

Adoption : 22 mars 2024
Publication : 24 juin 2024

Public
GrecoRC5(2024)4

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

CROATIE



Adopté par le GRECO
lors de sa 96^e réunion plénière (Strasbourg, 18-22 mars 2024)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

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. Le présent Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités croates pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Cinquième Rapport d'Évaluation sur la Croatie, tel qu'il a été adopté par le GRECO lors de sa 84e réunion plénière (2-6 décembre 2019) et rendu public le 24 mars 2020 avec l'autorisation de cette juridiction. Le Rapport de Conformité correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 89^e Réunion plénière (3 décembre 2021) et rendu public le 22 décembre 2021, avec l'autorisation de la Croatie.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités croates ont soumis un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 29 septembre et le 21 décembre 2023, ainsi que des informations complémentaires, ont servi de base à l'élaboration du deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé Chypre (en ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) et la Géorgie (en ce qui concerne les services répressifs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés Mme Alexia Kalispera au titre de Chypre et M Giorgi Bagdavadze au titre de la Géorgie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé à la Croatie 17 recommandations dans son Rapport d'Évaluation. Dans son Rapport de Conformité, le GRECO a conclu que les recommandations vi-x, xii, xiii et xiv avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations i-v, xi et xv-xvii n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-après.

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

6. À titre de remarques générales, les autorités indiquent qu'une nouvelle Stratégie de prévention de la corruption pour la période 2021-2030 a été adoptée en octobre 2021 et que le premier Plan d'action de mise en œuvre pour la période 2022-2024 a été adopté en 2022. Le Plan d'action prévoit des activités concrètes dans des domaines sectoriels prioritaires spécifiques, allant de la gestion des conflits d'intérêts au renforcement des mécanismes de lutte contre la corruption dans les entreprises publiques, en passant par la réduction du risque de corruption dans l'attribution des

¹ La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation se déroule conformément au Règlement intérieur du GRECO, tel que modifié. Voir article 31 révisé bis et article 32 révisé bis.

fonds de l'Union européenne, les marchés publics et d'autres secteurs prioritaires tels que l'application de la loi et les transports. À compter du 1^{er} juillet 2022, la Croatie est passée au recouvrement non monétaire des amendes grâce à l'utilisation d'appareils numériques par la police.

7. En ce qui concerne le cadre juridique, une nouvelle loi sur la prévention des conflits d'intérêts, adoptée en décembre 2021, a considérablement renforcé les normes dans ce domaine. En outre, une nouvelle loi sur la protection des personnes signalant des irrégularités (la « loi sur la protection des lanceurs d'alerte ») est entrée en vigueur en avril 2022. Par ailleurs, des amendements à la loi sur le droit d'accès à l'information sont entrés en vigueur en juin 2022, afin d'améliorer et d'harmoniser les pratiques concernant les demandes d'accès à l'information. En juillet 2022, des modifications ont été apportées à la loi sur le gouvernement de la République de Croatie afin de supprimer l'immunité des membres du gouvernement pour les délits de corruption et d'exiger des conseillers spéciaux du Premier ministre et des ministres qu'ils déclarent leurs intérêts et leur impartialité au moment de leur nomination. En outre, le projet de législation sur le lobbying a été adopté par le Parlement en première lecture en février 2024, et l'adoption finale de la loi devrait avoir lieu².

Recommandation i

8. *Le GRECO avait recommandé que le statut juridique, le recrutement et les obligations des conseillers spéciaux et des autres personnes travaillant à titre consultatif pour le gouvernement soient réglementés, en veillant à ce qu'ils fassent l'objet d'un contrôle d'intégrité au moment de leur sélection, que leurs noms, fonctions et rémunération éventuelle (pour les tâches effectuées pour le gouvernement) soient rendus publics et que les règlements appropriés sur les conflits d'intérêts et l'utilisation des informations confidentielles leur soient applicables.*
9. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités avaient exprimé leur intention de modifier la législation existante afin de s'y conformer.
10. Les autorités croates signalent à présent que, en vertu des modifications de la loi sur le gouvernement entrées en vigueur en juillet 2022³, un membre du gouvernement peut, avec l'accord du Premier ministre, nommer et révoquer un conseiller spécial. Les personnes exerçant une fonction consultative sont nommées parmi les fonctionnaires travaillant dans les secteurs scientifique, culturel et autres, au sein des organisations de la société civile ou parmi les chefs d'entreprise et autres experts qui se sont distingués au cours de leur carrière. En fait, des informations relatives aux conseillers spéciaux et aux personnes exerçant des fonctions consultatives ont été publiées sur le site internet

² Peu avant l'adoption de ce rapport, les autorités croates ont indiqué que l'adoption définitive de la loi sur le lobbying a eu lieu le 14 mars 2024.

³ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_07_80_1168.html

du gouvernement⁴ ou sur celui des ministères concernés⁵. Aux termes de l'article 22 du Code de conduite des fonctionnaires des organes exécutifs (voir le paragraphe 15 ci-dessous), lors de la sélection des conseillers et des membres des groupes consultatifs, un membre du gouvernement doit prendre en compte les exigences des tâches concernées et l'expertise, l'expérience professionnelle et l'intégrité du candidat. Aux termes de l'article 23 bis nouvellement ajouté, les conseillers spéciaux et les personnes exerçant une fonction consultative remplissent leurs fonctions de manière légale et impartiale, en veillant à ne pas placer leur intérêt privé avant l'intérêt public. À cette fin, dans les huit jours suivant l'adoption de la décision de nomination, ils doivent signer une déclaration d'intérêts et d'impartialité, dans laquelle ils doivent indiquer leurs parts dans des sociétés et des partenariats, leurs intérêts commerciaux ou leur coopération au sein d'entités juridiques, d'associations et d'organisations, déclarer tout conflit d'intérêts potentiel ou réel au fur et à mesure qu'il survient, préserver la confidentialité des informations et de tout document de travail et ne pas les transmettre à des tiers sans autorisation. Selon les autorités, l'objectif de la déclaration d'intérêts est de garantir l'intégrité des conseillers spéciaux.

11. Le GRECO prend note de la loi sur le gouvernement, telle qu'amendée, qui confère à un membre du gouvernement le pouvoir de nommer ou de révoquer un conseiller spécial. A cet égard, il se félicite que, comme l'exige la loi amendée sur le gouvernement, les noms des conseillers spéciaux aient été publiés en ligne et le GRECO s'attend à ce que cette pratique se poursuive à l'avenir. Il reconnaît également que la nomination est effectuée conformément à certains critères de sélection, tels que spécifiés dans le Code de conduite des fonctionnaires des organes exécutifs. Il se félicite de ce que les conseillers spéciaux signent lors de leur nomination une déclaration d'intérêts et d'impartialité dans laquelle sont énoncées certaines obligations qui leur sont imposées. Pour que cette recommandation soit pleinement mise en œuvre, le GRECO considère que la sélection des conseillers spéciaux devrait faire l'objet de contrôles d'intégrité. La soumission de la déclaration d'intérêts peut servir de base à la réalisation de contrôles

⁴ En ce qui concerne le gouvernement de la République de Croatie <https://vlada.gov.hr/o-vladi/predsjednik-vlade-65/podaci-o-posebnim-savjetnicima-i-clanovima-savjeta-predsjednika-vlade/36098>;

