



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 mars 2022
Publication : 4 juillet 2022

Public
GrecoRC4(2022)7

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ MACÉDOINE DU NORD

Adopté par le GRECO lors de sa 90e réunion plénière
(Strasbourg, 21-25 mars 2022)

I. INTRODUCTION

1. Le présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de Macédoine du Nord pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle relatif à ce pays (voir le paragraphe 2) consacré à la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la Macédoine du Nord a été adopté par le GRECO à sa 62^e réunion plénière (6 décembre 2013) et rendu public le 17 mars 2014 après autorisation de ce pays ([GrecoEval4Rep\(2013\)4F](#)). Le Premier Rapport de Conformité correspondant a été adopté par le GRECO à sa 72^e réunion plénière (1^{er} juillet 2016) et rendu public le 12 octobre 2016 ([GrecoRC4\(2016\)8](#)).
3. Dans son Deuxième Rapport de Conformité ([GrecoRC4\(2018\)6](#)) adopté par le GRECO à sa 80^e réunion plénière (22 juin 2018) et rendu public le 9 août 2018 après autorisation de la Macédoine du Nord, le GRECO concluait que ce pays avait mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante six des 19 recommandations que comportait le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Au vu de ce résultat, le GRECO avait jugé ce très faible niveau de mise en œuvre des recommandations « globalement insatisfaisant », au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Il avait donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2.1, de ce Règlement, lequel concerne les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation Mutuelle.
4. Dans son Rapport Intérimaire de Conformité ([GrecoRC4\(2020\)4](#)) adopté à sa 85^e réunion plénière (25 septembre 2020) et rendu public le 2 octobre de la même année après autorisation de la Macédoine du Nord, le GRECO concluait que ce pays avait mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante neuf des 19 recommandations que comportait le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Parmi les recommandations restantes, huit avaient été partiellement mises en œuvre et deux n'avaient pas été mises en œuvre. Au vu des progrès réalisés, le GRECO avait conclu que le niveau de conformité avait cessé d'être « globalement insuffisant ». Il avait donc décidé de ne plus appliquer l'article 32 de son Règlement et demandé au Chef de la délégation de la Macédoine du Nord de produire un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations i à v, xii, xiv à xvi et xviii) au plus tard le 30 septembre 2021. Ce rapport, remis dans les délais, a servi de base à l'élaboration du présent deuxième Rapport Intérimaire de Conformité.
5. Le GRECO avait chargé l'Arménie et le Danemark de nommer des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés Mme Mariam Galstyan, au titre de l'Arménie, et M. Anders Dyrvig Rechendorff, au titre du Danemark. Les rapporteurs ont bénéficié du concours du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du présent Addendum au deuxième Rapport de Conformité.
6. Le présent Addendum au Rapport Intérimaire de Conformité évalue la mise en œuvre ultérieure des 10 recommandations en suspens depuis l'adoption du Rapport Intérimaire de Conformité et procède à l'appréciation globale du niveau de conformité de la Macédoine du Nord aux dites recommandations.

