

# 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

## DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

# MACÉDOINE DU NORD



Adopté par le GRECO  
à sa 94<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 5-9 juin 2023)



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



## **I. INTRODUCTION**

1. Le Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur « la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ».
2. Ce deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de la Macédoine du Nord pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur leur pays, qui a été adopté par le GRECO lors de sa 82<sup>e</sup> réunion plénière (18-22 mars 2019) et rendu public le 27 juin 2019, avec l'autorisation de la Macédoine du Nord. Le Rapport de Conformité initial avait été adopté par le GRECO lors de sa 87<sup>e</sup> réunion plénière (25 mars 2021) et rendu public le 27 avril 2021, avec l'autorisation de la Macédoine du Nord.
3. Conformément au Règlement intérieur<sup>1</sup> du GRECO, les autorités de la Macédoine du Nord ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation. Ce rapport, reçu le 29 décembre 2022, ainsi que des informations complémentaires, ont servi de base à l'élaboration de ce deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la République tchèque (pour ce qui est des hautes fonctions de l'exécutif au sein du gouvernement central) et l'Azerbaïdjan (pour la question des services répressifs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés Mme Helena KLIMA LIŠUCHOVÁ au titre de la République tchèque et M. Elnur MUSAYEV au titre de l'Azerbaïdjan. Ces rapporteurs ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du deuxième Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

5. Le GRECO avait adressé 23 recommandations à la Macédoine du Nord dans son Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO a ensuite conclu que les recommandations i, xi, xviii et xxiii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, que les recommandations ii à viii, xiv et xxi avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations ix, x, xii, xiii, xv, xvi, xvii, xix, xx et xxii n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-dessous.

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

### **Recommandation ii**

6. *Le GRECO avait recommandé (i) de 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) de mettre en place des mesures*

---

<sup>1</sup> La Procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation se déroule conformément au Règlement intérieur du GRECO tel que modifié (articles 31 révisé bis et 32 révisé bis).

*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) d'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.*

7. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a reconnu que certaines mesures avaient été prises pour augmenter les ressources de la Commission nationale de prévention de la corruption. Aucune évaluation du risque d'intégrité ou évaluation régulière de l'impact et des effets des mesures d'intégrité au sein du gouvernement central n'avait cependant été réalisée.
8. Les autorités indiquent à présent que la Commission nationale de prévention de la corruption a préparé une nouvelle stratégie nationale quinquennale pour la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts assortie d'un plan d'action pour la période 2021-2025 basé sur l'évaluation du risque de corruption, ainsi que d'une analyse des secteurs présentant les risques de corruption les plus élevés, avec la priorisation de ces secteurs pour les actions futures. Le Parlement a adopté la stratégie en avril 2021. En outre, un système pour l'intégrité a également été mis en place au sein du gouvernement central et des collectivités locales.
9. L'évaluation du risque de corruption est donc un élément clé du dispositif de prévention de la corruption susmentionné. Des instructions et des lignes directrices ont été adoptées. Fin juillet 2022, 68 entités au niveau central (sur 97) avaient adopté une stratégie de gestion des risques et 58 avaient mis en place un registre des risques. Les stratégies de gestion des risques sont actualisées tous les trois ans et font également l'objet d'un suivi continu. Dans les cas où les risques évoluent de manière significative, des inspections sont menées dans le but de les réduire, puis une actualisation de la stratégie est effectuée au moins une fois par an.
10. Le programme annuel de l'évaluation du risque de corruption doit être consultable en ligne. La Commission nationale de prévention de la corruption a élaboré une méthodologie destinée à servir de modèle à l'ensemble des institutions pour la préparation du programme annuel susmentionné. Ainsi, la Commission nationale de prévention de la corruption est non seulement responsable de l'identification des risques, du suivi et de l'émission de recommandations, le cas échéant, mais est également dotée d'un rôle consultatif primordial vis-à-vis des autres institutions en ce qui concerne la méthodologie d'évaluation du risque de corruption institutionnelle et la mise en œuvre d'autres mesures de contrôle interne. Un groupe de travail dédié à la gestion du risque de corruption a été créé au sein de la Commission nationale de prévention de la corruption.
11. Le programme annuel d'évaluation du risque de corruption inclut également l'évaluation du risque lié à tous les fonctionnaires, aux conseillers personnels et aux collaborateurs extérieurs. Le cabinet du vice-premier ministre chargé de la bonne gouvernance a effectué des tests d'intégrité pour les catégories de personnes susmentionnées (120 personnes au total) en juillet 2022. Les résultats de ces tests ont

donné lieu à un rapport d'évaluation du risque rédigé en août 2022 et contenant des conclusions récapitulatives et des recommandations d'actions à mener dont la mise en œuvre est en cours. Il est prévu de mettre en place régulièrement à la fois des tests d'intégrité et une formation ciblée sur l'éthique et d'autres questions liées à l'intégrité à l'intention des PHFE.

12. Le département du contrôle interne des finances publiques du ministère des Finances a également organisé une formation ciblée sur la gestion des risques en 2021 et 2022. En collaboration avec des experts internationaux, il a en outre élaboré un ensemble de lignes directrices simplifiées sur la gestion des risques, une analyse des besoins en formation et un programme de formation.
13. Les ressources de la Commission nationale de prévention de la corruption ont encore été augmentées. Le budget de la Commission s'élevait à environ 935 000 euros en 2022 (soit une augmentation de 68 % par rapport au budget de 2020). De même, le personnel actuel, à savoir 48 fonctionnaires, est doublé par rapport à 2020. Cette augmentation concerne particulièrement le personnel travaillant dans le département de la planification stratégique et de l'intégrité. Depuis décembre 2022, ce département compte 10 employés au total, sur les 13 prévus. La Commission nationale de prévention de la corruption a également considérablement amélioré ses conditions matérielles (nouveaux locaux) et informatiques (développement de plusieurs logiciels permettant de favoriser le partage d'informations dans l'ensemble des institutions publiques en matière de prévention de la corruption, de renforcer l'intégrité dans le secteur public, de fournir une protection aux lanceurs d'alerte et de contrôler la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la prévention de la corruption).
14. Enfin, la Commission nationale de prévention de la corruption rédige des rapports annuels sur ses travaux et sur la mise en œuvre des instruments de lutte contre la corruption pertinents. Ces rapports sont soumis au Parlement et publiés en ligne. Ils comprennent, entre autres, des données statistiques avec analyse des affaires en cours, résolues et celles sur lesquelles elle agit conformément à ses compétences, le nombre d'initiatives soumises au ministère public et à d'autres organes, des informations sur les institutions qui n'ont pas donné suite aux demandes de la Commission, le nombre d'affaires pour lesquelles une procédure correctionnelle a été engagée, l'évaluation de la mise en œuvre de la législation anticorruption et l'évaluation de la situation en matière de corruption et de lutte contre la corruption dans le pays. Le département du contrôle interne des finances publiques du ministère des Finances a également publié des rapports annuels sur le contrôle interne des finances, dont des statistiques sur le nombre d'audits internes réalisés, la qualité et les conditions des contrôles internes et les mesures à prendre à l'avenir.
15. Le GRECO prend note des développements positifs signalés. Une analyse systématique du risque lié à l'intégrité est désormais en place pour le secteur public. Elle englobe, entre autres, le gouvernement central, y compris les fonctionnaires, les conseillers personnels et les collaborateurs extérieurs. L'analyse du risque prend en compte les risques auxquels ces personnes sont confrontées dans l'exercice de leurs fonctions et met en place des mesures correctives ainsi que des actualisations et des réajustements réguliers, le cas échéant. Le GRECO se félicite du renforcement considérable des

ressources humaines/techniques/financières des unités de contrôle interne et des organes chargés de fournir des conseils méthodologiques dans ce domaine. Le GRECO est convaincu que les autorités continueront à fournir à la Commission nationale de prévention de la corruption les moyens suffisants pour lui permettre de mener à bien son mandat étendu (voir également la recommandation viii).

16. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation iii**

17. *Le GRECO avait recommandé 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.*
18. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a considéré que la première partie de la recommandation concernant le système d'application du code d'éthique était entièrement réalisée. S'agissant de la deuxième partie, le GRECO a demandé des informations complémentaires sur les formations dispensées de manière systématique aux PHFE. En outre, le GRECO s'est montré vivement préoccupé par le fait que deux fonctions contradictoires, à savoir la fourniture de conseils et la mission de conduite d'enquête/application des sanctions, étaient confiées à la même personne, le vice-Premier ministre.
19. Les autorités indiquent qu'en février 2022, le vice-premier ministre chargé de la bonne gouvernance a été mandaté pour assurer le suivi de la mise en œuvre du code d'éthique applicable aux PHFE. Des modifications ont été apportées au code d'éthique en juillet 2021 afin de distinguer la fonction de contrôle du respect du code et celle de fourniture de conseils. En conséquence, un autre fonctionnaire a été désigné en mars 2022 pour la fonction de conseils.
20. En 2022, 15 procédures au total ont été engagées pour des allégations de non-respect du code d'éthique. Sur l'ensemble de ces procédures, 11 ont été menées à bien, 4 ont donné lieu à un avertissement adressé à un fonctionnaire et dans 7 cas, aucune indication n'a été donnée en vue de l'émission d'un avertissement ou autre mesure. Quatre procédures sont en cours d'instruction. Aucune des procédures menées n'a abouti à une révocation, en application des dispositions du code.
21. En outre, les autorités indiquent que des sessions de formation régulières sur les dispositions du code d'éthique ont été organisées ou sont prévues. Ces formations ont été suivies par les PHFE, y compris le Premier ministre et des ministres. Le secrétariat général du gouvernement s'est vu confier des responsabilités en matière de formation des PHFE. En août 2022, le cabinet du vice-premier ministre chargé de la bonne gouvernance a organisé, avec le soutien d'un expert international et d'un expert national, une formation de formateurs sur l'application du code d'éthique à laquelle ont

participé les employés du secrétariat général du gouvernement. Un programme de formation continue des PHFE a été créé. Il porte sur les dispositions du code, la loi relative à la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts et d'autres réglementations relatives à l'intégrité. En outre, la Commission nationale de prévention de la corruption continuera de dispenser des formations aux PHFE (ainsi qu'à d'autres fonctionnaires du secteur public) sur la prévention de la corruption et sur l'intégrité.

22. Le GRECO se félicite de constater que des modifications ont été introduites afin de distinguer clairement la fonction de contrôle et celle de conseil, comme le GRECO l'avait préconisé dans son Rapport de Conformité. En outre, le GRECO reconnaît l'action qui a suivi en vue d'assurer le respect du code et de favoriser la sensibilisation aux dispositions de celui-ci par le biais de formations.
23. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation iv**

24. *Le GRECO avait recommandé 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.*
25. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a salué le fait que le nom des tiers invités aux sessions du gouvernement soit publié. Il a néanmoins noté que ce n'était pas le cas pour les sous-structures gouvernementales (par exemple, les conseils, les commissions, les conseils d'experts), comme l'exige la recommandation.
26. Les autorités indiquent que les règles existantes du règlement intérieur du gouvernement ne contiennent aucune disposition restrictive concernant la publication du nom et de la fonction de tous les participants aux sessions, sous-comités et groupes de travail du gouvernement, y compris toute tierce partie. Toutefois, des modifications de l'article 48 sont en cours en vue d'instaurer une obligation spécifique de publier sur le site internet du gouvernement (publication immédiate) la liste de l'ensemble des personnes invitées à la session d'un organe de travail (nom, prénom et fonction exercée) et celle des personnes effectivement présentes (nom, prénom et fonction exercée). En outre, il est prévu que l'article 80 du règlement intérieur du gouvernement soit modifié afin de prévoir la publication immédiate de la liste des participants (nom, prénom et fonction exercée) aux sessions du gouvernement.
27. Le GRECO se félicite de l'intention manifestée par les autorités d'établir une obligation claire de publier la liste des invités et des participants aux organes de travail (sous-comités et groupes de travail). Il est prévu que les modifications apportées au règlement intérieur du gouvernement prévoient également la publication immédiate en ligne des listes susmentionnées, non seulement pour les organes de travail, mais aussi pour les sessions du gouvernement. Les modifications correspondantes doivent toutefois être effectivement adoptées.

28. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v**

29. *Le GRECO avait recommandé 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.*

30. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a salué la mise au point de règles régissant les relations des PHFE avec les lobbyistes et les tiers, ce qui répondait effectivement à la première partie de la recommandation. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO manquait d'informations sur les règles applicables permettant la divulgation régulière de ces contacts, c'est-à-dire où et quand les procès-verbaux/contacts sont tenus d'être publiés.

31. Les autorités fournissent de nouvelles informations sur la mise en œuvre de la législation relative au lobbying, notamment sur la publication de règlements (cinq recueils de règles<sup>2</sup>). La Commission nationale de prévention de la corruption a publié un guide ([synthèse](#)) permettant d'accompagner les PHFE dans l'accomplissement de leur obligation de signaler leurs contacts avec des lobbyistes et des tiers<sup>3</sup>, y compris dans le cadre de réunions informelles. Ce document a été envoyé au Parlement, aux collectivités locales et au cabinet du vice-premier ministre chargé de la bonne gouvernance afin qu'il soit distribué à tous les organes administratifs et réglementaires de l'État. En outre, la Commission a élaboré et mis en service au mois de juin 2022 un registre des lobbyistes accessible en ligne.

32. Par ailleurs, en novembre 2022, le gouvernement a adopté des lignes directrices concernant l'établissement, l'enregistrement et l'identification des contacts à des fins de lobbying. Ces lignes directrices s'appliquent à l'ensemble des PHFE. Des communiqués contenant des données relatives aux réunions officielles du Premier ministre et des vice-premiers ministres sont régulièrement publiés dans la section « [Presse](#) » du site internet du gouvernement. Les ministères publient aussi

---

<sup>2</sup> Règlement sur la forme et le contenu du formulaire de demande et des déclarations pour l'inscription au registre des lobbyistes, des organisations de lobbying et des activités de lobbying ; Règlement sur la forme et le contenu du formulaire de procès-verbal d'un contact de lobbying ; Règlement sur la forme et le contenu du formulaire de rapport sur les activités de lobbying ; Règlement sur la forme et le mode de tenue du registre des lobbyistes, des organisations de lobbying et des activités de lobbying ; Règlement sur la forme et le contenu de l'ordre de paiement pour infraction.

