ Articles 7 et 10 de la LAI

⁸⁰ Article 105 de la LsP et 168 de la LAI

événements festifs en uniforme (sauf en service officiel), d'être organisé par un parti au sein du ministère ou d'agir en son nom. En tant que personne investie de devoirs et autorisations spéciaux, un policier n'a pas le droit d'organiser et d'agir à des fins politiques dans les unités organisationnelles de la police et ne peut pas exprimer ou représenter directement ou indirectement les opinions d'un parti ni participer activement aux activités de celui-ci⁸¹. Jusqu'en 2006, les policiers avaient l'interdiction d'adhérer à un parti politique. Les modifications apportées à la LAI ont remplacé cette interdiction par les garanties susmentionnées. Toutefois, l'EEG a des doutes quant au niveau adéquat de respect de ces garanties, compte tenu des préoccupations exprimées par certains de ses interlocuteurs sur une impression générale que la police est politisée. L'EEG prend ces indications au sérieux. Cela dit, les principes existants en matière de légalité, d'intégrité personnelle élevée, d'éthique professionnelle, d'impartialité, d'objectivité et de neutralité politique constituent une base satisfaisante pour la police à cet égard. Des insuffisances dans leur mise en œuvre pratique ont toutefois été identifiées.

116. En vertu de l'article 153 de la LAI, les policiers doivent exécuter les instructions du ministre de l'Intérieur et de leur supérieur hiérarchique, à moins que cela ne constitue un crime. Des règles plus détaillées figurent dans les Lignes directrices sur la conduite et les interactions des policiers et dans le Règlement régissant les activités des agents du ministère de l'Intérieur⁸². La chaîne de commandement est définie dans les Lignes directrices pour l'établissement de procédures organisationnelles de gestion, de commandement et de contrôle dans le processus de conduite des enquêtes criminelles et d'exécution des tâches de police. Toutes les décisions et ordonnances doivent être consignées dans un registre qui peut être consulté avec l'autorisation du tribunal, par un juge, un procureur, le médiateur et d'autres personnes concernées (avec l'approbation du tribunal). Toutefois, à la demande de l'EEG, les interlocuteurs n'ont pas été en mesure de confirmer que de telles inspections sont autorisées dans la pratique. De telles lacunes sont en complète contradiction avec les normes européennes dans la mesure où le procureur doit être à même de vérifier la légalité de l'enquête de police afin de décider s'il convie de lancer des poursuites ou de poursuivre les investigations⁸³. Les opérations de police sont contrôlées/supervisées par le ministre et le gouvernement. Le ministre est tenu de soumettre au gouvernement et à l'Assemblée un rapport annuel sur les résultats du travail de la police, lequel doit être publié en ligne. Un rapport financier annuel est en outre présenté au ministère des Finances.

117. L'EEG prend note de la chaîne de commandement décrite ci-dessus, dans laquelle le ministre de l'Intérieur est le chef suprême de la police et ses ordres doivent être suivis par les policiers (sauf s'ils sont illégaux). Elle craint que le ministre n'intervienne en conséquence dans les opérations de police, ce qui risquerait de se traduire par une influence politique sur ce corps. L'EEG est d'avis que le ministère compétent en matière de police devrait être chargé des questions telles que l'élaboration des politiques, la préparation du budget, l'établissement des priorités, etc., à l'exclusion des opérations de police, telles que les enquêtes et autres formes d'intervention, lesquelles devraient rester de la seule responsabilité du chef de la police responsable devant le ministre. L'indépendance opérationnelle de la police, associée à la pleine responsabilité des actions entreprises, est au cœur des normes du Conseil de l'Europe en matière de police démocratique⁸⁴. Une telle distinction entre la responsabilité politique du ministère et les opérations de police apparaît nécessaire pour dépolitiser ce corps dans la Macédoine du Nord.

118. Au vu de ce qui précède, l'EEG estime qu'il est absolument nécessaire de dépolitiser la police. Pour ce faire, il faudrait une distinction nette entre les pouvoirs du ministre en matière de politique

⁸¹ Article 15 du Recueil de règles sur la conduite et les interactions des employés du ministère de l'Intérieur investis de devoirs et autorisations spéciaux

⁸² Articles 21 et 37, respectivement : si l'ordre reçu est illégal et si son exécution constituerait un crime, l'agent public autorisé doit avertir la personne ayant donné l'ordre et s'abstenir d'exécuter celui-ci ; il doit également refuser d'exécuter le même ordre s'il a été réitéré par écrit, dès lors que son exécution constituerait toujours un crime.

⁸³ Recommandation Rec(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 6 octobre 2000

⁸⁴ Code européen d'éthique de la police, Rec (2001)10

policrière et l'indépendance opérationnelle de la police. L'atteinte de cet objectif dépend également du comportement de chaque policier censé agir – en sa qualité de fonctionnaire – de manière neutre, apolitique et intègre dans l'exercice de ses fonctions. En fait, ces deux questions sont étroitement liées. En conséquence, **le GRECO recommande (i) qu'une indépendance opérationnelle suffisante de la police vis-à-vis du ministère de l'Intérieur soit assurée dans la pratique ; et (ii) que des mesures pertinentes soient prises afin de garantir le respect par chaque policier de son obligation de se conformer aux règles existantes en matière d'intégrité et d'impartialité afin d'exercer ses fonctions de manière politiquement neutre dans la pratique (par exemple, sensibilisation, formation, sanctions, etc.)**. Dans ce contexte, l'EEG note que la dépolitisation de la police est l'une des priorités du Programme anticorruption 2018 du ministère de l'Intérieur. Elle constitue également un thème récurrent dans le présent rapport.

Accès à l'information

119. Les lois et projets de loi pertinents sont publiés sur le site Web du ministère, dans la section intitulée « Législation ». Les citoyens, organismes publics, entreprises publiques et autres personnes morales peuvent, sur demande, recevoir de la police/du ministère des informations, des données et des notifications sur des questions « qui les intéressent directement » ou « qui les concernent directement »⁸⁵. En vertu de la loi sur l'accès libre à l'information, le ministère soumet des informations élémentaires sur les statistiques et les lois. Des informations sur la systémique station interne du ministère, les procédures pénales (en cours ou achevées) ou toute autre information sur les données personnelles font exception à la règle dans la mesure où elles échappent au champ d'application de la loi sur l'accès libre à l'information (article 6). L'EEG n'a pas été en mesure de vérifier l'application concrète de ces dispositions en raison de l'absence d'informations statistiques relatives aux demandes d'information et au contrôle des décisions contestées.

120. En dépit de l'élaboration de « Lignes directrices en matière de communication avec le public » diffusées auprès de toutes les unités organisationnelles du ministère en 2007 et deux « Lignes directrices relatives aux modalités de recours aux réseaux sociaux par les employés du ministère » en 2012, ledit ministère est considéré comme l'une des institutions les moins ouvertes du pays. Dans son Programme anticorruption de 2018 (voir plus bas), il a d'ailleurs annoncé son intention d'inverser cette tendance et de se transformer en un organisme accessible et disposé à informer le public sur toutes les questions relevant de sa compétence. L'EEG est très favorable à une telle approche.

121. Pendant la visite sur place, l'EEG a été informée qu'au cours des deux dernières années le ministère et le BSP qui en constituent un composant essentiel ont pris délibérément des mesures visant à renforcer la transparence : un vice-ministre (un ancien journaliste) a été engagé pour veiller à cette tâche, le nombre de rapports/bulletins quotidiens publiés a augmenté, la communication avec les journalistes a été facilitée en organisant régulièrement des conférences et en définissant une politique de libre accès aux locaux du ministère. Néanmoins, de nombreux interlocuteurs ont déploré que les informations sur les recettes, les dépenses et les emprunts du BSP/ministère étaient gardées confidentielles et ne pouvaient être examinées que dans le cadre du budget général du pays préparé par le ministère des Finances. Les plans de passation des marchés publics et certains règlements internes ont été classés confidentiels par une décision du gouvernement du 19 décembre 2017. Le rapport d'audit produit par la Cour des comptes en 2015⁸⁶ avait également été interdit de diffusion publique, de même que trois audits thématiques de cette instance datant de 2012, 2014 et 2016 (et consacrés respectivement aux contrôles internes, aux marchés publics et aux congés maladie). Enfin et surtout, les informations concernant certaines personnes de contact et certains services, par exemple les responsables des divulgations externes protégées, ne sont pas facilement accessibles ou consultables par le public.

