

**Adoption** : 6 décembre 2019  
**Publication** : 24 mars 2020

**Public**  
GrecoEval5Rep(2019)1

# CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

## RAPPORT D'ÉVALUATION

# CROATIE



Adopté par le GRECO  
lors de sa 84<sup>e</sup> Réunion Plénière (Strasbourg, 2-6 décembre 2019)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## TABLE DES MATIÈRES

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. RÉSUMÉ .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>III. CONTEXTE .....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) .....</b> | <b>9</b>  |
| SYSTÈME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF .....  | 9         |
| <i>Le Président</i> .....  | 9         |
| <i>Le Gouvernement</i> .....   | 10        |
| <i>Personnes nommées par le gouvernement à des fonctions de l'exécutif</i> .....                                 | 11        |
| <i>Statut et rémunération des personnes exerçant des fonctions exécutives supérieures</i> .....                  | 14        |
| POLITIQUE ANTICORRUPTION ET INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL .....                               | 15        |
| <i>Politique de lutte contre la corruption et d'intégrité</i> .....  | 15        |
| <i>Cadre juridique</i> .....   | 16        |
| <i>Principes éthiques et règles de conduite</i> .....  | 16        |
| <i>Cadre institutionnel</i> .....  | 17        |
| <i>Sensibilisation</i> .....   | 18        |
| TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DU GOUVERNEMENT CENTRAL RELEVANT DE L'EXÉCUTIF .....                      | 19        |
| <i>Accès à l'information</i> .....   | 19        |
| <i>Transparence du processus législatif</i> .....  | 21        |
| <i>Tiers et lobbyistes</i> .....   | 21        |
| <i>Mécanismes de contrôle</i> .....  | 22        |
| CONFLITS D'INTÉRÊTS .....  | 23        |
| INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....  | 24        |
| <i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers</i> .....                                      | 24        |
| <i>Contrats avec les autorités de l'État</i> .....   | 25        |
| <i>Cadeaux</i> .....   | 26        |
| <i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....   | 26        |
| <i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....  | 26        |
| <i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....   | 26        |
| DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....  | 27        |
| <i>Obligations en matière de déclaration</i> .....   | 27        |
| <i>Mécanismes de contrôle</i> .....  | 28        |
| MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION ET DE RÉPRESSION .....  | 30        |
| <i>Mécanismes d'exécution non pénale</i> .....   | 30        |
| <i>Procédures pénales et immunités</i> .....   | 32        |
| <i>Statistiques</i> .....  | 33        |
| <b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS .....</b>   | <b>35</b> |
| ORGANISATION ET RESPONSABILITÉ DES SERVICES RÉPRESSIFS/SERVICES DE POLICE .....                                  | 35        |
| <i>Organisation et reddition de comptes de certains organes répressifs</i> .....                                 | 35        |
| <i>Accès à l'information</i> .....   | 35        |
| <i>Confiance du public dans les services répressifs</i> .....  | 35        |
| <i>Syndicats et organisations professionnelles</i> .....   | 36        |
| POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ .....  | 36        |
| <i>Stratégie de lutte contre la corruption et mise en œuvre</i> .....  | 36        |
| <i>Mesures de gestion des risques applicables aux secteurs propices à la corruption</i> .....                    | 36        |
| <i>Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins</i> .....              | 38        |
| <i>Principes éthiques et règles de conduite</i> .....  | 38        |
| <i>Conseil, formation et sensibilisation</i> .....   | 40        |
| RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE TRAVAIL .....   | 41        |
| <i>Procédure de nomination</i> .....   | 41        |
| <i>Évaluation des performances, promotion et mutation</i> .....  | 42        |
| <i>Rotation</i> .....  | 44        |
| <i>Salaires et avantages</i> .....   | 45        |

|   |           |
|---|-----------|
| CONFLITS D'INTÉRÊTS .....   | 45        |
| INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....  | 46        |
| <i>Incompatibilités, activités extérieures et restrictions après la cessation des fonctions</i> ..... | 46        |
| <i>Cadeaux</i> .....  | 47        |
| <i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....  | 48        |
| <i>Contacts avec des tiers, informations confidentielles</i> .....                                    | 48        |
| DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....                                   | 48        |
| <i>Obligations en matière de déclaration</i> .....  | 48        |
| SURVEILLANCE ET MESURES D'APPLICATION .....   | 49        |
| <i>Surveillance et contrôle internes</i> .....  | 49        |
| <i>Surveillance et contrôle externes</i> .....  | 50        |
| <i>Système de plaintes</i> .....  | 50        |
| OBLIGATIONS DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE .....                                  | 52        |
| <i>Obligation de signalement</i> .....  | 52        |
| <i>Protection des lanceurs d'alerte</i> .....   | 52        |
| PROCÉDURE RÉPRESSIVE ET SANCTIONS.....  | 53        |
| <i>Procédures disciplinaires et autres procédures administratives</i> .....                           | 53        |
| <i>Procédures pénales et immunités</i> .....  | 54        |
| <i>Statistiques</i> .....   | 55        |
| <b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI .....</b>   | <b>57</b> |

## I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place en Croatie pour prévenir la corruption parmi les personnes chargées de hautes fonctions exécutives, notamment les membres du gouvernement, les secrétaires d'État et les ministres adjoints, et la police croate. Il vise à soutenir les efforts nationaux visant à renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique.
2. Dans l'ensemble, la Croatie dispose d'un arsenal juridique et politique bien développé pour promouvoir l'intégrité et prévenir la corruption dans le secteur public. En 2015, elle a adopté une Stratégie anti-corruption 2015-2020, dont l'un des thèmes stratégiques est "l'intégrité du système politique et de l'administration", accompagnée de plans d'action plus détaillés sur deux ans. En outre, la loi sur la prévention des conflits d'intérêts contient des règles détaillées sur les conflits d'intérêts, les incompatibilités, les cadeaux et les déclarations financières. Parmi les autres textes législatifs importants figurent la loi sur le droit d'accès à l'information et la loi récemment adoptée sur les lanceurs d'alerte. Il existe toutefois un certain nombre de domaines dans lesquels la prévention de la corruption doit être renforcée, tant dans la législation (notamment la loi sur la prévention des conflits d'intérêts) que dans la pratique.
3. Tout d'abord, l'évolution des dernières années a montré qu'il est nécessaire de veiller à ce que certaines normes d'intégrité (y compris en matière de conflits d'intérêts et d'utilisation d'informations confidentielles) s'appliquent aux personnes exerçant un rôle consultatif auprès du gouvernement. Le cadre législatif actuel doit être complété par un code de conduite pour les personnes occupant de hautes fonctions exécutives (complété par des conseils pratiques). En outre, l'obligation pour les personnes occupant de hautes fonctions exécutives de divulguer (de manière ad hoc) les situations de conflits d'intérêts, ainsi que des règles sur la manière de traiter avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer le processus décisionnel du gouvernement devraient être adoptées. En outre, l'immunité accordée aux membres du gouvernement est trop étendue et doit être limitée, et les personnes occupant des hautes fonctions exécutives devraient soumettre leur déclaration financière plus régulièrement que tous les quatre ans.
4. La loi sur la prévention des conflits d'intérêts confère un rôle central à la Commission pour la prévention des conflits, organe indépendant chargé de surveiller l'application de la loi. Le rapport juge nécessaire d'améliorer les possibilités pour la Commission d'obtenir les informations dont elle a besoin pour vérifier les déclarations financières.
5. En ce qui concerne la police, une stratégie d'intégrité et de lutte contre la corruption devrait être adoptée pour l'ensemble des forces de police (et pas seulement pour la police des frontières), sur la base d'une évaluation globale des risques de corruption dans les activités de la police. S'il est positif qu'il existe déjà un code d'éthique pour les policiers, il devrait couvrir plus en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes et être complété par un manuel explicatif pour devenir un outil véritablement pratique et un point de référence pour les formations de police (qui doivent être revues).

6. De plus, les processus actuels de nomination et de promotion des policiers et leur emploi après leur départ du service doivent faire l'objet d'une attention accrue. Enfin, il est recommandé d'exiger que le personnel policier soit tenu de signaler les cas de mauvaise conduite liés à l'intégrité qu'il rencontre dans le service.

## II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

7. La Croatie a rejoint le GRECO en 2000 et a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des premier (mai 2002), deuxième (décembre 2005), troisième (décembre 2009) et quatrième (octobre 2013) cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation, ainsi que les rapports de conformité ultérieurs correspondants, peuvent être consultés sur le site Web du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Ce cinquième cycle d'évaluation a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.

8. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités croates pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il présente un tableau critique de la situation, lequel repose sur l'examen des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus. Il identifie les lacunes éventuelles et formule des recommandations en vue d'améliorations. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées à la Croatie par l'intermédiaire du chef de sa délégation au GRECO, à charge pour les autorités locales de déterminer les institutions et/ou organes nationaux qui seront chargés de prendre les mesures requises. La Croatie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport.

9. Pour préparer ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue en Croatie du 8 au 12 avril 2019. Les réponses de la Croatie au Questionnaire d'évaluation, ainsi que d'autres informations reçues par le GRECO, notamment de la société civile, ont également été prises en considération. L'EEG était composée de : M. Flemming DENKER, ancien adjoint du procureur chargé de la grande criminalité économique et internationale (Danemark), Mme Marina MICUNOVIC, cheffe de service, direction des relations et des normes internationales, Agence pour la prévention de la corruption (Monténégro), Mme Panagiota VATIKALOU, présidente du Tribunal de première instance d'Athènes (Grèce) et M. Alvis VILKS, Chef du Service de l'assurance qualité de la société d'État par actions « Latvijas Gaisa satiksme », ancien directeur adjoint, Bureau de la prévention et de la répression de la corruption (KNAB) (Lettonie). L'EEG a également bénéficié de l'aide de Mme Tania VAN DIJK du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG s'est entretenue avec le Secrétaire d'État du ministère de la Justice (également en tant que représentant du Comité de prévention de la corruption), des parlementaires et des représentants du Bureau du Président, du Bureau du Premier ministre, du ministère de l'Administration publique, du ministère des Finances, du ministère de l'Intérieur, de la Cour des comptes, de la Commission nationale pour le contrôle des procédures des marchés publics, du Commissaire à l'information et de l'USKOK<sup>2</sup>. L'EEG s'est également entretenue avec la médiatrice, ainsi qu'avec le président et des membres de la Commission de prévention des conflits d'intérêts. Elle a en outre rencontré des représentants d'organisations non gouvernementales, des milieux universitaires, des syndicats de police et des médias.

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le questionnaire d'évaluation disponible sur le site Web du GRECO.

<sup>2</sup> L'USKOK, l'Office de répression de la corruption et de la criminalité organisée, est l'organe de poursuite spécialisé de la Croatie.

### III. CONTEXTE

11. La Croatie est membre du GRECO depuis 2000. Elle a déjà fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur divers thèmes en rapport avec la prévention et la lutte contre la corruption<sup>3</sup>. Dans l'ensemble, la Croatie a obtenu de bons résultats en matière de conformité, avec 75 % des recommandations du GRECO mises en œuvre pour le premier cycle et 100 % des recommandations pleinement mises en œuvre pour les deuxième et troisième cycles d'évaluation. Cela dit, le bilan du quatrième cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs est moins bon, avec seulement 45 % des recommandations pleinement mises en œuvre, 27 % des recommandations partiellement mises en œuvre et 27 % des recommandations non mises en œuvre à ce jour. Cependant, la procédure de conformité relative à ce cycle est encore en cours.