<sup>3</sup> La loi relative au lobbying (article 24, paragraphe 1) impose d'établir des contacts de lobbying et de les enregistrer, d'identifier et d'enregistrer les personnes qui établissent des contacts dans les institutions, de rendre transparents les processus de préparation, d'adoption et de modification des politiques publiques, c'est-à-dire des programmes, des lois ou règlements ou d'autres actes généraux, ce qui inclut la publication de données sur l'identité de tous les participants au processus, les entités dont les intérêts ont été représentés, les conditions dans lesquelles la participation a eu lieu et les frais acquittés, ainsi que la publication proactive d'annonces pour les réunions officielles réalisées, avec des données sur les participants présents et le sujet de la discussion.

régulièrement sur leur site internet des communiqués contenant des informations sur leurs réunions officielles.

33. La Commission nationale de prévention de la corruption organise des formations ciblées à l'intention de son propre personnel sur le lobbying et les différents sujets relevant du champ d'application de la loi. Elle a également édité des documents d'information pour le grand public, a dédié une section de son site internet au lobbying et a créé une adresse électronique ([lobbying@dsk.org.mk](mailto:lobbying@dsk.org.mk)) destinée à recueillir les questions relatives au lobbying.
34. Le GRECO se félicite de l'introduction de règles détaillées concernant la divulgation régulière des contacts entre les PHFE et les lobbyistes/tiers cherchant à influencer les processus décisionnels publics, y compris le ou les sujets traités et l'identité des personnes participant et/ou représentées à ces réunions. Le GRECO est également satisfait de constater que des mesures ciblées (conseils, formation et autres initiatives de sensibilisation) ont été entreprises pour favoriser la mise en œuvre de la loi relative au lobbying.
35. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation vi**

36. *Le GRECO avait recommandé 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 qu'une formation spécifique, conseil et sensibilisation à l'attention des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.*
37. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a salué la mise au point d'un guide pratique à l'intention des PHFE concernant la manière d'identifier, de prévenir et de gérer les conflits d'intérêts. Le GRECO a demandé des informations complémentaires sur les mesures de sensibilisation qui ont suivi (par exemple en matière de formation et de conseils) pour tous les membres du gouvernement.
38. Les autorités indiquent que la Commission nationale de prévention de la corruption a organisé deux sessions de formation dédiées à la prévention des conflits d'intérêts à l'intention des PHFE (en décembre 2020 et en mars 2022). Ces formations ont été suivies par de hauts fonctionnaires, dont le Premier ministre. En outre, afin de sensibiliser les PHFE à leurs obligations en matière d'intégrité et de leur dispenser des conseils et des orientations spécifiques, la Commission nationale de prévention de la corruption a publié des lignes directrices sur la gestion des conflits d'intérêts (deux guides pratiques distincts). La Commission propose également sur son site internet des modules de formation en ligne sur la prévention des conflits d'intérêts.
39. En mai et juin 2022, le cabinet du vice-premier ministre chargé de la bonne gouvernance a organisé, avec le soutien d'un expert international et d'un expert national, a organisé



quatre formations sur le code d'éthique pour 141 PHFE sur un total de 199<sup>4</sup>. Dans le cadre de ces formations, l'accent a été mis sur les règles de conduite, notamment sur la prévention des conflits d'intérêts publics et privés. Les autorités ajoutent que des efforts sont faits pour fournir à tous les fonctionnaires nouvellement nommés la formation requise en matière d'éthique et d'intégrité. Afin d'établir une solution systémique, 13 personnes employées au secrétariat général du gouvernement (dont certaines travaillent au bureau du président du gouvernement et au cabinet du vice-président du gouvernement chargé des politiques de bonne gouvernance) ont suivi une formation de formateurs en 2023. En juin 2023 (et par la suite, de manière continue), ces personnes devraient dispenser une formation sur le Code de déontologie aux fonctionnaires qui n'ont pas suivi la formation précédente.

40. Le GRECO salue les mises à jour fournies sur la manière dont des orientations pratiques et des formations supplémentaires ont été fournies aux PHFE en matière de divulgation ad hoc et de gestion des situations de conflits d'intérêts.
41. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandation vii**

42. *Le GRECO avait recommandé 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.*
43. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a pris acte des modifications législatives visant à mieux réglementer (et limiter) les cadeaux. Cela dit, les autorités n'ont pas fourni d'informations sur les conseils relatifs à la manière de gérer les différents cas de figure liés à l'acceptation de cadeaux par des PHFE.
44. Les autorités indiquent qu'en février 2022, la Commission nationale de prévention de la corruption a adopté [des lignes directrices sur le traitement des cadeaux, des faveurs et des invitations dans le secteur public](#) qui ont été publiées sur son site internet. La mise en place d'un répertoire des cadeaux (registre électronique) est en cours. Ce dernier devrait voir le jour et être mis en ligne dans les prochains mois. Il contiendra notamment des données sur les cadeaux reçus par les PHFE.
45. Le cabinet du vice-premier ministre chargé de la bonne gouvernance a également élaboré des orientations spécifiques sur les cadeaux pour les PHFE, que le gouvernement a ensuite examinées lors de sa session du 20 décembre 2022. Il a été décidé de procéder à une analyse comparative supplémentaire avec les pratiques européennes. Le bureau du vice-premier ministre chargé des politiques de bonne gouvernance, avec le soutien d'experts, a commencé cette analyse, qui devrait être

---

<sup>4</sup> Les autres PTEF (58 sur 199) n'ont pas pu participer à la formation organisée en 2022 pour des raisons justifiées mais devront le faire en 2023.

suivie de recommandations. L'analyse devrait être prête au cours du premier semestre 2023.

46. Le GRECO salue le fait que la Commission nationale de prévention de la corruption ait publié des orientations supplémentaires à l'intention du secteur public sur la manière de gérer les cas de figure découlant de l'acceptation de cadeaux. Le répertoire prévu sur les cadeaux devrait fournir des informations accessibles en ligne, y compris sur les cadeaux reçus par les PHFE, une fois qu'il sera établi. Le cabinet du vice-premier ministre chargé de la bonne gouvernance travaille actuellement sur la rédaction d'orientations spécifiques destinées aux PHFE sur ce même sujet.
47. Dans l'attente de l'adoption de ces orientations, ainsi que la mise en place d'un registre des dons, le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation viii**

48. *Le GRECO avait recommandé 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.*
49. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a reconnu que les ressources de la Commission nationale de prévention de la corruption avaient été renforcées, mais qu'il était trop tôt pour déterminer si ce renforcement des moyens a conduit à une plus grande efficacité dans le contrôle des déclarations de patrimoine. Par ailleurs, les outils techniques nécessaires pour vérifier les déclarations de patrimoine semblaient ne pas être encore disponibles.
50. Les autorités soulignent que les ressources de la Commission nationale de prévention de la corruption ont continué à être renforcées (voir également la recommandation ii), notamment pour la dotation en personnel au département de suivi de la situation des biens, qui compte cinq employés (sur les sept prévus). Les déclarations d'intérêts et de patrimoine font l'objet d'une vérification approfondie, notamment par le biais d'un recoupement des données détenues par d'autres autorités publiques. Des outils électroniques ont été développés pour se connecter aux bases de données du ministère de l'Intérieur (pour les véhicules), de l'agence du cadastre (pour les biens immobiliers), de l'office des recettes publiques (pour les déclarations fiscales) et du registre central (pour la propriété ou la gestion des sociétés commerciales). La Commission nationale de prévention de la corruption travaille à l'établissement d'une connexion avec plusieurs autres institutions qui fourniraient des données supplémentaires.
51. En outre, les autorités communiquent des statistiques détaillées sur le nombre de déclarations soumises ainsi que sur les mesures prises lorsque des irrégularités ont été

détectées, ce qui illustre que, depuis 2020, la performance de la Commission nationale de prévention de la corruption s'est considérablement améliorée (nombre de déclarations vérifiées, nombre d'enquêtes menées, sanctions imposées). Le problème le plus courant est celui de l'absence de déclaration à l'expiration du mandat. La plus grande partie des enquêtes menées par la Commission nationale de prévention de la corruption concernant la déclaration de patrimoine a lieu *ex officio*, ce qui représente environ 94 % des enquêtes. Le restant intervient à la suite de rapports individuels.