⁸⁵ Articles 10 de la LsP et 5 de la LAI

⁸⁶ Relatif à l'« Efficacité de la gestion financière et du système de contrôle et d'audit interne du ministère de l'Intérieur »

122. L'EEG rappelle que le Programme anticorruption du ministère (voir ci-dessous) accorde la priorité à la responsabilisation et à la transparence dans la lutte contre ce fléau et reconnaît que son objectif est d'empêcher la police d'outrepasser ses pouvoirs, de prévenir la commission d'abus par la hiérarchie sur les agents subordonnés, de promouvoir l'intégrité et de renforcer la confiance des citoyens dans la police. La transparence dans le maintien de l'ordre, telle qu'elle est inscrite dans le programme, implique l'accès du public non seulement aux politiques et aux lois, mais aussi *aux budgets, aux décisions prises et aux activités exécutées*. Ces objectifs et engagements stratégiques n'ont pas encore été traduits dans la pratique quotidienne. Il est urgent de pallier cette lacune, car le contrôle externe est insuffisant (voir ci-dessous) et il existe une demande croissante du public pour une responsabilisation accrue de la police et une plus grande transparence des ressources publiques qui lui sont allouées. Dans ce contexte, **le GRECO recommande d'accroître la transparence de la police en renforçant l'accès à l'information, notamment en rendant accessibles au public, de préférence en ligne, les rapports sur les résultats de ses activités et la prise de décision, les budgets et les procédures administratives de la police, y compris les rapports relatifs aux marchés publics, les statistiques, les recueils de règles et autres informations analogues**. Le GRECO reconnaît l'accès universel à l'information, les restrictions devant demeurer l'exception, être prévues par des règles clairement définies et pouvoir faire l'objet d'un recours.

Confiance du public dans les autorités répressives

123. Les informations sur la confiance du public dans la police sont contradictoires. Comme indiqué dans la section « Contexte », la police est considérée comme l'une des institutions les plus fiables du pays. Dans le même temps, son niveau de corruption est perçu comme élevé et, dans certaines enquêtes, la police est considérée comme l'une des institutions les plus corrompues. Selon le Programme anticorruption 2018 du ministère de l'Intérieur, la police de la circulation, la police des frontières, les unités organisationnelles responsables de la répression de la criminalité et de la corruption ainsi que celles chargées de passer les marchés publics sont les plus exposées à la corruption. Les principales formes de corruption identifiées sont les suivantes : abus de pouvoir et actes non autorisés en échange d'un pot-de-vin, coercition, utilisation abusive de véhicules de service, abus dans le cadre de la procédure de délivrance de cartes d'identité et de permis de port d'armes, acceptation de cadeaux et de services, échange d'informations classifiées, dissimulation ou destruction volontaire d'éléments de preuve, présentation de preuves, vol sur une scène de crime, facturation de services censés être gratuits, corruption dans le cadre de promotions et d'attributions, abus dans les enquêtes internes et les procédures disciplinaires.

Syndicats et organisations professionnelles

124. Près de 80 % des policiers sont affiliés au syndicat de la police qui est une organisation nationale regroupant des employés du ministère de l'Intérieur et du service de renseignements. Malgré un nombre relativement élevé de membres, le syndicat de la police ne participe pas à l'élaboration des politiques du ministère de l'Intérieur, ni à la formulation de la stratégie et des mesures anticorruption. L'EEG estime que le syndicat devrait également faire partie des acteurs participant au renforcement des comportements éthiques au sein de la police.

Politique anticorruption et d'intégrité

Planification des politiques et mécanismes de leur mise en œuvre

125. Chaque année, le Service du ministère de l'Intérieur chargé du contrôle interne, des enquêtes criminelles et des normes professionnelles (SICCNP) adopte un Programme anticorruption et un plan d'action correspondant. Le programme 2018 établit des priorités : 1) établissement d'un système d'évolution de carrière pour les employés du ministère ; 2) renforcement de l'intégrité ; 3) respect du code d'éthique de la police ; 4) renforcement de la coopération interinstitutionnelle ; 5) application de la législation anticorruption ; 6) responsabilisation et transparence dans la lutte contre la corruption ;

7) professionnalisation et *dépolitisation* ; 8) formation continue et spécialisée ; 9) évaluation du risque de corruption ; 10) contrôle et surveillance des marchés publics ; 11) confiance accrue et promotion des rapports de corruption dans la population ; 12) collaboration internationale renforcée en matière de lutte contre la corruption. Les chefs des unités organisationnelles doivent soumettre au SICCNP des rapports trimestriels sur les activités mises en œuvre et prévues, tandis que le SICCNP pour sa part doit suivre l'exécution globale du programme. Comme l'expliquent les autorités, il n'existe pas de différences substantielles entre les divers programmes successifs de lutte contre la corruption, compte tenu des objectifs à long terme poursuivis. Néanmoins, certaines priorités annuelles peuvent être fixées. Le processus de suivi du programme et du plan d'action est considéré comme lourd, mais tous les obstacles rencontrés seraient dûment reflétés dans les rapports des unités organisationnelles.

126. En février 2018, le SICCNP a également adopté un Programme de renforcement de l'intégrité des policiers au sein du ministère de l'Intérieur. Ce document de trois pages définit le concept d'« intégrité », fournit des exemples de corruption au sein de la police, énonce les valeurs clés constitutives de l'intégrité d'un policier, décrit le cadre normatif et prépare le terrain en vue de l'adoption du Plan d'action et programme d'études pour 2018 censé être mis en œuvre par l'Unité de prévention et d'intégrité nouvellement créée par le SICCNP. Selon les autorités, la mise en œuvre du programme a débuté en 2018.

127. L'EEG déplore que l'impact de ces ambitieux programmes annuels de lutte contre la corruption n'ait pas été évalué et que ses entretiens avec le SICCNP et le BSP ne lui aient pas permis de dresser un tableau complet des réformes passées et en cours ni des faiblesses et forces relatives du cadre de prévention de la corruption et de renforcement de l'intégrité. Les mesures de lutte contre la corruption adoptées semblent disjointes, peu viables et incapables de générer l'effet cumulatif souhaité. Dans l'ensemble du secteur public (voir les sections précédentes et suivantes), l'évaluation des risques de corruption n'en est qu'à ses débuts et les hypothèses concernant les risques reposent uniquement sur le nombre de plaintes reçues par le SICCNP.

128. Surtout, l'absence de liens entre le Programme anticorruption de 2018 et le Programme national de répression de la corruption et de réduction des conflits d'intérêts de 2016-2019 (voir la section précédente) est déconcertante, tout comme la multitude de documents d'orientation internes : au lieu de renforcer la dimension Intégrité du Programme de 2018, on a préféré élaborer un programme (assorti d'un plan d'action) distinct destiné aux policiers qui représentent en tout cas environ 80 % des agents du ministère de l'Intérieur. L'EEG est fermement convaincue qu'une telle variété de documents d'orientation ne peut pas favoriser les efforts de prévention de la corruption et d'intégrité au sein de la police. Pour être efficace, une politique doit être conforme et intégrée à la planification stratégique de lutte contre la corruption du pays, appliquer la même méthodologie, répondre aux risques identifiés, avoir une orientation thématique ou sectorielle claire mais adaptable, définir des mesures d'atténuation et de contrôle applicables et ciblées (par exemple, contrôle continu, rotation et mobilité) et faire l'objet à la fois d'un examen de l'évaluation périodique et d'une évaluation d'impact. Une telle approche structurée doit encore être établie au sein du BSP et du ministère de l'Intérieur. C'est pourquoi, **le GRECO recommande d'adopter des politiques ciblées, intégrées et axées sur les résultats en matière de prévention de la corruption et d'intégrité pour la police, pleinement intégrées au processus national de planification de lutte contre la corruption, fondées sur un examen systématique et complet des domaines à risque et accompagnées de mesures ciblées d'atténuation et de contrôle faisant l'objet d'évaluations régulières et d'études d'impact.**

Mesures de gestion des risques applicables aux secteurs propices à la corruption

129. De même que certains autres ministères (voir la section précédente), le ministère de l'Intérieur se réfère à un système d'évaluation et de gestion des risques y compris la préparation d'un registre des risques et d'un programme d'action correspondant. Ces documents analyseraient les risques opérationnels, stratégiques, organisationnels, financiers et autres auxquels sont confrontées les unités organisationnelles, mais pas encore les risques de corruption. Selon le Programme de lutte anticorruption du ministère pour 2018, le système d'évaluation et de gestion des risques « doit être amélioré par l'introduction de méthodes distinctes d'évaluation des risques afin d'assurer une mise en œuvre plus efficace » et il convient d'identifier les catégories de postes présentant un risque élevé de corruption. Les chefs des unités organisationnelles doivent évaluer les risques de corruption pour chaque poste relevant de leur compétence. Au moment de la visite, cette évaluation n'avait pas été effectuée.

