



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 septembre 2020  
Publication : 21 octobre 2020

Public  
GrecoRC4(2020)2

## QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

Prévention de la corruption chez les parlementaires,  
les juges et les procureurs

## ADDENDUM AU DEUXIEME RAPPORT DE CONFORMITE CROATIE

Adopté par le GRECO lors de sa 85<sup>e</sup> réunion plénière  
(Strasbourg, 21-25 septembre 2020)

F  
O  
U  
R  
T  
H  
  
E  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N  
  
R  
O  
U  
N  
D

## **I. INTRODUCTION**

1. L'Addendum au Deuxième rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités de la Croatie pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Quatrième Rapport d'Évaluation sur la Croatie (voir paragraphe 2) sur le thème de la « Prévention de la corruption chez les parlementaires, les juges et les procureurs ».
2. Le [Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle](#) sur la Croatie a été adopté à la 64<sup>e</sup> Réunion plénière du GRECO (20 juin 2014) et rendu public le 25 juin 2014, sur autorisation de la Croatie.
3. Le [Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO à sa 73<sup>e</sup> Réunion plénière (21 octobre 2016) et rendu public le 9 novembre 2016, sur autorisation de la Croatie.
4. Le [Deuxième Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO à sa 81<sup>e</sup> Réunion plénière (le 7 décembre 2018) et rendu public le 29 janvier 2019, sur autorisation de la Croatie. Il a été demandé à la Croatie de soumettre des informations supplémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations en suspens. Les informations, reçues le 30 septembre 2019, ont servi de base à cet Addendum.
5. Le présent [Addendum au Deuxième Rapport de Conformité](#) évalue les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis le Deuxième Rapport de Conformité (à savoir les recommandations i, iii, iv, vii, viii et xi) et donne une appréciation globale du niveau de conformité avec ces recommandations.
6. Le GRECO a sélectionné Saint-Marin (pour les parlementaires) et la Lettonie (pour ce qui est des institutions judiciaires) qui ont été chargés de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été nommés Rapporteurs M. Eros GASPERONI au nom de Saint-Marin et Mme Anna ALOSINA au nom de la Lettonie. Ils ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour l'élaboration de l'Addendum au Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

7. Le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation, avait adressé 11 recommandations à la Croatie. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que les recommandations ii, v, vi et x avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante ; que la recommandation ix avait été traitée de manière satisfaisante ; que les recommandations iv, vii et xi avaient été partiellement mises en œuvre ; et que les recommandations i, iii et viii n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les six recommandations en suspens est examinée ci-après.

### *Prévention de la corruption chez les parlementaires*

#### **Recommandations i et iii.**

8. *Le GRECO avait recommandé :*

*(i) qu'un code de conduite à l'intention des députés soit élaboré et adopté avec la participation des députés et soit rendu facilement accessible au public (y compris des orientations détaillées sur, par exemple, la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction parlementaire, les possibilités ad hoc de déclaration et d'auto-exclusion concernant des situations spécifiques de conflits d'intérêt, les cadeaux et autres avantages, les contacts avec les tiers, la déontologie en matière de double mandat, etc.) ; (ii) qu'il soit assorti d'un mécanisme de surveillance et d'application crédible (recommandation i) ; et*

- que des mécanismes internes efficaces soient mis en place pour promouvoir, mieux faire connaître et ainsi préserver l'intégrité au Parlement, notamment à un niveau individuel (conseils de nature confidentielle) et institutionnel (formation, débats institutionnels sur les questions d'éthique liées au comportement des parlementaires, etc.) (recommandation iii).

9. Le GRECO rappelle que ces recommandations avaient été considérées comme non mises en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité, faute de résultats tangibles concernant l'adoption du code de conduite pour les parlementaires et l'établissement des modalités correspondantes pour ce qui est des conseils, de la supervision et de l'application.
10. Les autorités de la Croatie font état de quelques progrès concernant la préparation d'un projet de code de conduite et d'éthique pour les parlementaires, qui a été envoyé aux partis politiques en juin 2019 pour commentaires et est encore un cours. Une fois ceux-ci reçus, la Commission sur la Constitution, le Règlement et le Système politique doit préparer un projet consolidé qui sera présenté à la plénière pour adoption. Le processus est encore à l'examen au Parlement.
11. Le GRECO regrette que plus de six ans après l'adoption du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Croatie, le Parlement ne soit pas encore parvenu à adopter son propre code de conduite (et le mécanisme d'application qui l'accompagne). La Stratégie anticorruption 2015-2020 avait fixé au dernier trimestre de 2015 l'échéance pour l'adoption de ce code, échéance qui est désormais largement dépassée alors que le processus de rédaction traîne encore. La situation est très insatisfaisante.
12. Le GRECO conclut que les recommandations i et iii demeurent non mises en œuvre.

