



Group of States against Corruption

Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 7 décembre 2018

Publication : 29 janvier 2019

Public

GrecoRC4(2018)14

## QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

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

## DEUXIEME RAPPORT DE CONFORMITE

## CROATIE

Adopté par le GRECO à sa 81<sup>e</sup> Réunion plénière  
(Strasbourg, 3-7 décembre 2018)

Q  
U  
A  
T  
R  
I  
È  
M  
E  
  
C  
Y  
C  
L  
E  
  
D'  
È  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Deuxième Rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités de la Croatie pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport du quatrième cycle d'évaluation sur ce pays (voir le paragraphe 2) consacré à la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle sur la Croatie lors de sa 64<sup>e</sup> réunion plénière (20 juin 2014) et l'a rendu public le 25 juin 2014, sur autorisation de la Croatie [Greco Eval IV Rep \(2013\) 7F](#)).
3. Le GRECO a adopté le Rapport de Conformité lors sa 73<sup>e</sup> réunion plénière (21 octobre 2016) et l'a rendu public le 9 novembre 2016, sur autorisation de la Croatie ([GrecoRC4\(2016\)5](#)). Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités de la Croatie ont soumis un rapport de situation sur les nouvelles mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Ce rapport reçu le 28 juin 2018 a servi de base, avec les informations communiquées ultérieurement, pour le Deuxième Rapport de conformité.
4. Le GRECO a sélectionné Saint-Marin (pour les assemblées parlementaires) et la Lettonie (pour les institutions judiciaires) pour désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés Rapporteurs M. Eros GASPERONI, au nom de Saint-Marin, et Mme Sandra KAIRE, au nom de la Lettonie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de conformité.

## **II. ANALYSE**

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 11 recommandations à la Croatie. Dans le Rapport de conformité, le GRECO a conclu que les recommandations v, vi et x avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations ii, vii, ix et xi avaient été partiellement mises en œuvre. Enfin, les recommandations i, iii, iv et viii n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les huit recommandations en suspens est examinée ci-après.

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

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

6. *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).*

7. Le GRECO rappelle qu'il avait estimé dans son Rapport de conformité que ces recommandations n'étaient pas mises en œuvre : aucune disposition n'a été prise pour l'adoption d'un code de conduite pour les parlementaires et les modalités correspondantes pour les conseils, la supervision et l'application.
8. Les autorités de la Croatie annoncent des progrès dans la préparation d'un projet de code de conduite et d'éthique des parlementaires, qui est entre les mains d'une commission parlementaire (Commission de la Constitution, du règlement intérieur et du système politique).
9. Le GRECO déplore que plus de quatre ans après l'adoption du Rapport du quatrième cycle d'évaluation sur la Croatie, le Parlement n'ait pas encore réussi à adopter son propre code de conduite ni les mécanismes de mise en œuvre effective. La Stratégie 2015-2020 de lutte contre la corruption avait pourtant fixé comme limite le dernier trimestre 2015 pour l'adoption d'un tel code, mais le projet de texte s'enlise au Parlement. Le GRECO attend une action résolue dans ce domaine.
10. Le GRECO conclut que les recommandations i et iii restent non mises en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