II. ANALYSE

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé de : (i) procéder rapidement à l'élaboration d'un Code de déontologie des parlementaires, en veillant à ce que ce futur code soit facilement accessible au public ; (ii) établir au sein de l'Assemblée un mécanisme approprié pour à la fois promouvoir le code et sensibiliser ses membres aux normes déontologiques attendues d'eux, mais aussi faire respecter ces normes si nécessaire.*
8. Dans le Rapport Intérimaire de Conformité, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. La révision du Code de déontologie à l'usage des députés constituait un pas dans la bonne direction et les sanctions au titre des infractions à cet instrument avaient été élargies. Cependant, le Code révisé n'avait pas permis de gagner en clarté ou en cohérence, de sorte que la sensibilisation et la formation des députés devraient être davantage approfondies.
9. Les autorités signalent aujourd'hui que l'Assemblée nationale prépare actuellement un nouveau projet de Code de déontologie à l'usage des députés qui couvrira : i) le comportement attendu des intéressés dans la sphère publique ; ii) la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts ; iii) la transparence et la responsabilité ; et iv) les mesures visant à promouvoir le bon usage des finances et des fonds publics. Selon les autorités, la Commission du Règlement, des mandats et des immunités de l'Assemblée nationale, l'organe compétent en matière d'application du Code, a organisé plusieurs ateliers de sensibilisation à l'usage des députés, ainsi que des réunions visant à affiner et améliorer cet instrument, notamment avec le soutien de l'OSCE/BIDDH. Les autorités mentionnent également dans ce contexte le nouveau projet de Lignes directrices sur la mise en œuvre du Code, lequel est en cours de préparation.
10. Le GRECO prend note de l'élaboration d'un nouveau Code de déontologie à l'usage des députés et de nouvelles Lignes directrices sur la mise en œuvre de cet instrument, deux documents dont la version préliminaire lui a été communiquée aux fins d'examen. Dans l'ensemble, le nouveau Code offre un cadre approprié de promotion de l'intégrité et d'orientation des parlementaires vers un comportement éthique, dans la mesure où il établit des normes de conduite appropriées s'agissant des conflits d'intérêts, des activités auxiliaires, des relations avec les lobbyistes, des cadeaux, de l'après-mandat, etc. (voir également les recommandations ii et iii). Cela étant, le Code et les Lignes directrices gagneraient à être affinés et fluidifiés afin de les rendre plus fluides, d'éliminer les contenus redondants et de garantir la clarté et la cohérence des dispositions correspondantes. En ce qui concerne la mise en place d'un mécanisme visant à promouvoir le Code et à sensibiliser les députés aux normes qu'ils sont censés observer, le GRECO note que cette tâche relève de l'Institut parlementaire et des Services parlementaires, lesquels devraient coopérer étroitement avec la Commission du Règlement, des mandats et des immunités. Les activités de sensibilisation des députés, telles qu'elles sont mentionnées plus haut, méritent d'être saluées, mais devront être adaptées aux nouveaux Code et Lignes directrices, une fois ceux-ci adoptés.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO avait recommandé la poursuite du développement au sein du Parlement de mécanismes et directives internes sur la prévention des conflits d'intérêts et l'acceptation, de cadeaux, de marques d'hospitalité et d'autres avantages ainsi que le contrôle adéquat de l'application de ces règles par les parlementaires.*
13. Dans le Rapport Intérimaire de Conformité, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Les modifications apportées au Code de déontologie à l'usage des parlementaires avaient introduit des mécanismes internes pour la prévention des conflits d'intérêts et la déclaration des cadeaux, ainsi que des sanctions frappant les infractions correspondantes. Cependant, aucune conduite spécifique n'était prescrite pour les diverses situations de conflits d'intérêts, la distinction entre les cadeaux étrangers et nationaux manquait de clarté et les marques d'hospitalité et autres avantages n'étaient pas couvertes. Les nouvelles Lignes directrices sur la mise en œuvre du Code réitéraient largement les règles existantes ou énoncent de nouvelles normes/principes. Aucune information spécifique n'avait été communiquée sur le rôle et les activités dévolus à l'organe de contrôle, à savoir la Commission du Règlement, des mandats et des immunités.
14. Les autorités mentionnent aujourd'hui le nouveau projet de Code de déontologie à l'usage des députés ainsi que le nouveau projet de Lignes directrices sur la mise en œuvre de cet instrument¹ (voir la recommandation i). En ce qui concerne le rôle de contrôle dévolu à la Commission du Règlement, des mandats et des immunités, cette dernière n'a encore reçu aucun rapport écrit faisant état d'un non-respect des normes éthiques par des députés.
15. Le GRECO note que le nouveau projet de Code de déontologie à l'usage des parlementaires et les nouvelles Lignes directrices qui l'accompagnent contiennent des dispositions élaborées sur les conflits d'intérêts, les cadeaux, les marques d'hospitalité et autres avantages, comme l'exige la recommandation. Cependant, des efforts supplémentaires s'imposent pour s'assurer que le Code rassemble toutes les règles applicables, dans la mesure où les Lignes directrices se limitent à présenter des explications et des exemples connexes. Dans les projets soumis au GRECO, ces éléments ne sont pas clairement séparés, ce qui génère une confusion et contraint à de multiples recoupements. En outre, le principe de responsabilité ne figure pas parmi les principes/valeurs éthiques clés et les mécanismes de conformité ne sont pas identifiés. Selon le Code, il appartient à l'Assemblée de suivre et d'évaluer les progrès de sa mise en œuvre. Les sanctions en cas d'infraction ne sont pas définies, sauf en ce qui concerne leur caractère non obligatoire. Même si des services de conseil et de soutien confidentiels sont prévus, les organes parlementaires assumant ces fonctions ne sont pas désignés. En ce qui concerne le fonctionnement de la Commission du Règlement, des mandats et des immunités, cet organe ne semble pas avoir déployé d'activités jusqu'à présent et son rôle dans le nouveau cadre censé être mis en place par le nouveau Code et les Lignes directrices devrait être clarifié.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre.