52. La Commission nationale de prévention de la corruption traite les nouvelles déclarations en permanence et met régulièrement à jour les données en cas de changement de l'état du patrimoine. Ainsi, le 30 juin 2022, elle a publié sur son site internet les données issues des déclarations de 8 879 personnes élues et nommées. Un plan annuel de suivi de l'état du patrimoine et des conflits d'intérêts est en place, et le rapport annuel de la Commission nationale de prévention de la corruption contient, entre autres, des statistiques détaillées sur le contrôle des déclarations d'intérêts et de patrimoine, y compris en ce qui concerne les PHFE. Les rapports annuels sur les travaux de la Commission nationale de prévention sont des documents publics, comprenant tous les résultats des travaux de la Commission.
53. Le GRECO est satisfait de constater que la Commission nationale de prévention de la corruption a continué à remplir son rôle de manière proactive et a renforcé sa capacité à vérifier les déclarations d'intérêts et de patrimoine. Des outils électroniques ont été développés pour se connecter aux bases de données d'autres organismes d'État et le CPS travaille sur d'autres connexions qui fourniraient des données supplémentaires. Le GRECO attend avec impatience de recevoir d'autres mises à jour à cet égard. Le renforcement continu de ses ressources au cours des dernières années est un indicateur positif. Il convient de poursuivre dans cette voie jusqu'à ce que l'institution atteigne sa pleine capacité opérationnelle (elle compte actuellement 48 employés sur les 64 prévus). Le GRECO encourage les autorités à poursuivre leurs efforts jusqu'à l'aboutissement du processus.
54. Le GRECO conclut que la recommandation viii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ix**

55. *Le GRECO avait recommandé d'analyser l'application pratique du système de sanctions en cas de violation des règles édictées par la législation/règlementation 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.*
56. Il est rappelé que cette recommandation n'a pas été considérée comme mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a estimé qu'il n'y avait aucune preuve qu'une analyse adéquate de l'application pratique du système de sanctions avait été conduite et que ce dernier ne semblait pas avoir été révisé.
57. Les autorités se réfèrent aux chiffres recueillis par la Commission nationale de prévention de la corruption dans son rapport annuel qui détaillent la manière dont les

obligations liées à l'intégrité et à la lutte contre la corruption sont mises en œuvre. Les autorités reconnaissent qu'il est vrai que la loi sur la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts (LPCCI) ne prévoit pas de sanctions pour toutes les violations de ses dispositions ; certaines interdictions et restrictions sont formulées comme des principes pour lesquels aucune sanction n'est prévue. Néanmoins, pour toutes les violations pour lesquelles une sanction a été prévue, la Commission nationale de prévention de la corruption a agi et imposé des sanctions appropriées. Les données pertinentes sont contenues dans les tableaux des antécédents qui sont régulièrement soumis à l'UE aux fins des rapports sur les progrès de la République de Macédoine du Nord dans le processus d'intégration européenne. Les autorités ont également fourni ces chiffres au GRECO. Par exemple, en 2022, des sanctions pour délit mineur ont été imposées à des députés/ministres/ministres délégués, pour des violations qui ne se réfèrent pas à la non-présentation de déclarations d'intérêts, mais pour d'autres violations des dispositions de la LPCCI.

58. Les autorités ajoutent que le processus de préparation des amendements à la LPCCI est en cours. Jusqu'à présent, les dispositions relatives aux sanctions n'ont pas été élaborées, mais le groupe de travail continue de préparer les modifications de la loi.
59. Le GRECO réaffirme sa préoccupation déjà exprimée dans le Rapport de Conformité. Il rappelle que le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle pointe plusieurs insuffisances dans le système de sanctions prévu en cas de violation des règles régissant les conflits d'intérêts, les questions d'intégrité et la lutte contre la corruption. Le Rapport soulignait par exemple le fait que ce système ne prévoyait pas de sanctions pour toutes les violations établies par la loi, et il avait été estimé que les amendes pécuniaires prévues ne satisfaisaient pas aux exigences d'efficacité, de proportionnalité et de dissuasion. Dans ce contexte, il semblerait qu'aucune analyse adéquate de l'application pratique du système de sanctions n'ait été conduite, et que ce dernier n'ait pas été révisé en vue de remédier aux insuffisances constatées.
60. Le GRECO conclut que la recommandation ix demeure non mise en œuvre.

*En ce qui concerne les services répressifs*

#### **Recommandation x**

61. *Le GRECO avait recommandé 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.).*
62. Il est rappelé que cette recommandation n'a pas été considérée comme mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Un projet de loi était en cours d'élaboration, il n'en était toutefois qu'à un stade très préliminaire.

63. Les autorités indiquent à présent que les modifications à la loi relative aux affaires intérieures ont été adoptées en avril 2022<sup>5</sup>. S'agissant de la première partie de la recommandation, la loi révisée prévoit qu'au sein de la police, les ordres opérationnels soient donnés par le directeur du Bureau de la sûreté publique (c'est-à-dire le chef de la police), et non par le ministre de l'Intérieur (article 20, paragraphe 2, de la loi relative aux affaires intérieures).
64. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les modifications susmentionnés prévoient, parmi les conditions générales d'emploi au sein du ministère de l'Intérieur, l'interdiction pour les agents d'être membres d'un parti politique ou d'un organe d'un parti politique. Les candidats à un poste au sein de ce ministère doivent soumettre une déclaration écrite par laquelle ils s'engagent à respecter cette condition. Le non-respect de cette dernière représente une infraction disciplinaire « aggravée » pour l'employé concerné.
65. Le GRECO salue les nouvelles mesures réglementaires qui visent à dépolitiser la police. Ces mesures en sont à leurs premiers stades de mise en œuvre et il est trop tôt pour en évaluer l'impact. Par conséquent, le GRECO attend avec intérêt de recevoir de plus amples informations sur la mise en œuvre de la nouvelle loi et des nouveaux règlements dans la pratique, comme l'exige la recommandation.
66. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xii**

67. *Le GRECO avait recommandé 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.*
68. Il est rappelé que cette recommandation n'a pas été considérée comme mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a noté qu'il convenait d'élaborer un processus d'évaluation du risque pour la police qui serait mieux intégré dans le processus national de planification de la lutte contre la corruption et assorti d'un mécanisme de suivi.
69. Les autorités indiquent qu'en août 2022, un plan d'intégrité pour les emplois au sein du ministère de l'Intérieur a été adopté pour la période 2023-2025, et que celui-ci est accessible au public en ligne. Il institue des mécanismes visant à renforcer l'intégrité au sein de la police et évalue les risques liés à chaque poste au sein du ministère de l'Intérieur. Il se base sur une analyse préalable complète des données statistiques et analytiques dont dispose le département du contrôle interne, des enquêtes criminelles et des normes professionnelles. Six domaines principalement exposés à la corruption ou à d'autres comportements illégaux ont été détectés au sein du ministère de l'Intérieur. En conséquence, les risques suivants sont pris en compte dans le plan d'intégrité : 1.