⁵ Voir, par exemple, en ce qui concerne le ministère du travail, des pensions, de la famille et de la politique sociale <https://mrosp.gov.hr/o-ministarstvu/posebni-savjetnici/13299>; en ce qui concerne le ministère de la mer, des transports et de l'équipement <https://mmpi.gov.hr/djelokrug-9/posebni-savjetnici/23509>; en ce qui concerne le ministère de l'agriculture <https://poljoprivreda.gov.hr/o-ministarstvu/posebni-savjetnici/5744>; en ce qui concerne le ministère du développement régional et des fonds de l'Union Européenne <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/posebni-savjetnici/5149>; en ce qui concerne le ministère du tourisme et des sports <https://mint.gov.hr/o-ministarstvu/posebni-savjetnici/23224>; en ce qui concerne le ministère de l'intérieur <https://mup.gov.hr/UserDocImages//DUZNOSNICI//Obrazac%20s%20podacima%20o%20posebnom%20savjetniku.pdf>; en ce qui concerne le ministère de la justice et de l'administration publique <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/posebni-savjetnici-ministra/26394>; en ce qui concerne le ministère des sciences et de l'éducation <https://mzo.gov.hr/pristup-informacijama/posebni-savjetnici-ministra/5034>; en ce qui concerne le ministère de la défense <https://www.morh.hr/posebni-savjetnici-ministra/>; en ce qui concerne le ministère de l'aménagement du territoire, de la construction et des biens de l'État https://mpgi.gov.hr/UserDocImages/OMinistarstvu/Onama/MPGI_posebni_savjetnik.pdf; en ce qui concerne le ministère des finances <https://mfin.gov.hr/pristup-informacijama/posebni-savjetnici/3478>; en ce qui concerne le ministère de la santé <https://zdravlje.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/posebni-savjetnici/5637>; en ce qui concerne le ministère de la culture et des médias <https://min-kulture.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Javni%20poziv%202024/2024%20financiranje/Obrazac%20s%20podacima%20o%20posebnim%20savjetnicima.docx>.

d'intégrité, pour lesquels aucune mesure ne semble avoir été prise. Cette recommandation ne peut donc être considérée comme étant plus que partiellement mise en œuvre.

12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii

13. *Le GRECO avait recommandé (i) qu'un Code de conduite pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, complété par des orientations claires sur les conflits d'intérêts et d'autres aspects liés à l'intégrité (cadeaux, activités extérieures, contacts avec des tiers, restrictions à la cessation des fonctions, déclarations financières, traitement des informations confidentielles, etc.) soit adopté et (ii) que ce Code soit associé à un mécanisme de contrôle et d'application.*
14. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Un groupe de travail avait été mis en place pour préparer un Code de conduite pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE).
15. Les autorités croates indiquent que le gouvernement a adopté un Code de conduite pour les agents publics des organes exécutifs⁶ (publié au Journal officiel n° 54/2022), qui s'applique entre autres à tous les membres du gouvernement (c'est-à-dire le Premier ministre, les vice-ministres et les ministres), aux secrétaires d'État et aux autres fonctionnaires des organes exécutifs nommés par le gouvernement. Le Code de conduite comprend les principes éthiques suivants que les fonctionnaires doivent respecter : le principe de protection de l'intérêt public et de préservation de la confiance des citoyens, le principe de publicité et de transparence, le principe d'exemplarité, le principe de responsabilité en matière de performance et le principe d'utilisation rationnelle des ressources publiques. Le contenu du Code est confirmé par écrit par une PHFE dans les 15 jours suivant son entrée en fonction et comprend des dispositions supplémentaires relatives aux conflits d'intérêts, à la déclaration d'intérêts et de patrimoine, à la réception de cadeaux, à l'exercice d'autres fonctions et activités, aux restrictions postérieures à l'emploi, aux contacts avec des tiers et au traitement des informations confidentielles.
16. Un conseil pour la mise en œuvre du Code de conduite pour les fonctionnaires des organes exécutifs (le Conseil de mise en œuvre) a été créé. Il est composé de cinq membres⁷ qui ont été nommés par le gouvernement en janvier 2023 (Journal officiel n° 10/2023). Le Conseil de mise en œuvre est chargé, entre autres, d'émettre des avis sur la conformité des actes d'un fonctionnaire avec le Code de conduite, à la demande du fonctionnaire lui-même, de son supérieur hiérarchique ou du cabinet du Premier

⁶ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_05_54_701.html

⁷ Le Conseil est composé comme suit : deux personnes issues des rangs des fonctionnaires des organes exécutifs (à savoir un vice-premier ministre et un secrétaire d'État) ; une personne issue des rangs des fonctionnaires d'encadrement des organes exécutifs ayant des compétences dans le domaine de la prévention de la corruption, de l'éthique dans l'administration publique ou de la gouvernance dans les organes exécutifs ; et deux personnes extérieures choisies parmi les experts publiquement reconnus dans le domaine de la prévention de la corruption et de l'éthique dans le secteur public.

ministre ; d'adopter des lignes directrices générales et individuelles sur des questions liées au contenu et à la mise en œuvre du Code de conduite ; de promouvoir des normes éthiques au sein des organes exécutifs, de contrôler l'application des réglementations dans le domaine de la lutte contre la corruption et de la conduite éthique des fonctionnaires des organes exécutifs, de fournir des services de conseil confidentiels, etc. Les autorités ont confirmé que chaque membre du Conseil de mise en œuvre doit se récuser en cas de conflit d'intérêts ou de manque d'impartialité présumé.

17. Le GRECO se félicite de l'adoption d'un Code de conduite pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif ainsi que de la création d'un Conseil pour la mise en œuvre du Code de conduite pour les fonctionnaires des organes exécutifs, chargé de superviser sa conformité et son application (le Conseil de mise en œuvre). En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO attend que le Code de conduite soit complété par des orientations claires pour considérer qu'il est pleinement mis en œuvre. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, le GRECO considère que, compte tenu de la création et de la constitution récentes du Conseil de mise en œuvre, il est trop tôt pour évaluer le caractère effectif de son contrôle et de son application. Dans ces circonstances, le GRECO considère que les deux parties de la recommandation ont été partiellement respectées.
18. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

19. *Le GRECO avait recommandé : que (i) des réunions d'information systématiques sur les questions d'intégrité soient organisées à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions exécutives dès leur prise de fonction et à intervalles réguliers par la suite et que (ii) des conseils puissent leur être donnés, à titre confidentiel, sur les questions d'intégrité.*
20. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Des mesures seraient prises pour renforcer l'éthique des PHFE.
21. Les autorités croates indiquent que, le 5 juillet 2023, le Conseil de mise en œuvre a tenu une première session d'éducation et d'information avec le Premier ministre et les membres du Gouvernement. Au cours de cette session d'information, dont l'enregistrement vidéo est accessible en ligne⁸, les membres du gouvernement ont été informés de l'objet et de l'application du Code de conduite, de leurs obligations ainsi que du rôle du Conseil de mise en œuvre. Deux sessions d'information supplémentaires ont été organisées pour les secrétaires d'État et les chefs des organisations administratives de l'État, qui ont été nommés par le gouvernement en novembre 2023, et une quatrième a eu lieu le 14 février 2024. Le Conseil de mise en œuvre est également chargé de fournir des conseils confidentiels sur les questions liées à la préservation et au renforcement de leur intégrité et de leur conduite éthique.