11. *Le GRECO avait recommandé i) que les ressources techniques et humaines de la Commission de prévention des conflits d'intérêts soient réévaluées, et que des mesures soient prises par la suite, le cas échéant, en vue de s'assurer de leur adéquation et efficacité ; ii) et que la Commission adopte une approche plus proactive dans son rôle de prévention auprès des parlementaires, notamment en précisant les canaux de communication et de conseil avec le Parlement et, en étroite coordination avec ce dernier, en élaborant des orientations adaptées sur les conflits d'intérêts susceptibles de survenir dans l'exercice de la fonction parlementaire.*
12. Dans son Rapport de conformité, le GRECO a salué les efforts consentis pour améliorer les moyens dont dispose la Commission pour la prévention des conflits d'intérêt (ci-après « la Commission »), et a estimé que la recommandation ii (i) était mise en œuvre. Le GRECO a toutefois demandé des informations complémentaires sur les orientations fournies par la Commission aux parlementaires sur la question délicate des conflits d'intérêts, comme préconisé dans la recommandation ii (ii). En attendant celles-ci, il a estimé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre.
13. Les autorités de la Croatie indiquent que la Commission a continué de fournir des orientations et un soutien ciblés aux parlementaires quand ils s'acquittent de leurs obligations de rapports au titre de la Loi sur la Prévention des conflits d'intérêts (ci-après « LCI »). Des [Orientations](#) ont été publiées sur la manière de détailler les dépenses (notamment à partir du forfait octroyé pour les dépenses matérielles) afin d'améliorer la transparence de l'utilisation de l'argent public dans le cadre des activités parlementaires. Des [Orientations](#) ont aussi été publiées avant la Coupe du monde de football 2018 concernant les dépenses pour les voyages, l'hébergement et les billets. La Commission a également participé à la rédaction du code de conduite et d'éthique des parlementaires, notamment en rapport avec les procédures d'échanges d'informations et de coordination en cas de violation du Code constituant également une violation de la LCI.
14. Le GRECO salue le rôle proactif de la Commission en matière de soutien et de conseils aux parlementaires pour les aider à s'acquitter de leurs obligations dérivées de la LCI, conformément à la recommandation ii (ii). Le GRECO a été informé de l'initiative du Gouvernement consistant à préparer des modifications à la

Loi sur la prévention des conflits d'intérêt et des préoccupations exprimées alors par la Commission pour la prévention des conflits d'intérêt, notamment, concernant de possibles inconvénients de la proposition actuelle<sup>1</sup>. Les autorités de la Croatie sont invitées à tenir le GRECO informé, en temps utile, de l'ampleur et de la portée des réformes en cours.

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

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

##### **Recommandation iv.**

16. *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.*
17. Le GRECO avait estimé, dans le Rapport de conformité, que cette recommandation n'était pas mise en œuvre parce que l'examen des questions soulevées en était encore au stade initial.
18. Les autorités de la Croatie font à présent état d'amendements à la Loi sur l'organisation judiciaire définissant notamment les procédures de sélection, de nomination et de renouvellement du mandat du Président de la Cour suprême (Articles 44, 44a, 44b, 44c et 44d) ; ces amendements ont été adoptés le 25 juillet 2018 et entreront en vigueur de manière différée le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Plus spécifiquement, en vertu des amendements, le Conseil national de la magistrature est chargé de lancer une procédure améliorée de sélection qui répond à de plus grandes exigences de transparence : un appel à candidature est publié au Journal officiel ; les candidats envoient leur CV et leur programme de travail, qui sont publiés sur le site Internet du Conseil national de la magistrature. Il est rappelé que toute personne qui remplit les conditions générales et spécifiques pour une nomination comme juge à la Cour suprême peut aussi accéder à la fonction de Président de celle-ci ; il n'est pas exigé des candidats qu'ils soient déjà juge à la Cour suprême.
19. Les candidatures reçues par le Conseil national de la magistrature sont ensuite transmises au Cabinet du Président de la République, qui demande à son tour l'avis préalable (non contraignant) de la Session générale de la Cour suprême et de la Commission des affaires juridiques du Parlement (ces deux dernières décident respectivement à la majorité de leurs membres ; l'avis de la Commission juridique du Parlement est publié). Sur proposition du Président, le Président de la Cour suprême est élu par le Parlement. Le Parlement pourrait en théorie rejeter le choix du Président (auquel cas, le Président doit alors choisir quelqu'un d'autre sur la liste de candidats préétablie), mais en pratique, ce cas ne s'est jamais produit.
20. Le Président de la Cour suprême est élu pour un mandat de quatre ans, à l'issue duquel il/elle peut être réélu(e) une fois. Les autorités reconnaissent qu'il est fort possible qu'un réglage fin supplémentaire/d'autres dispositions pour la mise en œuvre soient nécessaires dans ce domaine, à la lumière de l'expérience qui aura été acquise au regard des nouvelles règles.