*Prévention de la corruption chez les juges et les procureurs*

#### **Recommandation iv.**

13. *Le GRECO avait recommandé que les autorités croates revoient les procédures de sélection, de nomination et de renouvellement du mandat du Président de la Cour suprême afin d'accroître leur transparence et de réduire les risques d'influence politique induite*
14. Le GRECO estimait dans le Deuxième Rapport de Conformité que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. En 2018, la Loi sur l'organisation judiciaire avait été révisée pour notamment limiter le mandat du Président de la Cour suprême. Le GRECO préconisait toutefois des mesures supplémentaires concernant l'objectivité et la transparence de la sélection et de la nomination du Président de la Cour suprême, notamment en prévoyant un rôle déterminant du Conseil national de la magistrature dans ces processus.
15. Les autorités de la Croatie n'ont pas communiqué d'autres informations que celles qui figuraient déjà dans le Deuxième Rapport de Conformité, se bornant à rappeler que conformément aux modifications de 2018 à la Loi sur l'organisation judiciaire, le Conseil national de la magistrature prend part au processus de sélection du Président de la Cour suprême (ce qui n'était pas le cas avant la révision de la Loi).
16. Le GRECO ne peut que rappeler le point de vue qu'il exprimait dans son Deuxième Rapport de Conformité. Dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO prônait un rôle déterminant du Conseil national de la magistrature dans les processus de sélection et de nomination visés, ce qui permettait ainsi de réduire au maximum une intervention politique. À cet égard, le GRECO relève que le rôle dévolu au Conseil national de la magistrature est limité au processus de présélection où il

fait figure de simple chambre d'enregistrement : il doit diffuser l'appel à candidature, recueillir et rassembler les CV présentés et soumettre la liste des candidats au Président – sans qu'il ait possibilité de les classer ou de leur affecter une note de préférence –. Les procédures concrètes de sélection et de nomination sont les mêmes que celles décrites au moment de la visite d'évaluation, où le législatif et l'exécutif ont véritablement le dernier mot dans la sélection et la nomination du Président de la Cour suprême, sans aucune obligation d'établir une procédure/méthodologie préalable de nomination ni de motivation des décisions. Le GRECO admet que ce partage des responsabilités à nomination est prévu par la Constitution pour introduire un système de contrôles et de contrepoids entre les trois branches du pouvoir (exécutive, législative et judiciaire), mais estime que des mesures supplémentaires sont encore nécessaires afin de renforcer l'objectivité et la transparence d'un tel système et d'empêcher que la nomination à la fonction suprême de l'ordre judiciaire ne soit entachée par des considérations politiques indues, ou par un sentiment d'injustice ou de partialité

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

**Recommandations vii et xi.**

18. *Le GRECO avait recommandé que les autorités poursuivent leurs efforts visant à renforcer le contrôle des déclarations financières des juges (recommandation vii) ; et que les autorités poursuivent leurs efforts visant à renforcer le contrôle des déclarations financières des procureurs (recommandation xi).*
19. Le GRECO considérait dans son Deuxième Rapport de Conformité que ces recommandations étaient partiellement mises en œuvre. Des révisions législatives avaient été réalisées pour renforcer le processus de contrôle des formulaires de déclaration du patrimoine ; les modalités pratiques devaient suivre.
20. Les autorités de la Croatie signalent l'existence de nouvelles règles qui harmonisent le régime de déclaration patrimoniale pour les juges et les procureurs, et prévoient notamment l'accès public aux formulaires de déclaration du patrimoine (dans le respect des conditions de protection de la vie privée) ; les conditions d'application et de sanction ont été par ailleurs précisées. Des dispositifs réglementaires supplémentaires pour la mise en œuvre ont suivi en 2019. Les juges et procureurs ont déposé leurs déclarations financières en 2019 et le processus de numérisation est désormais achevé pour tous. Des mesures supplémentaires sont sur le point d'être adoptées pour que la publication des données se fasse dans le respect du droit à la vie privée ; des ajustements législatifs sont en cours à cet égard<sup>1</sup>. Des contrôles automatisés suivront sur cette base.
21. Le GRECO se félicite des développements communiqués qui permettent une vérification renforcée des formulaires de déclaration du patrimoine tant pour les juges que pour les procureurs. Ce sont toutes de bonnes mesures pour lesquelles les autorités doivent être félicitées. Par contre, le GRECO note que le système informatique permettant de réaliser automatiquement des vérifications croisées et des échanges d'informations entre les différentes autorités n'est pas encore achevé.
22. Le GRECO conclut que les recommandations vii et xi demeurent partiellement mises en œuvre.