130. L'EEG apprécie l'esprit d'ouverture dont ont fait preuve les autorités nationales en identifiant les unités de police vulnérables à la corruption ainsi que les formes habituelles des comportements entachés de corruption. Pourtant, il n'a pas été possible d'établir pendant la mission sur place que la moindre analyse approfondie des lacunes systémiques ou des vulnérabilités en matière de corruption ait été effectuée au sein de la police afin de corroborer ces déclarations. Pas plus qu'aucune démarche volontariste n'a été entreprise pour apaiser les préoccupations du public concernant la prétendue prévalence de la corruption, si ce n'est pour réagir à des affaires individuelles exposées dans la presse. L'EEG n'est pas parvenue non plus à détecter des efforts visant à établir des unités spécialisées et à accumuler un savoir en la matière. La gestion du risque de corruption devrait être institutionnalisée, réglementée et intégrée aux pratiques de la police de manière à identifier les risques émergents de manière satisfaisante. Par conséquent, **le GRECO recommande d'établir au sein de la police un mécanisme pertinent afin de gérer les risques de corruption.**

Normes et Code d'éthique

131. Au moment de son entrée en service, chaque policier doit signer une déclaration dans laquelle il s'engage, entre autres, à respecter la Constitution, les lois et les normes de la police⁸⁷. Ladite déclaration est conservée dans son dossier personnel. Des principes éthiques et des normes de conduite spécifiques sont énoncés dans la LsP, la LAI, la convention collective, le Recueil de règles sur la manière de régler les affaires de police, le Code d'éthique de la police, le Recueil de règles sur les conflits d'intérêts au sein du ministère de l'Intérieur, le Recueil de règles sur la conduite et les interactions des employés du ministère de l'Intérieur investis de devoirs et autorisations spéciaux. Ces textes sont disponibles sur le site Web du ministère. Conformément à l'article 10 de la LAI, dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs tâches, les policiers doivent maintenir des normes élevées d'intégrité personnelle et de déontologie professionnelle, protéger l'intérêt général et se conformer aux lois régissant ces normes.

132. Tous les policiers sont liés par le Code d'éthique de la police de 2007 qui contient des sections consacrées respectivement aux objectifs de la police, au cadre juridique régissant la fonction de police, aux organes de police et de justice pénale, à l'organisation de la police, aux qualifications, à la sélection et au recrutement, à l'information et aux droits des policiers, aux interventions policières, à la responsabilité et au contrôle, à la recherche et à la coopération internationale. L'article 20 du Code stipule que les policiers doivent respecter et promouvoir la culture policière, conformément aux normes de conduite énoncées dans les lois et règlements.

133. L'EEG constate que le Code d'éthique de la police ne remplit pas certaines conditions élémentaires. Ce texte reflète les dispositions de la LsP, mais n'offre pas de conseils pratiques aux policiers sur la conduite éthique attendue. Certains aspects doivent être approfondis (par exemple,

⁸⁷ Article 100 de la LsP

l'exigence d'« agir décentement » dans l'exercice des fonctions de police), tandis que d'autres, qui devraient être réglementés ailleurs que dans un Code d'éthique, gagneraient à être supprimés (c'est le cas notamment des dispositions relatives aux conditions de stockage des armes, aux alertes et à la mobilisation, à la protection anti-incendie, à la santé, etc.). L'EEG est particulièrement préoccupée par le fait que la question des conflits d'intérêts n'a pas été incluse dans le Code. Il s'agit là d'une lacune importante que l'EEG désapprouve totalement. D'autres questions pourtant classiques, telles que les cadeaux et les emplois auxiliaires, brillent également par leur absence, mais sont abordées – dans une certaine mesure – dans d'autres textes (lois et recueils de règles). Il s'ensuit que le Code d'éthique de la police devrait être profondément remanié.

134. Le contenu des recueils de règles gagnerait à être simplifié et à être intégré à un Code d'éthique révisé. Certaines questions, comme les modalités d'acceptation d'un cadeau, mériteraient d'être explorées plus avant. Le Recueil de règles sur la conduite et les interactions des employés du ministère de l'Intérieur investis de devoirs et autorisations spéciaux interdit uniquement l'acceptation de dons et autres avantages matériels dans l'exercice des fonctions de police sans mentionner les avantages reçus sous d'autres formes, notamment les avantages immatériels⁸⁸, répandus dans la police (voir la section « Contexte »).

135. En outre, l'EEG n'a pas compris comment le Code d'éthique actuel avait été adopté et insiste pour qu'un nouveau Code soit élaboré (révisé) dans le cadre d'un processus inclusif impliquant l'ensemble du personnel de police et d'autres parties prenantes concernées, y compris les syndicats et la société civile, lequel une fois introduit fera l'objet d'une formation assortie d'un mécanisme permettant de dispenser des consignes et de prodiguer des conseils spécifiques. Le Code devrait être exécutoire et des sanctions prévues en cas de violation. L'EEG rappelle que le respect du Code est l'un des objectifs prioritaires du Programme anticorruption de 2018. **Le GRECO recommande de (i) réviser le Code d'éthique de la police dans le cadre d'une large consultation de différents acteurs, le personnel de la police à tous les niveaux, leurs représentants et la société civile afin de consolider les dispositions en vigueur et de communiquer des directives pratiques complètes visant les aspects déontologiques de la question y compris l'intégrité, les conflits d'intérêts, les cadeaux et la prévention de la corruption ; et (ii) de sensibiliser systématiquement les policiers aux normes contenues dans le Code révisé/nouveau par le biais d'une formation, d'orientations spécifiques et de conseils (ces derniers pouvant être prodigués le cas échéant à titre confidentiel).** Un tel instrument devrait être « vivant », c'est-à-dire actualisé chaque fois que nécessaire à l'issue d'une évaluation régulière de ses effets et de son impact.

Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et les témoins

136. Les opérations d'infiltration sont régies par les articles 252 et 253 du Code de procédure pénale et nécessitent le consentement du procureur. Les contacts avec les informateurs sont régis par le Recueil de règles d'octobre 2013 et relèvent des unités désignées au sein du Service de répression de la criminalité organisée et des crimes graves et de chaque secteur des affaires intérieures. Les programmes de protection des témoins sont régis par la Loi sur la protection des témoins et les règlements pertinents. Tout « changement d'identité » requiert une décision du Conseil pour la protection des témoins, tandis que les autres mesures de protection sont mises directement en œuvre par l'unité spéciale de protection des témoins.

⁸⁸ Articles 4 et 6 respectivement

Conseils, formation et sensibilisation

137. En vertu du Recueil de règles sur la conduite et les interactions des employés investis de devoirs et autorisations spéciaux du ministère de l'Intérieur, la police reçoit une formation continue en matière de compétences générales et professionnelles, d'expertise et d'aptitude psychophysique. La formation est dispensée de manière centralisée – soit par le Centre de formation du ministère, soit par les formateurs des différentes unités organisationnelles – conformément à des plans annuels visant tous les employés du ministère et à des plans de développement professionnel individuels. La formation est destinée : 1) aux personnes employées pour la première fois (dans le cadre d'un apprentissage qui sera suivi d'un examen de fin de stage) ; 2) aux personnes sélectionnées comme candidats à la fonction de policier à la suite d'une procédure de recrutement au niveau d'entrée (« formation de base d'un an ») ; 3) aux employés, pour permettre l'exercice autonome des fonctions sur certains postes (la formation sera alors suivie d'un examen spécial) ; 4) aux policiers et employés de la police dans le cadre d'une formation continue⁸⁹. La formation de base des policiers porte notamment sur l'intégrité et l'attitude professionnelle (7 heures) ainsi que sur l'éthique (8 heures).

138. Dans le cadre d'un projet du Conseil de l'Europe mis en œuvre en 2013-2015, 1 825 policiers ont été formés à l'intégrité, aux attitudes professionnelles et à l'éthique de la police, et trois manuels de formation ont été publiés : « Comportement éthique et respect des droits de l'homme dans les actions de la police », « Privation de liberté, détention et recours à la contrainte » et « Prévention des traitements inappropriés à l'encontre des personnes en détention ».

Recrutement, évolution de carrière et conditions de travail

Critères de recrutement et procédure de nomination

139. Les critères de recrutement sont définis à l'article 95 de la LsP et à l'article 66 de la LAI et incluent entre autres une habilitation de sécurité et des contrôles psychologiques et médicaux (par une commission de santé désignée). Les conditions spécifiques de recrutement sont définies dans la « Loi sur la systématisation des postes au sein du ministère, du BSP et du Bureau de la sécurité et du contre-espionnage ». La procédure de recrutement est définie par la LAI et comprend une épreuve écrite et un entretien ; elle relève d'une commission créée spécialement par le ministre de l'Intérieur et composée d'un président, d'au moins quatre membres, d'un secrétaire et de leurs adjoints.

140. En règle générale, les postes vacants au niveau d'entrée doivent faire l'objet d'un avis public. Toutefois, dans des cas exceptionnels, des contrats de travail pour les postes réservés aux « personnes autorisées » (policiers et employés de la police relevant de la LAI) peuvent être conclus sans avis de vacance public si la direction et la personne concernée en conviennent⁹⁰ et si l'intéressé remplit les conditions générales et spécifiques établies pour le poste en question. Ces postes sont ouverts aux boursiers du ministère, aux employés d'autres organes de l'administration publique, d'autres organes de l'État, d'institutions, de collectivités locales autonomes et de l'administration municipale de la ville de Skopje. En 2017, 94,36 % du BSP avaient été recrutés sans que la vacance de leur poste ait fait l'objet d'un avis. La proportion des personnes sélectionnées sans avis public n'était que de 5,16 % pour les postes d'« agents autorisés ». Quant aux personnes transférées depuis d'autres institutions, leur part s'élevait à 0,46 %.