¹ Les Lignes directrices sont élaborées avec l'assistance du Projet suisse de soutien à l'administration parlementaire, du National Democratic Institute des États-Unis et de l'OSCE/BIDDH.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO avait recommandé la mise en place de règles régissant les contacts entre parlementaires d'une part et lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer sur le processus législatif d'autre part.*
18. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le Rapport Intérimaire de Conformité. Les plans antérieurs visant à inclure des règles pertinentes dans un futur Code de déontologie à l'usage des députés avaient avorté. La Loi sur le lobbying, alors en vigueur, obligeait le législateur à réglementer la procédure de lobbying, mais aucune législation secondaire en ce sens n'avait été adoptée. Le nouveau projet de loi énonçait cette obligation plus explicitement et prévoyait d'engager uniquement la responsabilité du « directeur d'un organe assujetti » en cas de manquement.
19. Les autorités indiquent aujourd'hui que le nouveau projet de Code de déontologie à l'usage des députés, ainsi que le nouveau projet de Lignes directrices, définit des règles relatives à la relation des députés avec les lobbyistes. En outre, la nouvelle Loi sur le lobbying (mise à la disposition du GRECO) a été adoptée en juin 2021 et entrera en vigueur le 10 juin 2022. De même que celle actuellement en vigueur, elle énonce des obligations pesant sur l'interaction du législatif, de l'exécutif et des collectivités locales avec les lobbyistes.
20. Le GRECO se félicite de l'inclusion dans les nouveaux projets de Code de déontologie et de Lignes directrices de règles, explications et exemples visant l'interaction des parlementaires avec les lobbyistes. Plus précisément, les députés ne peuvent pas faire de lobbying pendant la durée de leur mandat, doivent respecter les dispositions de la Loi sur le lobbying et sont tenus de rendre compte de leurs réunions avec des lobbyistes et de leurs contacts avec des tiers. Les informations sur ces réunions doivent être communiquées par écrit et inclure les sujets abordés, ainsi que le niveau de soutien que le député en cause est susceptible d'apporter à chaque demande de lobbying. Les rapports pertinents doivent être conservés dans le registre des intérêts tenu par l'Assemblée. Le GRECO est globalement satisfait de ce nouveau cadre réglementaire, à l'exception de la partie introductive des Lignes directrices qui semble présenter les lobbyistes comme des personnes forcément ressortissantes d'un État tiers. Cette lacune doit être comblée. En ce qui concerne la nouvelle Loi sur le lobbying qui réitère l'obligation pour le pouvoir législatif d'établir des règles et procédures internes pour gérer les contacts avec les lobbyistes (article 24), le GRECO note que les textes d'application en cause n'ont pas encore été élaborés. Dans l'attente de l'adoption du projet de Code de déontologie à l'usage des députés, cette recommandation n'est que partiellement respectée.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

22. *Le GRECO avait recommandé de s'assurer (i) que des sanctions soient prévues dans les lois pertinentes pour toutes les violations qu'elles contiennent et (ii) que des procédures appropriées soient engagées dans tous les cas de manquement de la part de parlementaires.*
23. Dans le Rapport Intérimaire de Conformité, cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait pris note du régime de sanctions établi par la nouvelle Loi sur la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts

(LPCCI)². Néanmoins, les sanctions ne s'appliquaient pas à certaines infractions, (notamment par exemple de l'exercice d'activités de lobbying pendant le mandat et aussi pendant un an après la fin du droit à une rémunération par l'État) et le caractère dissuasif des sanctions n'était pas garanti. Aucune information précise n'avait été communiquée concernant la mise en œuvre du second volet de la recommandation.

24. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, les autorités indiquent aujourd'hui qu'une révision de la LPCCI a été entamée en avril 2021. Un groupe de travail a été établi dans le but notamment de veiller à la mise en œuvre de cette recommandation. La date limite pour la présentation des projets de modification au gouvernement était fixée au 31 décembre 2021. Concernant les amendes réduites prévues dans l'actuel LPCCI (adoptée en janvier 2019), les autorités rappellent qu'elles résultent de l'harmonisation de la législation du pays avec la nouvelle Loi sur les délits qui vise à adoucir la politique pénale générale du pays. Néanmoins, la recommandation du GRECO sera examinée plus avant. En ce qui concerne les sanctions pour les activités de lobbying des parlementaires pendant leur mandat et un an après la fin de leur droit à une rémunération publique, les autorités renvoient aux dispositions de la nouvelle loi sur le lobbying (cf. paragraphe 19).
25. En ce qui concerne le volet (ii) de la recommandation, les autorités indiquent qu'au cours du premier semestre 2021, la Commission nationale pour la prévention de la corruption (CNPC), après avoir ouvert d'office 19 dossiers de vérification de la situation patrimoniale et des intérêts de députés, n'a constaté aucune violation. De plus, entre 2019 et 2021, des contraventions ont été infligées à 24 députés pour défaut de déclaration de patrimoine ou de déclaration de changement dans la situation patrimoniale, 14 députés se sont mis en conformité et sept autres ont fait l'objet d'une demande d'ouverture de procédure correctionnelle. Par ailleurs, en 2021, le service de prévention des conflits d'intérêts de la CNPC a ouvert d'office cinq dossiers visant les députés (quatre en lien avec une gestion illégale de patrimoine et un en lien avec un cumul de fonctions). Toutes ces infractions ont été confirmées, les parlementaires concernés ont été mis en demeure d'y remédier et des procédures de régularisation préalables à la procédure correctionnelle et entraînant le paiement d'une contravention ont été engagées. Dans quatre cas, les amendes ont été acquittées et la procédure en cause arrêtée, tandis que dans le cinquième cas la procédure se poursuit.
26. Le GRECO prend note de l'intention de traiter les éléments restants du volet i) de la recommandation — à savoir renforcer le caractère dissuasif des sanctions prévues par la LPCCI— dans le cadre d'une future révision de la LPCCI. Dans l'attente de cette révision de la loi, ce volet de la recommandation demeure partiellement mis en œuvre.
27. En ce qui concerne le volet (ii) de la recommandation, le GRECO prend note des informations communiquées à propos de la mise en œuvre, mais aurait besoin de plus de détails concernant les 19 cas dans lesquels la CNPC a vérifié le statut patrimonial et les intérêts de députés. Il semble que, pour l'instant, seules des violations purement procédurales commises par les intéressés (c'est-à-dire le non-respect des délais de présentation des deux types de déclarations de patrimoine) ont été établies, par opposition à des violations au fond (voir aussi la recommandation xviii). Dans l'attente de ces informations complémentaires, ce volet de la recommandation est considéré comme partiellement mis en œuvre.
28. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

² Il convient de noter en effet que les sanctions établies (amendes comprises entre 300 et 500 EUR) ont été allégées par rapport à la législation précédente (amendes comprises entre 500 et 1000 EUR).