12. La corruption est largement perçue comme un problème majeur en Croatie. Le pays a obtenu un score de 48 (sur 100, étant entendu que 0 équivaut à un État très corrompu et 100 à un État exemplaire) dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International et se classe ainsi au 60<sup>e</sup> rang sur 180<sup>4</sup>. Selon l'Eurobaromètre 2017, 94 % des personnes interrogées estiment que la corruption est répandue en Croatie (moyenne de l'UE : 68 %) et elles sont 18 % de plus à affirmer que la corruption a progressé ces dernières années (58 % ; moyenne de l'UE : 43 %). La Croatie obtient l'un des scores les plus élevés (81 %) de l'UE (52 %) en ce qui concerne les personnes interrogées qui estiment que des relations politiques sont nécessaires pour réussir en affaires. La confiance à l'égard des politiciens est particulièrement faible : 61 % des personnes interrogées déclarent que la corruption est très répandue parmi eux (moyenne de l'UE : 56 %)<sup>5</sup>.

13. Au fil des ans, le service spécialisé du parquet, l'Office de répression de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK) et son homologue créé plus récemment au sein de la police (PN-USKOK) ont acquis une solide expérience en matière d'enquêtes et de poursuites dans les infractions de corruption de haut niveau ; plusieurs personnes ayant occupé des postes de direction ont été mises en examen, notamment dans des affaires engagées de longue date impliquant un ancien Premier ministre. En matière de prévention, la Commission de prévention des conflits d'intérêts a joué un rôle proactif dans l'application de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts concernant, en particulier, les personnes occupant ou ayant occupé de hautes fonctions de l'exécutif. L'une des affaires, liée à la quasi-faillite du premier conglomérat de l'agroalimentaire dans la région, est devenue le centre de l'attention des médias et reste une ombre au tableau jusqu'à aujourd'hui<sup>6</sup>. À cet égard, l'EEG souligne qu'il

---

<sup>3</sup> Premier cycle d'évaluation : indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition/étendue et portée des immunités ; Deuxième cycle d'évaluation : identification, saisie et confiscation des produits de la corruption/administration publique et corruption/utilisation de personnes morales pour dissimuler les faits de corruption/législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption/liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent ; Troisième cycle d'évaluation : Incriminations prévues par la Convention pénale sur la corruption/transparence du financement des partis politiques ; Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs.

<sup>4</sup> Transparency International, *Indice de perception de la corruption (2018)*.

<sup>5</sup> Commission européenne, *Eurobaromètre spécial 470 - Corruption (2017)*.

<sup>6</sup> En mars 2017, face aux difficultés financières devenues intenable d'Agrokor, l'une des plus grandes entreprises de la région, le gouvernement croate a adopté la *loi sur l'administration en situation d'urgence des entreprises d'importance systémique pour la République de Croatie*. La faillite d'Agrokor, qui aurait pu déstabiliser l'économie croate, a pu être évitée grâce à l'activation de la loi par la direction d'Agrokor. Dans un arrêt de mai 2018, la Cour constitutionnelle a estimé que la loi susmentionnée était conforme à la Constitution croate. Sans la remettre en

est important que les responsables publics, quelle que soit leur fonction, coopèrent pleinement avec des institutions indépendantes telles que la Commission de prévention des conflits d'intérêts, afin qu'elles puissent remplir correctement et efficacement leur mandat, conformément à la loi.

14. La police croate jouit d'un niveau de confiance légèrement supérieur à celui des politiques, mais 55 % des personnes interrogées dans le cadre des dernières enquêtes pensent encore que la corruption y est répandue, soit un taux nettement plus élevé que la moyenne européenne (31 %)<sup>7</sup>. En plus des services répressifs plutôt développés et spécialisés pour enquêter sur la corruption, il faudrait faire davantage pour prévenir les risques de corruption au sein même de la police, grâce à des mesures stratégiques pour minimiser les conflits d'intérêts et gérer ces situations dans la pratique, comme il ressort du présent rapport.

---

cause sur le fond, le processus d'adoption de la loi a soulevé quelques questions : des informations ont notamment révélé qu'un groupe non officiel de consultants a participé à son élaboration et que certains membres du groupe ont par la suite été nommés consultants auprès de l'administration d'urgence de l'entreprise. À la suite de ces rapports, un membre du gouvernement a démissionné en mai 2018 et des procédures ont été engagées devant la Commission dans cette affaire qui a, par la suite, également fait l'objet de procédures devant les tribunaux administratifs.

<sup>7</sup> Voir *supra*, note 5.

#### IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

##### Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

###### *Le Président*

15. La Croatie est une république parlementaire dotée d'un système multipartite. Le chef de l'État est le Président, qui est élu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour un mandat de cinq ans (renouvelable une seule fois)<sup>8</sup>. Les fonctions présidentielles sont incompatibles avec toute autre fonction publique ou professionnelle et le chef de l'État doit résilier son adhésion à un parti politique une fois élu (art. 96, Constitution).

16. Conformément à la Constitution (art. 94), le Président représente la Croatie dans le pays et à l'étranger ; il veille au fonctionnement régulier et équilibré et à la stabilité du gouvernement et est responsable de la défense, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale. Il doit confier la formation du gouvernement à une personne (Premier ministre désigné) qui, en se fondant sur la répartition des sièges au Parlement et les consultations antérieures, jouit de la confiance de la majorité des députés (*Sabor*)<sup>9</sup>.

17. Le Président est le commandant en chef des forces armées (art. 100, Constitution), mais dans la pratique, la plupart des prérogatives et des décisions du commandement sont exercées par le ministre de la Défense ou coordonnées avec lui. Le Président et le gouvernement doivent également coopérer pour « formuler et appliquer en commun la politique étrangère » et « diriger en commun le travail des services de sécurité » (art. 99 et 103, Constitution)<sup>10</sup>. Le Président peut également proposer au gouvernement de tenir une session pour examiner certaines questions et assister aux sessions du gouvernement (art. 102, Constitution). Le Président exerce divers pouvoirs sur proposition du gouvernement ; ils doivent être contresignés par le Premier ministre ou approuvés par le Parlement (notamment l'établissement de missions diplomatiques, la nomination des ambassadeurs et de différents autres responsables publics<sup>11</sup>, la déclaration de l'état de guerre, l'adoption des décrets ayant force de loi en temps de guerre, la dissolution du Parlement, etc.)

18. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont couverts par le cinquième cycle d'évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement, sur une base régulière, au renforcement

---

<sup>8</sup> Au moment de la rédaction du présent rapport, la Croatie était présidée par Mme Kolinda Grabar-Kitarović, élue en février 2015 pour un premier mandat.

<sup>9</sup> Le Parlement monocaméral (*Sabor*), le corps législatif de la Croatie, compte 151 membres élus pour un mandat de quatre ans. Les sièges sont attribués en fonction des circonscriptions électorales ; 140 membres sont élus dans des circonscriptions électorales plurinominales, huit représentent les minorités et trois la diaspora croate. Pour plus d'informations sur le *Sabor*, se reporter au *Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle pour la Croatie* du GRECO (juin 2014).

<sup>10</sup> Il incombe aussi au Président de convoquer les élections législatives et les référendums, de convoquer la première session du Parlement, d'accorder les grâces présidentielles (sur proposition du ministre compétent) et de décerner les décorations et prix, conformément à la loi.

<sup>11</sup> Par exemple, le Président et le Premier ministre cosignent les décisions relatives à la nomination du directeur et du directeur adjoint de l'agence du renseignement et de la sécurité et de l'agence militaire du renseignement et de la sécurité (sur avis de la commission compétente du Parlement croate), ainsi que du chef du bureau du Conseil national de sécurité et des chefs de mission diplomatique (sur proposition du gouvernement et sur avis de la commission compétente du Parlement croate).

et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou bien conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces dernières peuvent englober l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de textes législatifs, l'adoption et la mise en œuvre de règlements administratifs et de décrets, ainsi que des décisions relatives aux dépenses du gouvernement ou à la nomination de personnes à de hautes fonctions au sein de l'exécutif.

19. Il semble ressortir des entretiens sur place que le fait que le Président ne participe pas régulièrement à l'élaboration et/ou à l'exécution des fonctions gouvernementales fait consensus. S'il peut proposer la tenue d'une session au gouvernement et y participer, l'EEG a été informée que, depuis 2000, aucune session gouvernementale ne s'était tenue sur proposition du Président et que, pendant cette même période, le Président n'avait participé qu'à neuf sessions gouvernementales<sup>12</sup>. En outre, même dans les cas où la Constitution confère clairement un rôle au Président, soit celui-ci doit l'exercer en commun avec le gouvernement (notamment pour ce qui concerne la politique étrangère et les travaux des services de sécurité), soit ce rôle est de nature purement formelle (par exemple, pour choisir le Premier ministre désigné ou nommer les ambassadeurs). S'il ne fait aucun doute que le Président croate jouit d'un pouvoir informel considérable, l'EEG ne l'assimile pas à une participation régulière à l'élaboration et/ou à l'exécution des fonctions gouvernementales. Compte tenu de ce qui précède, elle ne saurait affirmer que le chef de l'État croate appartient à la catégorie des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (ci-après « PHFE ») au sens défini plus haut. Néanmoins, l'EEG se félicite que le Président soit explicitement inclus dans le champ d'application de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts (voir par. 37 et *infra*). Les recommandations formulées dans le présent rapport concernant cette loi auront donc des répercussions sur les fonctions du Président également, le cas échéant.

### *Le Gouvernement*

20. En Croatie, le pouvoir exécutif est exercé essentiellement par le gouvernement<sup>13</sup>, dont l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels sont régis par la loi sur le gouvernement. Le gouvernement est composé du Premier ministre, qui le dirige<sup>14</sup>, d'un ou de plusieurs Vices Premiers ministres et de ministres. La personne à qui le Président a confié le mandat de former le gouvernement propose les autres membres du gouvernement. Dans les 30 jours suivant l'acceptation du mandat, le Premier ministre désigné présente son gouvernement et ses politiques au Parlement et sollicite un vote de confiance (à la majorité des députés). Sur la base du vote de confiance, le Président adopte une décision sur la nomination du Premier ministre portant la contre-signature du Président du Parlement, après quoi le Premier ministre prend une décision sur la nomination des membres du gouvernement, qui doit être contresignée par le Président du Parlement (art. 4, loi sur le gouvernement).

---

<sup>12</sup> Il s'agissait de sessions pour célébrer la fête nationale croate et de sessions sur les négociations avec l'Union européenne et leurs répercussions sur le développement économique de la Croatie.

<sup>13</sup> En vertu de l'article 113 de la Constitution, le Gouvernement croate soumet des projets de loi et d'autres textes législatifs au Parlement ; propose le budget central et les comptes annuels ; exécute les lois et les autres décisions du Parlement ; adopte des décrets d'application des lois ; dirige la politique étrangère et intérieure ; dirige et contrôle le fonctionnement de la fonction publique ; soutient le développement économique du pays ; dirige l'action et le développement des services publics ; exécute d'autres fonctions définies par la Constitution et la loi.

<sup>14</sup> Le titre officiel du Premier ministre est « Président du Gouvernement de la République de Croatie », mais aux fins du présent rapport, le terme « Premier ministre » sera utilisé.

21. L'EEG a été informée que les services de sécurité s'appuient sur la loi sur les contrôles de sécurité pour vérifier les antécédents des candidats aux fonctions ministérielles avant de les habilitier à accéder aux informations classifiées. Les informations recueillies sont communiquées au Premier ministre, qui décide ensuite de conserver la candidature au poste de ministre concerné. En 2016, le niveau de vigilance de ces contrôles a posé question au lendemain de la démission du ministre des Anciens combattants, six jours seulement après avoir été nommé, à la suite d'informations relayées dans les médias selon lesquelles il s'était enregistré à une adresse qui n'existait pas dans une région à faible fiscalité<sup>15</sup>.