⁸ <https://mpu.gov.hr/ustrojstvo/uprava-za-ljudska-prava-nacionalne-manjine-i-etiku/etika-24739/vijece-za-provedbu-kodeksa-ponasanja-drzavnih-duznosnika-u-tijelima-izvrsne-vlasti/edukacije-vijeca-za-kodeks/27192>

22. Le GRECO prend note du fait que trois réunions d'information avec les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) ont eu lieu en 2023 et une en 2024. Il encourage les autorités à poursuivre sur leur lancée et à continuer d'organiser des réunions d'information systémiques sur les questions d'intégrité en 2024 afin de pouvoir considérer la première partie de la recommandation comme pleinement mise en œuvre. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO prend note du fait que le Conseil de mise en œuvre a été habilité à fournir des conseils confidentiels aux PHFE. Cependant, le GRECO est d'avis que la confusion des rôles confiés au Conseil de mise en œuvre, lequel, outre la fourniture de conseils confidentiels aux PHFE, est chargé du contrôle et de l'application du Code de conduite, conduit à douter de son impartialité et à craindre les conflits d'intérêts lorsqu'il traite d'une même question pour une même PHFE. En conséquence, le GRECO considère que le rôle et la composition du Conseil de mise en œuvre doivent être révisés et que la deuxième partie de la recommandation a été partiellement respectée.
23. Le GRECO conclut que la recommandation iii est partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

24. *Le GRECO avait recommandé que des mesures soient prises pour renforcer l'application des décisions adoptées par le Commissaire à l'information, conformément à la loi sur le droit d'accès à l'information.*
25. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Des amendements à la loi sur le droit d'accès à l'information avaient été soumis au Parlement pour adoption.
26. Les autorités croates indiquent que les modifications apportées à la loi sur le droit d'accès à l'information⁹, entrées en vigueur en juin 2022, prévoient que les décisions du Commissaire à l'information qui permettent l'accès à l'information et les décisions qui ordonnent à l'autorité publique de répondre aux demandes d'information sont contraignantes et exécutoires sans qu'il soit nécessaire d'utiliser des voies de recours judiciaires. L'exécution est assurée par le Commissaire à l'information, qui est habilité à imposer une amende à la personne responsable de l'autorité publique en cas de non-respect de la décision. L'amende est perçue au moyen d'une retenue (paiement d'une partie) du salaire de la personne responsable.
27. Le GRECO se félicite que le Commissaire à l'information ait été habilité à faire appliquer ses décisions en imposant des amendes à la personne responsable de l'autorité publique qui ne s'y conforme pas. Le GRECO attend des amendes qu'elles soient effectives, proportionnées et dissuasives et qu'elles contribuent à renforcer, dans la pratique, l'application des décisions du Commissaire à l'information.
28. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

⁹ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_06_69_1025.html

Recommandation v

29. *Le GRECO avait recommandé : que (i) des règles régissant la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif entrent en contact avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer les travaux législatifs et autres activités du gouvernement soient mises en place ; et (ii) des informations suffisantes sur l'objet de ces contacts, y compris l'identité des personnes avec lesquelles ou pour le compte desquelles des réunions ont été tenues ainsi que le ou les sujets spécifiquement abordés au cours des discussions, soient communiquées.*
30. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Un groupe de travail interdisciplinaire chargé de l'élaboration d'un nouveau cadre juridique réglementant les activités de lobbying avait été créé.
31. Les autorités croates indiquent qu'une loi sur le lobbying a été adoptée par le Parlement, en première lecture, le 7 février 2024, et l'adoption finale de la loi devrait avoir lieu¹⁰. Selon cette loi, les lobbyistes sont tenus de déposer une demande d'enregistrement dans un registre des lobbyistes, qui sera établi et tenu à jour par la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts (la Commission). Les lobbyistes ne sont autorisés à exercer des activités de lobbying qu'après avoir reçu la décision favorable de la Commission concernant leur enregistrement. Les données du registre des lobbyistes seront rendues publiques. Lorsqu'ils annoncent leur activité de lobbying, les lobbyistes doivent se présenter aux personnes concernées, prouver qu'ils sont enregistrés dans le registre des lobbyistes et indiquer leur but et leur objectif ainsi que le bénéficiaire de leurs activités de lobbying. En ce qui concerne les obligations de déclaration, les lobbyistes sont tenus de soumettre un rapport annuel sur les activités de lobbying, au plus tard le 31 mars de chaque année, pour l'année précédente. La Commission peut, de sa propre initiative, vérifier l'exactitude des informations contenues dans les rapports des lobbyistes. La loi prévoit des sanctions, telles qu'un avertissement écrit, une interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant une période limitée, une sanction pécuniaire et la radiation du registre des lobbyistes, qui peuvent être imposées en cas de violation de ses dispositions.
32. Conformément à l'article 7 de la loi sur le lobbying, qui définit les obligations des personnes faisant l'objet d'un lobbying, y compris des personnes de hautes fonctions de l'exécutif, celles-ci ne peuvent accepter de communiquer avec des lobbyistes qu'après vérification préalable de l'enregistrement de ces derniers dans le registre des lobbyistes. Les personnes faisant l'objet de lobbying doivent faire preuve de diligence raisonnable en ce qui concerne les informations représentant un secret professionnel ou d'autres informations confidentielles dont elles prennent connaissance dans le cadre de lobbying. Elles doivent refuser de communiquer avec les lobbyistes si elles estiment que l'objet du lobbying concerne un intérêt contraire aux principes constitutionnels ou à l'intérêt public, ou qu'il est lié à un comportement ou à une omission illicite, ou que le comportement du lobbyiste est illicite. En outre, l'article 22 de la loi sur le lobbying

¹⁰ Peu avant l'adoption de ce rapport, les autorités croates ont indiqué que l'adoption définitive de la loi sur le lobbying a eu lieu le 14 mars 2024.

interdit aux personnes faisant l'objet d'un lobbying d'exercer des activités de lobbying auprès de l'autorité législative ou exécutive, de l'organe administratif de l'État ou de l'organe d'une unité d'administration autonome locale ou régionale au sein de laquelle elles exerçaient une fonction publique ou servaient, pendant une période de 18 mois à compter de la cessation de leur fonction ou de leur service. En outre, l'article 18 du Code de conduite pour les fonctionnaires des organes exécutifs stipule que lorsqu'ils contactent des tiers, les fonctionnaires doivent veiller à ne pas se placer eux-mêmes dans une situation de conflit d'intérêts et à ne pas placer les autres dans une situation de conflit d'intérêts. Les réunions importantes avec des tiers doivent être communiquées au public sur le site internet de l'autorité exécutive au sein de laquelle les fonctionnaires exercent leurs fonctions ou par le biais des réseaux sociaux.

33. Le GRECO prend note de la loi sur le lobbying, dont l'adoption finale est attendue¹¹ et qui régit principalement l'activité des lobbyistes. En outre, la loi sur le lobbying, combinée aux dispositions du Code de conduite, introduit certaines obligations sur la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif doivent traiter avec les lobbyistes (par exemple, l'obligation de refuser toute communication avec les lobbyistes sur des questions qui sont contraires aux principes constitutionnels d'intérêt public, l'obligation d'éviter tout conflit d'intérêts et l'obligation de ne pas exercer d'activités de lobbying dans le même domaine que celui dans lequel les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif ont exercé leurs fonctions pendant une période de 18 mois après la cessation de leurs fonctions). Il s'agit là de développements positifs qui attestent que la première partie de la recommandation sera considérée comme traitée de manière satisfaisante lors de l'entrée en vigueur de la loi sur le lobbying. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le Code de conduite exige que seules les réunions importantes avec des tiers soient divulguées au public. Le GRECO est préoccupé par le fait qu'une telle disposition laisse une large marge d'appréciation aux PHFE pour décider des "réunions importantes" à divulguer, alors qu'il préconise la divulgation de toutes les réunions entre les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes ou d'autres tiers. En outre, les autorités doivent encore démontrer que ces réunions sont rendues publiques, conformément aux exigences de la deuxième partie de la recommandation. Cette recommandation ne peut donc être considérée comme étant plus que partiellement mise en œuvre.

