



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 mars 2022

Publication : 28 octobre 2022

Public

GrecoRC4(2022)1

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ CROATIE

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

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités croates pour mettre en œuvre recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle (voir le paragraphe 2) sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le GRECO a adopté le [Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle](#) à sa 64^e réunion plénière (20 juin 2014) et l'a rendu public le 25 juin 2014, avec l'autorisation de la Croatie. Le [Rapport de conformité](#) a été adopté à la 73^e réunion plénière du GRECO (21 octobre 2016) et rendu public le 9 novembre 2016, avec l'autorisation de la Croatie. Le [Deuxième Rapport de conformité](#) a été adopté par le GRECO à sa 81^e réunion plénière (7 décembre 2018) et rendu public le 29 janvier 2019, avec l'autorisation de la Croatie. L'[Addendum au Deuxième Rapport de conformité](#) a été adopté par le GRECO à sa 85^e réunion plénière (25 septembre 2020) et rendu public le 21 octobre 2020, avec l'autorisation de la Croatie.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités croates ont présenté un Rapport de situation contenant des informations complémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les six recommandations en suspens qui, au moment de l'Addendum au Deuxième Rapport de conformité, avaient été jugées partiellement mises en œuvre ou non mises en œuvre. Le Rapport de situation reçu le 30 septembre 2021 et les informations communiquées ultérieurement ont servi de base à l'établissement du deuxième Addendum au Deuxième Rapport de conformité.
4. Le GRECO avait chargé Saint-Marin (pour les assemblées parlementaires) et la Lettonie (pour les institutions judiciaires) de désigner les rapporteurs de la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés M. Stefano PALMUCCI, au titre de Saint-Marin et Mme Anna ALOSINA, au titre de la Lettonie. Les rapporteurs ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de conformité.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé onze recommandations à la Croatie et que, dans l'Addendum au Deuxième Rapport de conformité, il avait conclu que les recommandations ii, v, vi et x avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante. La recommandation ix avait été traitée de manière satisfaisante ; les recommandations iv, vii, viii et xi avaient été partiellement mises en œuvre ; et les recommandations i et iii n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité des six recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des 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

ii) 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 que, dans l'Addendum au Deuxième Rapport de conformité, il avait jugé ces recommandations non mises en œuvre, aucune disposition n'ayant été prise pour l'adoption d'un code de conduite pour les parlementaires et la mise en place d'un dispositif de conseil, de supervision et d'application.
8. Les autorités croates indiquent que le processus de rédaction du projet est toujours en cours et qu'il sera soumis à la plénière du Parlement pour adoption dès qu'il sera prêt. Elles informent également de l'adoption de la nouvelle loi sur les conflits d'intérêts, entrée en vigueur le 25 décembre 2021. La loi inclut les parlementaires dans son champ d'application personnel et contient des dispositions conformes à la recommandation, notamment sur les déclarations *ad hoc*, l'exclusion, les cadeaux, les incompatibilités et les sanctions (le montant minimum de l'amende a été porté de 2 000 HRK (265 EUR) à 4 000 HRK (530 EUR) ; leur montant maximum est toujours de 40 000 HRK (5 300 EUR). La Commission pour la résolution des conflits d'intérêts fournit des conseils en matière d'obligations pour prévenir les conflits d'intérêts, conformément à la loi. En 2020, elle a ainsi rédigé 138 avis et déclarations motivés (dont 23 ont été posés par des parlementaires). Enfin, les autorités font état d'un projet portant sur la création d'une plateforme d'information en vue d'améliorer la coordination et la coopération des organes chargés de mettre en œuvre des activités de lutte contre la corruption et de mieux faire connaître ces activités auprès du public. Dans ce cadre, elles prévoient notamment d'élaborer un guide interactif sur certaines lois, dont la loi sur les conflits d'intérêts et la loi sur la protection des lanceurs d'alerte (Plan national de relance et de résilience, volet 2.6).
9. Le GRECO observe que la Croatie est l'un de ses très rares membres dont le Parlement n'est toujours pas doté d'un code de conduite (recommandation i). Cette situation est très insatisfaisante. S'agissant de la sensibilisation, de la formation et des conseils confidentiels (recommandation iii), les députés qui souhaitent obtenir des conseils devraient pouvoir se tourner vers la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts, comme toute autre personne entrant dans le champ d'application de la loi sur les conflits d'intérêts. La Commission est également chargée d'élaborer des orientations sur la prévention des conflits d'intérêts, ce que prévoyait déjà l'ancienne loi en vigueur au moment de la visite d'évaluation. Le GRECO avait demandé aux autorités d'élaborer des mécanismes internes spécifiques pour promouvoir l'intégrité en interne et mieux informer à ce sujet.
10. Le GRECO conclut que les recommandations i et iii restent non mises en œuvre.