---

<sup>5</sup> Journal officiel n° 89/22.

abus de pouvoir par les fonctionnaires autorisés des services administratifs qui sont en contact direct avec les citoyens dans les procédures de délivrance de documents personnels, de certificats, de permis, etc. ; 2. acceptation de pots-de-vin par les agents de la police de la circulation et des frontières ; 3. usage excessif de la force lors de l'application des autorisations de la police ; 4. mise en œuvre des marchés publics ; 5. gestion des ressources humaines ; 6. éthique, impartialité, dignité, protection de la réputation du ministère de l'Intérieur.

70. Le plan d'action pour la mise en œuvre du plan d'intégrité prévoit une série de mesures et d'activités à entreprendre par les unités organisationnelles compétentes au cours des trois prochaines années en vue de réduire ou de supprimer les risques identifiés. Le plan d'action précise également les objectifs de mise en œuvre des indicateurs pour les trois prochaines années qui permettront de contrôler le niveau de mise en œuvre du plan d'intégrité. La personne désignée au sein du ministère de l'Intérieur pour prodiguer des conseils sur l'intégrité, les conflits d'intérêts et la réception de cadeaux dispose d'un accès direct à l'application numérique du système d'intégrité de la Commission nationale pour la prévention de la corruption. À la fin de l'année, elle complète le questionnaire portant sur la mise en œuvre du système d'intégrité au sein du ministère de l'Intérieur. Le plan d'intégrité 2023-2025 du ministère de l'Intérieur et le plan d'action pour la mise en œuvre du plan d'intégrité sont publiés sur le site [web du ministère de l'Intérieur](#).
71. Le département du contrôle interne, des enquêtes criminelles et des normes professionnelles a sensibilisé tous les employés du ministère de l'Intérieur à la politique d'intégrité. En outre, il organise des formations pour l'ensemble des employés du ministère de l'Intérieur sur tous les sujets liés à la mise en œuvre du système d'intégrité du ministère. Ces formations visent particulièrement à renforcer le niveau d'intégrité professionnelle des employés, à les encourager à signaler les infractions pénales ou autres fautes commises au détriment de l'intérêt public et à les informer sur les mesures de protection dont bénéficient les lanceurs d'alerte.
72. En outre, le ministre de l'Intérieur a signé en avril 2022 une politique d'intégrité dont la mise en œuvre est assurée en coopération avec la Commission nationale pour la prévention de la corruption et d'autres institutions concernées. Cette politique comprend un examen des domaines à risque et prévoit des mesures d'atténuation et de contrôle ciblées en la matière. L'évaluation du système d'intégrité dans toutes les institutions est réalisée par la Commission nationale pour la prévention de la corruption.
73. Le GRECO prend note des développements rapportés visant à mettre en place une approche structurée de la prévention de la corruption au sein de la police sur la base d'évaluations du risque. En août 2022, un plan d'intégrité pour les emplois au sein du ministère de l'Intérieur a été adopté pour la période 2023-2025. Il porte sur six domaines prioritaires et doit être assorti d'une évaluation régulière et d'une analyse d'impact. Le GRECO apprécie également que la nouvelle politique d'intégrité du ministère de l'Intérieur soit rattachée au cadre global d'intégrité coordonné par la Commission nationale de prévention de la corruption.

74. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xiii**

75. *Le GRECO avait recommandé d'établir au sein de la police un mécanisme pertinent afin de gérer les risques de corruption.*

76. Il est rappelé que cette recommandation n'a pas été considérée comme mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a noté que certaines mesures organisationnelles préliminaires avaient été prises pour créer des postes de responsables en matière de gestion des risques, mais qu'il s'agissait d'un travail en cours qui n'avait pas encore abouti à un résultat tangible.

77. Les autorités indiquent que, le 28 décembre 2021, le ministère de l'Intérieur a adopté une procédure de gestion des risques conforme à la norme ISO 9001:2015 (point 6.1) en vertu de laquelle un registre des risques est établi, permettant ainsi une approche unifiée du fonctionnement de toutes les unités organisationnelles du ministère de l'Intérieur en matière de gestion des risques. Toutes les unités organisationnelles du ministère de l'Intérieur sont responsables de la mise en œuvre de cette procédure. En conséquence, l'unité organisationnelle commence par identifier le risque susceptible de se produire dans le cadre de ses activités, le classe selon le niveau de risque "faible", "moyen" et "élevé", et prépare un rapport d'identification des risques qu'elle soumet à l'unité de gestion de la qualité du ministère de l'Intérieur. Elle planifie ensuite des mesures de gestion des risques, c'est-à-dire qu'elle détermine des mesures et des activités visant à minimiser ou à supprimer le risque. Les unités organisationnelles ont l'obligation de surveiller les risques au fur et à mesure qu'ils varient dans le temps.

78. Dans ce sens, comme déjà décrit précédemment (voir recommandation xii), le département du contrôle interne, des enquêtes criminelles et des normes professionnelles a préparé un plan pour l'intégrité du ministère de l'Intérieur 2023-2025 et un plan d'action pour la mise en œuvre du plan pour l'intégrité. Le plan d'action pour la mise en œuvre du plan d'intégrité prévoit un ensemble de mesures et d'activités que les unités organisationnelles compétentes entreprendront au cours des trois prochaines années afin de réduire ou de supprimer les risques détectés. Ces engagements sont assortis d'indicateurs de réalisation et font l'objet d'un suivi régulier. Tous les postes de responsables en matière de gestion des risques au sein du département du contrôle interne, des enquêtes criminelles et des normes professionnelles et de l'unité de planification stratégique, de supervision et de contrôle du ministère de l'Intérieur sont désormais pourvus.

79. Le GRECO note qu'un système de gestion des risques de corruption au sein de la police a été mis en place et conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xiv**

80. *Le GRECO avait recommandé 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) 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).*

81. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a salué la publication d'un nouveau code d'éthique de la police qui répond à toutes les exigences de la première partie de la recommandation xiv. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO avait également noté avec satisfaction qu'une formation approfondie avait été mise en place à des fins de sensibilisation aux règles éthiques. Le GRECO a demandé des informations complémentaires sur la fourniture effective de conseils confidentiels.
82. Les autorités apportent des précisions concernant les conseils confidentiels. Plus particulièrement, en février 2022, le ministre de l'Intérieur a nommé une personne de confiance en matière d'intégrité, de conflits d'intérêts et de gestion des cadeaux<sup>6</sup>. La décision et les informations sur la personne désignée sont disponibles [en ligne](#). La personne de confiance a organisé 15 sessions de formation sur le système d'intégrité du ministère de l'Intérieur. Ces formations ont été suivies par 120 employés qui se sont familiarisés avec les dispositions applicables en matière d'intégrité dans le cadre de leurs fonctions ainsi qu'avec la possibilité de demander des conseils confidentiels en cas de doute sur des questions d'ordre éthique.
83. Les autorités apportent des précisions concernant la formation sur les questions d'intégrité dispensée par le ministère de l'Intérieur, y compris la formation de formateurs destinée aux employés travaillant dans les unités de prévention concernées. De mai 2021 à décembre 2022, un total de 60 formateurs et autres cadres du ministère de l'Intérieur ont été formés. En décembre 2022, 2 200 policiers au total avaient par ailleurs suivi des sessions de formation aux questions d'intégrité. La mise en œuvre de la formation est contrôlée par l'unité chargée de l'intégrité, de la prévention de la corruption et de la protection des droits de l'homme.
84. Parallèlement, d'autres orientations en matière d'éthique sont en cours d'élaboration, notamment des lignes directrices sur la gestion des cadeaux, des faveurs et des invitations au sein du ministère de l'Intérieur et des lignes directrices sur le comportement à adopter par les employés du ministère de l'Intérieur afin de prévenir les conflits d'intérêts au sein du ministère.
85. Le GRECO note que tous les aspects cette recommandation ont été respectés. Avant tout, un nouveau code d'éthique de la police a été mis en place et des mesures ont été prises pour sa mise en œuvre. Une formation systématique sur les questions d'intégrité