34. Le GRECO conclut que la recommandation v est partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi

35. *Le GRECO avait recommandé d'introduire l'obligation, pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, de signaler sur une base ad hoc les situations de conflits entre leurs intérêts privés et leurs fonctions officielles lorsqu'elles se présentent.*
36. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre en raison d'un nouveau projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts, dont les dispositions seront évaluées lors de son adoption par le parlement.

¹¹ En attendant l'entrée en vigueur de la loi sur le lobbying, votée le 14 mars 2024, son contenu définitif sera examiné lors du prochain rapport de conformité.

37. Les autorités croates indiquent que la loi sur la prévention des conflits d'intérêts¹², entrée en vigueur en décembre 2021, s'applique, entre autres titulaires de charges publiques, aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif. Aux termes de l'article 2, il y a conflit d'intérêts lorsque les intérêts privés d'un titulaire d'une charge publique sont contraires à l'intérêt public, dans les cas suivants : (i) lorsqu'un intérêt privé du titulaire d'une charge publique est susceptible d'affecter son impartialité dans l'exercice de sa fonction (conflit d'intérêts potentiel) et (ii) lorsqu'un intérêt privé du titulaire d'une charge publique a influencé ou peut raisonnablement être considéré comme ayant influencé son impartialité dans l'exercice de sa fonction (conflit d'intérêts effectif). L'article 9 prévoit en outre que si des circonstances qui peuvent être définies comme un conflit d'intérêts se présentent, le titulaire d'une charge publique est tenu de le déclarer de manière appropriée et de résoudre le problème de telle manière que l'intérêt public soit protégé. Sauf disposition contraire de la loi, les titulaires de charges publiques sont tenus de se mettre en retrait de la prise de décision ou de la participation à la prise de décision et de la conclusion de contrats qui affectent leurs propres intérêts commerciaux ou les intérêts commerciaux a) de personnes qui leur sont liées ou b) de leurs employeurs au cours des deux ans précédant l'entrée en fonction.
38. Le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts, dont l'article 9 a introduit l'obligation de divulguer les conflits d'intérêts *ad hoc* des titulaires de charges publiques, y compris les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.
39. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation vii

40. *Le GRECO avait recommandé que les restrictions applicables après la cessation des fonctions soient élargies pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.*
41. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre en raison d'un nouveau projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts, dont les dispositions seront évaluées lors de son adoption par le parlement.
42. Les autorités croates indiquent à présent que l'article 23 de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts prévoit qu'un titulaire d'une charge publique ne doit pas accepter de nomination à des postes de direction au sein d'une entité juridique avec laquelle l'autorité publique où il a exercé ses fonctions a eu une relation d'affaires ou a exercé un contrôle sur cette entité pendant son mandat, sauf si une loi spéciale en dispose autrement. Cette restriction s'applique pendant 18 mois après la cessation des fonctions. En outre, l'entité juridique ne doit pas nommer ou employer le titulaire d'une charge publique dans le même délai. La Commission pour la résolution des conflits d'intérêts donnera son accord au titulaire d'une charge publique pour la nomination, l'élection ou la conclusion d'un contrat s'il ressort des circonstances spécifiques de

¹² https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_12_143_2435.html

l'affaire qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts. En outre, la loi sur le lobbying interdit aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif de se livrer à des activités de lobbying auprès de l'autorité législative ou exécutive, de l'organe administratif de l'État ou de l'organe d'une unité d'administration autonome locale ou régionale au sein de laquelle elles exerçaient une charge publique ou servaient, pendant une période de 18 mois à compter de la cessation de leur fonction ou de leur service (voir également le paragraphe 32 ci-dessus)..

43. Le GRECO se félicite que la loi sur la prévention des conflits d'intérêts et la nouvelle loi sur le lobbying aient étendu à 18 mois la période de carence avant que les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif n'acceptent un emploi dans le secteur privé. Il n'en demeure pas moins que cette restriction ne s'applique qu'aux postes de direction et qu'elle ne s'étend pas à d'autres postes (par exemple, de nature consultative). En outre, le champ d'application de la restriction reste le même que celui décrit au paragraphe 78 du rapport d'évaluation, c'est-à-dire que l'emploi est limité aux entités juridiques avec lesquelles l'autorité publique au sein de laquelle les titulaires de charges publiques ont exercé leurs fonctions a entretenu des relations d'affaires ou a exercé des fonctions de supervision sur ces entités pendant la durée de leur mandat. Dans ces conditions, cette recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre.
44. Le GRECO conclut que la recommandation vii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii

45. *Le GRECO avait recommandé d'obliger les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif à soumettre leur déclaration financière à la Commission de prévention des conflits d'intérêts tous les ans.*
46. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre en raison d'un nouveau projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts, dont les dispositions seront évaluées lors de son adoption par le parlement.
47. Les autorités croates indiquent à présent qu'en vertu de l'article 10 de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts, les titulaires d'une charge publique sont tenus de soumettre une déclaration de patrimoine à la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts, dans les 30 jours qui suivent leur entrée en fonction et dans les 30 jours qui suivent la fin de leur mandat. Les titulaires d'une charge publique qui sont réélus ou reconduits dans leurs fonctions doivent soumettre une déclaration de patrimoine dans les 30 jours suivant leur nouvelle entrée en fonction. Les titulaires d'une charge publique qui restent en fonction sont tenus de présenter, au plus tard le 31 janvier de chaque année, une déclaration annuelle de patrimoine couvrant l'année précédente. Enfin, les titulaires d'une charge publique doivent soumettre une déclaration de patrimoine dans les 15 jours suivant l'expiration d'un délai de 12 mois à compter de la cessation de leurs fonctions.
48. Le GRECO se félicite que la loi sur la prévention des conflits d'intérêts ait introduit une obligation légale, pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, de

soumettre des déclarations annuelles de patrimoine à la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts.

49. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ix

50. *Le GRECO avait recommandé d'améliorer davantage les possibilités pour la Commission de prévention des conflits d'intérêts d'obtenir les informations dont elle a besoin aux fins de contrôle des déclarations financières (notamment en conférant à la Commission le pouvoir d'exiger des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif qu'elles lui communiquent les informations demandées).*
51. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre en raison d'un nouveau projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts, dont les dispositions seront évaluées lors de son adoption par le parlement.
52. Les autorités croates signalent que, en vertu de l'article 12, paragraphe 3, et de l'article 28, paragraphe 1, de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts, à la demande de la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts (la Commission), les fonctionnaires sont tenus de présenter des précisions, des explications et des pièces justificatives concernant les déclarations de patrimoine soumises. Les fonctionnaires sont tenus de répondre à la demande de la Commission et de joindre les éléments pertinents dans un certain délai. L'article 14, paragraphe 1, et l'article 29, paragraphe 1, de la même loi disposent que la Commission engage une procédure pour violation des dispositions relatives à la présentation des déclarations de patrimoine à l'encontre des fonctionnaires qui ne se conforment pas à sa demande de documents, d'explications ou de justificatifs supplémentaires. En outre, l'article 12, paragraphe 4, de la même loi dispose que, à la demande de la Commission, les autorités compétentes doivent fournir sans délai les informations et les éléments demandés.
53. Le GRECO se félicite que la loi sur la prévention des conflits d'intérêts ait habilité la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts à demander aux fonctionnaires de fournir des documents justificatifs à l'appui de leurs déclarations de patrimoine, faute de quoi la Commission engagera des poursuites pour violation des dispositions légales applicables. En outre, la même loi confère à la Commission le pouvoir de demander aux autorités compétentes de soumettre sans délai toute information ou tout élément de preuve. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO considère que cette recommandation a été respectée et attend de ces pouvoirs, ainsi que du renforcement des capacités de la Commission, qu'ils lui permettent de procéder efficacement à la vérification des déclarations.
54. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation x