Prévention de la corruption des juges et des procureurs

Recommandation iv.

11. *Le GRECO avait recommandé aux autorités croates de revoir les procédures de sélection, de nomination et de renouvellement du mandat du Président de la Cour suprême afin d'accroître leur transparence et de minimiser les risques d'influence politique induite.*
12. Le GRECO avait considéré, dans l'Addendum au Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Depuis les modifications apportées à la loi sur les tribunaux en 2018, le processus de sélection

du Président de la Cour suprême, dont le nombre de mandats est désormais limité à deux, est plus transparent. Cependant, le GRECO estimait que des mesures supplémentaires restaient nécessaires pour renforcer l'impartialité et la transparence du système en place et faire en sorte que la nomination du Président de la Cour suprême ne soit pas entachée par des considérations politiques indues ou par une présomption d'iniquité ou de partialité.

13. Les autorités croates réaffirment que le système de nomination du Président de la Cour suprême est assorti de garanties suffisantes pour satisfaire aux principes de transparence et d'objectivité. Le Conseil national de la magistrature joue un rôle important à cet égard. Il publie l'appel public à candidatures, recueille les CV et programmes de travail des candidats, les publie sur son site Web et soumet la liste des candidats – sans aucun ordre ou classement particulier – au Président. Celui-ci doit ensuite demander l'avis préalable, non contraignant, de la Session générale de la Cour suprême et de la Commission des affaires juridiques du Parlement (qui décident à la majorité de leurs membres ; l'avis de la Commission des affaires juridiques du Parlement est rendu public). Le Président de la Cour suprême est ensuite élu par le Parlement, sur proposition du Président croate. Le Parlement peut rejeter le candidat choisi par le Président. Les autorités soulignent que ce système, prévu par la Constitution et précisé par la loi sur les tribunaux (2018), favorise un système de freins et contrepoids entre les trois branches du pouvoir.
14. Les autorités ajoutent que, conformément à un arrêt dans lequel la Cour constitutionnelle a conclu à l'inconstitutionnalité de plusieurs dispositions de la loi sur les tribunaux, une nouvelle loi a été adoptée le 11 février 2022 et est entrée en vigueur le 1er mars 2022¹. Compte tenu des observations de la Cour et suite au blocage de la dernière élection du Président de la Cour suprême, le projet prévoit des dispositions visant à combler les lacunes de la loi précédente, notamment en fixant un calendrier et en chargeant le Conseil national de la magistrature d'examiner les candidatures (jusqu'à présent, il ne faisait que recevoir les candidatures et les transmettre au Président, car il n'avait pas le pouvoir d'examiner les documents communiqués par les candidats). La nouvelle loi sur les tribunaux établit que l'avis (non contraignant) des organes compétents doit être demandé pour tous les candidats qui ont répondu à l'appel annoncé par le Conseil national de la magistrature et pour lesquels le Conseil a déterminé qu'ils remplissaient les conditions requises. En outre, la loi prescrit que le Conseil judiciaire de l'État annule l'appel public si le Président croate ne propose aucun des candidats au poste de président de la Cour suprême dans les 15 jours suivant la réception du dernier avis des organes compétents, ou si le candidat proposé n'est pas élu. Dans ces cas, le Conseil recommence, au plus tard dans les huit jours, la procédure d'élection du Président de la Cour suprême en annonçant un nouvel appel public.
15. Le GRECO constate que les développements récents concernant la nomination du Président de la Cour Suprême ont mis en évidence les dysfonctionnements du système dans la pratique – et pas seulement en droit. Le choix du candidat du Président dans le cadre de processus de sélection distincts n'avait pas été confirmé par le Parlement, ce qui avait entraîné le blocage du processus de nomination. Cette situation confirme l'analyse faite par le GRECO au moment du Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle, à savoir que les pouvoirs exécutif et législatif avaient le dernier mot concernant la sélection et la nomination du Président de la Cour suprême.