---

<sup>6</sup> Décision du ministre de l'Intérieur n° 13.1.2-14371/1 en date du 16 février 2022. Le code d'éthique et de conduite des employés du ministère de l'Intérieur a été complété en mai 2021 par une disposition à cet égard (article 2).



a été dispensée aux fonctionnaires de police et un système de conseil confidentiel a été mis en place.

86. Le GRECO conclut que la recommandation xiv est mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandation xv**

87. *Le GRECO avait recommandé 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 des contrôles d'intégrité et des tests pour les personnes entrant dans la police.*
88. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Un projet de loi était en cours d'élaboration, il n'en était toutefois qu'à un stade très préliminaire.
89. Les autorités indiquent à présent que, conformément aux modifications apportées à la loi relative aux affaires intérieures, il est prévu que le recrutement dans la police se fasse, à titre de règle générale, par le biais d'un concours ouvert (article 71 de la loi relative aux affaires intérieures). Seuls les postes de l'organigramme du ministère de l'Intérieur spécifiquement décrits comme justifiant un recrutement direct en raison de leur type, de leur nature et des conditions de travail soient pourvus de cette manière (article 76 de la loi relative aux affaires intérieures). Pour les postes pour lesquels la loi sur la systématisation des postes prévoit l'établissement d'une relation de travail au sein du ministère sans annonce publique, il est nécessaire de remplir les mêmes conditions que celles déterminées pour la relation de travail avec annonce publique (c'est-à-dire l'article 76, en conjonction avec l'article 66 (conditions générales), de la loi sur les affaires intérieures, ainsi que toute autre condition spéciale établie par le poste en question).
90. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, des contrôles d'intégrité sont effectués au moment du recrutement, puis à intervalles réguliers tout au long de la carrière, conformément aux dispositions d'un nouveau règlement adopté en février 2023<sup>7</sup>.
91. Les autorités expliquent que l'objectif des tests d'intégrité est de vérifier que les policiers/candidats ont une conduite conforme à la loi. La personne testée est mise en situation, ce qui permet de constater si son comportement enfreint les règles applicables. Les tests d'intégrité peuvent être effectués (a) sur la base d'une initiative écrite et motivée provenant du ministre de l'Intérieur ou du directeur du Bureau de la sûreté publique, ou (b) lorsque l'unité organisationnelle de contrôle interne du ministère de l'Intérieur, dans le cadre de ses activités, établit des faits ou est informée d'actions entreprises par un employé du ministère de l'Intérieur qui justifient la réalisation du test.

---

<sup>7</sup> Règlement sur la mise en œuvre des tests d'intégrité adopté le 21 février 2023 et publié au Journal officiel de la République de Macédoine du Nord n° 41 en date du 24 février 2023.

92. Les tests sont enregistrés (vidéo/audio) et leurs résultats peuvent permettre d'établir une responsabilité disciplinaire ou d'ouvrir au pénal une procédure d'enquête préliminaire. Les informations relatives aux tests d'intégrité (y compris concernant leur préparation, leur réalisation et leurs résultats) sont confidentielles. Enfin, les tests d'intégrité doivent être conformes aux principes de légalité et de confidentialité et doivent être menés dans le plein respect des droits de l'homme et de la dignité des employés testés.
93. Le GRECO prend note des changements législatifs visant à limiter le recrutement direct et à instaurer un recrutement ouvert comme règle générale. Toutefois, aucun détail n'a été fourni sur la procédure applicable au recrutement direct, ni sur les critères et la procédure régissant les transferts en provenance d'autres institutions, ce qui prouverait suffisamment que des améliorations matérielles ont été apportées dans ces domaines et que les processus concernés sont effectivement compétitifs, objectifs et transparents, comme il est recommandé de le faire.
94. Le GRECO prend note de l'introduction des tests d'intégrité, mais il s'agit d'une évolution législative très récente dont l'efficacité doit encore être testée dans la pratique. La possibilité pour le ministre de l'Intérieur de soumettre des policiers à un test d'intégrité doit faire l'objet d'une attention particulière, dans la mesure où cela peut porter atteinte à l'indépendance opérationnelle de la police (voir la recommandation x). Le règlement récemment adopté sur la mise en œuvre des tests d'intégrité ne décrit pas intégralement les procédures de tests d'intégrité, du moins pas d'une manière suffisamment claire et détaillée. Cela peut également entraîner des risques d'utilisation abusive.
95. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xvi**

96. *Le GRECO avait recommandé 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.*
97. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Un projet de loi était en cours d'élaboration, il n'en était toutefois qu'à un stade très préliminaire.
98. Les autorités indiquent qu'en vertu des récentes modifications de la loi relative à la police introduites en avril 2022<sup>8</sup>, l'article 16 prévoit que le chef de la police doit avoir obtenu au moins 300 crédits ECTS ou un diplôme universitaire de niveau VII/2 (master) dans le domaine de la sécurité, de la défense, du droit ou de l'économie, et posséder au moins 12 ans d'expérience professionnelle dans le secteur de la sécurité, de la défense ou du renseignement, dont au moins 5 ans en tant que dirigeant dans les domaines cités. En outre, il ne devra pas être membre d'un parti politique ni d'un organe d'un parti

---

<sup>8</sup> Journal officiel n° 89/22.

politique, sera tenu de se soumettre à une procédure d'habilitation de sécurité, à laquelle il devra consentir par écrit, et sa nomination ne devra pas poser de risque en termes de sécurité. Il devra déclarer l'absence de tout conflit d'intérêts, conformément à la loi applicable, et devra se soumettre à un test d'intégrité.