Recommandation v.

29. *Le GRECO avait recommandé de supprimer l'appartenance d'office du ministre de la Justice au Conseil des Juges [Conseil de la magistrature], afin de renforcer l'indépendance des juges vis-à-vis de toute influence politique indue.*
30. Il est rappelé que cette recommandation, d'abord considérée comme partiellement mise en œuvre, avait vu son statut évoluer par la suite puisqu'elle avait été jugée non mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. Les autorités réitèrent aujourd'hui que les ministres de la Justice des deux derniers gouvernements n'ont pas participé aux travaux du Conseil de la magistrature. En vertu d'une nouvelle Loi sur le Conseil de la magistrature, ledit ministre de la Justice reste membre de cet organe, mais ne dispose plus du droit de vote et ne peut pas non plus participer aux sessions portant sur la responsabilité, l'élection et la révocation d'un juge/président de tribunal.
31. Les autorités reprennent aujourd'hui les informations déjà exposées plus haut. Elles ajoutent que les membres « de droit » du Conseil de la magistrature ne reçoivent aucun document de travail concernant les procédures auxquelles ils n'assistent pas. Le ministre de la Justice ne dispose donc d'aucune information sur les affaires dans lesquelles l'engagement de la responsabilité, l'élection ou la révocation d'un juge/président de tribunal sont en jeu et, pour cette raison, n'est pas en mesure d'exercer une quelconque influence sur lesdites procédures. Cette situation devrait perdurer jusqu'à l'adoption d'un amendement constitutionnel qui écartera le ministre de la Justice de la composition du Conseil.
32. Le GRECO déplore l'absence persistante de progrès dans la mise en œuvre de cette recommandation et rappelle que l'influence politique potentielle d'un ministre de la Justice, même privé de droit de vote et de participation officielle à des réunions, est largement documentée dans le Rapport d'Évaluation (aux paragraphes 100 et 118).
33. Le GRECO conclut que la recommandation v demeure non mise en œuvre.

Recommandation xii.

34. *Le GRECO avait recommandé (i) de définir clairement les mesures disciplinaires applicables aux juges et d'étendre la gamme des sanctions afin d'assurer une meilleure proportionnalité; et, (ii) en tenant dûment compte du principe de l'indépendance judiciaire, de faire en sorte que le renvoi d'un juge ne soit possible que dans les cas de faute professionnelle les plus graves et de supprimer, en particulier, la possibilité de renvoyer un juge sur la seule base du fait que l'une de ses décisions est jugée en violation du droit à un procès dans un délai raisonnable.*
35. Dans le Rapport Intérimaire de Conformité, cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait reconnu les efforts louables visant à clarifier les infractions disciplinaires applicables aux juges (blâme et révocation), comme le prévoit la Loi de 2019 sur les tribunaux, efforts reconnus dans l'Avis n° 944/2018 de la Commission de Venise. Néanmoins, l'éventail des sanctions n'avait pas été élargi de manière à assurer une meilleure proportionnalité. Par conséquent, les préoccupations du GRECO concernant l'effet de cette lacune sur le rôle du Conseil de la magistrature dans les procédures « disciplinaires » à l'encontre des juges et les pressions politiques exercées pour révoquer certains juges n'avaient pas été dissipées.