¹ Comme convenu avec la Commission Européenne, le ministère de la Justice et de l'Administration publique a soumis la loi sur les tribunaux à la Commission de Venise pour avis concernant les dispositions relatives aux contrôles de sécurité des agents judiciaires. [L'avis sur l'introduction de la procédure de renouvellement des habilitations de sécurité par le biais d'amendements à la loi sur les tribunaux \(CDL-AD\(2022\)005-e\)](#) a été adopté lors de la 130e session plénière de la Commission de Venise les 18 et 19 mars 2022.

16. Le GRECO relève que la nouvelle loi sur les tribunaux comprend des dispositions afin de prévenir tout nouveau blocage du processus. Cependant, il ne semble pas que le projet actuel réponde pleinement aux préoccupations soulevées lors du Quatrième Cycle d'évaluation, concernant la sélection des candidats à la présidence de la Cour suprême. Il estime que le fait de confier au Conseil national de la magistrature un rôle plus déterminant dans la procédure de sélection aurait le mérite de limiter l'influence du politique sur le processus, ce qui n'était pas encore pleinement le cas. Le rôle du Conseil national de la magistrature a été revu dans la nouvelle loi, mais il est circonscrit à l'annonce de l'appel public, et à vérifier que les candidats ont fourni tous les documents demandés dans le délai fixé. Dans l'état actuel des choses, le Conseil national de la magistrature ne joue pas un rôle déterminant dans le processus de sélection ; il ne classe même pas les candidats sélectionnés. En outre, aucune obligation particulière n'est prévue concernant l'établissement d'une méthode prédéfinie ou de critères objectifs, et la motivation des décisions.

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

Recommandations vii. et xi.

18. *Le GRECO a recommandé que les autorités poursuivent leurs efforts visant à renforcer le contrôle des déclarations financières des juges (recommandation vii) et des procureurs (recommandation xi).*

19. Le GRECO a estimé que ces recommandations avaient été partiellement mises en œuvre dans l'Addendum au Deuxième Rapport de conformité, au motif que le système informatique permettant de réaliser automatiquement des vérifications croisées des déclarations financières des juges et des procureurs n'était toujours pas en service.

20. Les autorités croates font état de nouveaux progrès pour assurer l'interconnexion des bases de données des différentes autorités, ce qui permettrait de recouper efficacement les informations. Des accords bilatéraux et des arrangements opérationnels ont été conclus à cet effet et le Conseil judiciaire de l'État ainsi que le Conseil du procureur de l'État auront accès à plusieurs registres clés et pourront échanger des données avec eux (par exemple, véhicules, terrains et cadastres, commerces, dépôts, etc.) Un renforcement en équipements informatiques et en personnel a également été obtenu à des fins de vérifications croisées.

21. Le GRECO se félicite des progrès signalés pour renforcer le contrôle des déclarations financières des juges et des procureurs, comme recommandé

22. Le GRECO conclut que les recommandations vii et xi ont été mises en œuvre de manière satisfaisante.

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. Le GRECO a jugé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans l'Addendum au Deuxième Rapport de conformité. Il s'est félicité des mesures prises pour que le système judiciaire améliore sa communication avec le public, notamment grâce à une formation intensive sur la manière de communiquer avec la presse pour les juges et les procureurs, à l'amélioration des sites Internet des tribunaux et des informations qu'ils publient et à la création d'un portail commun sur le travail

judiciaire. Il a toutefois constaté que la stratégie de communication était en cours d'élaboration et en attente d'adoption.