141. L'EEG a appris que les modalités d'entrée dans le service sont perçues comme un handicap dans les efforts de lutte contre la corruption au sein des forces de police. Il n'existe pas de tests d'intégrité d'entrée dédiés. Aucune vérification proactive des antécédents n'est effectuée aux fins de l'obtention d'une habilitation de sécurité et, même si un concours ouvert est prévu par la loi, beaucoup pensent que la sélection initiale dépend des affiliations politiques et des relations personnelles, plutôt

⁸⁹ Articles 89 et 90 de la LAI

⁹⁰ Article 76(1-2) de la LAI

que de critères objectifs, ce qui sape la légitimité des campagnes de recrutement ouvertes. En outre, environ 5 % des effectifs de la police sont recrutés directement, en vertu d'un accord privé la direction et la personne concernée. De telles nominations – qui peuvent se justifier dans des cas exceptionnels par des besoins opérationnels ou autres spécifiques – seraient le fruit d'accords privés : une situation propice aux soupçons de nominations imméritées et arbitraires, de politisation, de décisions arbitraires et de favoritisme. Dans ce contexte, **le GRECO recommande de (i) veiller à ce que le recrutement au sein de la police, y compris le recrutement direct et le transfert depuis d'autres institutions soit compétitif et fondé sur des critères et des procédures objectifs et transparents ; et (ii) introduire les contrôles d'intégrité et les tests des personnes entrant dans la police.**

142. Le directeur du BSP est nommé par le gouvernement sur proposition du ministre de l'Intérieur pour un mandat de quatre ans. Sur la base d'un avis de vacance de poste publié en interne, les chefs des secteurs des affaires intérieures et des centres régionaux pour les affaires frontalières, à savoir des unités subordonnées à ce directeur, sont nommés par le ministre parmi les fonctionnaires de son ministère. Les commandants des commissariats de police ordinaires sont élus (pour un mandat de quatre ans) à la majorité du nombre total des conseillers municipaux de la ville concernée où sur une liste d'au moins trois candidats – dont au moins un doit représenter la communauté majoritaire dans la municipalité en question⁹¹ – proposés par le ministre. Sur la base d'un avis de vacances de poste publié en interne, les commandants des commissariats de police chargés des affaires frontalières sont nommés par le ministre sur proposition du directeur du BSP.

143. Les candidats au poste de directeur du BSP sont tenus de posséder *un* diplôme de l'enseignement supérieur et une expérience professionnelle d'au moins cinq ans⁹². En comparaison, les subordonnés – directs ou indirects – du directeur qui occupent des postes de direction sont soumis à des exigences professionnelles nettement plus élevées en matière de niveau d'instruction, de qualifications professionnelles et d'expérience de la gestion⁹³. L'EEG est convaincue que, même si le chef du BSP est un « fonctionnaire politique » (c'est-à-dire qu'il a été « élu/nommé », voir la section précédente), l'ambition globale de dépolitisation de la police et de présentation de cette institution comme capable de fournir un service professionnel aux citoyens sortirait renforcée si cette situation pouvait changer. En conséquence, **le GRECO recommande d'établir des critères objectifs et professionnels pour la nomination du chef de la police (Bureau de la sûreté publique) qui répondent aux besoins d'un tel poste.**

144. En vertu de la LAI, tous les postes au sein du ministère, y compris ceux du BSP, sont ventilés par catégorie (de B à H) et par niveau (de 4 à 7). Les personnes appartenant à ces catégories sont employées dans le cadre de contrats à durée indéterminée. Au sein du BSP, sur les 14 959 postes prévus au budget, seuls 10 184 (68 %) sont actuellement pourvus, les 18,92 % restants étant vacants. Sur 8 692 postes dans les secteurs des affaires intérieures, seuls 6 932 (79,7 %) sont pourvus, les 20,3 % restants étant vacants. Sur les 2 607 postes des centres régionaux pour les affaires frontalières, seuls 1 653 postes sont pourvus, les 37 % restants étant vacants. Le tableau qui suit présente les données statistiques de l'emploi au sein du BSP, ventilées par catégorie et par sexe :

Catégorie	Nombre de postes pourvus au sein du BSP	
	Hommes	Femmes
Catégorie B	139	20

⁹¹ Article 24 de la LsP

⁹² Article 16 de la LsP

⁹³ Les chefs des secteurs des affaires intérieures doivent posséder un diplôme universitaire *approprié* et au moins six ans d'expérience professionnelle *dans la police*, dont quatre ans à un *poste de direction*. Les chefs des centres régionaux pour les affaires frontalières doivent posséder un diplôme universitaire et au moins dix ans d'expérience professionnelle *dans la police*, dont quatre ans à un *poste de direction*. Les commandants des commissariats de police dotés d'une compétence générale doivent posséder un diplôme universitaire *approprié* et au moins six ans d'expérience professionnelle *dans la police*. Les critères de recrutement sont fixés par les articles 22, 24 et 26 de la LsP, ainsi que par la LAI.

Catégorie	Nombre de postes pourvus au sein du BSP Hommes	Nombre de postes pourvus au sein du BSP Femmes
Catégorie C	397	37
Catégorie D	19	17
Catégorie E	401	132
Catégorie F	1492	300
Catégorie G	1150	98
Catégorie H	4269	545
Total	7 867	1 149

Évaluation des performances, promotion et mutation

145. Tous les policiers font l'objet d'une évaluation annuelle de leurs performances, par le chef de leur unité organisationnelle, conformément aux critères fixés à l'article 134 de la LAI⁹⁴. La note d'évaluation tient compte de celle attribuée par le chef (65 %) et par deux autres employés (35 %) de l'unité. Les agents qui obtiennent la note la plus élevée (pas plus de 5 % de l'ensemble des employés du ministère) reçoivent une prime équivalant à un salaire de base, tandis que le salaire de ceux qui obtiennent le rang le plus bas (2 %) est amputé de 15 % par rapport au salaire de base pendant les six mois suivants. Deux évaluations « insatisfaisantes » consécutives ou au moins trois évaluations de ce type au cours d'une période de cinq ans entraînent la révocation. Les résultats de l'évaluation peuvent être contestés devant la Commission de révision du ministère⁹⁵.

146. Les questions de promotion sont régies par la LAI et le Recueil de règles sur la procédure de gestion de carrière des personnes autorisées travaillant au sein du ministère de l'Intérieur et de leur sélection à la suite du déploiement. La vacance de postes situés plus haut dans la hiérarchie est annoncée par le biais d'avis internes, sauf en ce qui concerne les postes figurant sur la liste convenue entre le ministre et le syndicat⁹⁶. Les qualifications professionnelles et personnelles de l'agent concerné, ses compétences, le nombre de formations suivies et l'exercice de ses fonctions doivent être pris en considération.

147. La procédure de mutation d'un policier à un autre poste se fonde sur un concours interne (à moins que le transfert ne réponde aux besoins du ministère⁹⁷ ou n'ait été demandé par le policier lui-même⁹⁸) et sur la satisfaction des critères énumérés à l'article 107 de la LAI. Par ailleurs, la mutation à certains postes s'effectue sur la base d'une ordonnance du ministre prévoyant le détachement provisoire (d'une durée inférieure à 30 jours) pour s'acquitter de tâches urgentes et spécifiques ou à la demande d'un employé répondant aux conditions du poste en question, telles qu'elles sont énoncées dans les lois ou règlements.

148. Les propositions de promotion et de mutation émanent de commissions spéciales établies par le ministre⁹⁹ et composées d'un président, de quatre membres et de leurs adjoints, ainsi que de deux membres/adjoints représentant respectivement le syndicat et l'unité organisationnelle ayant fait l'objet d'un avis de vacance de poste. La commission peut convier les candidats à des entretiens et les

⁹⁴ Ces critères sont les suivants : professionnalisme, capacité de gestion de la charge de travail, ponctualité, indépendance, créativité, précision, exactitude, discrétion, coopération, bonne organisation du travail, interdisciplinarité, attitude positive envers les citoyens, communication, autres compétences liées au travail.

⁹⁵ La Commission est établie par le ministre et se compose d'un président et de deux membres dont l'un est censé représenter le syndicat.

⁹⁶ Articles 53 (3) et 36(4) de la convention collective.

⁹⁷ Dans ce cas, l'employé est muté à un poste relevant de la même catégorie et du même niveau et assorti d'un salaire identique.