99. Le GRECO prend note des récentes modifications de la loi relative à la police qui, entre autres, établissent des critères objectifs et imposent une expérience en matière de management, renforçant ainsi les exigences professionnelles pour le poste de chef de la police.
100. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xvii**

101. *Le GRECO avait recommandé (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.*
102. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Des modifications législatives étaient annoncées, mais elles n'en étaient encore qu'à un stade très précoce.
103. Les autorités indiquent que la loi relative aux affaires intérieures a été modifiée. Celle-ci prévoit désormais des contrôles réguliers de l'intégrité professionnelle du personnel de la police. La conception et la mise en œuvre de ces tests relèvent du département du contrôle interne, des enquêtes criminelles et des normes professionnelles du ministère de l'Intérieur. Tout échec à ce test entraîne la mise en œuvre de procédures disciplinaires à l'égard des employés concernés.
104. Le GRECO note que les policiers sont désormais tenus de se soumettre à des contrôles réguliers d'intégrité professionnelle dont les résultats négatifs pourraient avoir une incidence sur de futures promotions, dans la mesure où ils pourraient déclencher une action disciplinaire.
105. Il est prématuré de se prononcer sur le fonctionnement futur des tests d'intégrité (d'autant plus que les dispositions correspondantes viennent d'être adoptées et que leur fonctionnement pratique doit encore être testé). En outre, le GRECO estime que la recommandation xvii a un objectif plus large. Il est rappelé que, dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle, le GRECO avait noté que les examens annuels de performance n'étaient pas suffisamment réglementés, laissant la porte ouverte à des décisions discrétionnaires et injustes en matière de promotion. Cette situation insatisfaisante donnait l'impression qu'au sein de la police, des personnes ne possédant pas les compétences nécessaires étaient promues en raison de leurs affiliations politiques ou personnelles. Le test d'intégrité pourrait être un élément à prendre en considération lors de l'évaluation des performances, mais pas le seul facteur déterminant dans l'attribution d'une promotion. D'autres qualités et mérites pourraient

être pris en compte et la procédure d'évaluation de ces aspects doit être clairement définie dans la législation/réglementation.

106. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xix**

107. *Le GRECO avait recommandé 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.*

108. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Les autorités avaient fait état d'une proposition de loi allant au-delà de la recommandation xix puisqu'elle exigeait la divulgation des informations financières de tous les policiers (et non uniquement des postes de direction et de certains postes vulnérables). Toutefois, les modifications législatives envisagées n'en étaient encore qu'au stade de la proposition.

109. Les autorités signalent à présent que des modifications ont été apportées à la loi relative aux affaires intérieures (article 70-b) et que tous les employés du ministère de l'Intérieur sont désormais tenus d'effectuer des déclarations d'intérêts et de patrimoine. Les déclarations doivent être déposées dans plusieurs cas de figure : trente jours après la nomination, en cas d'augmentation du patrimoine et dans les trente jours suivant la cessation des fonctions.

110. Le GRECO note que les autorités sont allées au-delà des exigences de la recommandation xix, puisqu'elles ont étendu l'obligation de divulgation des intérêts et du patrimoine à l'ensemble des employés du ministère de l'Intérieur (y compris donc le personnel de la police).

111. Le GRECO conclut que la recommandation xix est mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandation xx**

112. *Le GRECO avait recommandé de garantir l'autonomie et l'indépendance de toute influence du mécanisme de contrôle interne de la police en lui accordant le mandat, les ressources et les compétences appropriés.*

113. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Aucun changement n'était intervenu par rapport à la situation examinée dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.

114. Les autorités indiquent à présent le rôle clé que le contrôle interne est amené à jouer dans la conceptualisation et le développement des tests d'intégrité nouvellement introduits. En outre, d'importantes modifications ont été apportées à la loi relative aux affaires internes en matière de discipline (articles 195 à 199), qui prévoit désormais la présence d'un service organisationnel spécial chargé de gérer les procédures de

détermination de la responsabilité disciplinaire. Les autorités font également valoir que, dans le fonctionnement précédent du Département de contrôle interne - DICCIPS (en référence à la situation qui prévalait au moment de la visite d'évaluation du cinquième cycle en 2018), il n'y avait pas de données empiriques indiquant que le Département avait agi sous une quelconque influence politique. Le DICCIPS est placé sous l'autorité du ministre des Affaires intérieures et contrôle la légalité des actions de tous les employés. Le département s'efforce quotidiennement d'améliorer les outils existants et d'en trouver de nouveaux, comme le test d'intégrité professionnelle, afin de lutter efficacement contre la corruption au sein du ministère de l'Intérieur.

115. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se félicite de la mise en place d'un service spécifique chargé de la discipline (qui remplace l'ancien système de commissions ad hoc établies par le ministre de l'Intérieur). Cela pourrait garantir une approche plus systématique, et donc une plus grande cohérence, dans les procédures disciplinaires.
116. Cela dit, le GRECO estime que les travaux doivent se poursuivre afin de répondre pleinement à la recommandation xx, et plus particulièrement en ce qui concerne le renforcement des capacités du département du ministère de l'Intérieur chargé du contrôle interne, des enquêtes criminelles et des normes professionnelles. Le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle avait fait état de lacunes préoccupantes dans le fonctionnement de ce dernier, notamment en matière d'influence politique exercée sur ses processus décisionnels, d'insuffisance de ressources, de pouvoirs limités et de manque d'expertise et d'outils. Rien ne permet de démontrer que ces lacunes ne sont plus d'actualité ni que des actions ciblées ont été entreprises pour y remédier.
117. Le GRECO conclut que la recommandation xx a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxi**

118. *Le GRECO avait recommandé 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.*
119. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a salué les mesures prises pour renforcer le contrôle externe de la police (notamment au niveau du Bureau du médiateur et du ministère public). Cependant, aucune information n'avait été fournie quant aux mesures prises par les organes compétents en matière de transparence vis-à-vis du public des affaires traitées et de communication de statistiques à intervalles réguliers. Rien n'avait été signalé concernant le contrôle parlementaire.
120. Les autorités indiquent que le Parlement exerce un contrôle politique et une surveillance des actions du gouvernement et autres détenteurs de fonctions publiques, y compris la police. En ce qui concerne la transparence de ce travail de surveillance, le Parlement organise des auditions publiques de contrôle et peut constituer des commissions d'enquête. Il existe une commission d'enquête permanente pour la protection des

libertés et des droits civils. Ses conclusions sont destinées à servir de base aux enquêtes sur d'éventuelles violations des droits de l'homme. La commission est également chargée de veiller à la protection générale des libertés individuelles et d'émettre des avis sur les plaintes pour violation des droits introduites par les citoyens.

121. Le Bureau du médiateur publie sur son site internet des [rapports annuels](#) relatifs à son activité. Une page est consacrée aux pouvoirs de la police et regroupe les données relatives au fonctionnement du mécanisme de contrôle civil du Bureau du médiateur. En outre, les données relatives aux travaux du service chargé des enquêtes et des poursuites concernant les actes criminels commis par des personnes détentrices de l'autorité policière et des membres de la police pénitentiaire figurent dans les [rapports annuels](#) du ministère public disponibles en ligne. Ces rapports comprennent des statistiques sur le nombre de cas signalés, d'enquêtes ouvertes et de verdicts rendus. En outre, des améliorations sont signalées en ce qui concerne les processus de retour d'information entre le médiateur et le ministère public. En outre, des réunions de travail entre ces deux organes ont été organisées en 2022 dans le but de simplifier la communication mutuelle et d'assurer une action plus efficace et efficiente.
122. Le GRECO prend note des informations relatives à l'inclusion de détails sur le travail des services dédiés au contrôle de la police au sein du Médiateur et du ministère public. Le GRECO se félicite du fait que les services compétents du Médiateur et du ministère public aient développé des dispositifs opérationnels de communication et de retour d'information.
123. Concernant le contrôle externe exercé par le Parlement dans ce domaine, aucune nouveauté n'a été apportée par rapport à la situation existante au moment du Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle. Il est rappelé que le GRECO était préoccupé par la passivité des commissions parlementaires compétentes malgré la présence de nombreuses preuves de violences policières (plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme à l'encontre de la Macédoine du Nord ont été prononcés à cet égard)<sup>9</sup>. Aucune information n'a été fournie quant à une éventuelle amélioration dans le domaine.
124. Le GRECO conclut que la recommandation xxi demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxii**

125. *Le GRECO avait recommandé de renforcer de manière substantielle les mesures de l'application pratique de la loi relative à la protection des lanceurs d'alerte au sein de la police, notamment en rendant les informations correspondantes accessibles au public.*
126. Il est rappelé que cette recommandation a été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO a noté que la loi relative au lancement d'alerte avait été adoptée en 2016, mais qu'il n'existait toujours aucune données concrètes concernant sa mise en œuvre effective (par exemple, le nombre de signalements

---

<sup>9</sup> Voir le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur la Macédoine du Nord, paragraphe 169.

internes, le cas échéant). Le GRECO a appelé à une action plus déterminée dans ce domaine.