---

<sup>1</sup> GRECO Conférence de haut niveau : Renforcer la transparence et la responsabilité pour assurer l'intégrité : Unis contre la corruption. Šibenik (Croatie), 15-16 octobre 2018.

21. Le GRECO prend note de ces changements, qui devraient induire une amélioration de l'objectivité et de la transparence de la procédure de sélection du Président de la Cour suprême. Le GRECO note que ces changements n'entreront en vigueur qu'au 1er janvier 2019. Dans son Rapport du quatrième cycle d'évaluation, le GRECO préconisait que le Conseil national de la magistrature joue un rôle déterminant dans les procédures de sélection et de nomination correspondantes, en minimisant ainsi l'intervention politique. De ce point de vue, le GRECO constate que le rôle conféré au Conseil national de la magistrature est restreint à la procédure de présélection, où il joue uniquement un rôle de chambre d'enregistrement : il procède à l'annonce publique d'appel à candidature, rassemble les CV présentés et soumet la liste des candidats – sans aucun ordre ou classement particulier – au Président. Les procédures de sélection et de nomination proprement dites sont toujours identiques à celles décrites lors de la visite d'évaluation, l'exécutif et le législatif étant en définitive ceux qui sélectionnent et nomment le Président de la Cour suprême sans même une condition imposant l'établissement d'une méthodologie prédéterminée/critères objectifs, ni la motivation des décisions. Le GRECO constate 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.
22. Concernant le renouvellement du mandat, le GRECO note avec satisfaction que les amendements adoptés limitent le nombre de mandats qu'un Président de la Cour suprême peut exercer (deux mandats, soit un maximum de 4+4=8 années de présidence). Le GRECO estime que ce changement peut aider à créer un juste équilibre entre la nécessité d'assurer la continuité et le dynamisme à la tête de la juridiction la plus élevée du pays.
23. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandations vii et xi.**

24. *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).*
25. Le GRECO avait conclu, dans son Rapport de conformité, à la mise en œuvre partielle de ces recommandations car, malgré certaines dispositions prises pour renforcer le processus de contrôle des formulaires de déclarations financières, l'outil le plus important attendu par les autorités pour jouer ce rôle, c'est-à-dire le logiciel permettant la vérification automatisée des données, était encore en cours d'élaboration.
26. Les autorités croates annoncent des nouvelles règles harmonisant le régime des déclarations financières des juges et des procureurs et permettant même au public d'accéder aux déclarations de patrimoine (dans le respect de la protection de la vie privée) et améliorant les exigences en matière de répression, ainsi que le lancement de la vérification automatisée des informations déclarées. Les amendements à la Loi sur le Conseil national de la magistrature et la nouvelle Loi sur le Conseil du Procureur général ont été adoptés le 25 juillet 2018 et sont entrés

en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2018. C'est en 2019 que le système informatique de vérification croisée automatique des déclarations financières et d'échange de données entre les différentes autorités devrait être opérationnel.

27. Le GRECO se félicite de l'annonce des mesures prises pour améliorer sensiblement le contrôle et faciliter l'accès aux formulaires de déclarations financières des juges et des procureurs. Toutefois, en attendant de voir comment elles fonctionneront dans la pratique, le GRECO conclut que les recommandations vii et xi restent partiellement mises en œuvre.

#### **Recommandation viii.**

28. *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.*
29. En l'absence de résultats concrets le GRECO avait estimé, dans le Rapport de conformité, que la recommandation viii n'avait pas été mise en œuvre.
30. Les autorités croates énoncent plusieurs mesures du projet de Plan d'action 2019-2020 contre la corruption (dont l'adoption est prévue pour décembre 2018) : la mise en place d'une stratégie de communication/d'orientations pour les tribunaux et le ministère de la Justice concernant la communication avec le public, l'élaboration de modules de formation ciblée pour les juges et des conseillers juridiques sur les relations publiques. L'autorité responsable est l'École de la magistrature, en collaboration avec le ministère de la Justice et l'Association croate de la magistrature ; le financement n'est pas encore assuré et pourrait provenir du Fonds social européen. De plus, la Cour suprême a proposé qu'une politique de communication efficace soit élaborée pour la justice, prévoyant des normes générales et des règles de comportement à suivre pour communiquer avec les médias afin d'augmenter la transparence et la responsabilité grâce à (i) la formation des porte-paroles, (ii) l'harmonisation des procédures et des règles de conduite dans les rapports avec les médias et (iii) le développement des sites internet des tribunaux.
31. Le GRECO se félicite de l'attention que les autorités portent à cette recommandation, du processus de réflexion lancé à cet effet et des actions concrètes proposées en conséquence pour effectivement répondre aux attentes du GRECO. Toutes les mesures annoncées sont de nature à constituer une excellente stratégie d'information, mais elles doivent encore se concrétiser et leur financement n'est pas encore assuré.
32. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste non mise en œuvre.