22. Les décisions du gouvernement sont collégiales, puisqu'elles doivent être votées par la majorité de ses membres. En cas de votes non concordants, la voix du Premier ministre est prépondérante. Le Premier ministre et les membres du gouvernement sont responsables collectivement des décisions prises par le gouvernement et personnellement responsables de leurs domaines respectifs devant le Parlement<sup>16</sup>. Si la majorité des membres du Parlement vote une motion de défiance contre le Premier ministre ou si le Premier ministre démissionne, le gouvernement doit démissionner en bloc. Si le Parlement adopte une motion de défiance contre un ministre, le Premier ministre peut le remplacer et demander un nouveau vote de confiance.

23. Le gouvernement est entré en fonction le 19 octobre 2016, mais a connu plusieurs remaniements depuis (la dernière fois le 22 juillet 2019).<sup>17</sup> Il est composé d'un Premier ministre, de quatre adjoints (qui sont aussi ministres) et de 16 autres ministres. Actuellement, sur 21 membres, quatre sont des femmes (19 %) et 17 des hommes (81 %). À cet égard, l'EEG attire l'attention des autorités croates sur la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision publique et politique, selon laquelle « la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 %.

#### *Personnes nommées par le gouvernement à des fonctions de l'exécutif*

24. Outre les membres du gouvernement, deux autres catégories de personnes nommées à des postes politiques devraient être considérées, de l'avis de l'EEG, comme des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (PHFE), car elles participent régulièrement à l'élaboration ou à l'exécution de fonctions gouvernementales : les secrétaires d'État<sup>18</sup> et les

---

<sup>15</sup> Le ministre a soutenu qu'il n'avait rien fait de mal, car il avait l'intention d'y construire une maison, mais il a démissionné afin de « ne pas être un problème pour le gouvernement ».

<sup>16</sup> Certaines décisions du gouvernement peuvent aussi faire l'objet d'un recours devant un tribunal administratif (art. 16, loi sur l'Administration de l'État). Dix recours ont été déposés au cours de la période 2014-2019.

<sup>17</sup> Le gouvernement a d'abord été constitué à la suite d'un accord de coalition conclu entre l'Union démocratique croate (HDZ) et Le Pont des listes indépendantes (MOST) et institué par le Parlement croate le 19 octobre 2016 (avec 91 voix sur 151). En avril 2017, cependant, les désaccords entre le HDZ et MOST à propos de la crise d'Agrokor (pour le contexte, voir *supra*, note 6) et du rôle du ministre des Finances ont signé la fin de la coalition. Le HDZ a formé une coalition avec le Parti populaire croate — démocrates libéraux (HNS), qui a obtenu deux portefeuilles ministériels, approuvée par le Parlement le 9 juin 2017 (avec 78 voix sur 151).

<sup>18</sup> Un secrétaire d'État est nommé par le gouvernement, sur proposition du Premier ministre, et est responsable devant le ministre et le gouvernement (art. 40, loi sur le système d'administration publique). Un ministre peut avoir un ou plusieurs secrétaires d'État ; s'il en a plusieurs, le ministre désigne celui qui sera son suppléant en son absence.

ministres adjoints<sup>19</sup>. Conformément à la loi sur les droits et obligations des responsables publics d'Etat, ces deux catégories de responsables politiques sont des responsables publics d'Etat qui relèvent du champ d'application de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts et, du fait qu'elles ont accès à des informations confidentielles, elles sont soumises aux mêmes habilitations que les membres du gouvernement. En juillet 2019, des modifications apportées à la loi sur le système de l'administration publique visant à dépolitiser et à professionnaliser le système sont entrées en vigueur. Une fois les directeurs nommés dans les différents ministères à la suite de ces amendements, la fonction de -ministre adjoint n'existera plus dans le système de l'administration publique croate.

25. La loi sur le système de l'administration publique reconnaît aussi deux autres catégories de responsables publics : les secrétaires d'État des services centraux de l'État<sup>20</sup> (art. 45), qui représentent et dirigent des institutions telles que les Services d'inspection de l'État, les services centraux des marchés publics, pour les Croates de l'étranger ou le sport, et les directeurs généraux des administrations publiques<sup>21</sup> (art. 51), qui représentent et dirigent des institutions telles que le Bureau national de la propriété intellectuelle et le Bureau national des statistiques. La loi sur le gouvernement y ajoute le secrétaire général du gouvernement (art. 20), qui coordonne l'administration du gouvernement et assiste le Premier ministre dans la préparation des sessions et d'autres tâches gouvernementales, et le chef de cabinet du Premier ministre (art. 18), qui gère et coordonne les tâches du cabinet du Premier ministre avec les autres services gouvernementaux. L'EEG ne considère pas ces responsables publics comme des PHFE aux fins du présent rapport (ils ne participent pas régulièrement au développement ou à l'exécution de fonctions gouvernementales, mais exécutent les décisions et politiques du gouvernement dans un domaine très précis). Néanmoins, celle-ci se félicite que ces catégories de postes soient explicitement visées par la loi sur la prévention des conflits d'intérêts.

26. La loi sur le système de l'administration publique mentionne également divers fonctionnaires occupant des postes de direction, dont le secrétaire général d'un ministère (art. 42), le secrétaire général adjoint et le secrétaire général d'un bureau central de l'État (art. 46 et 47) et le directeur adjoint d'une administration publique d'État (art. 52). La loi sur le gouvernement inclut également le chef de cabinet d'un vice-premier ministre (art. 22). Aux fins du présent rapport, l'EEG ne considère pas ces catégories de postes comme des PHFE. Même si ces postes sont susceptibles de changer à l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement ou d'un nouveau ministre, comme c'est souvent le cas, il s'agit clairement de postes de la fonction publique, soumis aux exigences d'intégrité et autres de la loi sur la fonction publique, qui sont pourvus à la suite d'un concours. On ne peut pas dire que les personnes occupant ces postes participent activement et régulièrement au développement et/ou à l'exécution des fonctions gouvernementales.

27. En vertu de l'article 23 de la loi sur le gouvernement, le Premier ministre peut en outre nommer des conseillers, des conseillers spéciaux ou des conseils (membres du conseil) pour

---

<sup>19</sup> Un ministre adjoint est nommé par le gouvernement, sur proposition du ministre ; il doit rendre compte devant son ministre et le gouvernement (art. 41, loi sur l'administration publique). Un ou plusieurs ministres adjoints peuvent être nommés dans un ministère.

<sup>20</sup> Les secrétaires d'État des services centraux de l'État sont nommés par le gouvernement, sur proposition du Premier ministre ; ils doivent rendre compte devant le Premier ministre et le gouvernement.

<sup>21</sup> Les directeurs généraux des organismes de l'administration publique sont nommés et révoqués par le gouvernement, sur proposition du Premier ministre et après avis du ministre de tutelle concerné. Ils doivent rendre compte devant le gouvernement ou, plus exactement, devant leur ministre de tutelle.

la durée de son mandat ou pour une durée déterminée, en fonction de la nature de la tâche à exécuter. Les conseillers sont recrutés sur concours et ils sont fonctionnaires (et à ce titre, ils sont soumis aux dispositions de la loi sur la fonction publique et du Code d'éthique de la fonction publique). En revanche, le statut juridique des conseillers spéciaux est moins clair : ils peuvent être pistonnés, n'entrent pas dans le champ d'application de la loi sur la fonction publique et ne sont pas non plus soumis à d'autres lois applicables aux responsables publics, comme la loi sur la prévention des conflits d'intérêts. Le cabinet du Premier ministre, le cabinet du Président et les ministres peuvent nommer des conseillers spéciaux à leur discrétion, sans aucun contrôle d'intégrité. En ce qui concerne les conseils et leurs membres, L'EEG a été informée que, même si l'article 23 de la loi sur le gouvernement prévoit cette possibilité, aucun conseil n'a encore été établi au niveau du gouvernement.

28. Au cours de la visite sur place, divers interlocuteurs ont souligné que le poste de conseiller spécial n'est pas très recherché. Si les conseillers spéciaux sont généralement recrutés pour une mission spécifique limitée dans le temps (par exemple, pour fournir une expertise spécifique ou pour diriger un projet financé par l'UE), comme les consultants (mais beaucoup moins payés). En mars 2018, le gouvernement comptait 29 conseillers spéciaux, dont certains n'étaient pas rémunérés et d'autres touchaient entre 2 000 et 10 000 HRK (270 à 1 350 EUR) pour une mission spécifique ou une période donnée, et avaient parfois un autre emploi, plus régulier<sup>22</sup>. Pour toutes ces raisons — la faible rémunération de ces postes et leur manque de popularité —, l'idée de réglementer leur statut et leurs obligations juridiques devrait s'imposer. Toutefois, de l'avis de l'EEG, certaines questions sont clairement en jeu en Croatie, où certaines tâches sont réalisées pour le gouvernement hors de tout cadre réglementaire<sup>23</sup>.

29. L'EEG comprend qu'une certaine souplesse devrait être maintenue concernant les conditions de recrutement et de travail des conseillers spéciaux et consultants du gouvernement, compte tenu aussi de la grande diversité des tâches que ces catégories de personnes exécutent et qui parfois sont de nature purement administrative ou se limitent à la gestion de projet. Toutefois, cette souplesse devrait être contrebalancée par un minimum de transparence, un contrôle formel au moment de leur recrutement, comme c'est apparemment le cas pour les fonctionnaires, et l'application explicite de certaines normes de conduite éthique, en particulier pour prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation des informations confidentielles obtenues dans le cadre de leur travail pour le gouvernement. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande que le statut juridique, le recrutement et les obligations des conseillers spéciaux et des autres personnes travaillant à titre consultatif pour le gouvernement soient réglementés, en veillant à ce qu'ils fassent**

---

<sup>22</sup> Les informations sur les conseillers spéciaux (noms, fonctions et rémunérations possibles) ne sont pas systématiquement publiées sur les sites Web des ministères, mais peuvent être obtenues sur demande (en vertu de la loi sur le droit à l'information). L'information sur le nombre de conseillers spéciaux en poste en mars 2018 a été obtenue à la demande d'un député.

<sup>23</sup> Cela a par exemple été démontré par l'implication d'un groupe non officiel de consultants dans la rédaction de la *Lex Agrokor* (voir contexte). Même si les consultants n'avaient pas le statut de « conseillers spéciaux » et que les développements découlant de la *Lex Agrokor* étaient de nature exceptionnelle, l'affaire montre bien les conflits d'intérêts possibles lorsque des personnes travaillent à titre de consultants non rémunérés pour le gouvernement et soulève par exemple la question de savoir si tel ou tel conseil était influencé par la possibilité de décrocher ensuite des contrats rémunérateurs et/ou si les intéressés ont bénéficié de l'accès à certaines informations privilégiées. Il convient toutefois de noter, concernant les consultants susmentionnés, que l'USKOK n'a trouvé aucune preuve que les investisseurs potentiels avaient eu connaissance du projet de *Lex Agrokor* avant son adoption et a rejeté toutes les accusations à cet égard en juillet 2019.