127. Les autorités indiquent que 1200 fonctionnaires du ministère de l'Intérieur qui sont habilités à recevoir les signalements des lanceurs d'alerte ont participé à des ateliers sur la dénonciation de dysfonctionnements organisés par le département du ministère de l'Intérieur chargé du contrôle interne, des enquêtes criminelles et des normes professionnelles. En outre, des travaux sont en cours pour améliorer les conditions de travail des fonctionnaires habilités à recevoir les rapports des lanceurs d'alerte, notamment en mettant à leur disposition un logiciel développé sous la direction de la Commission nationale pour la prévention de la corruption (voir aussi le paragraphe 13) leur assurant l'utilisation de canaux de communication sécurisés. Les autorités font état d'un cas de signalement. En particulier, un rapport interne a été envoyé par un employé du ministère de l'Intérieur à l'encontre d'un cadre supérieur. Le département du contrôle interne, des enquêtes criminelles et des normes professionnelles a pris les mesures nécessaires et une procédure a été déclenchée, y compris une notification au ministère public, qui a abouti au licenciement de l'auteur de la faute (le cadre supérieur avec lequel le lanceur d'alerte travaillait). Pour les autorités, cette affaire prouve l'efficacité du système de protection des lanceurs d'alerte.
128. Le GRECO prend note des nouveaux développements rapportés visant à soutenir la mise en œuvre de la législation relative au lancement d'alerte, dont les mesures de sensibilisation et l'amélioration du signalement interne. Le GRECO note en outre que des amendements sont en cours d'élaboration concernant la loi actuelle sur la protection des lanceurs d'alerte afin d'en améliorer l'efficacité, notamment grâce à un projet d'assistance technique du Conseil de l'Europe.
129. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été motivée par l'absence de données sur la mise en œuvre pratique de la loi. Il convient de rappeler qu'au moment de la publication du Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle, le sentiment qui régnait au sein des forces de police était que l'absence de signalement pouvait s'expliquer par de multiples facteurs, notamment une culture policière corporatiste, l'esprit partisan, un manque de confiance dans le fonctionnement du système en place en matière d'une part, d'enquêtes sur les manquements à l'intégrité et d'autre part, de mesures de protection adéquates contre les représailles, etc. Les autorités ont maintenant traité un cas de signalement au sein du ministère de l'Intérieur. Ce cas a été présenté par les autorités comme une réussite, offrant une protection efficace au lanceur d'alerte et conduisant au licenciement de l'auteur de la faute (le supérieur du lanceur d'alerte). Le GRECO considère qu'il s'agit d'une évolution encourageante, mais il s'agit d'un cas unique qui ne peut être considéré comme une pratique consolidée. Le GRECO n'a pas reçu d'autres informations concernant les signalements internes au sein de la police (s'il y en a - autre que le seul cas rapporté) et la manière dont ils ont été traités.
130. Le GRECO conclut que la recommandation xxii a été partiellement mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

131. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Macédoine du Nord a mis en œuvre de façon satisfaisante treize des vingt-trois recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.** Parmi les recommandations restantes, neuf ont été partiellement mises en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre.
132. Plus spécifiquement, les recommandations i, ii, iii, v, vi, xi, xii, xiii, xiv, xvi, xviii, xix et xxiii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations iv, vii, viii, x, xv, xvii, xx, xxi, et xxii ont été partiellement mises en œuvre. Enfin, la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.
133. En ce qui concerne les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE), plusieurs développements positifs ont été constatés. Les évaluations du risque en matière d'intégrité et les évaluations régulières de l'impact des mesures d'intégrité au sein du gouvernement central sont à présent en place. Les ressources de la Commission nationale pour la prévention de la corruption ont été renforcées mais n'ont pas encore atteint leur pleine capacité opérationnelle. Cela dit, la Commission nationale pour la prévention de la corruption reste très proactive dans son rôle d'encadrement de la lutte contre la corruption, notamment par le biais de ses activités de contrôle et de conseil. Des documents d'orientation supplémentaires ont été publiés à l'intention des PHFE dans le domaine des cadeaux, du lobbying et de la gestion des conflits d'intérêts. Les membres du gouvernement ont reçu une formation sur le code d'éthique, sur les conflits d'intérêts et sur d'autres questions d'intégrité. Le système de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts a été amélioré, notamment grâce à la mise au point d'un nouveau logiciel permettant des vérifications croisées des données plus efficaces. Des efforts supplémentaires sont demandés en matière d'évaluation de la pertinence (efficacité, proportionnalité et dissuasion) du système actuel de sanctions en cas de conflits d'intérêts et autres violations des règles d'intégrité.
134. En ce qui concerne les services répressifs (la police), des progrès sont également en cours. Des modifications de la loi relative aux affaires intérieures et de la loi relative à la police ont été introduites en avril 2022. Elles prévoient notamment l'obligation pour l'ensemble des employés du ministère de l'Intérieur de soumettre des déclarations d'intérêts et de patrimoine, l'interdiction pour les employés d'être membres d'un parti politique ou d'un organe d'un parti politique, un nouveau test d'intégrité - dont l'efficacité doit encore être évaluée dans la pratique - et l'établissement de critères objectifs et professionnels pour la nomination du directeur du Bureau de la sûreté publique (chef de la police). Les vulnérabilités et risques liés à la corruption au sein de la police ont été analysés. Des mesures supplémentaires semblent nécessaires afin de renforcer les mécanismes de contrôle interne et externe de la police et de garantir non seulement en droit mais aussi en pratique l'indépendance opérationnelle et la neutralité politique des forces de police. Le GRECO attend avec impatience de recevoir des mises à jour sur la façon dont les mesures nouvellement introduites/prévues pour protéger les lanceurs d'alerte ont considérablement renforcé la mise en œuvre du cadre législatif dans la pratique, y compris par le biais de pratiques établies de signalement.



135. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Macédoine du Nord ne respecte pas de manière suffisante les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle au sens de l'article 31 révisé bis, paragraphe 10, de son Règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent d'appliquer l'article 32 révisé, paragraphe 2 (i), et demande au chef de délégation de la Macédoine du Nord de lui remettre un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations iv, vii, viii, ix, x, xv, xvii, xx, xxi et xxii) dès que possible, et au plus tard le 30 juin 2024.
136. Le GRECO invite les autorités de la Macédoine du Nord à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.