36. Les autorités se réfèrent maintenant, en ce qui concerne le volet (i) de la recommandation, à l'Article 78 (2) de la Loi sur les tribunaux. Il stipule que, si une mesure disciplinaire consistant en une réduction de salaire est imposée à un juge, celui-ci ne peut être élu à une juridiction supérieure, en tant que membre du Conseil judiciaire, directeur / directeur adjoint de l'Académie des juges et des procureurs ou nommé juge dans une juridiction internationale. En ce qui concerne le volet (ii), les autorités rappellent que les modifications apportées en 2019 à la Loi sur les tribunaux et à la Loi sur le Conseil de la magistrature ont fixé des critères précis et stricts en matière d'élection/promotion d'un juge/président de tribunal et garantissent une plus grande publicité des sessions dudit Conseil afin de garantir l'objectivité et un contrôle public. À ce titre, lesdites modifications sont considérées comme garantes de l'indépendance judiciaire et de la neutralité politique des procédures en question. En outre, en 2020, le Conseil a adopté, entre autres, de nouvelles règles internes sur les modalités de classement des candidats à la fonction de juge recrutés à la sortie de l'École de formation des juges et procureurs, ainsi que des candidats aux postes de juges dans une juridiction supérieure (Cour d'appel, Cour administrative, Haute Cour administrative et Cour suprême). En outre, le Conseil a adopté un plan interne de suivi et d'évaluation du travail des tribunaux, des juges et des présidents de tribunaux pour 2021.
37. Les autorités indiquent en outre que, conformément à l'article 63(1) de la Loi sur le Conseil de la magistrature, la Commission des rapporteurs du Conseil de la magistrature, chargé d'examiner la responsabilité des juges, se compose uniquement de membres dudit Conseil disposant d'un droit de vote à l'exclusion de ceux ayant introduit une demande d'ouverture d'une procédure « disciplinaire » à l'égard d'un juge donné. La Commission doit rejeter les demandes intempestives, incomplètes ou manifestement infondées. En 2020, la Commission a reçu 58 demandes visant 140 juges en vue d'évaluer la responsabilité des intéressés. Parmi celles-ci : 44 ont été rejetées, une a donné lieu à une procédure qui a été par la suite abandonnée, une a abouti à une réprimande écrite et une autre a été retirée ; cinq juges ont été révoqués pour manque de professionnalisme et négligence. En 2021, 43 demandes concernant 67 juges ont été reçues : 20 ont été rejetées, deux procédures ont été abandonnées, un juge a reçu un avertissement écrit et sept juges ont été révoqués.
38. Les autorités indiquent que, lors de la prise de décision, le Conseil tient compte de la question de savoir si une violation a été commise intentionnellement ou par négligence manifeste, par la faute d'un juge et sans raison justifiée et si ladite violation a entraîné des conséquences graves. Les décisions du Conseil sur l'élection/la promotion/la révocation d'un juge/président de tribunal peuvent être consultées à l'adresse : www.sud.mk.
39. Le GRECO note que le seul élément en suspens du volet (i) de la recommandation - l'élargissement de la gamme des sanctions disciplinaires applicables aux juges en vue d'assurer une meilleure proportionnalité —est traité maintenant, de sorte que cette partie de la recommandation est mise en œuvre à présent. En ce qui concerne le volet (ii) de la recommandation, le GRECO avait précédemment salué les efforts de réforme des mécanismes disciplinaires prévus par la Loi sur les tribunaux et la Loi sur le Conseil de la magistrature, telles que modifiées en 2019, et avait jugé globalement satisfaisant le système mis en place par ces instruments. En ce qui concerne la mise en œuvre pratique, le GRECO n'a toujours pas reçu de preuves que ses préoccupations concernant le manque de proportionnalité du Conseil de la magistrature dans les procédures « disciplinaires » à l'encontre de juges et les pressions politiques exercées pour révoquer certains d'entre eux ont été suffisamment prises en considération. En outre, le ministre de la Justice reste membre du Conseil et il est toujours en mesure d'exercer une influence sur les procédures relatives à l'élection/la promotion/la révocation d'un juge (voir la

recommandation v). Pour ces raisons, le GRECO ne peut pas encore conclure que tous les éléments de ce volet de la recommandation ont été respectés.

40. Le GRECO conclut que la recommandation xii demeure partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiv.

41. *Le GRECO avait recommandé qu'un ensemble de normes ou code de conduite professionnelle clair, assorti de remarques explicatives et/ou d'exemples pratiques, soit établi de manière à s'appliquer à l'ensemble des procureurs.*
42. Dans le Rapport Intérimaire de Conformité, cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. L'un des deux Codes de déontologie (celui adopté par l'Association des procureurs) avait été abrogé et un seul Code — adopté par le procureur général en 2014 — régissait alors la conduite de tous les procureurs. Ce dernier avait été modifié en 2019 pour intégrer notamment des règles sur les conflits d'intérêts et les cadeaux. Le problème de la coexistence d'un certain nombre de règles incohérentes sur la conduite des procureurs (le Code de 2014 et les Lignes directrices connexes, les recueils de règles internes) persistait néanmoins et les objectifs de cohérence et de clarté en ce qui concerne les normes applicables et leur interprétation n'étaient pas pleinement atteints.
43. Les autorités indiquent aujourd'hui qu'en mai 2021, le Conseil des procureurs a adopté un nouveau Code de déontologie à l'usage de tous les procureurs (mis à la disposition du GRECO), lequel a été rapidement rendu public³. Il est également prévu de publier des Lignes directrices connexes en vue d'explicitier les dispositions de cet instrument.
44. Le GRECO se félicite de l'adoption du nouveau Code de déontologie, lequel énonce des principes et des règles de conduite applicables à tous les procureurs de Macédoine du Nord. Il s'agit d'un ensemble complet de règles d'intégrité intégrant des consignes relatives, entre autres, aux conflits d'intérêts, aux cadeaux (voir également la recommandation xv), aux activités annexes et à l'applicabilité de certaines règles d'intégrité aux membres de la famille proche de ces magistrats. Comme c'était déjà le cas auparavant, la supervision de l'application du Code revient au Conseil d'éthique. En outre, des avis consultatifs concernant des dilemmes éthiques non couverts par le Code peuvent désormais être demandés à des « responsables de l'intégrité » nouvellement désignés à cette fin au sein du ministère public. Dans l'ensemble, le GRECO se déclare satisfait du contenu du nouveau Code, tout en notant que des commentaires explicatifs/lignes directrices connexes sont en cours d'élaboration et devront être examinés après leur adoption. Dans l'intervalle, cette recommandation est considérée comme partiellement mise en œuvre.
45. Le GRECO conclut que la recommandation xiv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