25. Les autorités croates informent à présent que l'organisation de formations aux techniques de communication s'est poursuivie : 12 ateliers et séminaires en ligne suivis par 147 participants ont été organisés en 2020 ; en 2021, neuf ateliers et séminaires en ligne ont été suivis par 105 participants. Les activités de sensibilisation seront financées grâce notamment aux ressources de l'École de la magistrature et à une demande de financement de l'UE. Plusieurs initiatives ont en outre été prises pour renforcer la transparence et l'accessibilité du travail judiciaire : centralisation et simplification des sites Web des tribunaux avec la mise en place d'un portail unique, lignes directrices sur la publication en ligne, promotion des services en ligne au sein du système judiciaire (accès à la jurisprudence, aux registres du tribunal de commerce, des sociétés, des biens immobiliers et du cadastre, aux extraits de casiers judiciaires, etc.).
26. Par ailleurs, d'autres activités visant à accroître l'efficacité et la transparence du système judiciaire (notamment un outil d'anonymisation des décisions de justice avant leur publication) sont en cours de réalisation dans le cadre du Plan national de relance et de résilience. Un projet financé par les États-Unis, le « Croatian Courts of Excellence Programme (CCEP) », prévoit également l'apport de conseils pour développer des outils de communication (mentorat et formation des présidents des tribunaux sur les relations avec les médias, afin qu'ils utilisent les réseaux sociaux/médias et d'autres outils pour renforcer la transparence et la communication avec le public) et l'élaboration d'une stratégie de relations publiques pour le système judiciaire ; ce projet devrait être achevé courant 2022-2023. Enfin, un Plan national pour le développement du système judiciaire (2021-2027) est en cours d'élaboration. Il prévoit plusieurs mesures visant à améliorer la communication du système judiciaire avec le public, grâce notamment au renforcement des capacités des porte-parole des tribunaux et des services des procureurs, en tant que conseillers en communication, pour qu'ils expliquent de manière proactive les actes et décisions des tribunaux, en particulier dans les affaires présentant un intérêt pour le public, ainsi qu'à une plus grande transparence des décisions des tribunaux et de leur analyse ultérieure.
27. Le GRECO prend note des informations communiquées et des efforts déployés pour améliorer la transparence et l'accessibilité du travail judiciaire, ainsi que pour former les juges et les procureurs sur la manière de communiquer avec la presse et, plus généralement, avec le grand public. Il s'agit là d'évolutions notables pour lesquelles les autorités doivent être félicitées. Cela étant, s'agissant en particulier de la recommandation viii sur l'élaboration d'une stratégie de communication, les autorités ont fait état, tout au long du processus de conformité, de plans et initiatives qui tous étaient en cours, mais dont aucun ne s'est concrétisé à ce jour. La conclusion qui s'impose est que le pouvoir judiciaire ne dispose toujours pas d'une stratégie de communication.
28. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

29. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Croatie a mis en œuvre de manière satisfaisante sept des onze recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle. Sur les recommandations restantes, deux ont été partiellement mises en œuvre et deux n'ont pas été mises en œuvre.**

30. Plus précisément, les recommandations ii, v, vi, vii, x et xi ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ; la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante ; les recommandations iv et viii ont été partiellement mises en œuvre ; et les recommandations i et iii n'ont pas été mises en œuvre.
31. En ce qui concerne les parlementaires, le GRECO est très préoccupé par le fait que le Parlement n'a toujours pas adopté de code de conduite ni mis en place un mécanisme interne de promotion et de sensibilisation aux questions d'intégrité. La Croatie reste l'un des rares pays membres du GRECO dont le Parlement n'est toujours pas doté d'un code de conduite, ce qui est très regrettable. La seule recommandation pleinement mise en œuvre dans ce domaine depuis l'adoption du Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle en 2014 est le rôle central et dynamique conféré à la Commission de prévention des conflits d'intérêts pour favoriser l'intégrité des agents publics, y compris les parlementaires.
32. En ce qui concerne les juges et les procureurs, un paquet législatif a été adopté en juillet 2018 pour, entre autres, renforcer la transparence des systèmes de sélection du Président de la Cour suprême et du Procureur général, et des mesures ciblées ont été élaborées pour conseiller les juges et les procureurs en matière d'éthique. Toutefois, des mesures supplémentaires sont nécessaires pour dépolitiser et rendre le processus de sélection et de nomination du Président de la Cour suprême plus transparent et impartial. Les récentes controverses à ce sujet ont mis en évidence les dysfonctionnements du système dans la pratique – et pas seulement en droit. La nouvelle loi sur les tribunaux ne répond pas entièrement aux préoccupations soulevées par le GRECO à cet égard. Le GRECO attire également l'attention sur le récent avis de la Commission de Venise sur la procédure de renouvellement des habilitations de sécurité des juges (CDL-AD(2022)005-e) et sur les recommandations importantes qu'il contient. Des actions positives ont été prises pour renforcer les déclarations financières des juges et des procureurs, notamment en garantissant les ressources techniques et administratives nécessaires au recoupement des informations. Un certain nombre de mesures ont été prises ces dernières années pour améliorer la transparence et l'accessibilité du travail judiciaire, et de nouvelles activités supplémentaires sont en cours d'élaboration ; toutes ces évolutions positives constituent de bonnes pratiques. Cependant, il n'existe toujours pas de stratégie de communication pour le pouvoir judiciaire, comme recommandé.
33. L'adoption de ce deuxième Addendum au Deuxième Rapport de conformité met fin à la procédure de conformité du Quatrième Cycle concernant la Croatie. Les autorités croates pourraient toutefois vouloir informer le GRECO d'autres faits nouveaux concernant la mise en œuvre des recommandations en suspens.
34. 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.