55. *Le GRECO avait recommandé que : (i) les sanctions disponibles en cas de violation de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts soient réexaminées en vue d'assurer que toutes les violations de la loi ont des conséquences appropriées et que (ii) la proportionnalité des sanctions prévues par la loi soit précisée.*
56. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre en raison d'un nouveau projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts, dont les dispositions seront évaluées lors de son adoption par le parlement.
57. Les autorités croates indiquent qu'en vertu de l'article 48 de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts peut, dans le respect du principe de proportionnalité, adresser un avertissement ou imposer une amende en cas de violation des dispositions légales. Selon l'article 49, une admonestation (semblable à un blâme ou un avertissement) peut être adressée en cas de violation mineure des dispositions de la loi. Si la nature de la violation le justifie, la Commission peut ordonner à un fonctionnaire d'éliminer dans un certain délai les causes ayant donné lieu à un conflit d'intérêts et, si le fonctionnaire s'y conforme, la Commission peut mettre fin à la procédure ou la clore, et tient compte de l'exécution de l'ordre lors de l'imposition d'une sanction. La Commission, en fonction de la gravité et des conséquences de la violation, peut imposer une amende allant de 4 000 à 40 000 kunas croates (environ 533 à 5 333 euros). L'amende est exécutée par la retenue d'une partie du traitement mensuel net ou de tous les revenus du fonctionnaire, à condition que l'exécution ne dure pas plus de douze mois et que le montant retenu ne dépasse pas la moitié du traitement mensuel net du fonctionnaire. En outre, conformément à l'article 53, la Commission peut imposer une amende de 2 000 à 10 000 kunas croates (environ 266,5 à 1 332,25 euros) au responsable d'une autorité publique qui ne fournit pas les informations demandées par la Commission en vertu de l'article 42, paragraphe 5.
58. Le GRECO note que la loi sur la prévention des conflits d'intérêts a introduit certaines nouveautés : des sanctions (c'est-à-dire un avertissement et une amende) semblent être imposées pour toutes les dispositions substantielles de la loi ; une amende peut être appliquée par la retenue d'une partie du traitement mensuel net ou de tous les revenus du fonctionnaire; le montant minimum obligatoire de l'amende à imposer à un fonctionnaire a doublé (de 2 000 à 4 000 kunas croates - environ 265 à 533 euros) ; une amende peut désormais être imposée au chef d'une autorité publique qui ne coopère pas avec la Commission. Il s'agit de mesures attestant de la mise en œuvre de la première partie de la recommandation.
59. En ce qui concerne la deuxième partie, la loi de 2021 sur la prévention des conflits d'intérêts prévoit l'imposition de seulement deux sanctions (à savoir un avertissement (similaire à un blâme) et une amende), en respectant le principe de proportionnalité. Il n'en reste pas moins que, en premier lieu, la loi ne contient pas de barème de sanctions appropriées/adéquates pour les violations de ses dispositions statutaires (autre que l'avertissement et l'amende, comme le faisait la loi précédente qui a été examinée dans le rapport d'évaluation). Deuxièmement, la loi - ou toute orientation ou pratique adoptée par la Commission - ne fournit pas de caractérisations, de classifications ou de critères de violations « mineures » ou « graves » qui détermineraient l'imposition de

l'une ou l'autre sanction. Troisièmement, alors que l'amende minimale à imposer à un fonctionnaire a doublé (pour atteindre 4 000 kunas croates - environ 533 euros), le GRECO considère que l'amende minimale à imposer au responsable d'une autorité publique pour défaut de coopération avec la Commission (c'est-à-dire 2 000 kunas croates - environ 265 euros) est inadéquate. Pour ces raisons, le GRECO considère que la proportionnalité des sanctions prévues par la loi doit être clarifiée, et que cette partie de la recommandation n'a pas été respectée, même partiellement.

60. Le GRECO conclut que la recommandation x demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi

61. *Le GRECO avait recommandé que la loi sur le gouvernement soit modifiée en vue de limiter l'immunité de procédure accordée aux membres du gouvernement, en excluant les infractions liées à la corruption qui font l'objet de poursuites publiques.*

62. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, alors que les autorités avaient exprimé leur intention de modifier la législation existante afin de s'y conformer.

63. Les autorités croates indiquent que, à la suite des modifications apportées à la loi sur le gouvernement (voir paragraphe 10 ci-dessus), l'article 34, paragraphe 2, nouvellement ajouté dispose que « des poursuites pénales peuvent être engagées contre un membre du gouvernement, sans l'approbation préalable du gouvernement, pour les infractions pénales liées à la corruption qui font l'objet de poursuites d'office ».

64. Le GRECO salue les amendements apportés à la loi sur le gouvernement, selon lesquels les membres du gouvernement ne bénéficient plus de l'immunité contre les poursuites d'office pour les infractions liées à la corruption.

65. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

En ce qui concerne les services répressifs (police et gardes-frontières)

Recommandation xii

66. *Le GRECO avait recommandé : (i) qu'il soit mis fin à la pratique consistant à payer les amendes directement en espèces aux policiers et (ii) qu'une évaluation complète des risques de corruption dans les domaines et activités de la police soit réalisée afin d'identifier les problèmes et tendances émergentes, et que les données soient utilisées pour la conception proactive d'une stratégie d'intégrité et de lutte contre la corruption pour la police.*

67. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. La première partie de la recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre, les autorités policières ayant décidé d'abandonner

totallement la perception des amendes en espèces et des mesures étant en cours pour acquérir les appareils nécessaires à la mise en œuvre de cette décision. La seconde partie de la recommandation n'avait pas été mise en œuvre, car il ne semblait pas qu'une évaluation complète des risques liés aux domaines exposés à la corruption au sein de la police ait été effectuée, les autorités n'ayant pas fourni de documents probants à ce sujet.