46. *Le GRECO avait recommandé d'élaborer à l'intention des procureurs des règles et des directives sur l'acceptation de cadeaux, de marques d'hospitalité et d'autres avantages, et de surveiller de façon adéquate le respect de ces règles.*

³ <https://jorm.gov.mk/etichki-kodeks-na-%D1%98avnite-obviniteli-2021/>

47. Dans le Rapport Intérimaire de Conformité, cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. La multiplication des règles relatives aux cadeaux (le Code de déontologie de 2014, les Lignes directrices connexes, un règlement interne et un Recueil de règles sur les cadeaux protocolaires remis aux membres du Bureau du procureur général⁴) demeurait une source de préoccupation ; nul ne connaissait avec certitude la norme applicable dans chaque situation. De plus, la supervision de l'application des règles par le Conseil d'éthique et les sanctions prévues n'étaient pas claires.
48. Les autorités mentionnent aujourd'hui les nouvelles règles sur les cadeaux figurant à l'article 7 du Code de déontologie à l'usage des procureurs nouvellement adopté (voir la recommandation xiv) et aux articles 28 et 29 du même Code, lesquelles visent à garantir le respect de ces règles par les procureurs. Les autorités indiquent également que le règlement interne susmentionné sera bientôt révisé de manière à l'harmoniser avec le nouveau Code.
49. Le GRECO prend note des règles révisées sur les cadeaux figurant dans le nouveau Code de déontologie à l'usage des procureurs. Il se félicite de l'interdiction de l'acceptation de tout cadeau/prêt/service par les procureurs et les membres de leur famille/ménage, à l'exception des cadeaux protocolaires d'une valeur inférieure à 3 000 denars (48 EUR). Les cadeaux tangibles, intangibles et protocolaires ont été définis et un registre des cadeaux protocolaires établi sous la houlette des « responsables de l'intégrité » (voir la recommandation xiv). Les données de ce registre doivent être soumises au Conseil d'éthique, à savoir l'organe de contrôle prévu par le Code, dont les décisions concernant les violations de l'éthique, y compris celles relatives aux cadeaux, déclenchent désormais automatiquement des procédures « disciplinaires ». Bien que ces avancées constituent un progrès, le GRECO est préoccupé par le fait que la notion de « marques d'hospitalité » n'est toujours pas explicitement couverte par le Code. En outre, les Recueils de règles internes et les Lignes directrices susmentionnés n'ont pas été alignés sur le nouveau Code, qui comporte des ambiguïtés (par exemple, des seuils différents pour les cadeaux protocolaires acceptables). Par conséquent, le GRECO ne peut pas encore conclure que toutes les conditions de la recommandation ont été remplies.
50. Le GRECO conclut que la recommandation xv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi.

51. *Le GRECO avait recommandé de réexaminer les normes disciplinaires applicables aux procureurs en vue de (i) définir clairement les infractions ; et (ii) étendre la gamme de sanctions disponibles afin d'assurer une meilleure proportionnalité et de garantir, en particulier, que le renvoi d'un procureur ne soit possible que dans les cas de faute professionnelle les plus graves.*
52. Dans le Rapport Intérimaire de Conformité, cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. La Loi sur le ministère public de février 2020 avait clarifié les infractions disciplinaires applicables aux procureurs sur le modèle de celles établies pour les juges (voir la recommandation xii). La révocation n'était rendue possible que pour les cas les plus graves de faute intentionnelle ou de négligence. Toutefois, il n'était pas prévu d'étendre la gamme des sanctions applicables aux infractions disciplinaires des procureurs.

⁴ Ce Recueil de règles est mentionné dans les Lignes directrices de 2018 relatives à l'application du Code de déontologie.

53. Les autorités indiquent aujourd’hui que l’élément en suspens de cette recommandation sera traité dans le cadre des futures modifications de la Loi sur le ministère public.
54. Le GRECO rappelle que, par rapport à la situation décrite dans le Rapport d’Évaluation, la Loi actuelle sur le ministère public prévoit de réduire plutôt que d’élargir l’éventail des sanctions disponibles pour les infractions disciplinaires commises par les procureurs. Dans l’attente de cette révision de la loi, cette recommandation demeure partiellement mise en œuvre.
55. Le GRECO conclut que la recommandation xvi demeure partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption de toutes les catégories

Recommandation xviii.