⁹⁸ Article 106 de la LAI

⁹⁹ Article 128 de la LAI

soumettre à des tests psychologiques, évaluer leurs connaissances spécialisées, etc. Elle tient compte de leur grade (ancienneté), de la nature des tâches effectuées, de l'évolution de carrière, de la formation reçue, de l'expérience professionnelle, etc. Les décisions sont prises par le ministre et peuvent faire l'objet d'un recours par l'intermédiaire du ministre¹⁰⁰ devant la Commission d'État pour les décisions relatives aux procédures administratives et aux relations de travail. Entre septembre 2018 et février 2019, 256 promotions et mutations ont pris place (dont 596 concernés l'affectation de nouveaux policiers, 90 des promotions et 270 des mutations au même niveau hiérarchique).

149. Les évaluations annuelles des performances et les pratiques en matière de promotion ont suscité des critiques sur place en raison de leur prétendue partialité, de leur caractère sectaire et de leurs critères et procédures imparfaits. Même si les policiers et les employés de la police doivent « maintenir des normes élevées d'intégrité personnelle, d'éthique professionnelle et de protection de l'intérêt public et se conformer aux lois énonçant ces normes »¹⁰¹, le respect du Code d'éthique de la police ou des règlements pertinents n'est pas évalué et les critères établis pour les évaluations annuelles du rendement omettent la dimension de l'intégrité. L'EEG a cru comprendre que les craintes relatives à la conduite individuelle ne prévalent que dans le contexte des plaintes déposées auprès du SICNP. De plus, l'information tirée des évaluations annuelles des performances n'est pas utilisée pour justifier les décisions relatives à la promotion des policiers et des employés.

150. En ce qui concerne les procédures de promotion, les exigences professionnelles pour les postes individuels en dessous du niveau de directeur d'un secteur des affaires intérieures et de commandant d'un commissariat ne sont pas réglementées¹⁰² ou sont considérées comme imprécises, sujettes à des interprétations divergentes ou non respectées dans la pratique. Par conséquent, les cas dans lesquels des personnes ne possédant pas les compétences nécessaires sont promues à un grade supérieur en raison de leur allégeance politique ou leurs relations personnelles abonderaient. Le Programme anticorruption de 2018 reconnaît dans une certaine mesure ces lacunes et insiste pour que les évaluations annuelles des performances deviennent objectives et professionnelles et puissent ainsi servir à justifier les décisions d'avancement et à transformer le système de promotion en un mécanisme transparent basé sur le mérite, l'honnêteté et la bonne conduite. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) d'introduire des critères et des procédures objectifs et transparents pour les examens périodiques de l'intégrité de la police ; et (ii) d'utiliser les résultats de ces examens dans la procédure de promotion.**

Cessation des fonctions et révocation

151. La cessation des fonctions et la révocation sont régies par les articles 169 à 174 de la LAI. Un contrat de travail prend fin uniquement si les critères de départ à la retraite sont remplis ou après 40 ans de service, quel que soit l'âge. Un contrat doit être « résilié » notamment à la suite d'une procédure disciplinaire, d'évaluations des performances ayant débouché sur des résultats insatisfaisants (voir ci-dessus), de la dissimulation ou de la falsification de données personnelles lors du recrutement, d'une interdiction d'exercer une profession/des fonctions pendant plus de six mois imposée par un tribunal et de deux échecs consécutifs à l'examen sanctionnant la fin de la formation initiale. Les règles exposées dans la LAI sont explicitées dans la convention collective.

¹⁰⁰ En d'autres termes, le ministre doit donner son avis concernant la plainte avant que celle-ci ne soit soumise à la Commission.

¹⁰¹ Article 10 de la LAI.

¹⁰² L'EEG relève l'absence de critères spécifiques à la sélection des candidats au poste de commandant d'un commissariat responsable des affaires frontalières.

Politique de rotation et de mobilité

152. La réglementation en vigueur ne prévoit pas la rotation ou la mutation régulière des policiers. La recommandation figurant au paragraphe 128 invite les autorités à procéder à un examen systématique et complet des secteurs, services et postes exposés à la corruption et à mettre en place des mesures d'atténuation et de contrôle visant à renforcer l'intégrité et à prévenir la corruption dans la police. Ces mesures pourraient inclure, le cas échéant, la promotion de la mobilité et d'une rotation systématique à intervalles réguliers.

Salaires et avantages

153. Le salaire des policiers et des employés de la police comprend des éléments de base et des éléments « exceptionnels ». Les éléments de base comprennent le salaire de base, une prime de 20 % pour des types de travail/conditions de travail spécifiques (30 % pour les agents autorisés) et une indemnité de carrière (représentant jusqu'à 5 % du salaire de base). Les éléments exceptionnels comprennent une allocation récompensant un travail accompli avec succès (d'un montant proportionnel aux fonctions exercées), une indemnité au titre d'un travail pénible ou risqué (par exemple pour les quarts de nuit, le travail un jour férié et des conditions particulières mettant la vie en danger) et une indemnité au titre d'un travail exceptionnel (heures supplémentaires)¹⁰³.

154. Les salaires annuels bruts, en début de carrière, d'un policier titulaire d'un diplôme de fin d'études secondaires ou d'un diplôme universitaire s'établissent respectivement à 423 804 MKD (soit 6 885 EUR) et 524 892 MKD (soit 8 527 EUR). Le plus gros salaire annuel brut d'un policier en 2018 s'établissait à 1 725 051 MKD (soit 28 040 EUR). Chaque fois qu'un policier est transféré pour les besoins du service, il a droit à une indemnité de réinstallation et au remboursement de ses frais de déménagement et de logement (loyer).

Conflits d'intérêts

155. Au sein du BSP, seul le directeur relève du champ d'application de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts telle qu'elle est minutieusement analysée dans la section précédente, de sorte que les recommandations formulées par le GRECO dans cette même section valent également pour l'intéressé.

156. En ce qui concerne les autres personnels de la police, la prévention des conflits d'intérêts est l'un des principes énoncés dans la LAI¹⁰⁴. Cette dernière prévoit que les policiers et les employés de la police ne peuvent pas accepter une opposition entre leurs intérêts matériels et immatériels personnels et l'intérêt général ou leur statut dès lors que, selon la loi, une telle situation pourrait générer un conflit d'intérêts. Ils doivent exercer leurs fonctions en toute impartialité et hors de toute influence, ne pas être guidés par des intérêts financiers personnels, ne pas abuser de leurs autorisations et de leur statut et protéger la réputation du ministère¹⁰⁵. La Loi sur la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts (LPCCI, voir la section précédente) s'applique également dans la mesure où elle interdit les activités auxiliaires incompatibles, l'obtention d'actions de société, l'influence sur l'emploi des proches parents et l'acceptation de cadeaux. Enfin, certains aspects des conflits d'intérêts (principalement les incompatibilités et l'acceptation de primes ou avantages) sont couverts par le Recueil de règles sur la conduite et les interactions des employés du ministère de l'Intérieur investis de devoirs et autorisations spéciaux, ainsi que par le Code de procédure pénale.

157. L'absence de reconnaissance de l'existence de conflits d'intérêts au sein de la police et l'absence concomitante de directives pratiques et détaillées à l'intention de son personnel sont

¹⁰³ Article 141 de la LAI.

¹⁰⁴ Article 13 de la LAI.

¹⁰⁵ Article 152 (2) de la LAI

traitées dans la recommandation figurant au paragraphe 135, laquelle invite les autorités à réviser le Code d'éthique de la police.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités extérieures

158. Les policiers peuvent exercer des activités secondaires n'étant pas en conflit avec les tâches de police, à condition d'avoir obtenu le consentement préalable de leur ministre, lequel doit d'abord recueillir l'avis d'une commission spéciale comptant parmi ses cinq membres un représentant du SICNP¹⁰⁶. Ces activités doivent être menées en dehors des heures de travail et d'une manière qui n'empiète pas sur l'exécution légale et correcte des tâches de police, toutes conditions devant être confirmées dans une déclaration signée par le fonctionnaire concerné.

159. Le Recueil de règles relatives à la manière d'exécuter les opérations de police précise qu'un policier ne peut pas travailler pour une organisation internationale, un organisme public étranger ou une compagnie d'assurance, fournir un avis d'expert sur des affaires de police, se consacrer à la sécurité de personnes et de biens, travailler comme détective ou directeur d'une personne morale, mener des activités impliquant la manipulation d'armes et d'explosifs, dispenser une formation en conduite automobile, participer à des événements musicaux pour le compte de traiteurs ou siéger dans l'organe de direction d'une organisation non gouvernementale, association ou fondation¹⁰⁷. En outre, toute activité qui porterait atteinte à la réputation du ministère ou qui serait directement liée au lieu de travail ou à des installations connexes et qui affecterait l'exécution légale et correcte des tâches de police est interdite. Une fois par an, la commission susmentionnée doit vérifier toutes les demandes présentées et, si elle établit que certaines des activités précédemment approuvées affectent l'exécution légale et correcte des tâches de police, proposer au ministre de révoquer le consentement donné précédemment¹⁰⁸.