#### **Recommandation ix.**

33. *Le GRECO avait recommandé que les autorités croates envisagent de revoir les procédures de sélection, de nomination et de renouvellement du mandat du Procureur public général afin d'accroître leur transparence et de réduire les risques d'influence politique induite.*
34. Le GRECO avait pris acte des réformes proposées dans ce domaine par un groupe de travail du ministère de la Justice, mais étant donné le changement de gouvernement et les probables réorientations/révisions des politiques, il avait considéré la recommandation ix comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité.

35. Les autorités croates mentionnent la nouvelle Loi sur le Bureau du Procureur général (Articles 22 à 28) visant améliorer la transparence du processus de sélection instaurant des échéances fixes, des étapes procédurales uniformes/claires et des conditions de publication, ainsi qu'une participation du Conseil des procureurs à ce processus. En particulier, ce dernier est chargé de lancer un appel public à candidature et de recueillir les CV et les programmes de travail proposés pour chaque candidat envoyés suite à cet appel. Il transmet ensuite au Gouvernement la liste des candidats (qui ne sont pas classés par ordre de préférence). Le Gouvernement doit alors faire son choix ; il peut consulter la Commission des questions juridiques du Parlement pour un avis préalable non contraignant (l'avis est publié). Le Parlement est ensuite saisi pour nomination formelle du Procureur sur la base de la proposition du Gouvernement. En principe, il pourrait rejeter le choix de ce dernier (qui devrait alors choisir quelqu'un d'autre sur la liste de candidats préétablie), mais il ne l'a jamais fait jusqu'à présent. Personne ne peut être élu plus de deux fois à cette fonction. La Loi sur le Bureau du Procureur général a été adoptée le 25 juillet 2018 et est entrée en vigueur le 1 septembre 2018. Les autorités reconnaissent qu'il est fort possible qu'un réglage fin supplémentaire/d'autres dispositions pour la mise en œuvre soient nécessaires dans ce domaine, à la lumière de l'expérience qui aura été acquise au regard des nouvelles règles.
36. Le GRECO prend note de la nouvelle loi qui établit des conditions de transparence supplémentaires dans le système de sélection du Procureur général et limite également le renouvellement du mandat. A la lumière de ce qui précède, le GRECO accepte que la question en jeu a été traitée par des changements législatifs intervenus ultérieurement. En conséquence, il convient de considérer que l'exigence de la recommandation ix a été satisfaite.
37. Cela étant, le GRECO estime qu'il convient d'introduire plus de transparence et des garanties pour assurer l'objectivité dans le système de sélection et de nomination du Procureur général. Le GRECO a certes reconnu que la participation de l'exécutif/législatif dans le processus de nomination d'un Procureur général n'est pas rare en Europe, mais il a également rappelé qu'il préférerait une procédure de sélection impliquant une expertise professionnelle/non politique afin de prévenir les risques d'influence ou de pression politique induite. A cet égard, le GRECO invitait spécifiquement le Conseil national de la magistrature à s'impliquer de manière décisive. Avec la nouvelle loi, le rôle conféré au Conseil national de la magistrature est restreint à la procédure de présélection, où il joue uniquement un rôle de chambre d'enregistrement : il procède à l'annonce publique d'appel à candidature, rassemble les CV présentés et soumet la liste des candidats – sans aucun ordre ou classement particulier – au Président. Les procédures ultérieures de sélection et de nomination sont comme cela était le cas durant la visite d'évaluation sur site toujours aux mains du Parlement et du Gouvernement. Le GRECO, déjà à l'époque, avait exprimé ses craintes concernant la nécessité d'une plus grande clarté de la proposition du Gouvernement et des critères sur lesquels elle s'appuie. A la lumière des considérations qui précèdent, le GRECO ne peut qu'encourager les autorités à poursuivre leurs efforts pour accroître la transparence et minimiser le risque d'influence politique induite dans la nomination du Procureur général.
38. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante.