56. *Le GRECO avait recommandé de mettre en place des mesures juridiques, institutionnelles et opérationnelles adéquates pour assurer un contrôle plus approfondi des déclarations d’intérêts et des déclarations de patrimoine soumises par les parlementaires, les juges et les procureurs, notamment en rationalisant le processus de vérification sous l’égide de la Commission nationale pour la prévention de la corruption.*
57. Dans le Rapport Intérimaire de Conformité, cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. La nouvelle Loi sur la prévention de la corruption et des conflits d’intérêts (LPCCI) était censée avoir renforcé et rationalisé le contrôle des intérêts et du patrimoine des fonctionnaires. La Commission nationale pour la prévention de la corruption (CNPC) était en charge de la procédure et ses capacités institutionnelles et opérationnelles avaient été renforcées. Toutefois, un examen *plus approfondi* des déclarations était nécessaire *dans la pratique* en ce qui concerne la conformité, la détection des déclarations inexactes et incomplètes et l’application de sanctions en cas de violation.
58. Les autorités fournissent aujourd’hui les statistiques suivantes en rapport avec cette recommandation :

Déclarations de patrimoine et de changement dans la situation patrimoniale soumises par les députés :

| Année | Déclarations soumises lors de la prise de fonction | Déclarations soumises après la cessation des fonctions | Déclarations soumises pour signaler un changement dans la situation patrimoniale |
|-------|--|--|--|
| 2019 | 4 | 4 | 39 |
| 2020 | 127 | 124 | 19 |
| 2021 | 2 | 1 | 19 |

Déclarations de patrimoine et de changement dans la situation patrimoniale soumises par les députés :

| Année | Déclarations soumises lors de la prise de fonction | Déclarations présentées après la cessation des fonctions | Déclarations soumises pour signaler un changement dans la situation patrimoniale |
|-------|--|--|--|
| 2019 | 11 | 7 | 120 |

| | | | |
|------|----|---|-----|
| 2020 | 25 | 8 | 116 |
| 2021 | 11 | 7 | 75 |

Déclarations de patrimoine et de changement de la situation patrimoniale soumises par les procureurs :

| Année | Déclarations soumises lors de la prise de fonction | Déclarations soumises après la cessation des fonctions | Déclarations soumises pour signaler un changement dans la situation patrimoniale |
|-------|--|--|--|
| 2019 | 26 | 11 | 49 |
| 2020 | 9 | 3 | 49 |
| 2021 | 12 | 8 | 26 |

Nombre de dossiers ouverts en vue de la vérification des données relatives au statut patrimonial et aux intérêts de juges, de procureurs et de députés pour 2019, 2020 et 2021 :

| Année | Juges | Procureurs | Députés |
|--------------------------|-------|------------|---------|
| 2019 | 14 | 3 | / |
| 2020 | 37 | 16 | 18 |
| Jusqu'au 30 juillet 2021 | 5 | 2 | 1 |

Ordonnances infligeant des contraventions à des juges, procureurs ou députés pour 2019, 2020 et 2021 :

| Année | Juges | Procureurs | Députés |
|-------|------------------------|------------|-------------------------|
| 2019 | 1 (dont 1 acquittée) | 1 | 1 (dont 1 acquittée) |
| 2020 | 17 (dont 7 acquittées) | 10 | 18 (dont 10 acquittées) |
| 2021 | 3 (dont 3 acquittées) | / | 5 (dont 3 acquittées) |

Demandes soumises en vue de l'engagement d'une procédure correctionnelle à l'encontre d'un juge, d'un procureur ou d'un député pour 2019, 2020 et 2021 :

| Année | Juges | Procureurs | Députés |
|-------|-------|------------|---------|
| 2019 | / | / | / |
| 2020 | / | 10 | / |
| 2021 | 3 | / | 10 |

Les autorités ajoutent que, conformément au plan annuel de la CNPC pour le contrôle du patrimoine et des intérêts à l'horizon 2020, les déclarations de patrimoine des présidents de tous les tribunaux de première et deuxième instance (soit 31 juridictions en tout), ainsi que des anciens procureurs du Parquet spécial (11), ont été examinées de manière approfondie. Dans 17 cas en ce qui concerne les juges et dans 10 cas en ce qui concerne les procureurs, un délit a été constaté pour défaut de déclaration de patrimoine ou défaut de déclaration de changement dans la situation patrimoniale. Des contrôles approfondis des déclarations de patrimoine de 15 juges sont en cours au titre de l'exercice 2021 et les déclarations de 10 juges et 10 procureurs seront examinées de la même manière au titre de l'exercice 2022.