68. Les autorités croates indiquent que, en ce qui concerne la première partie de la recommandation, 600 points de vente (PDV) ont été acquis pour effectuer des paiements électroniques (sans argent liquide) à la police. Ces dispositifs, ainsi que les 116 dispositifs PDV existants au sein de l'administration de la police, ont permis d'abandonner complètement, à compter du 1^{er} juillet 2022, la pratique consistant à payer des amendes en espèces directement à la police. Ainsi, cette approche a permis de mieux contrôler et superviser le système de paiement des amendes et, par conséquent, de réduire les risques d'abus et de corruption potentielle de la part des fonctionnaires de police.
69. En ce qui concerne la deuxième partie, les autorités croates se réfèrent à nouveau à un plan pour la mise en œuvre de mesures anti-corruption au sein de la police, qui a été adopté le 1^{er} juin 2021 (voir le paragraphe 40 du précédent Rapport de Conformité). Elles ajoutent que la détection et la répression des crimes de corruption ont été l'une des priorités contenues dans l'évaluation stratégique de la Direction générale de la police, qui sert de document stratégique fondamental déterminant les priorités dans le travail de la police. Ils ont entamé le processus de mise en œuvre d'une évaluation complète des risques, dont les résultats seront reflétés dans une stratégie pour l'intégrité et la prévention de la corruption dans la police en 2024, qui sera mise en œuvre par le service de contrôle interne du cabinet du ministre et les unités de compétence de la direction générale de la police. En ce qui concerne l'identification des menaces, des risques et des tendances dans des domaines spécifiques exposés à la corruption, les autorités : (i) ont mené plusieurs enquêtes criminelles sur la corruption interne de la police, qui ont abouti à la poursuite d'officiers de police et de cadres, allant des chefs adjoints des administrations de la police, des chefs de départements, des chefs de postes de police, aux inspecteurs de police et aux fonctionnaires. En 2023, une enquête a révélé que des policiers avaient fourni des informations classifiées contre une compensation financière à des individus appartenant à des cercles criminels ; (ii) ont reçu 1 783 plaintes et rapports anonymes concernant la conduite de la police entre 2019 et 2023, qui ont fait l'objet d'une enquête pour déterminer toute irrégularité dans le travail des policiers ; (iii) ont engagé un total de 2 573 procédures disciplinaires contre des policiers pour des violations mineures et majeures des devoirs officiels, et ont déposé des accusations criminelles contre 400 policiers et 24 fonctionnaires (fonctionnaires non autorisés) pour un total de 1 256 infractions criminelles ; (iv) ont créé un département de coordination, d'intégrité et de prévention, au sein du contrôle interne du ministère, qui analyse et détermine l'état de la responsabilité professionnelle des agents de police et des autres fonctionnaires et employés du ministère, identifie les causes des conduites et comportements illégaux, non professionnels et non éthiques, et propose des mesures préventives aux responsables des unités organisationnelles ; et (v) ont réalisé une étude en ligne en novembre 2023, dont les données seront utilisées à

des fins préventives. Parmi les mesures prises, citons la supervision accrue des policiers au début, pendant et à la fin de leur service, ainsi que le contrôle du travail des superviseurs ; le contrôle des événements liés à des changements inhabituels dans le comportement des employés pendant le travail et à des comportements antisociaux ou inappropriés en dehors du travail ; le contrôle périodique de la justification de l'utilisation des données du système d'information du ministère de l'intérieur, la formation des policiers, la mise en place d'un système de gestion de l'information, la mise en place d'un système de gestion de l'information.

70. Le GRECO se félicite que la pratique consistant à payer les amendes directement en espèces aux agents de police ait été abandonnée depuis le 1er juillet 2022, à la suite de l'achat de dispositifs de points de vente permettant le paiement électronique des amendes, et il considère que la première partie de la recommandation a été pleinement mise en œuvre. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO prend note du fait que les autorités entreprennent une évaluation complète des risques en utilisant une diversité des sources et d'autres mesures pour identifier les risques et les domaines exposés à la corruption au sein de la police, ainsi que certaines mesures qui ont été mises en place. Il s'agit de pas dans la bonne direction, qui seront traduits, dans la pratique, par la production d'une stratégie pour l'intégrité et la prévention de la corruption dans la police en 2024. Dans l'attente de l'adoption de ce document, on peut dire que cette partie de la recommandation a été partiellement respectée.
71. Le GRECO conclut que la recommandation xii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii

72. *Le GRECO avait recommandé que : (i) le Code d'éthique des policiers soit mis à jour et couvre en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, le traitement des informations confidentielles) et qu'il soit complété par un manuel ou un guide illustrant chaque question et domaine à risque avec des exemples concrets et que (ii) le Code d'éthique soit porté à la connaissance du public.*
73. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre du fait de l'élaboration d'un projet de Code d'éthique pour les policiers. Il s'agissait d'un énoncé de principes assez général et insuffisant pour guider le comportement des policiers dans la pratique et il ne comportait pas de définitions, de lignes directrices ni d'exemples.
74. Les autorités croates indiquent qu'un nouveau Code d'éthique pour les policiers a été adopté le 1^{er} décembre 2023, puis publié au Journal officiel¹³ et sur le site internet du ministère de l'intérieur¹⁴ et de la police¹⁵. Chaque policier a reçu une notification par courrier électronique concernant l'entrée en vigueur du nouveau Code et un lien permettant d'accéder à son contenu.

¹³ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_12_145_2005.html

¹⁴ <https://mup.gov.hr/gradjani-281562/prituzbe/eticki-kodeks-policijskih-sluzbenika-290138/290138>

¹⁵ <https://policija.gov.hr/o-ravnateljstvu/policijski-propisi/92>

75. Le Code contient des définitions de certains termes (tels que la discrimination, le conflit d'intérêts, le népotisme, l'intégrité, la corruption et les tierces personnes) et un ensemble de principes éthiques (tels que la légalité, la conscience professionnelle, le professionnalisme, l'expertise, la protection de la réputation, l'indépendance, la confidentialité et le secret, ainsi que le respect de la dignité et de l'intégrité des citoyens et des autres policiers). Il définit également des règles de conduite concernant la réception de cadeaux, de prestations ou d'avantages, les conflits d'intérêts (y compris l'obligation de signaler les conflits d'intérêts au supérieur hiérarchique direct), les contacts avec des tiers, l'utilisation d'internet et des médias sociaux, la non-divulgateion d'informations susceptibles de nuire à la réputation de la police ou d'ébranler la confiance des citoyens. Le Code reconnaît également le droit du policier à la protection contre le harcèlement et le droit à un conseil, à une assistance psychologique immédiate et à d'autres formes d'aide. Selon l'article 3, chaque policier, y compris les élèves de l'École de police, est tenu de respecter et d'appliquer les dispositions du Code dans son travail quotidien, ses relations avec ses collègues et ses contacts avec les citoyens.
76. La Direction générale de la police, le Service de contrôle interne et l'École de police élaborent actuellement un manuel (une brochure) qui illustrera toutes les questions du Code de déontologie et les domaines à risque à l'aide d'exemples concrets. Le manuel sera remis à tous les policiers et sera utilisé dans toutes les actions de développement professionnel des policiers¹⁶.
77. Le GRECO se félicite que le nouveau Code d'éthique pour les policiers couvre certaines questions pertinentes en matière d'intégrité, bien que d'autres questions soient absentes (par exemple, la réception de cadeaux de bienvenue ou de courtoisie, l'utilisation abusive d'informations et l'accès non autorisé à certaines informations, l'utilisation abusive de ressources publiques et les activités extérieures, comme cela est également mentionné aux paragraphes 144, 145, 147 du Rapport d'évaluation). Pour que la première partie de la recommandation soit considérée comme étant pleinement mise en œuvre, le GRECO attend du manuel (de la brochure) en cours de rédaction qu'il fournisse des explications sur les principes et les règles énoncés dans le Code et des exemples pratiques tirés de l'expérience des policiers de Croatie. En outre, d'autres domaines ou thèmes exposés à la corruption, qu'il pourrait être nécessaire d'évoquer dans le Code d'éthique, doivent encore être identifiés et précisés dans le cadre de l'évaluation des risques qui est en cours au sein de la police (voir la recommandation xii ci-dessus). En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, le GRECO considère qu'elle a été pleinement mise en œuvre grâce à la publication du Code au Journal officiel et sur les sites internet pertinents.
78. Le GRECO conclut que la recommandation xiii reste partiellement mise en œuvre.

¹⁶ Peu avant l'adoption de ce rapport, les autorités croates ont indiqué qu'un manuel de comportement éthique des policiers a été publié sur le site Internet du ministère de l'Intérieur (<https://mup.gov.hr/gradjani-281562/prituzbe/eticki-kodeks-policijnja-sluzbenika-290138/290138>), dont le contenu sera examiné lors du prochain rapport de conformité.