---

<sup>1</sup> Le Conseil national de la magistrature et le Conseil national des procureurs ont apporté, en juillet 2020, des modifications aux règles relatives au contenu des formulaires de déclaration de biens des juges/procureurs et à leur mode de présentation, selon lesquelles ces déclarations doivent être rendues publiques au plus tard le 4 janvier 2021.

### **Recommandation viii.**

23. *Le GRECO avait recommandé qu'une stratégie de communication, prévoyant des normes générales et des règles de comportement à suivre pour communiquer avec la presse, soit élaborée pour le système judiciaire (juges et procureurs), visant à améliorer son fonctionnement transparent et responsable.*
24. Dans son Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO se réjouissait de la réflexion entamée pour développer une campagne de communication ciblée pour la justice. En attendant qu'elle se matérialise, le GRECO avait jugé cette recommandation non mise en œuvre.
25. Les autorités de la Croatie font savoir que le déploiement des activités de communication pour la justice, telles que prévues dans le Plan d'action anticorruption 2019-2020 Anticorruption Action Plan, procède à un rythme soutenu :
  - Formation ciblée sur les savoir-faire en communication destinée (i) aux juges et conseils judiciaires pour les relations publiques : de 2014 à 2019, (formation à l'entrée et en service), des ateliers ont été organisés pour renforcer les tribunaux s'agissant de leurs relations avec les médias et de la publicité de la procédure pénale. Les intervenants étaient des juges et procureurs de rang supérieur. La formation a été dispensée à 48 participants ; (ii) porte-paroles de tribunaux : six ateliers ont été organisés sur 2016 et 2017, pour 96 participants. Les intervenants étaient des juges de haut niveau et représentants de médias. Les participants aux ateliers ont eu l'opportunité de se familiariser avec le cadre juridique régissant la position des porte-parole des tribunaux et d'acquérir par des exercices pratiques les compétences de base requises pour la communication avec les médias et le public : (iii) tout le personnel judiciaire : sept ateliers d'une journée ont été organisés au cours du second semestre 2019 et ont réuni 139 participants. Les ateliers ont visé à renforcer les compétences des agents de la fonction judiciaire en matière de communication au sein de leur propre personnel, de communication avec les clients, d'aspects verbaux et non-verbaux dans les entretiens, et de prévention et résolution réussie de conflits dans des situations difficiles.
  - Poursuite du développement et de la rationalisation des sites internet des tribunaux, ainsi qu'établissement d'une plateforme unique pour l'information concernant le travail de la justice (e-Spis). Pour ce qui est de la plateforme, le projet démarré début 2019 vise à doter les tribunaux (sauf la Cour suprême) d'un portail unique. On y trouvera rassemblées en un seul point toutes les informations nécessaires concernant les travaux des tribunaux : calendrier de toutes les audiences publiques (date, heure et durée de l'audition, nombre de dossiers et lieu), les informations concernant les sessions publiques des tribunaux de grande instance et toutes informations que les tribunaux sont légalement tenus de publier. Les tribunaux seront responsables de la gestion des contenus affichés sur le portail, c'est pourquoi l'administrateur et les utilisateurs clés sont actuellement formés à l'édition et à la publication des contenus qui seront postés sur les sites internet.
26. L'École nationale de la magistrature, en coopération avec le ministère de la Justice (Bureau du Porte-parole) et l'Association des juges croate, sont en première ligne dans cette action. Plus particulièrement, l'École nationale de la magistrature élabore actuellement une politique de communication, avec des normes générales et des règles de conduite sur la manière de communiquer avec la presse. En outre, il est envisagé d'adopter des Lignes directrices pour la publication en ligne et des Lignes directrices pour la communication avec les médias. D'autres mesures suivront pour

ce qui de la politique de communication du parquet (et plus particulièrement l'amélioration de ses portails en ligne).