**l'objet d'un contrôle d'intégrité au moment de leur sélection, que leurs noms, fonctions et rémunération éventuelle (pour les tâches effectuées pour le gouvernement) soient rendus publics et que les règlements appropriés sur les conflits d'intérêts et l'utilisation des informations confidentielles leur soient applicables.**

*Statut et rémunération des personnes exerçant des fonctions exécutives supérieures*

30. Comme indiqué plus haut, les ministres, les secrétaires d'État, les secrétaires d'État des services centraux de l'État et les directeurs généraux des organisations administratives d'État doivent être assimilés à des responsables publics d'État, conformément à la loi sur le système de l'administration publique.

31. Le barème de rémunération des postes susmentionnés s'établit comme suit<sup>24</sup> :

| Poste                 | Coefficient <sup>25</sup> | Salaire mensuel (en HRK) | Salaire mensuel (en EUR) |
|-----------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Premier ministre      | 7,86                      | 30 575 HRK               | 4 120 EUR                |
| Vice-Premier ministre | 7,14                      | 27 775 HRK               | 3 743 EUR                |
| Ministre              | 6,42                      | 24 974 HRK               | 3 365 EUR                |
| Secrétaire d'État     | 5,7                       | 22 173 HRK               | 2 988 EUR                |
| Ministre adjoint      | 5,27                      | 20 500 HRK               | 2 762 EUR                |

32. Comme pour tous les fonctionnaires d'Etat et les employés du service public, les salaires pour les postes mentionnés ci-dessus progressent de 0,5 % par an tant que les responsables publics restent en poste, jusqu'à concurrence de 20 %. L'information sur les rémunérations des responsables publics est publique.

33. Conformément à l'article 13 de la loi sur les obligations des responsables publics, ils sont autorisés à toucher des indemnités supplémentaires, sous forme d'indemnités de subsistance, de remboursement des frais de voyage et de repas<sup>26</sup>. Les responsables publics peuvent aussi être indemnisés pendant une période limitée (à hauteur de 50 % à 100 % du salaire perçu et pendant six mois par année, en fonction de la durée de l'emploi) après la cessation de leurs fonctions, jusqu'à ce qu'ils trouvent un nouvel emploi ou prennent leur retraite (50 % à 100 % du traitement d'un responsable public occupant ce poste pendant une période de six mois à un an, en fonction de la durée de son mandat)<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Barème établi sur la base des données de 2018.

<sup>25</sup> Le traitement de base est de 3890 HRK (environ 524 EUR) auquel un coefficient est appliqué en fonction du poste (conformément à la Décision sur le montant de la base de calcul des traitements des responsables publics, Journal officiel n° 151/2014).

<sup>26</sup> Ces indemnités sont régies par un règlement distinct, qui prévoit notamment que les responsables publics, responsables juniors et autres responsables publics dont les droits ne sont pas régis par une convention collective peuvent recevoir jusqu'à 1 000 HRK (environ 135 EUR) par mois au titre d'une « indemnité de vie familiale » et 150 HRK par jour (environ 18 EUR) et le remboursement des nuitées d'hôtel (sur présentation de factures) s'ils sont amenés à se déplacer.

<sup>27</sup> À compter du jour où ils cessent d'exercer leurs fonctions et jusqu'à ce qu'ils commencent à percevoir un salaire sur une autre base ou remplissent les conditions requises pour prendre leur retraite, les responsables publics en poste depuis plus d'un an touchent 100 % de leur salaire pendant six mois, puis 50 % de leur salaire pendant six mois. S'ils sont en poste depuis moins d'un an, mais plus de trois mois, ils touchent 100 % de leur salaire pendant trois mois, puis 50 % de leur salaire pendant trois mois.

## **Politique anticorruption et intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

### *Politique de lutte contre la corruption et d'intégrité*

34. Le 27 février 2015, le Parlement a adopté la Stratégie de lutte contre la corruption pour la période 2015-2020 (Journal officiel n° 26/2015). La stratégie comporte sept thèmes stratégiques horizontaux, dont « intégrité au sein du système politique et de l'administration », « prévention des conflits d'intérêts » et « droit d'accès à l'information », ainsi que sept domaines prioritaires (sectoriels) spécifiques (justice ; économie ; agriculture ; finances publiques ; santé ; science, éducation et sport ; infrastructures, environnement et transports) et propose diverses mesures pour gérer les risques identifiés.

35. Dans le cadre des thèmes stratégiques horizontaux susmentionnés, elle prévoit les mesures à prendre au cours de la période 2015-2020, à savoir :

- Renforcer l'intégrité et la responsabilité des titulaires de charges publiques dans toutes les branches du gouvernement (la nécessité de renforcer les normes éthiques des membres du gouvernement et du Président, mais pas uniquement, est soulignée) ;
- Réglementer le lobbying (ce qui n'a pas encore été fait jusqu'à présent - voir infra, par. 53) ;
- Renforcer les capacités administratives et techniques de la Commission de prévention des conflits d'intérêts, en continuant de développer des outils juridiques, techniques et informatiques et en mettant en place des programmes internationaux et bilatéraux de formation professionnelle ; l'EEG a été informée à cet égard qu'un nouveau système informatique est effectivement devenu opérationnel ;
- Élargir le groupe des responsables publics visés par la loi sur la prévention des conflits d'intérêts aux titulaires de charges publiques au sein des autorités publiques ou à ceux qui, en raison de l'étendue de leurs pouvoirs, sont exposés à un risque accru de corruption<sup>28</sup> ;
- Renforcer les mécanismes de vérification de la situation financière des responsables publics (dont il est prévu de tenir compte dans le cadre de l'élaboration du nouveau projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts en 2020) ;
- Sensibiliser aux conflits d'intérêts toutes les catégories de responsables publics, à tous les niveaux, visées par les dispositions de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts (dont il est aussi prévu de tenir compte dans le cadre de l'élaboration du nouveau projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts).

36. La Stratégie est mise en œuvre au moyen de plans d'action qui sont revus tous les deux ans. Le plus récent (2019-2020) vient d'être adopté et prévoit notamment l'élaboration d'un manuel en ligne sur la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts, les marchés publics, la transparence et l'accès à l'information, la responsabilité fiscale (etc.) à l'intention des responsables publics, ainsi que la formation des personnels des administrations publiques, l'évaluation des collectivités locales et régionales (au moyen d'un outil d'auto-évaluation), la mise en place d'un guichet unique pour les services administratifs et l'adoption d'un code de conduite des parlementaires (à la suite du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle du GRECO).

---

<sup>28</sup> L'EEG a toutefois été informée que la dernière modification de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts avait pour seul objectif de la rendre conforme à la nouvelle loi sur le système de l'administration publique (qui supprimera à terme la fonction de ministre adjoint).

## *Cadre juridique*

37. La loi sur la prévention des conflits d'intérêts (ci-après la « LCI »), qui dans sa version actuelle a été adoptée en 2011 et modifiée en 2012, 2015 et 2019, est un élément clé du cadre juridique relatif à l'intégrité des PHFE. La LCI s'applique à une large catégorie de responsables publics, qui comprend non seulement les PHFE cités aux paragraphes 20 et 24, mais aussi le Président, les députés, les juges à la Cour constitutionnelle, le Directeur général de la police, les maires, etc.<sup>29</sup>. La loi vise officiellement « à prévenir les conflits d'intérêts dans l'exercice d'une charge publique, à empêcher que des questions privées n'influencent la prise de décision dans l'exercice d'une charge publique, à renforcer l'intégrité, l'objectivité, l'impartialité et la transparence dans l'exercice de cette charge et à renforcer la confiance des citoyens dans les organes investis de l'autorité publique » (art. 1).

38. En vertu de la LCI, les responsables publics visés par la loi doivent « agir d'une manière honorable, honnête, consciencieuse, responsable et impartiale » ; il leur est interdit d'utiliser « une charge publique pour leur profit personnel ou celui d'une personne qui leur est liée », de recevoir ou de solliciter des « avantages pour exercer une charge publique », d'exercer « une influence pour obtenir un emploi ou un contrat dans le cadre d'un marché public » ou d'utiliser « une fonction officielle de quelque manière que ce soit pour influencer des décisions des autorités législatives, exécutives ou judiciaires, en vue d'en tirer un profit personnel ». La LCI fait également obligation aux responsables publics concernés de soumettre des déclarations financières et contient d'autres dispositions sur l'acceptation de cadeaux, les incompatibilités et des informations confidentielles.

39. Au cours de la visite sur place, l'EEG a été informée de projets visant à modifier la LCI. Il n'a pas reçu copie des projets d'amendements, mais il semblerait que les propositions auraient affaibli la loi, notamment les restrictions imposées après la cessation de l'emploi, ce qui aurait constitué une évolution préoccupante<sup>30</sup>. Ces amendements ont depuis été abandonnés et seule une petite modification technique a été apportée pour aligner la LCI sur la nouvelle loi sur le système de l'administration publique (qui abolit le poste de ministre adjoint). Une toute nouvelle loi devrait être élaborée et faire l'objet d'une consultation électronique en 2020. L'EEG espère que les recommandations contenues dans le présent rapport seront prises en compte dans le cadre de ce processus et que les éléments essentiels de la loi ne seront pas dilués.

## *Principes éthiques et règles de conduite*

40. Il y a bien un code éthique pour les fonctionnaires (en plus des obligations d'intégrité contenues dans la loi sur les fonctionnaires, qui seront examinées plus en détail dans la deuxième partie du présent rapport sur l'application de la loi), mais pas pour les PHFE. En mai

---

<sup>29</sup> Aux termes de l'article 3 de la loi, les « responsables publics » aux fins de la loi comprennent le Président de la République, le Premier ministre et les autres membres du gouvernement, les vice-ministres, les chefs des bureaux centraux, le Directeur général/Chef de la police, le Secrétaire général et le Secrétaire général adjoint du gouvernement, le chef et chef adjoint du cabinet du Premier ministre, les ministres adjoints, le porte-parole du gouvernement, les chefs des organisations administratives de l'État, les agents publics du cabinet du Président ainsi que les agents publics en exercice nommés par le gouvernement ou le Président (à l'exception de ceux nommés dans les forces armées). Plusieurs dispositions de la loi (notamment les articles 8 à 10 sur les déclarations financières, le titre III sur le contrôle des déclarations, les articles 42 à 46 sur les sanctions) s'appliquent également aux hauts fonctionnaires nommés par le gouvernement.

<sup>30</sup> Voir également le Deuxième Rapport de conformité sur la Croatie du Quatrième Cycle d'Évaluation, par. 42.

2017, le ministère de l'Administration publique a publié des orientations relatives à la gestion des conflits d'intérêts des employés du secteur public, qui s'accompagnent d'un manuel sur la gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public. L'EEG n'a pas reçu de copie de ce manuel, mais a été informée qu'il exige, entre autres, que les employés du secteur public se comportent en toute circonstance d'une manière intègre et qu'il s'appliquerait également aux PHFE (même si la référence aux « employés » suggère le contraire). Le plan d'action 2019-2020 de la stratégie anticorruption prévoit en outre l'élaboration, au second semestre de 2020, d'un manuel en ligne sur la lutte contre la corruption à l'intention des responsables publics ; il traite de la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts, de la transparence et de l'accès à l'information, des marchés publics et de la responsabilité fiscale.