Recommandation xiv

79. *Le GRECO avait recommandé que la formation initiale et continue des policiers à l'éthique et à l'intégrité soit considérablement renforcée, en tenant compte de la spécificité de leurs tâches et de leur vulnérabilité, comme prévu dans un futur code de conduite ou d'éthique.*
80. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Bien que les questions d'éthique et d'intégrité figurent en tant que matière obligatoire à diverses étapes de la formation initiale et continue délivrée par l'Académie de police, la mise en œuvre complète de cette recommandation dépend de la révision du Code d'éthique pour les policiers.
81. Les autorités croates indiquent que l'École de police inclura le contenu du nouveau Code d'éthique pour les policiers, ainsi que le nouveau manuel, dans les programmes d'enseignement de la formation initiale, de la formation universitaire, du développement professionnel continu, de la formation professionnelle et de la spécialisation des policiers. Le Service d'éducation permanente de l'École de police présentera le Code d'éthique aux policiers et leur donnera des exemples de situations dans lesquelles ils peuvent se trouver dans l'exercice de leurs fonctions. Les autorités prévoient en outre que le contenu du programme de formation reflétera les informations recueillies dans le cadre de l'évaluation complète des risques qui est en cours.
82. Le GRECO prend note de l'intention des autorités d'utiliser le nouveau Code d'éthique, tel que complété par un manuel qui contiendra des conseils pratiques, dans la future formation initiale et continue des policiers. Il espère que, comme l'ont admis les autorités, ces formations seront également fondées sur les risques qui auront été identifiés lors de l'évaluation des risques dans les domaines et activités de la police exposés à la corruption.
83. Le GRECO conclut que la recommandation xiv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv

84. *Le GRECO avait recommandé d'examiner les possibilités d'améliorer encore les processus actuels de nomination et de promotion au sein de la police, en vue de renforcer l'objectivité et la transparence des décisions, en accordant une attention particulière à la représentation des femmes dans la police à tous les niveaux.*
85. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Aucune mesure n'avait été prise pour répondre aux préoccupations relatives au manque d'objectivité et de transparence, notamment en ce qui concerne la nomination du directeur général, de son adjoint et de son assistant. S'il était souligné que le nombre de femmes dans la police augmentait lentement, aucun examen n'avait été effectué pour étudier les possibilités d'améliorer la situation à tous les niveaux de la hiérarchie policière.

86. Les autorités croates fournissent un rapport d'une page et demie contenant une brève analyse de la procédure de nomination et de sélection des officiers de police cadres en Slovénie, en Allemagne et en Autriche, au terme de laquelle elles concluent que la procédure de sélection des officiers de police cadres en Croatie ne diffère pas substantiellement de procédures similaires menées dans d'autres États membres de l'Union européenne. En outre, elles indiquent que les procédures de nomination et de promotion des policiers sont suffisamment normalisées et que toutes les mesures nécessaires ont été prises à cet égard. Ainsi, au cours de la période couverte par le présent rapport, un concours public a été organisé pour la sélection du directeur général de la police, deux concours internes pour la nomination du directeur général adjoint, un concours interne pour la sélection d'un directeur général adjoint - chef du département de l'ordre public et de la sécurité, 20 concours internes pour la nomination des chefs de l'administration de la police et 69 concours internes pour la nomination des chefs de postes de police. Conformément à la loi sur la police, des commissions de sélection composées de cinq membres ont été mises en place. Ces commissions sont composées d'un représentant des officiers de police cadres, supérieurs ou subalternes, d'un représentant de l'unité organisationnelle responsable des ressources humaines et d'un représentant des syndicats. Les commissions de sélection ont organisé des tests et des entretiens avec les candidats qui se sont présentés aux concours. Chaque membre des commissions de sélection a évalué chaque candidat de manière indépendante. Sur la base de la note moyenne de tous les membres de la commission, une note a été attribuée à chaque candidat et une liste de classement a été établie sur la base du nombre de points obtenus par chaque candidat. Les candidats ayant obtenu le plus grand nombre de points ont été sélectionnés pour tous les postes d'encadrement. Bien que la légalité des décisions du ministère de l'intérieur dans les procédures de nomination des officiers de police supérieurs puisse faire l'objet d'un recours devant le Comité de la fonction publique, aucun des policiers non retenus n'a contesté le déroulement de la procédure, la sélection et la nomination des candidats retenus (contrairement aux concours précédents et aux recours respectifs).
87. En ce qui concerne la représentation des femmes, les autorités soulignent que le ministère de l'intérieur a adopté un "Plan d'action pour la promotion et l'établissement de l'égalité entre les femmes et les hommes pour la période 2023-2027". Les objectifs de ce plan d'action sont de remédier aux inégalités de genre existantes parmi les policiers, de parvenir à une participation équilibrée des femmes et des hommes aux processus décisionnels, de promouvoir l'égalité des genres, d'éliminer les stéréotypes de genre sur le lieu de travail et de sensibiliser les policiers à la nécessité d'éliminer toutes les formes de violence. Le plan d'action comprend les mesures à prendre¹⁷, les personnes/entités qui en sont responsables et les principaux indicateurs de performance. Le plan d'action a été publié sur le site web du ministère de l'intérieur et

¹⁷ Certaines des mesures proposées sont les suivantes : donner la priorité au sexe sous-représenté lorsque plusieurs candidats répondent aux exigences du poste, mener une campagne publique pour encourager l'emploi des femmes dans la police, effectuer une analyse de la proportion de femmes et d'hommes occupant des postes de direction tous les deux ans, garantir l'équilibre entre les sexes lors de la création de groupes de travail et de commissions d'experts, organiser des séminaires pour le personnel d'encadrement au sein du ministère de l'intérieur en vue de la mise en œuvre de la politique d'égalité des sexes, veiller à ce que l'égalité des sexes soit promue lors de l'adoption d'actes juridiques, prendre en considération les bonnes pratiques dans le domaine de l'égalité des sexes, etc.

un rapport annuel de mise en œuvre doit être préparé par le coordinateur pour l'égalité entre les femmes et les hommes du ministère de l'intérieur¹⁸. Les autorités veillent à ce que tous les postes soient également accessibles aux agents de police masculins et féminins. L'égalité des sexes est également promue dans les appels à l'inscription aux différents niveaux d'éducation. Le tableau ci-dessous présente la répartition du personnel, par sexe, dans la police entre 2021 et 2023.

Effectifs de la police	2021		2022		2023	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Cadres	3 955	560 (12%)	3 564	577 (13.93%)	3 403	561 (14.15%)
Grades supérieurs	2 878	1 065 (27%)	3 215	1 182 (26.88%)	3 320	1 309 (28.27%)
Grades inférieurs	9 660	2 613 (21.29%)	9 591	2 581 (21.20%)	9 169	2 571 (21.89%)
Total	16 493	4 238 (20.44%)	16 370	4 340 (20.95%)	15 892	4 441 (21.84%)

88. Le GRECO note que les autorités ont évalué et comparé le cadre juridique de certain pays en ce qui concerne les processus de nomination et de promotion au sein de la police, alors qu'il aurait été souhaitable que les autorités prennent également en considération les conclusions et recommandations du GRECO formulées à l'égard de ces pays. Il note que les nominations et les promotions ont été effectuées sur la base de procédures concurrentielles, aboutissant à la nomination/promotion du candidat ayant obtenu la note la plus élevée à un poste vacant. Il se félicite également que le ministère de l'intérieur ait adopté un plan d'action pour promouvoir l'égalité des genres, qui s'applique également à la police, et accueille favorablement les mesures qui y sont proposées. Le GRECO s'attend à ce que la mise en œuvre de ces mesures conduise à une représentation accrue des femmes dans la police à tous les niveaux. Dans ces circonstances, il considère que cette recommandation a été mise en œuvre d'une manière satisfaisante.

89. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xvi

90. *Le GRECO avait recommandé qu'une étude soit menée sur les activités des policiers après leur départ de la police et qu'à la lumière des résultats de cette étude, des règles soient adoptées pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêt, si nécessaire.*

91. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. De premières mesures avaient été prises en vue de la réalisation d'une étude sur les activités des policiers après leur départ de la police.

¹⁸ <https://mup.gov.hr/istaknute-teme/nacionalni-programi-i-projekti/nacionalne-strategije/ravnopravnost-spolova-165963/165963>

92. Les autorités croates indiquent que l'Université des Sciences Appliquées en Investigation Criminelle, en coopération avec le Département des Ressources Humaines et la Direction Générale de la Police, mène une étude sur les activités des officiers de police après qu'ils aient quitté la police. À ce jour, la méthodologie de recherche et le groupe cible ont été définis, les questionnaires sont en cours de préparation et les détails de l'enquête sont en cours d'élaboration.
93. Le GRECO prend note des mesures positives prises par les autorités pour mener une étude sur les activités des officiers de police après leur départ de la police. Elle espère que l'étude sera achevée à l'avenir et que ses résultats informeront les autorités sur l'opportunité de mettre en place des restrictions après la cessation de l'emploi.
94. GRECO conclut que la recommandation xvi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii

95. *Le GRECO avait recommandé qu'une obligation soit établie pour que les policiers soient tenus de signaler les cas de manquements liés à l'intégrité qu'ils rencontrent dans le cadre de leur fonction.*
96. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
97. Les autorités croates indiquent que les articles 111 et 112 de la nouvelle loi sur la fonction publique, publiée au Journal officiel n° 155/23¹⁹, prévoient plusieurs formes de fautes mineures et graves, dont le non-respect du code d'éthique des fonctionnaires. En vertu de l'article 111, paragraphe 11, de la loi sur la fonction publique, "le fait de ne pas soumettre une proposition écrite pour engager une procédure en raison d'une violation des obligations officielles, c'est-à-dire le fait de ne pas informer le chef de l'organe d'une violation des obligations officielles par un fonctionnaire subalterne" est considéré comme une violation mineure des devoirs de fonction. L'article 1, paragraphe 3, de la loi sur la police prévoit que les règlements régissant les fonctionnaires publics s'appliquent aux agents de police, dans la mesure où certaines questions ne sont pas régies par la loi sur la police. Les autorités affirment donc que l'obligation faite aux fonctionnaires publics de signaler les fautes liées à l'intégrité s'applique également aux agents de police. En outre, elles signalent que les futures modifications de la loi sur la police, prévues pour 2024-2025, prévoiront expressément l'obligation pour les policiers de signaler les comportements inappropriés qui portent atteinte à l'intégrité.
98. Le GRECO reconnaît les efforts déployés par les autorités pour mettre en œuvre cette recommandation. Elle s'attend à ce que les futures modifications de la loi sur la police prévoient une obligation expresse pour le personnel de la police de signaler les fautes liées à l'intégrité qu'il rencontre, afin de considérer que cette recommandation est pleinement respectée.
99. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été partiellement mise en œuvre.

¹⁹ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_12_155_2358.html

III. CONCLUSIONS

100. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Croatie a mis en œuvre de manière satisfaisante ou a été traitée de manière satisfaisante six des dix-sept recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.** Les onze recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre.
101. Plus spécifiquement, les recommandations iv, vi, viii, ix, xi et xv ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, les recommandations i, ii, iii, v, vii, x, xii, xiii, xiv, xv, xvi et xvii ont été partiellement mises en œuvre.
102. En ce qui concerne les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, des évolutions positives sont visibles sur plusieurs fronts. Un Code de conduite pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif a été adopté, dont le contrôle a été confié à un Conseil pour la mise en œuvre de ce Code. Certaines obligations seront introduites sur la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif doivent s'engager avec les lobbyistes et les tiers qui cherchent à influencer les activités législatives et autres du gouvernement. Les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif ont reçu des informations sur les questions d'intégrité en 2023. Les conseillers spéciaux et les personnes exerçant une fonction de conseil, dont les coordonnées ont été publiées en ligne, sont tenus de signer lors de leur nomination une déclaration d'intérêts et d'incompatibilité, qui leur impose certaines obligations en matière de conflits d'intérêts et d'utilisation d'informations confidentielles. Les pouvoirs du Commissaire à l'information ont été renforcés afin de garantir l'application de ses décisions. La loi sur la prévention des conflits d'intérêts a introduit une obligation de divulgation *ad hoc* des conflits d'intérêts de la part des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, qui sont en outre tenues de soumettre des déclarations de patrimoine annuelles. Pour sa part, la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts a été habilitée à demander aux fonctionnaires de fournir les documents justificatifs nécessaires à la vérification des déclarations de patrimoine. Les membres du gouvernement ne bénéficient plus de l'immunité contre les poursuites d'office pour les infractions liées à la corruption. Cela étant, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mettre en œuvre certaines recommandations en suspens concernant, en particulier, la nécessité : d'effectuer un contrôle d'intégrité des conseillers spéciaux ; de communiquer au public des informations suffisantes sur les réunions que les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif ont avec des lobbyistes et d'autres tiers ; d'élargir les restrictions applicables aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif après la cessation des fonctions ; de clarifier la proportionnalité des sanctions en cas de violation de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts ; ; et de veiller à ce que le Code de conduite récemment adopté soit accompagné d'outils/mécanismes d'orientation et de conseil appropriés.
103. En ce qui concerne les services répressifs, des progrès concrets ont été accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens. Il convient de se féliciter de l'abandon, depuis juillet 2022, de la pratique consistant à payer les amendes

directement en espèces aux policiers, grâce à l'introduction de la possibilité de les payer par voie électronique. Des travaux sont en cours pour réaliser une évaluation complète des risques dans les domaines et activités de la police exposés à la corruption, qui aboutira à l'adoption d'une stratégie pour l'intégrité et la prévention de la corruption dans la police. Un nouveau Code de déontologie pour les policiers est entré en vigueur en décembre 2023 et a été rendu public. Des efforts sont en cours pour réaliser un manuel contenant des exemples et illustrations pratiques, qui sera ensuite utilisé pour l'organisation de la formation initiale et continue des policiers sur les questions d'éthique et d'intégrité. Une étude a été lancée concernant les activités des officiers de police après leur départ de la police, et les autorités ont l'intention d'introduire dans la loi sur la police une obligation expresse pour les policiers de signaler les fautes liées à l'intégrité qu'ils rencontrent dans le cadre de leurs fonctions.

104. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau de conformité de la Croatie avec les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle est insuffisant au sens de l'article 31 révisé bis, paragraphe 10, de son Règlement intérieur. Il décide par conséquent d'appliquer l'article 32 révisé, paragraphe 2 (i), et demande au chef de la délégation de la Croatie de fournir un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i-iii, v, vii, x et xii-xvii) au plus tard le 31 mars 2025.
105. En outre, conformément à l'article 32 révisé, paragraphe 2, alinéa (ii.b), de son Règlement intérieur, le GRECO invite le président du Comité statutaire à envoyer une lettre - avec copie au chef de la délégation de la Croatie - au Représentant permanent de la Croatie auprès du Conseil de l'Europe pour attirer son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures résolues en vue de réaliser de nouveaux progrès tangibles dans les meilleurs délais.
106. Enfin, le GRECO invite les autorités croates à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.