27. Les autorités ajoutent qu'elles ont entrepris d'analyser les raisons du manque de confiance du public dans la justice, et qu'il en est ressorti que cette perception découle essentiellement de l'efficacité perçue et plus particulièrement de la longueur des procédures. Des mesures ciblées ont été prises pour améliorer ce dysfonctionnement essentiel qui ternit l'image de la justice de la Croatie. L'efficacité a été au cœur de la récente réforme organisationnelle qui visait particulièrement mais pas exclusivement le réseau des tribunaux municipaux et tribunaux correctionnels. Parmi les éléments les plus notables de cette réforme on relève la fusion de ces deux niveaux de juridictions, la rationalisation du travail des juges, l'accélération des procédures de nomination des personnels judiciaires, le passage prioritaire des affaires en suspens depuis plus de dix ans devant les juridictions municipales, les tribunaux de commerce et de comté, ainsi que devant la Haute Cour de commerce<sup>2</sup>, un accès facilité des citoyens aux tribunaux (création de nouvelles antennes dans le réseau et élargissement de la juridiction des services permanents), mesures destinées à faciliter l'administration des autorités judiciaires afin de renforcer le rôle du directeur de l'administration des tribunaux, réduction du nombre global de fonctions managériales dans les tribunaux (présidents) et augmentation des personnes chargées des affaires.
28. Le GRECO se félicite des mesures prises pour améliorer la communication de la justice auprès du public, notamment par la mise en œuvre d'une formation intensive pour les juges et les procureurs sur la manière de communiquer avec la presse, par l'amélioration des sites internet des tribunaux et des contenus qui y sont postés, ou encore par la création d'un portail commun sur le travail de la justice. Ce sont toutes des mesures précieuses visant à améliorer la transparence et la responsabilité de l'activité judiciaire. Ceci étant, le GRECO note que les travaux sont toujours en cours pour ce qui concerne le développement de la politique de communication, comme demandé par la recommandation.
29. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

30. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Croatie a mis en œuvre de manière satisfaisante cinq des onze recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle. Pour ce qui est des recommandations restantes, quatre ont été partiellement mises en œuvre et deux n'ont pas été mises en œuvre.**
31. Plus spécifiquement, les recommandations ii, v, vi et x ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ; la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante ; les recommandations iv, vii, viii et xi ont été partiellement mises en œuvre ; et les recommandations i et iii n'ont pas été mises en œuvre.
32. Pour ce qui est des parlementaires, le GRECO regrette que plus de six ans se soient écoulés depuis l'adoption du Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle sur la Croatie que le Parlement ne soit toujours pas parvenu à se doter d'un code de conduite (et des modalités correspondantes d'application). La Croatie est désormais pratiquement

---

<sup>2</sup> Ces efforts ont donné des résultats positifs : on a constaté une réduction significative du nombre d'affaires pendantes depuis plus de 10 ans, à savoir une réduction de 16% dans les tribunaux municipaux fin 2017 par rapport au volume de fin 2016, et une réduction de 23% dans les tribunaux de commerce pour la même période. Fin 2018, par rapport à la situation de fin 2017, on a relevé une réduction supplémentaire du nombre d'affaires de 23% dans les tribunaux municipaux et de 13% dans les tribunaux de commerce.

le seul Etat membre du GRECO à ne pas avoir mis en place un code d'éthique pour les parlementaires, ce qui est regrettable.

33. En ce qui concerne la justice, un train de mesures législatives a été adopté en juillet 2018 pour renforcer sa transparence, son efficacité et sa capacité à rendre des comptes. De bonnes mesures ont été prises pour renforcer le contrôle des déclarations financières des juges et des procureurs, mais le fonctionnement effectif du système informatique permettant les vérifications croisées et l'échange d'informations automatisés entre les différentes autorités n'est pas encore achevé. Certaines mesures ciblées ont été mises en œuvre pour améliorer la communication avec le public et la transparence des travaux judiciaires, notamment en améliorant les informations disponibles sur les sites internet des tribunaux et en formant les praticiens de la justice pour qu'ils acquièrent les compétences communicationnelles nécessaires, mais la justice croate ne s'est toujours pas dotée d'une politique de communication. Il faudrait faire plus pour instiller davantage de transparence et d'objectivité dans le processus de sélection et de nomination du Président de la Cour suprême et il est également souhaitable dans ce concept que le Conseil national de la magistrature joue un rôle décisionnel plus fort.
34. En conclusion, le GRECO incite vivement les autorités croates à agir rapidement et avec détermination pour traiter les six recommandations en suspens. Conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9 de son Règlement intérieur, il est demandé au Chef de la délégation croate de communiquer d'ici le 30 septembre 2021 au plus tard un complément d'informations sur la mise en œuvre des recommandations i, iii, iv, vii, viii et xi.
35. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Croatie à autoriser dès que possible la publication du rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.