41. Même s'il existe des normes d'intégrité contraignantes pour les PHFE (et en partie exécutoires – pour les aspects liés, voir par. 92 et suivants), le fait qu'il n'y a pas de code distinct pour le niveau central est, de l'avis de l'EEG, une occasion ratée. Elle considère qu'un code de conduite s'appliquant spécifiquement aux PHFE et couvrant tous les aspects pertinents (conflits d'intérêts, incompatibilités, cadeaux, contacts avec des tiers, restrictions après la cessation des fonctions, déclarations financières, informations confidentielles, etc.), accompagné d'orientations précises contenant des exemples concrets en lien direct avec le fonctionnement du gouvernement, serait très utile. Un tel document viserait un double objectif : il donnerait aux PHFE une vue d'ensemble claire des normes d'intégrité existantes (assortie de conseils appropriés) tout en précisant aux yeux du public ce qu'il est en droit d'attendre des PHFE. En cas de violation, il importe aussi de demander des comptes aux PHFE pour garantir l'efficacité de ces normes et, conformément à la pratique courante du GRECO, un tel code devrait être associé à une certaine forme d'application. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande (i) qu'un code de conduite pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, complété par des orientations claires sur les conflits d'intérêts et d'autres aspects liés à l'intégrité (cadeaux, activités extérieures, contacts avec des tiers, restrictions à la cessation des fonctions, déclarations financières, traitement des informations confidentielles, etc.) soit adopté et (ii) que ce code soit associé à un mécanisme de contrôle et d'application.**

#### *Cadre institutionnel*

42. Il n'existe pas en Croatie d'entité spécialement chargée de promouvoir l'intégrité et de prévenir la corruption, mais un réseau d'autorités contribue à l'élaboration des politiques et à la prévention de la corruption dans toutes les branches du pouvoir. Le secteur anticorruption du ministère de la Justice coordonne l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de l'application des documents stratégiques nationaux en matière de prévention de la corruption. De plus, le Comité de prévention de la corruption, un organe consultatif auprès du gouvernement composé de représentants d'institutions publiques et d'organisations de la société civile pertinentes, participe au suivi de la mise en œuvre des instruments nationaux de lutte contre la corruption ; il est complété au niveau parlementaire par le Conseil national pour le suivi de la mise en œuvre de la stratégie anticorruption.

43. Par ailleurs, un réseau d'institutions spécialisées contribue à la prévention de la corruption ; il comprend notamment la Commission de prévention des conflits d'intérêts (voir *infra*, par.83 et suivants), qui s'intéresse principalement aux PHFE, tandis que les « conseillers déontologiques » s'occupent surtout des fonctionnaires, comme on le verra dans la partie consacrée à l'application des lois, le Commissaire à l'information, qui protège, contrôle et

encourage le droit à l'information garanti par la Constitution et à son utilisation (voir *infra*, par. 47-51).

### *Sensibilisation*

44. La Commission de prévention des conflits d'intérêts est chargée d'élaborer des lignes orientations et des consignes pour les responsables publics visés par la LCI et d'organiser des formations sur la prévention des conflits d'intérêts et les obligations des responsables publics visés par la LCI (art. 30, LCI). Ces orientations et consignes sont publiées sur le site Web de la Commission et envoyées par courrier électronique aux responsables publics concernés. La Commission peut également donner son avis aux responsables publics qui se demandent si leur comportement « est conforme aux principes de la fonction publique » (art. 6, LCI).

45. Sur place, l'EEG a appris qu'au lendemain des élections, la Commission avait adressé une lettre de félicitations au nouveau gouvernement, accompagnée d'une brochure d'information sur les obligations incombant aux membres du gouvernement en vertu de la loi. La Commission a également invité à deux reprises le gouvernement à participer à une table ronde sur les aspects liés à la LCI, mais n'a reçu aucune réponse. De l'avis de l'EEG, davantage pourrait être fait pour sensibiliser d'une manière proactive les PHFE aux normes d'intégrité. A minima, les PHFE devraient être automatiquement informées sur les normes d'intégrité qui les concernent et sur la conduite qu'on attend d'elles en termes de conflits d'intérêts, de déclarations du patrimoine, de contacts avec des tiers, de cadeaux, etc., dès leur prise de fonctions, ainsi que sur le rôle qu'elles peuvent jouer pour assurer l'intégrité dans leurs propres ministères. L'adoption d'un code de conduite des PHFE, comme recommandé plus haut, faciliterait les choses, mais son contenu restera lettre morte s'il n'est pas transmis et inculqué aux acteurs par des moyens adéquats.

46. S'agissant des parlementaires, des juges et des procureurs, le GRECO a déjà noté dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle pour la Croatie (par. 73) que la fourniture de conseils spécialisés (y compris de nature confidentielle) pourrait également contribuer à prévenir les conflits d'intérêts et à résoudre les dilemmes en matière d'intégrité<sup>31</sup>. Cela vaut aussi pour les PHFE. Bien que les PHFE puissent déjà contacter une personne de leur ministère, à titre officieux, pour obtenir des conseils, ce n'est pas forcément adapté aux situations délicates, lesquelles demanderaient que la confidentialité soit inscrite dans une procédure de conseil, et peut entraîner des pratiques dissonantes. La Commission de prévention des conflits d'intérêts peut aussi être invitée (et elle l'est par certains PHFE) à donner son avis à un responsable public qui a des doutes sur la manière de procéder (notamment sur la conformité de sa « conduite avec les principes de la fonction publique », conformément à l'article 6 de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts)<sup>32</sup>. Toutefois, la nécessité d'obtenir des conseils confidentiels peut se rapporter à une autre question d'intégrité qu'un conflit d'intérêts et mettre la Commission dans une position difficile, en ce qu'elle pourrait porter sur une question qui, normalement, nécessiterait son intervention en tant qu'organe d'application. En conséquence, l'EEG jugerait utile de désigner au niveau gouvernemental, le cas échéant, une personne qui serait chargée de conseiller, à titre confidentiel, le Premier ministre, les ministres, les secrétaires d'État et les ministres adjoints sur les questions d'intégrité. Compte

---

<sup>31</sup> Voir le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle pour la Croatie du GRECO (juin 2014).

<sup>32</sup> Plusieurs PHFE (vice-premier ministre, secrétaires d'État et ministres adjoints) ont effectivement saisi la Commission de prévention des conflits d'intérêts pour avis, consultable sur le site Web de la Commission ([www.sukobinteresa.hr/hr/misljenja](http://www.sukobinteresa.hr/hr/misljenja)).

tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande que (i) des réunions d'information systématiques sur les questions d'intégrité soient organisées à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions exécutives dès leur prise de fonction et à intervalles réguliers par la suite et que (ii) des conseils puissent leur être donnés, à titre confidentiel, sur les questions d'intégrité.** La mise en place d'un mécanisme de conseil confidentiel devrait être étroitement coordonnée avec la Commission de prévention des conflits d'intérêts.

## **Transparence et contrôle des activités du gouvernement central relevant de l'exécutif**

### *Accès à l'information*

47. L'accès aux informations détenues par les pouvoirs publics est garanti par la Constitution, qui précise aussi que les restrictions à ce droit doivent être proportionnelles à la nature des besoins justifiant une telle restriction (art. 38, Constitution). Ce droit constitutionnel est mis en œuvre par la loi sur le droit d'accès à l'information, qui prévoit notamment que toutes les informations détenues par les pouvoirs publics doivent être accessibles aux citoyens, que les demandes doivent être satisfaites dans un délai de 15 jours et qu'elles ne peuvent être refusées que dans certains cas précis<sup>33</sup>. Les pouvoirs publics ont également l'obligation de publier l'ordre du jour, la date et l'heure des sessions ou réunions des organes officiels, les méthodes de travail des pouvoirs publics et les possibilités d'avoir un aperçu direct de leurs travaux (art. 12, loi sur le droit d'accès à l'information). La Croatie est membre du Partenariat pour un gouvernement transparent depuis 2011, mais elle n'a pas signé ni ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205), bien que les autorités considèrent que la loi sur le droit d'accès à l'information est conforme à ladite convention. L'EEG encourage les autorités à y remédier.

48. Le droit d'accès à l'information est contrôlé par un Commissaire à l'information (élu par le Parlement pour un mandat de cinq ans, à la suite d'un appel public à candidatures), un organe indépendant qui rend des comptes au Parlement de l'application de la loi sur le droit d'accès à l'information et agit également en deuxième instance en cas de plaintes, après avoir fait appel devant le chef de l'autorité publique concernée du refus de la demande d'information. Le Commissaire organise régulièrement des programmes d'éducation (une quarantaine chaque année, en ligne et hors ligne) et des campagnes de promotion sur l'accès à l'information, et prépare des publications (manuels, guides, brochures, etc.) pour promouvoir le droit d'accès à l'information.

49. L'EEG a conclu que la loi sur le droit d'accès à l'information constituait un cadre juridique solide qui permet aux citoyens d'obtenir des informations. Parmi les points forts de la loi, elle a souligné l'accent mis sur la publication proactive de l'information (même si la réalité n'est pas toujours à la hauteur de l'objectif), la nomination de responsables de l'information au sein des pouvoirs publics, les délais stricts fixés pour répondre aux demandes d'information et le critère de proportionnalité et d'intérêt public consacré par la loi. L'EEG note l'évaluation du Commissaire à l'information dans le rapport annuel qu'il a soumis au Parlement en 2018, dans lequel il indique que les obligations légales ont incité les autorités publiques à traiter les informations qu'ils détiennent de manière plus responsable, notamment en appliquant les

---

<sup>33</sup> L'article 15 de la loi sur le droit d'accès à l'information traite de questions telles que les secrets d'État, militaires, professionnels ou commerciaux, les réglementations relatives à la protection des données à caractère personnel, les entraves aux procédures pénales, judiciaires ou administratives, etc.

critères de proportionnalité et d'intérêt public et en publiant de manière proactive certaines informations<sup>34</sup>.

50. L'EEG se félicite également de la détermination de la Croatie à améliorer encore la situation dans ce domaine, comme il ressort de la stratégie anticorruption pour la période 2015-2020, qui fait de l'accès à l'information l'un des piliers stratégiques horizontaux et pour laquelle les plans d'action successifs présentent un certain nombre de mesures visant à pallier les principales faiblesses<sup>35</sup> (les effectifs du bureau du commissaire à l'information ont été renforcés puisqu'il compte désormais, en plus du commissaire, 14 salariés, contre 5 en 2013), ainsi que le troisième plan d'action de mise en œuvre de l'initiative de Partenariat pour un gouvernement transparent 2018-2020 (adoptée en 2018) adopté récemment<sup>36</sup>.

51. Malgré l'impression globalement positive confortée par la loi en vigueur et le travail du Commissaire à l'information, et malgré le nombre relativement élevé de demandes d'information satisfaites dans les délais légaux, l'application de la loi continue de soulever certains problèmes<sup>37</sup>. Conformément aux articles 61 et 62 de la loi sur le droit d'accès à l'information, le Commissaire peut, en cas de non-respect de ses instructions, « déposer une mise en examen » auprès du tribunal correctionnel compétent, après avoir informé la « personne responsable » de l'autorité publique concernée qu'une telle mise en examen allait être déposée contre elle. Le contrevenant doit signer la notification en personne, afin de confirmer qu'il l'a bien reçue (lui remettre la notification de l'amende ne suffit pas), ce qui nuit considérablement à l'efficacité de la procédure. La procédure devant le tribunal correctionnel peut durer de trois à quatre ans, après quoi l'information recherchée risque d'être obsolète. Il conviendrait par conséquent, par exemple, d'examiner la possibilité de conférer au Commissaire à l'information le pouvoir d'exécuter ses décisions, plutôt que de le rendre tributaire d'autres autorités pour leur exécution. En résumé, de l'avis de l'EEG, davantage peut être fait pour simplifier et accélérer la procédure afin que l'accès des citoyens à l'information soit plus efficace. À cet égard, elle se félicite que des modifications aux dispositions régissant l'application des décisions du Commissaire à l'information soient prévues en 2020 (conformément au projet de programme des activités législatives du gouvernement). Par conséquent, le **GRECO recommande que des mesures soient prises pour**

---

<sup>34</sup> Voir le Rapport annuel 2018 du Commissaire à l'information : <https://www.pristupinfo.hr/hrvatski-sabor-prihvatio-izvjesce-o-provedbi-zppi-za-2018-godinu/>

<sup>35</sup> Les points faibles identifiés sont les capacités insuffisantes du Commissaire, le manque de respect des dispositions légales, la régulation inadéquate de certains types d'accès et de la protection de l'information (dont les secrets commerciaux et l'accès des médias à l'information), le manque de capacité institutionnelle des pouvoirs publics, le manque de connaissance des citoyens quant à leur droit d'accès à l'information, l'absence du recours à la loi de la part des journalistes et le manque de publication systématique et proactive des informations par les pouvoirs publics.