59. De plus, selon les autorités, les députés, les juges et les procureurs soumettent également des déclarations d'intérêts. Ces déclarations comprennent des données sur leurs activités personnelles, ainsi que sur celles de leurs proches. Elles sont, elles aussi, vérifiées par la CNPC sur la base d'une comparaison avec les données des registres publics et avec les informations obtenues auprès des autorités compétentes. Les autorités indiquent en outre qu'en mars 2022, cinq procédures avaient été menées à bien dans le cadre desquelles des violations des règles relatives aux conflits d'intérêts par des députés avaient été identifiées, ce qui a entraîné l'imposition d'amendes pour délit aux députés concernés.
60. Le GRECO prend note des données fournies concernant la supervision exercée par la CNPC sur le contenu des déclarations de patrimoine⁵ soumises par les députés, les juges et les procureurs. Les statistiques disponibles semblent indiquer un respect accru de l'obligation de déclaration par ces trois groupes professionnels depuis la mise en place d'un contrôle administratif par la CNPC. Ceci étant, un examen approfondi par cette commission n'est prévu que pour les déclarations de patrimoine d'un nombre limité de juges et de procureurs. La plupart des violations n'ont été établies que sur la base de motifs purement procéduraux (c'est-à-dire le non-respect des délais de soumission des deux types de déclarations de patrimoine), plutôt que sur la base de contrôles approfondis. Les informations concernant un examen plus approfondi des déclarations d'intérêts n'ont été fournies qu'à l'égard de certains parlementaires. Compte tenu de ces lacunes persistantes, cette recommandation n'est que partiellement respectée.
61. Le GRECO conclut que la recommandation xviii demeure partiellement mise en œuvre

III. CONCLUSIONS

62. **Au vu de ce qui précède, on peut conclure que les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations adressées à la Macédoine du Nord dans le cadre du Rapport d'Évaluation de Quatrième Cycle se sont avérés modestes.** Neuf des dix-neuf recommandations ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, neuf autres ont été partiellement mises en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre.
63. Plus précisément, les recommandations vi, viii, ix, x, xi, xiii, xvii et xix ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations i, iii, ii, iv, xii, xiv, xv, xvi et xviii ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.
64. En ce qui concerne les parlementaires, un certain nombre d'initiatives prometteuses, telles que l'élaboration du nouveau Code de déontologie à l'usage des députés et de nouvelles Lignes directrices connexes, battent actuellement leur plein. Dans l'ensemble, ces documents constituent un cadre approprié pour promouvoir l'intégrité et guider le comportement éthique des députés en ce qui concerne notamment les conflits d'intérêts, les relations avec les lobbyistes, les cadeaux, etc. Toutefois, les deux documents devraient être affinés et fluidifiés afin de les rendre plus compréhensibles, d'éliminer les contenus redondants, de garantir une plus grande clarté et une cohérence accrue et de séparer plus clairement les règles applicables des explications et exemples. En outre, les mécanismes de contrôle de la conformité et de dispense de conseils n'ont pas encore été désignés. Il semble par ailleurs que la Commission du Règlement, des mandats et des immunités de l'Assemblée nationale, responsable de la mise en œuvre du Code en vigueur, n'exerce pas encore ses fonctions en la matière.

⁵ En 2019, les déclarations d'intérêts et les déclarations de patrimoine ont été fusionnées en un seul formulaire électronique consolidé.

65. En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, le GRECO note l'extension de l'éventail des sanctions applicables aux juges en vertu de l'article 78 (2) de la loi sur les tribunaux. De même, GRECO réitère ses craintes relatives au fait que les intentions antérieures des autorités de retirer officiellement le ministre de la Justice de la composition du Conseil de la magistrature ne se sont toujours pas concrétisées.
66. En ce qui concerne les procureurs, le GRECO se félicite de l'adoption d'un nouveau Code de déontologie offrant un ensemble complet de règles d'intégrité. Les « responsables de l'intégrité » nouvellement nommés au sein du ministère public doivent rendre des avis consultatifs sur les dilemmes éthiques non couverts par le Code et tenir des registres de cadeaux. Les décisions du Conseil d'éthique — un organe de surveillance prévu par le Code — concernant les violations des règles déontologiques déclenchent désormais des procédures « disciplinaires » à l'encontre des procureurs concernés. Bien qu'il s'agisse là d'une évolution positive, les marques d'hospitalité ne font toujours pas l'objet d'une couverture et les règlements internes sur les cadeaux devraient être révisés afin de prévoir des seuils identiques pour les cadeaux protocolaires acceptables.
67. Enfin, les statistiques présentées semblent démontrer une mise en œuvre plus efficace du système de déclaration de patrimoine par les trois groupes professionnels. La CNPC procède à un plus grand nombre de contrôles administratifs, ce qui a permis d'identifier des infractions « procédurales » sous la forme d'un défaut de soumission de déclaration de patrimoine dans les délais. Pourtant, aucun examen approfondi des déclarations de patrimoine de tous les députés, juges et procureurs n'a été signalé et des informations relatives à la mise en œuvre du système de déclaration d'intérêts ont été mises à la disposition du GRECO uniquement à l'égard de certains députés.
68. La Macédoine du Nord a fait quelques progrès dans la mise en œuvre des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Le GRECO note que d'autres réformes sont en cours en vue de mettre en œuvre la recommandation en suspens. Il encourage le pays à poursuivre ses efforts en ce sens. Conformément au paragraphe 9 de l'article 31 révisé de son Règlement intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation de Macédoine du Nord de lui soumettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations i, ii, iii, iv, v, xii, xiv, xv, xvi et xviii) avant le 31 mars 2023.
69. Enfin, le GRECO invite les autorités de Macédoine du Nord à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.