Cadeaux

160. En vertu du Recueil de règles sur la conduite et les interactions des employés du ministère de l'Intérieur investis de devoirs et autorisations spéciaux mentionné plus haut, les policiers – dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions – ne peuvent recevoir aucun cadeau ou autre avantage matériel d'un quelconque tiers¹⁰⁹. L'absence de règles relatives à l'acceptation de services et autres avantages immatériels à titre de cadeaux a déjà été traitée dans la section consacrée au Code d'éthique et fait l'objet d'une recommandation.

Utilisation abusive de ressources publiques

161. Le principe de l'utilisation économique, raisonnable et efficace des biens matériels, équipements et autres moyens de travail est posé à l'article 14 de la LAI. De plus, conformément à l'article 74 du Recueil de règles sur la conduite et les interactions des employés du ministère de l'Intérieur investis de devoirs et autorisations spéciaux, le personnel de police doit traiter les biens du ministère d'une manière consciencieuse et responsable et ne pas permettre qu'ils soient endommagés, détruits ou utilisés de manière abusive.

¹⁰⁶ En vertu des articles 104 de la LsP et 167 de la LAI

¹⁰⁷ Cette obligation est réitérée à l'article 4 du Recueil de règles sur la conduite et les interactions des employés du ministère de l'Intérieur investis de devoirs et autorisations spéciaux.

¹⁰⁸ Article 7 des Lignes directrices sur la manière de travailler de la Commission chargée de proposer l'exercice de certaines activités (indépendantes ou complémentaires, commerciales ou professionnelles) selon des modalités n'entrant pas en conflit avec les affaires intérieures, c'est-à-dire les affaires de police.

¹⁰⁹ Articles 4 et 6, respectivement

Informations confidentielles et contacts avec les tiers

162. Les policiers doivent garder secrètes les informations à caractère personnel et confidentiel qu'ils obtiennent dans l'exercice de leurs fonctions¹¹⁰. Cette obligation continue à peser sur eux, même après la fin de la relation de travail avec le ministère.

163. Le traitement des contacts avec des tiers doit se fonder sur le Code de procédure pénale, la LAI, la LsP, la Loi sur la protection des données à caractère personnel, la Loi sur la coopération internationale en matière pénale, la Loi sur la protection des témoins, la Loi sur la protection des donneurs d'alerte, le Recueil de règles relatives à la manière d'exécuter les opérations de police, le Recueil de règles relatives à la sécurité des informations classifiées, les Procédures opérationnelles normalisées pour la collecte et le traitement des informations et pour l'échange et la collecte d'informations ciblées dans la conduite des enquêtes criminelles entre unités organisationnelles au sein du BSP, ainsi que les Lignes directrices pour l'évaluation des informations policières recueillies à des fins de renseignement criminel.

Restrictions après la cessation des fonctions

164. Aucune restriction ne pèse sur les activités pouvant être exercées par un policier après la cessation de ses fonctions et l'EEG n'a eu connaissance d'aucune difficulté inhérente à cette absence. L'EEG a toutefois perçu la nécessité de veiller au suivi des activités des policiers ayant cessé leurs fonctions. Les passages inappropriés dans le secteur privé pourraient en effet générer des situations de conflit d'intérêts, notamment dans le cas éventuel d'un emploi obtenu en échange de la commission d'un acte ou d'une omission par l'intéressé dans le cadre de ses fonctions officielles. En outre, d'autres risques associés à la période suivant la cessation des fonctions doivent être envisagés, tels que l'utilisation abusive d'informations spécifiques ou d'un accès obtenu dans le cadre d'un mandat ou la commission d'actes entachés de corruption pendant ledit mandat en échange d'une promesse d'emploi. Le besoin se fait également sentir d'empêcher les policiers de profiter abusivement de leur mandat en vue d'obtenir un emploi hors du secteur public¹¹¹. Toutefois, la situation prévalant actuellement dans ce domaine n'est pas claire. En conséquence, **le GRECO recommande de mener une étude sur les activités déployées par les policiers après la cessation de leurs fonctions et, au vu des résultats, d'adopter un cadre réglementaire limitant les risques de conflits d'intérêts, si nécessaire.**

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

165. L'EEG a appris qu'à la suite de l'adoption récente de la LPCIF, l'obligation de longue date imposée aux policiers de déclarer leurs avoirs et leurs intérêts avait été supprimée. Actuellement, seuls les fonctionnaires de catégorie A doivent soumettre de telles déclarations. Les autorités ont fait valoir que cette obligation ne concernait que le secrétaire d'Etat au ministère de l'Intérieur. L'EEG a compris que les anciennes règles avaient été supprimées car elles étaient trop larges et trop lourdes. Toutefois, il craignait qu'une seule personne soumette de telles déclarations en vertu de la nouvelle loi. Il semblerait approprié d'introduire au moins de telles déclarations pour les postes susceptibles de conflits d'intérêts et de corruption. Considérant que la législation en vigueur est nouvelle, l'EEG considère que cette question appelle une réflexion plus approfondie. **Le GRECO recommande aux autorités d'analyser la nécessité d'introduire une obligation de déclaration des avoirs/intérêts vis-à-vis de la direction et/ou de certaines positions au sein de la police, en vue de l'introduction de telles règles.**

Mécanismes de surveillance

¹¹⁰ Articles 114 de la LsP et 155 de la LAI

¹¹¹ Article 26, Rec (2000)10 du Conseil du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite pour les agents publics

Contrôles internes

166. Le contrôle interne au sein de la police relève avant tout de la responsabilité du supérieur hiérarchique direct du policier/employé concerné¹¹². En outre, le Service du ministère de l'Intérieur chargé du contrôle interne, des enquêtes criminelles et des normes professionnelles (SICCNP) examine la légalité et l'exécution efficace des tâches et des devoirs des unités organisationnelles du BSP et doit détecter et documenter les comportements illicites ou non professionnels.

167. Le SICCNP est distinct du BSP et dépend directement du ministre de l'Intérieur. Il est composé de trois secteurs : le Secteur des opérations criminelles, le Secteur des normes professionnelles, de l'intégrité et de la prévention et le Secteur du contrôle interne et des normes professionnelles de la ville de Skopje. Il existe également une unité indépendante d'analyse, d'administration et de documentation. Le SICCNP agit sur plainte interne ou externe, sur instruction du ministre et d'office. Si, dans le cadre de ses activités, il détecte une infraction, il doit agir conformément au Code de procédure pénale et soumettre l'affaire au parquet. Ses rapports annuels, semestriels et trimestriels sont disponibles sur le site Web du ministère.

168. Les entretiens sur place ont révélé que le rôle du SICCNP dans le respect des politiques d'intégrité interne au sein de la police est marginal et que les faiblesses inhérentes au système de contrôle interne du ministère de l'Intérieur sont largement comparables à celles décrites dans la section précédente. L'EEG a été informée qu'une influence politique indue s'exerce sur les processus décisionnels au sein du SICCNP et a entendu des plaintes concernant ses ressources insuffisantes (30 % de ses postes sont actuellement vacants¹¹³), ses pouvoirs limités (absence de mandat permettant de mener des enquêtes) et son manque de compétences et d'outils. De l'avis de l'EEG, l'ensemble du système de contrôle interne au sein du ministère/BSP devrait voir renforcer sa capacité à promouvoir l'intégrité, à prévenir la corruption et à enquêter de manière proactive sur les violations, au lieu de réagir uniquement aux plaintes reçues comme c'est le cas actuellement. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande de garantir l'autonomie et l'indépendance de toute indue influence du mécanisme de contrôle interne de la police en lui accordant le mandat, les ressources et les compétences appropriés.**

Contrôle externe

169. Le contrôle externe est exercé par l'Assemblée, le médiateur¹¹⁴ et le procureur général. Les entretiens sur place ont révélé qu'aucun de ces organismes n'exerce efficacement cette fonction. Le contrôle parlementaire peut être considéré comme un échec dans la mesure où aucune enquête réelle n'a été menée sur des cas présumés de brutalités policières et où la Cour européenne des droits de l'homme a condamné le pays dans plusieurs affaires au titre des articles 3, 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'EEG a été informée non seulement d'allégations de passivité de la part des commissions parlementaires compétentes, mais aussi de cas où le ministère a retardé la délivrance d'habilitations de sécurité à des membres de commissions parlementaires, empêchant ainsi l'exercice par les intéressés de leur fonction de contrôle. De même, les représentants du Bureau du médiateur rencontrés par l'EEG ont évoqué diverses entraves rencontrées dans l'accomplissement de leur mandat et se sont plaints d'un manque de coopération de la part du SICCNP et du ministère public. L'EEG sait en outre que le service du ministère public chargé des enquêtes et des poursuites visant des actes criminels commis par des personnes jouissant d'une autorisation de police – lequel dépend lui-même de l'Office de poursuite de la criminalité organisée et de la corruption – est compétent pour enquêter sur les infractions de corruption commises par des policiers.

¹¹² En vertu du Recueil de règles sur la conduite et les interactions des employés du ministère de l'Intérieur investis de devoirs et autorisations spéciaux.