<sup>36</sup> Voir : <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Croatia>, qui note en particulier que « malgré la quantité accrue d'informations publiquement accessibles sur les sites Web des organes publics et la mise à disposition des informations sur demande, les citoyens et les autres utilisateurs ne peuvent pas encore compter sur un accès facile et rapide à toutes les informations. C'est ce qui ressort clairement du nombre de plaintes dues au silence administratif ou aux erreurs d'interprétation des dispositions de la loi sur le droit d'accès à l'information dans les démarches auprès des autorités publiques. (...) Il faut continuer à encourager et à surveiller la publication proactive des informations par les pouvoirs publics ainsi que leur gestion compétente, dans le respect des obligations légales en matière de délais ».

<sup>37</sup> L'EEG a été informée qu'en 2018, 94,58 % des 18 092 demandes ont été satisfaites dans les délais légaux. Les autorités ont déclaré 780 demandes d'accès à l'information (4,4 %) irrecevables et en ont rejeté 420 (2,37 %). En tant qu'organe de deuxième instance, le Commissaire à l'information a reçu 1 010 plaintes. Ce nombre, bien qu'inférieur à celui de 2017, est considérablement plus élevé qu'en 2012-2016, période pendant laquelle le Commissaire à l'information a reçu en moyenne 640 plaintes par an.

**renforcer l'application des décisions adoptées par le Commissaire à l'information, conformément à la loi sur le droit d'accès à l'information.**

#### *Transparence du processus législatif*

52. La loi sur le droit d'accès à l'information (complétée par le Code de bonnes pratiques en matière de consultation publique pour l'élaboration des réglementations légales<sup>38</sup>) stipule que les organes législatifs ont l'obligation d'organiser une procédure de consultation en ligne pour toute proposition de loi, de règlement ou de document stratégique (stratégies, plans et programmes) qui concerne les intérêts des citoyens et personnes morales. La procédure se fait via un portail central (« e-consultation ») et dure 30 jours ; à l'issue de cette période, un rapport contenant les propositions et objections reçues ainsi que les raisons pour lesquelles certaines ont été rejetées doit être publié. Conformément au Règlement du Gouvernement (art. 30), le rapport doit être joint à la proposition législative. Il est également possible de mener la consultation en organisant des tables rondes, des groupes de discussion, des manifestations publiques ou en utilisant d'autres moyens appropriés.

#### *Tiers et lobbyistes*

53. Aucune règle ne régit les contacts des PHFE avec les lobbyistes et les autres tiers qui veulent influencer le processus décisionnel du gouvernement. Il n'y a pas non plus d'obligations de déclaration ou de divulgation applicables aux personnes cherchant à peser sur l'action et les politiques du gouvernement. Or la stratégie anticorruption et le plan d'action tel que préparé pour 2019 et 2020 reconnaissent la nécessité d'améliorer la transparence des activités de lobbying. À ce jour toutefois, aucune initiative législative ou autre dans ce domaine n'a vu le jour. Au cours de sa visite, l'EEG a entendu à plusieurs reprises que la nécessité de traiter la question du lobbying était réelle, compte tenu du manque évident de transparence qui entourait les intérêts et les personnes qui influençaient les politiques et décisions du gouvernement. Le milieu du lobbying professionnel est relativement restreint en Croatie. Les contacts directs entre les représentants des entreprises et les membres du gouvernement étant monnaie courante, toute réglementation applicable au lobbying devrait explicitement inclure les autres tiers qui veulent influencer la prise de décision au niveau du gouvernement, par exemple en enregistrant « qui a rencontré qui à propos de quoi », en créant plus de transparence concernant les intérêts que les personnes représentent lorsqu'elles intègrent les groupes de travail gouvernementaux ou d'autres mesures pour contribuer à cet objectif. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande que (i) des règles régissant la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif entrent en contact avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer les travaux législatifs et autres activités du gouvernement soient mises en place ; et (ii) des informations suffisantes sur l'objet de ces contacts, y compris l'identité des personnes avec lesquelles ou pour le compte desquelles des réunions ont été tenues ainsi que le ou les sujets spécifiquement abordés au cours des discussions, soient communiquées.**

---

<sup>38</sup> Code de bonnes pratiques en matière de consultation publique pour l'élaboration des réglementations : [http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/code %20of %20practice %20on %20consultation-croatia.pdf](http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/code%20of%20practice%20on%20consultation-croatia.pdf)

## *Mécanismes de contrôle*

54. La fonction de contrôle du Parlement comprend la création de commissions d'enquête sur des questions d'intérêt public (article 92 de la Constitution, précisé dans la loi sur les commissions d'enquête, Journal officiel n° 24/1996), les questions écrites et orales aux ministres individuellement et au gouvernement dans son ensemble (art. 86, Constitution), les interpellations et les votes de confiance<sup>39</sup>.

55. Le ministère des Finances est chargé du contrôle financier et budgétaire. Un service d'inspection spécialisé effectue les contrôles à partir des demandes émanant d'entités administratives de l'État et de personnes physiques et morales qui soupçonnent des irrégularités (ou des fraudes) dans la gestion des ressources budgétaires<sup>40</sup>. Les contrôles ne se font pas selon un plan de travail, mais selon certains critères fixant les priorités (les demandes émanant du bureau du procureur général, de l'USKOK et du PN-USKOK sont prioritaires)<sup>41</sup>.

56. La Cour des comptes est l'organe suprême de surveillance des comptes de l'État, du budget national et des dépenses publiques en Croatie. Conformément à la Constitution, elle exerce son activité librement et en toute indépendance et est dirigée par le contrôleur général, qui rend compte au Parlement. Dans le cadre de son activité, conformément à son programme annuel et plan de travail et en réponse aux demandes justifiées du Parlement, la Cour des comptes a accès à toutes les informations relatives aux transactions financières du gouvernement. Le cadre de son programme annuel et de son plan de travail est régi par la loi sur la Cour des comptes et dépend de l'évaluation des risques, du poids financier des organismes à contrôler, des résultats des contrôles antérieurs, des informations sur les opérations des organismes à contrôler qui ont été recueillies et d'autres critères fixés dans les actes internes de la Cour des comptes.

57. La passation des marchés publics est contrôlée par la Commission nationale de contrôle des procédures de passation des marchés publics, qui statue sur la légalité des procédures, documents, omissions et décisions adoptés dans le cadre des procédures. Conformément à la loi sur la Commission nationale de contrôle des procédures de passation des marchés publics, elle peut aussi lancer une procédure de mise en examen pour manquement. Elle reçoit environ 1 300 plaintes par an, dont 52 % — un pourcentage ahurissant — conduiraient à l'annulation du contrat. La Cour des comptes s'appuie sur les décisions de la Commission (qui sont toutes publiques) pour évaluer les risques et orienter ses contrôles.

---

<sup>39</sup> Ces deux dernières années, le Parlement a créé deux commissions d'enquête, à savoir : la commission d'enquête chargée d'établir la responsabilité des résultats de la gestion et de l'affectation des ressources financières et autres de l'Institut d'immunologie (créée début 2017, elle a publié un rapport début 2018) ; et la commission d'enquête pour établir les circonstances de la création du groupe Agrokor, sa position actuelle sur le marché et ses problèmes commerciaux, créée en octobre 2017. Cette dernière commission a mis fin à ses travaux lorsqu'il a été décidé d'ouvrir une enquête pénale à l'encontre de l'ancien PDG et d'autres membres de la direction d'Agrokor (la loi sur la commission d'enquête prévoyant qu'une commission d'enquête doit cesser immédiatement ses activités si des poursuites judiciaires sont engagées sur toute question pour laquelle la commission a été créée).

<sup>40</sup> Toute personne physique ou morale peut signaler des irrégularités dans la gestion des ressources budgétaires via une adresse électronique dédiée (neprovilnosti@mfin.hr).

<sup>41</sup> En 2018, le Secteur du contrôle financier et budgétaire du ministère des Finances a lancé 211 procédures de, dont 15 ont abouti à un soupçon raisonnable d'infraction et ont été transmises au Bureau du Procureur général. Dans 87 autres procédures, des agissements contraires aux dispositions légales ont été identifiés, pour lesquels des amendes peuvent être infligées à une personne morale (67 568 à 270 270 EUR) ou à son responsable (6 758 à 13 514 EUR).

58. L'EEG est repartie en ayant une impression positive à propos du contrôle financier et budgétaire exercé par le ministère des Finances (et du fait qu'il peut agir sur la base des informations fournies par toute personne physique ou morale). Elle a également favorablement apprécié le travail effectué par la Cour des comptes et la Commission nationale de contrôle des procédures de passation des marchés publics (et d'autres aspects positifs du système en place, tels qu'un registre des contrats et la possibilité de soumettre des plaintes électroniques à la Commission, ainsi que le niveau avancé des marchés publics électroniques en Croatie).

59. Enfin, la médiatrice promeut et protège les droits de l'Homme, les libertés et l'État de droit, soit d'office, soit sur la base de plaintes déposées par des citoyens pour pratiques illégales et irrégularités dans l'action des autorités publiques. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la protection des rapporteurs d'irrégularités (loi sur les lanceurs d'alerte) le 1er juillet 2019, la médiatrice a été désignée comme point de contact externe pour les lanceurs d'alerte (voir les paragraphes 162-163 dans la deuxième partie du présent rapport).

### **Conflits d'intérêts**

60. La prévention des conflits d'intérêts des PHFE est réglementée principalement par la loi sur la prévention des conflits d'intérêts (LCI). Adoptée en 2011 et modifiée à plusieurs reprises depuis, elle a déjà fait l'objet de commentaires détaillés dans le Quatrième Rapport d'Évaluation du GRECO sur la Croatie<sup>42</sup>.

61. La LCI interdit aux responsables publics de placer leur intérêt personnel au-dessus de l'intérêt public dans l'exercice de leurs activités (art. 2) et dispose qu'il y a conflit d'intérêts dès lors que les intérêts privés du responsable public sont contraires à l'intérêt public, en particulier lorsque l'intérêt en question affecte ou peut affecter son impartialité dans l'exercice de ses fonctions ou lorsqu'il existe une opinion fondée que tel est le cas. Les intérêts privés recouvrent ses intérêts personnels, ainsi que ceux des « personnes liées ».<sup>43</sup>

62. La loi contient une interdiction générale d'utiliser une fonction publique pour en tirer un profit personnel, qu'il s'agisse de du responsable public en question ou d'une « personne liée » à celui-ci (art. 4), et exige des responsables publics qu'ils règlent leurs affaires privées de manière à éviter tout conflit d'intérêts prévisible (art. 6, paragraphe 4). En cas de conflit d'intérêts, le responsable public doit le régler d'une manière qui protège l'intérêt public et, en cas de doute, de tout faire pour séparer ses intérêts privés des intérêts publics (art. 6, par. 4).