### III. CONCLUSIONS

39. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Croatie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante cinq des onze recommandations contenues dans le Rapport du quatrième cycle d'évaluation. Parmi les recommandations restantes, trois ont été partiellement mises en œuvre et trois n'ont pas été mises en œuvre.**
40. Plus spécifiquement, les recommandations ii, v, vi et x ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ; la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante ; les recommandations iv, vii et xi ont été partiellement mises en œuvre ; les recommandations i, iii et viii n'ont pas été mises en œuvre.
41. En ce qui concerne les parlementaires, le GRECO déplore que plus de quatre ans se soient écoulés depuis l'adoption du Rapport du quatrième cycle d'évaluation sur la Croatie, sans que le Parlement n'ait réussi à adopter son propre code de conduite (assorti du dispositif d'application correspondant). En ce qui concerne le système judiciaire, une série de lois a été adoptée en juillet 2018 pour en améliorer la transparence et la responsabilité, notamment en ce qui concerne le système de sélection du Président de la Cour suprême et du Procureur général. Les nouvelles dispositions définissent désormais des échéances fixes, des étapes procédurales uniformes et des conditions de publication, ainsi que la participation du Conseil national de la magistrature et Conseil national des procureurs, respectivement, à ces processus (bien que dans un simple rôle de récepteur des candidatures). Il est toutefois regrettable que le déroulement des procédures de sélection de nomination, qui relèvent du Parlement et du gouvernement, ne bénéficie pas d'une clarté comparable dans la réglementation. Le GRECO estime qu'il convient de garantir davantage de transparence et d'objectivité dans le système de sélection des candidats et de nomination à ces deux postes clés dans le système judiciaire. Une stratégie de communication ciblée pour le système judiciaire devrait bientôt voir le jour, mais elle attend que son financement soit assuré pour se matérialiser. De même, des progrès devraient intervenir concernant le contrôle des déclarations financières des juges comme des procureurs et l'accès du public à celles-ci : la base légale pour un régime harmonisé de rapports pour les juges et les procureurs est désormais en place et prévoit l'accès du public aux déclarations de patrimoine ; par contre, le système informatique permettant de réaliser automatiquement des vérifications croisées et des échanges d'informations entre les différentes autorités n'est pas encore achevé, et sa mise en service est prévue pour 2019.
42. Le GRECO salue également le rôle proactif joué ces dernières années par la Commission pour la prévention des conflits d'intérêt. Le GRECO a été informé de l'initiative du Gouvernement consistant à préparer des modifications à la Loi sur la prévention des conflits d'intérêt et des préoccupations exprimées alors par la Commission pour la prévention des conflits d'intérêt, notamment, concernant de possibles inconvénients de la proposition actuelle. Les autorités de la Croatie souhaiteront peut-être tenir le GRECO informé de l'étendue et de la portée de la réforme prévue et donner l'assurance que ce développement ne constitue pas un retour en arrière dans la prévention de la corruption.
43. Compte tenu du fait que six recommandations (sur onze) n'ont toujours pas été mises en œuvre, le GRECO conformément à l'article 31, paragraphe 9 du Règlement intérieur demande au Chef de la délégation croate de communiquer des informations supplémentaires, concernant notamment la mise en œuvre des recommandations i, iii, iv, vii, viii et xi d'ici le 30 septembre 2019, en application du paragraphe 2(i) dudit article.
44. Enfin, le GRECO invite les autorités croates à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.