¹¹³ Le SICCNP emploie 44 personnes, dont 38 policiers (alors que son budget prévoit 67 personnes, dont 59 policiers).

¹¹⁴ Articles 59 et 64 de la LAI

170. L'EEG a été informée après la visite de la création d'un nouveau service spécial au sein de l'Office de lutte contre la criminalité organisée et la corruption (une structure spécialisée du ministère public) afin d'enquêter sur toutes les infractions commises par des policiers et d'engager des poursuites. Ledit service est opérationnel depuis le 1^{er} décembre 2018. Ses compétences en la matière seront entièrement retirées au ministère de l'Intérieur. En outre, un nouveau service chargé du contrôle de la police a été créé au sein du Bureau du médiateur. Préoccupée par l'ampleur des allégations de politisation, de décisions arbitraires, de favoritisme et d'impunité au sein de la police, l'EEG soutient la réforme du système en vigueur dans l'espoir qu'elle produira des résultats concrets et tangibles en matière de responsabilisation accrue de la police non seulement en droit, mais également dans la pratique. En conséquence, **le GRECO recommande que les mécanismes disponibles en matière de contrôle externe de la police, y compris ceux du Parlement, du Bureau du médiateur et du ministère public, revêtent un caractère suffisamment transparent concernant les affaires examinées et que des statistiques pertinentes soient communiquées à intervalles réguliers.**

Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte

171. Les policiers sont censés combattre la corruption dans leurs rangs et signaler tout acte suspect à leurs supérieurs hiérarchiques et aux autres organes compétents¹¹⁵. Tout défaut de signalement d'un acte de corruption au sein de sa propre unité doit être signalé au parquet par le SICCNP. De plus, les policiers et les employés de la police sont tenus d'avertir tout pair enfreignant les règles et, au cas où celui-ci persisterait dans son comportement répréhensible, avertir le supérieur hiérarchique de celui-ci¹¹⁶.

172. Les divulgations protégées dans les secteurs public et privé, les droits des lanceurs d'alerte ainsi que les procédures et obligations des institutions en la matière sont réglementés par la Loi de 2016 sur la protection des lanceurs d'alerte, laquelle a été modifiée en 2018, ainsi que par le Recueil de règles sur les divulgations internes protégées dans les institutions du secteur public, le Recueil de règles sur les divulgations externes et le Manuel pour la protection des lanceurs d'alerte. En 2016, le ministère de l'Intérieur a adopté sa propre instruction relative à la gestion des divulgations internes protégées. En 2016, la CNPC a dispensé une formation sur « Les nouvelles méthodes de protection des lanceurs d'alerte, des informateurs, des collaborateurs et des agents infiltrés » à l'intention de certains policiers, juges et procureurs. Une Stratégie de promotion de la protection des lanceurs d'alerte était en cours d'élaboration avec la participation de divers acteurs et de la communauté internationale.

173. Au cours de la visite, l'EEG n'a entendu aucune plainte concernant les aspects matériels ou procéduraux de la législation relative aux lanceurs d'alerte. Toutefois, en ce qui concerne sa mise en œuvre pratique, l'EEG n'a connaissance que de la nomination d'une personne responsable au sein du SICCNP du traitement des divulgations internes protégées, une obligation incombant normalement à toutes les institutions du secteur public. Plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la Loi, aucune information sur le nombre de divulgations internes dans le service public n'est disponible, alors même que la personne responsable doit soumettre à la CNPC des rapports semestriels sur toutes les divulgations reçues. La Loi ne semble donc toujours pas appliquée. Certains interlocuteurs ont expliqué que les raisons sous-jacentes à cette lacune sont multiples et incluent notamment une culture policière corporatiste, l'esprit partisan, le manque de confiance dans l'impartialité et la capacité de l'unité responsable à réagir de manière adéquate aux divulgations, la crainte de représailles et une compréhension insuffisante (teintée de méfiance) du mécanisme de protection. Dans ces conditions, **le GRECO recommande de renforcer de manière substantielle les mesures de l'application pratique de la Loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de la police, notamment en rendant les informations correspondantes accessibles au public.**

¹¹⁵ Article 47 du Code d'éthique de la police

¹¹⁶ Recueil de règles sur la conduite et les interactions des employés du ministère de l'Intérieur investis de devoirs et autorisations spéciaux.

Procédure de recours pour le grand public

Procédure de recours administratif

174. Tout citoyen peut soumettre une plainte concernant le comportement répréhensible d'un policier par voie électronique, par la poste, par téléphone (en appelant le numéro vert 199) ou en se rendant directement dans les locaux du SICCNP ou d'un poste de police quelconque. Dans ce dernier cas, les plaintes doivent être transmises au SICCNP dans les 24 heures. Les plaintes déposées par téléphone doivent être traitées conformément aux « Lignes directrices à l'intention des policiers concernant le traitement des notifications téléphoniques dénonçant un acte de corruption ou d'autres comportements illégaux ». Le SICCNP doit donner suite à toutes les plaintes déposées. Les plaintes anonymes ne sont traitées que si elles contiennent des informations vérifiables. Une réponse sur le suivi donné à chaque plainte doit être envoyée au plaignant dans le délai légal de 30 jours¹¹⁷. Les plaintes échappant à la compétence du SICCNP doivent être transmises à une autre unité au sein ou à l'extérieur du ministère. Dans ce dernier cas, le SICCNP est tenu d'informer le plaignant de l'organe compétent pour connaître de la plainte et de la prochaine réception d'une réponse. Les plaignants insatisfaits peuvent s'adresser au Bureau du médiateur, au ministère public ou à la CNPC.

175. En 2014, la CNPC a mis en œuvre, conjointement avec le Bureau de l'OSCE à Skopje, un projet visant à encourager les citoyens à signaler les comportements illégaux et non professionnels de la police et à utiliser les possibilités de signalement présentées dans une brochure spécialement conçue à cet effet. L'EEG a appris que les résultats de ce projet étaient difficiles à mesurer, car les citoyens, dans leurs plaintes, ne mentionnaient pas la manière dont ils ont eu connaissance des possibilités de dénoncer les manquements de la police et il ne semble pas y avoir de statistiques sur le nombre de plaintes reçues. L'EEG prend également note du fait que de nombreuses plaintes contre la police ont été adressées à des organisations non gouvernementales perçues comme étant plus fiables et capables de réagir plus rapidement et plus efficacement aux infractions signalées. Un accès à l'information sur les activités de la police renforcerait la confiance du public dans cette institution, comme déjà noté au paragraphe 122. L'information du public sur les plaintes et la manière dont elles ont été traitées par les autorités de contrôle apporterait encore plus de transparence. Par conséquent, **le GRECO recommande que les plaintes contre le personnel de police fassent l'objet de statistiques complètes, traitant des procédures disciplinaires et pénales, et soient rendues publiques.**

¹¹⁷ Articles 8 de la LsP et 58 de la LAI

Application et sanctions

Procédure disciplinaire

176. Des mesures disciplinaires s'appliquent aux policiers et aux employés pour désobéissance aux ordres, indiscipline ou manquement aux obligations professionnelles¹¹⁸. Il convient de distinguer les violations mineures des violations plus graves¹¹⁹. Les sanctions consistent en un avertissement écrit, une amende ne dépassant pas 15 % du dernier salaire mensuel net pour une période d'un à six mois, une rétrogradation et la révocation¹²⁰.

177. Les décisions disciplinaires sont prises par le ministre et la procédure conduite par la Commission disciplinaire qu'il a créée à cet effet, laquelle est composée d'un président, de deux membres et de leurs adjoints. Les mesures disciplinaires doivent être prises dans les six mois suivant le signalement d'une infraction et au plus tard douze mois après sa commission. En cas de désaccord avec la proposition de la Commission, le ministre a le droit de renvoyer l'affaire à celle-ci pour réexamen ou d'imposer une autre mesure disciplinaire. Les décisions disciplinaires peuvent faire l'objet d'un recours par l'intermédiaire du ministre, qui doit alors envoyer l'intégralité du dossier avec tous les éléments de preuve à la Commission nationale chargée de rendre des décisions en matière de procédure administrative et de relations du travail. Tout membre de la police ayant commis une infraction pénale peut faire l'objet non seulement de poursuites judiciaires, mais également de mesures disciplinaires.

178. Au sein du BSP, 397 procédures disciplinaires ont été engagées contre des policiers et des employés de la police en 2016 et 526 en 2017. Les mesures disciplinaires imposées en 2017 s'établissent comme suit : révocation (28 cas), rétrogradation (19 cas), amende (249 cas), avertissement écrit (71 cas) et classement sans suite (159 cas, notamment parce que responsabilité du policier n'a pas pu être établie, le délai de prescription est épuisé ou la relation d'emploi a pris fin). Des informations sur les procédures et sanctions disciplinaires sont systématiquement mises à la disposition du public.