63. La loi contient en outre une liste d'interdits, notamment l'acceptation ou la sollicitation d'avantages dans l'exercice d'une fonction publique, l'utilisation d'informations confidentielles à des fins personnelles et l'utilisation de la fonction pour influencer des décisions en vue d'en retirer un profit personnel<sup>44</sup>. La loi prévoit également des dispositions

---

<sup>42</sup> Voir *supra*, note 31.

<sup>43</sup> Cela couvre les membres de sa famille (conjoint, parents, grands-parents et enfants, frères et sœurs et parents ou enfants adoptifs, ainsi que d'autres personnes qui, pour d'autres motifs et dans d'autres circonstances, peuvent être considérées comme ayant des liens avec le fonctionnaire.

<sup>44</sup> Les interdictions prévues dans la LCI sont les suivantes : recevoir ou solliciter des avantages ou une promesse d'avantages pour exercer une charge publique ; solliciter ou recevoir un droit s'il porte préjudice au principe de l'égalité devant la loi ; utiliser à des fins abusives les droits spéciaux découlant de l'exercice d'une charge publique ou nécessaires à l'exercice de cette charge ; recevoir une rémunération supplémentaire pour des tâches découlant de l'exercice d'une charge publique ; solliciter, accepter ou recevoir un bien ou un service en échange

sur les dons (art. 11 et 19 ; voir *infra*, par. 72), les incompatibilités (art. 13 à 14 et art. 16 ; voir *infra*, par. 67 à 69) et les restrictions après la cessation de fonctions (art. 20, voir *infra*, par. 75-78) et oblige les responsables publics à déclarer également leur patrimoine (ainsi que leur revenu et certains intérêts financiers) à la Commission de prévention des conflits d'intérêts (art. 8, voir *infra*, par. 83 à 88).

64. En cas de doute sur la conformité de certains comportements avec les principes de la fonction publique (et donc sur la nécessité de prévenir et/ou de résoudre les conflits entre ses intérêts privés et l'intérêt public), le responsable public concerné peut s'adresser à la Commission de prévention des conflits d'intérêts, pour avis (la commission a 15 jours pour rendre son avis ; art. 6).

65. Bien que la LCI définisse la notion de conflit d'intérêts, l'EEG n'a pas immédiatement compris comment une personne visée par la loi peut régler un éventuel conflit d'intérêts s'il n'entre pas dans l'une des catégories déjà réglementées d'une autre manière par la même loi (par exemple les incompatibilités) et quelles sont les conséquences si elle ne le fait pas. De l'avis de l'EEG, il existe un besoin crucial de conseils pratiques à cet égard, assortis d'exemples concrets de situations pouvant se présenter lorsqu'une personne travaille au sein ou pour le compte du gouvernement. Il faudrait en tenir compte de façon explicite dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation ii (paragraphe 41 ci-dessus). Les dispositions actuelles doivent également être complétées pour que les PHFE soient tenues de signaler les situations de conflits d'intérêts au fur et à mesure qu'elles se présentent (sur une base *ad hoc*) à titre de garantie supplémentaire indispensable. En conséquence, le **GRECO recommande d'introduire l'obligation, pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, de signaler sur une base *ad hoc* les situations de conflits entre leurs intérêts privés et leurs fonctions officielles lorsqu'elles se présentent.**

66. Sur place, l'EEG a été informée que la Haute cour administrative avait avalisé la pratique de la Commission de prévention des conflits d'intérêts consistant à établir l'existence d'un conflit d'intérêts sur la base de l'article 2 de la loi. L'EEG s'en félicite, mais note également qu'entre-temps (en juillet 2019), la Cour constitutionnelle a ordonné le renvoi d'une affaire devant le tribunal administratif afin de fournir une interprétation plus approfondie des articles 2 et 5 de la LCI (sur les principes généraux d'intégrité), demandant si la Commission devrait établir un lien avec une disposition plus précise de la LCI. Comme souligné au paragraphe 92 ci-dessous, l'EEG considère l'article général sur les conflits d'intérêts comme un élément central de la LCI dont le caractère exécutoire doit être garanti.

### **Interdiction ou limitation de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers*

---

d'un vote, ou pour influencer une décision prise par un organe ou une personne à des fins personnelles ou au profit d'une personne liée ; promettre un emploi ou tout autre droit en échange d'un cadeau ou de la promesse d'un cadeau ; exercer une influence pour décrocher un emploi ou des contrats dans le cadre des passations de marchés publics ; utiliser des informations confidentielles sur les activités des organismes publics pour servir des intérêts personnels ou ceux d'une personne liée ; utiliser une fonction officielle de toute autre manière en influençant les décisions des pouvoirs législatif, exécutif ou judiciaire pour servir ses intérêts personnels ou ceux d'une personne liée, obtenir un privilège ou un droit, conclure une affaire juridique ou recevoir de toute autre manière des avantages servant des intérêts personnels ou ceux d'une personne liée.

67. En vertu de la Constitution (art. 109), le Premier ministre et les membres du gouvernement ne peuvent exercer d'autre fonction publique ou professionnelle sans l'accord du gouvernement. La LCI dispose en outre que les responsables publics relevant de son champ d'application ne peuvent exercer aucune autre fonction publique, sauf si la loi en dispose autrement, et ne peuvent exercer aucune autre activité rémunérée. Une dérogation à ce principe est possible sous réserve de l'accord préalable de la Commission de prévention des conflits d'intérêts (art. 13, LCI). Si la Commission établit un manquement au principe susmentionné, elle enjoint à la personne concernée de mettre un terme à l'activité secondaire dans un délai de 15 jours minimum à 90 jours maximum.

68. Des exceptions aux principes susmentionnés de la LCI sont prévues : il n'est pas nécessaire d'obtenir l'accord préalable de la Commission pour exercer des activités scientifiques, de recherche, éducatives, sportives, culturelles, artistiques et, à titre indépendant, agricoles, pour des activités dont les revenus sont générés par des droits d'auteur, brevets et droits de propriété intellectuelle et industrielle connexes ou pour participer, contre rémunération et avantages, à des projets internationaux financés par l'Union européenne ou des pays tiers ou par des organisations et associations internationales étrangères. Les responsables publics concernés doivent cependant déclarer à la Commission toute rémunération perçue au titre de l'exercice de telles activités.

69. Toute participation au conseil de surveillance ou au comité de direction d'une entreprise commerciale est interdite. Un responsable public peut toutefois siéger dans deux comités de direction d'institutions ou conseils de surveillance de fonds extrabudgétaires présentant un intérêt particulier pour l'État ou une collectivité locale ou régionale ou si la loi l'exige dans le cadre de sa charge (art. 14, LCI). Cependant, il ne peut percevoir aucune rémunération, exception faite du remboursement de ses frais de voyage et frais connexes sur la base de justificatifs. Si un responsable public détient 0,5 % des parts ou plus d'une société privée, il doit céder ses droits de gestion à une autre personne avec laquelle il n'est pas lié (art. 16 combiné à l'art. 4 de la LCI).

#### *Contrats avec les autorités de l'État*

70. Une société dont un responsable public détient une participation égale ou supérieure à 0,5 % n'est pas autorisée à conclure un contrat (que ce soit en tant que contractant unique ou que participant à un consortium) avec un organisme public dans lequel le responsable public exerce une charge publique (art. 17, LCI). Cette restriction est traitée de façon plus précise dans la loi sur les marchés publics. La même restriction s'applique aux sociétés dans lesquelles un membre de la famille du responsable public détient une participation égale ou supérieure à 0,5 %, si ces parts ont été acquises, directement ou indirectement, au cours des deux années précédant la prise de fonctions du responsable public et jusqu'à la fin de son mandat (art. 17, LCI).

71. Dans un délai de 30 jours suivant leur prise de fonction, les responsables publics sont tenus de communiquer à la Commission de prévention des conflits d'intérêts les nom, numéro d'enregistrement et siège social des sociétés dans lesquelles un membre de leur famille détient 0,5 % des parts, et de signaler tout changement y relatif, le cas échéant (art. 17, LCI). La Commission publie sur son site Web une liste régulièrement mise à jour des entreprises concernées par les restrictions susmentionnées. Si l'institution dans laquelle le responsable public exerce une charge publique conclut un contrat avec une société dans laquelle un

membre de sa famille détient une participation égale ou supérieure à 0,5 %, le responsable public concerné doit immédiatement en informer la Commission (art. 18, LCI). Les entretiens sur place ont montré que les organisations de la société civile misent beaucoup sur le registre des propriétaires réels qui devrait être rendu public d'ici la fin de l'année.

### *Cadeaux*

72. Il est interdit aux responsables publics d'accepter des avantages ou des cadeaux (espèces, objets, quelle qu'en soit la valeur, droits et services fournis sans compensation) ou une promesse d'avantages ou de cadeaux en rapport avec leurs devoirs (art. 7 et 11, LCI). L'acceptation d'espèces, de valeurs mobilières (actions, obligations, etc.) ou de métaux précieux est formellement interdite (art. 11, par. 4, LCI). La LCI dispose également que les responsables publics ne sont autorisés à garder que les cadeaux ayant une valeur symbolique, à savoir les cadeaux d'une valeur inférieure à 500 HRK (65 EUR) provenant d'un même donateur pendant une année donnée. Tout cadeau d'une valeur supérieure au plafond fixé doit être déclaré à la Commission de prévention des conflits d'intérêts et devient propriété de l'État ; les autres procédures relatives aux cadeaux sont réglementées par l'ordonnance n° 141/04 sur les cadeaux aux agents publics). De l'avis de l'EEG, il serait souhaitable de donner des orientations supplémentaires sur la question des cadeaux en relation avec la recommandation ii, la limite entre un cadeau qui peut être accepté et un cadeau qui ne doit pas l'être n'étant pas toujours facile à établir et le respect de ces dispositions n'étant pas facile à contrôler.

### *Utilisation abusive de ressources publiques*

73. L'utilisation abusive de ressources publiques est explicitement interdite à l'article 7 de la LCI et inclut l'utilisation abusive de droits publics, de salaires publics et de procédures de passation de marchés publics. Selon les circonstances, elle peut constituer une infraction.

### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

74. La LCI interdit explicitement l'utilisation d'informations confidentielles sur les activités des organismes publics à des fins personnelles (art. 7 (1), al. h), LCI) qui, en vertu de l'article 300 du Code pénal (divulgaration de secrets officiels), peut constituer une infraction pénale si les informations divulguées relèvent du secret officiel ou d'État.

### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

75. Dans l'année qui suit la cessation de ses fonctions, il est interdit à tout responsable public visé par la LCI d'accepter d'être nommé, élu ou employé dans une entité dotée de la personnalité juridique avec laquelle l'organisme public où il a exercé une charge publique (art. 20, LCI) entretenait une relation commerciale. Ce délai de viduité s'applique également s'il ressort clairement des circonstances de l'espèce que l'organisme public en question prévoit d'établir dans un avenir proche une relation d'affaires avec la personne morale. La Commission peut approuver la nomination, l'élection ou l'embauche de l'ancien responsable public après avoir établi l'absence de conflit d'intérêts.

76. En vertu de la LCI, plusieurs restrictions continuent de s'appliquer pendant une période d'un an après la cessation de la charge publique (art. 20, par. 3), à savoir l'interdiction

d'influencer les processus décisionnels publics (art. 7), la participation à un conseil de surveillance ou à un comité de direction (art. 14), la qualité d'associé ou d'actionnaire d'une société et limitations relatives à l'exploitation (art. 17) et l'obligation de déclarer ses revenus et son patrimoine (art. 8 et 9).