Procédures administratives et pénales

179. Les policiers et les employés de la police ne jouissent d'aucune immunité et ne bénéficient d'aucun privilège en droit pénal. En vertu du Code de procédure pénale, toute poursuite à leur encontre doit être engagée par le SICCNP et l'enquête confiée au Service de répression de la criminalité organisée et des crimes graves du BSP et aux services de police criminelle des secteurs des affaires intérieures. Le SICCNP a ainsi engagé des poursuites pénales dans 6 affaires présumées de corruption impliquant 8 policiers en 2013, 10 actes de corruption impliquant 31 policiers en 2014, 14 actes de corruption impliquant 25 policiers en 2015 et 6 actes de corruption impliquant 6 policiers en 2016. Les soupçons d'infraction portaient sur : l'excès de pouvoir, la négligence dans l'exercice des devoirs, l'acceptation d'un pot-de-vin, l'extorsion et la falsification d'un document officiel. Toutes les informations pertinentes sont publiées chaque jour sur le site Web du ministre sous la forme d'un bulletin ou d'un communiqué de presse et diffusées auprès des médias.

¹¹⁸ Article 184(1) de la LAI

¹¹⁹ Articles 186 et 187 de la LAI

¹²⁰ Article 188 de la LAI

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

180. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Macédoine du Nord :

À l'égard des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. (i) que, s'agissant de l'emploi des personnes recrutées à la discrétion des fonctionnaires politiques du gouvernement central pour donner des conseils aux fonctionnaires ou exercer des fonctions analogues, des règles relatives aux incompatibilités et au contrôle fondées sur des critères d'intégrité soient introduites et (ii) que les noms et les bénéfices contractuels (salaires, etc.) des personnes recrutées à ces fonctions puissent être facilement obtenus en ligne et, s'agissant de personnes recrutées à temps partiel ou dans le cadre d'une collaboration ad hoc, que des informations sur leurs occupations/activités principales soient incluses (paragraphe 39) ;**
- ii. (i) procéder systématiquement à une évaluation du risque d'intégrité couvrant tous les fonctionnaires, ainsi que les conseillers personnels et les collaborateurs extérieurs, le cas échéant) ; (ii) mettre en place des mesures correctives appropriées et de fournir des ressources adéquates aux unités de contrôle interne et aux organes chargés de fournir des conseils méthodologiques dans ce domaine ; et (iii) évaluer régulièrement l'impact et les effets des mesures d'intégrité au sein du gouvernement central (telles que les déclarations d'intérêts et de patrimoine) et de rendre publics les résultats (paragraphe 46) ;**
- iii. que le Code d'éthique applicable aux personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif (i) soit appliqué sous le contrôle d'un mécanisme doté de pouvoirs de sanction ; et (ii) fasse l'objet d'une sensibilisation systématique auprès des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif par le biais d'une formation, d'une orientation spécifique et de conseils, y compris des conseils prodigués à titre confidentiel (paragraphe 61) ;**
- iv. modifier les règles pour s'assurer que le nom et les fonctions de tous les participants aux réunions du gouvernement, de ses sous-comités et de ses groupes de travail, y compris celui des tiers, soit accessible au public en ligne (paragraphe 68) ;**
- v. introduire des règles régissant (i) l'interaction des personnes chargées de fonctions exécutives de haut niveau avec les lobbyistes et les tiers cherchant à influencer le processus décisionnel public ; et (ii) la divulgation régulière de ces contacts, y compris le ou les sujets traités et l'identité des personnes participant et/ou représentées à ces rencontres (paragraphe 74) ;**
- vi. compléter les règles en matière de divulgation ad hoc et de gestion des situations de conflits d'intérêts par des orientations et des mesures pratiques pour leur mise en œuvre, telles que une formation spécifique, conseil et sensibilisation à l'attention des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 83) ;**
- vii. que les règles en vigueur relatives à l'acceptation de cadeaux par des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient simplifiées et que des conseils sur la manière de gérer tous les cas de figure soient prodigués (paragraphe 92) ;**
- viii. que le contrôle des déclarations d'intérêts et de patrimoine des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au sein du gouvernement soit renforcé en (i) dotant la Commission nationale de prévention de la corruption (CNPC) des ressources, compétences,**

méthodes et outils proportionnés à l'exécution correcte et efficace de ses tâches ; (ii) mettant en place un mécanisme approprié de vérification et en conduisant des enquêtes, si nécessaire, et (iii) rendant les résultats publics, le cas échéant (paragraphe 104) ;

ix. analyser l'application pratique du système de sanctions en cas de violation des règles édictées par la législation/réglementation relative aux conflits d'intérêts, à l'intégrité et à la lutte contre la corruption et de veiller à ce que ces sanctions soient à la fois efficaces, proportionnées et dissuasives (paragraphe 107) ;

À l'égard des services répressifs

x. (i) qu'une indépendance opérationnelle suffisante de la police vis-à-vis du ministère de l'Intérieur soit assurée dans la pratique ; et (ii) que des mesures pertinentes soient prises afin de garantir le respect par chaque policier de son obligation de se conformer aux règles existantes en matière d'intégrité et d'impartialité afin d'exercer ses fonctions de manière politiquement neutre dans la pratique (par exemple, sensibilisation, formation, sanctions, etc.) (paragraphe 118) ;

xi. accroître la transparence de la police en renforçant l'accès à l'information, notamment en rendant accessibles au public, de préférence en ligne, les rapports sur les résultats de ses activités et la prise de décision, les budgets et les procédures administratives de la police, y compris les rapports relatifs aux marchés publics, les statistiques, les recueils de règles et autres informations analogues (paragraphe 122) ;

xii. adopter des politiques ciblées, intégrées et axées sur les résultats en matière de prévention de la corruption et d'intégrité pour la police, pleinement intégrées au processus national de planification de lutte contre la corruption, fondées sur un examen systématique et complet des domaines à risque et accompagnées de mesures ciblées d'atténuation et de contrôle faisant l'objet d'évaluations régulières et d'études d'impact (paragraphe 128) ;

xiii. établir au sein de la police un mécanisme pertinent afin de gérer les risques de corruption (paragraphe 130) ;

xiv. (i) réviser le Code d'éthique de la police dans le cadre d'une large consultation de différents acteurs, le personnel de la police à tous les niveaux, leurs représentants et la société civile afin de consolider les dispositions en vigueur et de communiquer des directives pratiques complètes visant les aspects déontologiques de la question y compris l'intégrité, les conflits d'intérêts, les cadeaux et la prévention de la corruption ; et (ii) sensibiliser systématiquement les policiers aux normes contenues dans le Code révisé/nouveau par le biais d'une formation, d'orientations spécifiques et de conseils (ces derniers pouvant être prodigués le cas échéant à titre confidentiel) (paragraphe 135) ;

xv. (i) veiller à ce que le recrutement au sein de la police, y compris le recrutement direct et le transfert depuis d'autres institutions soit compétitif et fondé sur des critères et des procédures objectifs et transparents ; et (ii) introduire les contrôles d'intégrité et les tests des personnes entrant dans la police (paragraphe 141) ;

xvi. établir des critères objectifs et professionnels pour la nomination du chef de la police (Bureau de la sûreté publique) qui répondent aux besoins d'un tel poste (paragraphe 143) ;

xvii. (i) introduire des critères et des procédures objectifs et transparents pour les examens périodiques de l'intégrité de la police ; et (ii) utiliser les résultats de ces examens dans la procédure de promotion (paragraphe 150) ;

xviii. mener une étude sur les activités déployées par les policiers après la cessation de leurs fonctions et, au vu des résultats, d'adopter un cadre réglementaire limitant les risques de conflits d'intérêts, si nécessaire (paragraphe 164) ;

xix. analyser la nécessité d'introduire une obligation de déclaration des avoirs/intérêts vis-à-vis de la direction et/ou de certaines positions au sein de la police, en vue de l'introduction de telles règles (paragraphe 165) ;

xx. garantir l'autonomie et l'indépendance de toute indue influence du mécanisme de contrôle interne de la police en lui accordant le mandat, les ressources et les compétences appropriés (paragraphe 168) ;

xxi. que les mécanismes disponibles en matière de contrôle externe de la police, y compris ceux du Parlement, du Bureau du médiateur et du ministère public, revêtent un caractère suffisamment transparent concernant les affaires examinées et que des statistiques pertinentes soient communiquées à intervalles réguliers (paragraphe 170) ;

xxii. renforcer de manière substantielle les mesures de l'application pratique de la Loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de la police, notamment en rendant les informations correspondantes accessibles au public (paragraphe 173) ;

xxiii. que les plaintes contre le personnel de police fassent l'objet de statistiques complètes, traitant des procédures disciplinaires et pénales, et soient rendues publiques (paragraphe 175).

181. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de la Macédoine du Nord à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 septembre 2020. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

182. Le GRECO invite les autorités de la Macédoine du Nord à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, sa traduction dans la langue nationale et la diffusion de ladite traduction.

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 élaborés par le 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 sur des visites effectuées sur place, puis 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 appliqué, 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, 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.