77. Tout manquement à ces restrictions expose l'ancien responsable public à des sanctions — avertissement ou retenue sur salaire allant de 2 000 HRK (265 EUR) à 40 000 HRK (5 400 EUR) et publication de la décision de sanction. Toute responsable de l'entité commerciale qui ne respecte pas le délai de viduité s'expose à des sanctions : amende de 5 000 HRK (675 EUR) à 50 000 HRK (6 750 EUR), confiscation des sommes acquises d'une manière illicite et interdiction d'exercer pendant un an maximum. Les sanctions sont considérablement plus sévères pour les entités commerciales qui nouent une relation commerciale avec un ancien responsable public pendant la période de viduité, le montant de l'amende pouvant alors atteindre 1 000 000 HRK (135 000 EUR).

78. Comme indiqué plus haut, l'EEG a été informée d'initiatives législatives visant à limiter davantage le délai de viduité inscrit dans la LCI<sup>45</sup>. Cette initiative semble avoir été abandonnée, ce dont l'EEG ne peut que se féliciter, d'autant plus qu'elle estime que la portée du délai de viduité actuel est déjà trop limitée, en ce qu'il s'applique uniquement aux personnes morales avec lesquelles l'organe public entretenait des relations commerciales. De l'avis de l'EEG, les restrictions applicables après la cessation des fonctions devraient être renforcées pour englober d'autres conflits d'intérêts auxquels peuvent être confrontés les PHFE à la recherche d'un nouvel emploi ou ayant recherché un nouvel emploi. De même, un délai de viduité d'un an peut être trop court pour certains postes. De l'avis de l'EEG, il serait judicieux de charger la Commission de prévention des conflits d'intérêts d'approuver ou non la nomination, l'élection ou l'embauche de l'(ancien) responsable public dans un ensemble plus large de structures que les seules personnes morales avec lesquelles l'organe public a entretenu une relation commerciale et, dans certains cas, au-delà d'une période d'un an. En conséquence, **le GRECO recommande que les restrictions applicables après la cessation des fonctions soient élargies pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.**

### **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts**

#### *Obligations en matière de déclaration*

79. Les responsables publics visés par la LCI ont l'obligation de déclarer leur patrimoine et son origine, qu'il ait été acquis par héritage ou par eux-mêmes, ainsi que leurs revenus, en les séparant selon qu'ils proviennent d'activités professionnelles et d'activités non professionnelles. Ils ont aussi obligation de déclarer le patrimoine et les revenus de leur conjoint et de leurs enfants mineurs.

80. Le formulaire de déclaration est standard (avec des colonnes séparées pour l'activité professionnelle du responsable public au cours des 12 mois précédents sa prise de fonction, les revenus, les aides/dons/subventions, les revenus/autres revenus du conjoint, les dettes/créances, les biens immobiliers, les biens mobiliers inscrits dans un registre public, les biens mobiliers d'une valeur individuelle supérieure à 30 000 HRK (4 000 EUR), les intérêts

---

<sup>45</sup> Voir à cet égard le Deuxième rapport de conformité du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la Croatie, par. 14.

commerciaux et parts sociales, les économies et les cotisations/fonctions dans d'autres entités juridiques/associations/organismes).

81. La Commission de prévention des conflits d'intérêts publie les contenus des déclarations sur un site public. Les déclarations sont publiquement accessibles ; ils peuvent être consultés en ligne et dans les locaux de la Commission de prévention des conflits d'intérêts. La Commission conserve les copies papier des déclarations pendant dix ans, après quoi elles sont envoyées aux archives nationales. Les déclarations doivent être soumises à la Commission dans un délai de 30 jours à compter de la prise de fonction et dans un délai de 30 jours après la cessation de la fonction (art. 8, LCI). Un responsable public qui est reconduit ou réélu à la même fonction doit présenter une nouvelle déclaration. Durant leur mandat, les responsables publics doivent également déclarer tout changement important concernant les données relatives à leur déclaration au plus tard à la fin de l'année au cours de laquelle le changement est intervenu.

82. Sur place, l'EEG a été informée que les déclarations *ad hoc* étaient rares (entre autres parce qu'il n'était pas toujours clair ce qu'impliquerait un "changement significatif dans les données") et que dans leur grande majorité, les responsables publics ne soumettraient une déclaration qu'une fois tous les quatre ans (au moment de leur prise de fonction, de leur départ ou de leur réélection/reconduction dans leur fonction). Les données contenues dans la déclaration initialement soumise peuvent subir de nombreux changements au cours de cette période de temps, mais tant qu'après la cessation de ses fonctions, ces données sont harmonisées avec celles soumises dans sa déclaration précédente, il n'y a aucune raison de s'alarmer. L'EEG a pris note des explications des autorités selon lesquelles, sur la base de l'article 26 de la LCI, la Commission peut également demander à un responsable public de fournir une déclaration écrite accompagnée des preuves nécessaires, si elle est informée que la déclaration présentée par un responsable public est inexacte. Néanmoins, l'EEG considère qu'il est possible de faire davantage pour garantir que la Commission (et le grand public en général) dispose en temps utile d'informations significatives. A cet égard, comparativement à d'autres catégories de responsables publics, il peut être attendu que les personnes occupant des hautes fonctions exécutives soient soumises à des obligations de rendre compte et de transparence plus strictes. L'EEG jugerait donc utile d'obliger les PHFE à soumettre leur déclaration plus régulièrement. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande d'obliger les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif à soumettre leur déclaration financière à la Commission de prévention des conflits d'intérêts tous les ans.**

#### *Mécanismes de contrôle*

83. La Commission de prévention des conflits d'intérêts est le principal organe chargé de veiller au respect des dispositions de la LCI. Cet organe public permanent, indépendant et autonome, est composé de cinq éminents spécialistes issus des milieux de l'entreprise, des médias, associatif et universitaire. Le président de la Commission et ses quatre membres sont élus à la majorité des voix des députés (au scrutin secret) pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois, à l'issue d'un appel à candidatures publié au Journal officiel croate. Les candidats sont sélectionnés sur la base de leur expérience professionnelle et de leur réputation. La Commission, dans sa composition actuelle, est entrée en fonction au premier trimestre 2018.

84. Le budget de fonctionnement de la Commission est inscrit au budget de l'État et était de 6 493 939 HRK pour 2019 (env. 876 000 EUR ; le budget prévu pour 2020 est de 7 810 718 HRK/env. 1 054 078 EUR). Elle compte actuellement 12 personnes (deux conseillers devraient renforcer les effectifs en 2019).

85. S'agissant plus particulièrement du régime de divulgation du patrimoine et des revenus, la Commission est responsable de la réception, de l'examen et de la conservation des déclarations financières. Elle réalise deux contrôles : i) un contrôle formel ou « préliminaire/administratif » réalisé à réception de la déclaration permet de vérifier si un responsable public est soumis à l'obligation de déclaration (et que tous les responsables publics concernés ont soumis une déclaration) et si la déclaration a été déposée à temps, signée et remplie correctement ; et ii) un « contrôle approfondi » consistant à recouper les données de la déclaration avec celles détenues par d'autres autorités (administration fiscale, cadastre, greffes des tribunaux, etc. ; art. 24, LCI). Les autorités compétentes doivent communiquer les informations demandées sans délai à la Commission qui en a besoin pour vérifier les données fournies<sup>46</sup>.

86. Une importante mise à niveau du système informatique facilite les contrôles de la Commission depuis quelques années. L'EEG a appris que la création d'un nouveau département est prévue en vue d'accroître l'efficacité des « contrôles approfondis ». Actuellement, seulement une cinquantaine de responsables publics (sur les 3500 visés par la LCI) font l'objet de « contrôles approfondis ». À cet égard, les membres du gouvernement ne sont peut-être pas une priorité, leurs déclarations étant déjà épluchées par les médias. L'EEG encourage la Commission à élaborer une méthode pour sélectionner les déclarations qui doivent être soumises à un « contrôle approfondi », sur la base d'une évaluation des risques.

87. Pour contrôler les données fournies dans les déclarations financières, la Commission dépend des informations que d'autres autorités lui communiquent à sa demande. Elle a également un accès direct à d'autres bases de données (dont celles de l'administration fiscale et du ministère de l'Intérieur). Suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle de novembre 2012 annulant certaines des prérogatives de la Commission (la Cour a jugé que la LCI assimilait à tort les conflits d'intérêts à un comportement délictueux et dotait à tort la Commission de pouvoirs relevant de l'action publique contre les agissements délictueux), la Commission n'a plus accès aux informations bancaires des responsables publics. Les capitaux n'étant pas soumis à l'impôt en Croatie, la Commission ne peut donc par exemple pas vérifier les données relatives à l'épargne des responsables publics. À cet égard, l'EEG jugerait utile d'examiner d'autres moyens qui permettraient à la Commission de se faire une idée plus complète de la situation financière des agents, dans les cas appropriés respectant les paramètres fixés par l'arrêt de la cour constitutionnelle (grâce, par exemple, à une coopération plus étroite avec les autorités fiscales).

88. L'accès à d'autres informations dont la Commission aurait besoin pour mener sa tâche à bien est difficile — soit elles sont obsolètes soit les responsables publics refusent de les communiquer. Ainsi il a été rapporté à l'EEG que le ministère de l'Intérieur refusait de communiquer certaines informations en invoquant des dispositions relatives au « secret officiel » et que de certains responsables publics avaient catégoriquement refusé de soumettre les documents que la Commission leur avait demandé. Les représentants de la

Commission n'auraient aucun mandat qui leur permettrait de se rendre sur place pour contrevérifier les informations. Nonobstant les améliorations apportées à l'examen des données par la Commission ces dernières années, le GRECO considère que des mesures supplémentaires doivent être prises pour permettre à la Commission de procéder à des « contrôles approfondis » des données contenues dans les déclarations financières et faire exécuter ses demandes d'informations. Elle a donc noté avec satisfaction que l'objectif de « renforcement des mécanismes de contrôle de la situation financière des responsables publics » a été inclus dans la Stratégie anticorruption 2015-2020 (voir *supra*, par. 34) et qu'il est prévu d'en tenir compte lors de l'élaboration de la nouvelle loi sur la prévention des conflits d'intérêts (qui sera adoptée au second semestre 2020). Compte tenu de ce qui précède et dans le cadre des paramètres fixés par la Cour constitutionnelle, **le GRECO recommande d'améliorer davantage les possibilités pour la Commission de prévention des conflits d'intérêts d'obtenir les informations dont elle a besoin aux fins de contrôle des déclarations financières (notamment en conférant à la Commission le pouvoir d'exiger des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif qu'ils lui communiquent les informations demandées).**

89. L'EEG considère également que la Commission, malgré la mise à jour de son système informatique (qui a au moins le mérite d'éviter que les informations ne doivent être saisies sur ordinateur), ne dispose pas de capacités techniques suffisantes pour agir d'office. En résumé, même si la Commission est certainement disposée à agir de manière proactive, elle n'a pas actuellement les ressources nécessaires pour s'acquitter de son mandat de manière satisfaisante, en particulier si l'on considère que la vérification des déclarations financières n'est qu'une de ses nombreuses tâches en vertu de la LCI. Dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième cycle, le GRECO a déjà recommandé à la Croatie de réévaluer les ressources techniques et humaines de la Commission<sup>47</sup>. Compte tenu de l'ampleur des tâches de la Commission, l'EEG se félicite de l'augmentation prévue du budget de la Commission en 2020 (de 6 493 939 HRK/env. 876 000 EUR en 2019 à 7 810 718 HRK/env. 1 054 078 EUR en 2020).

### **Mécanismes de responsabilisation et de répression**

#### *Mécanismes d'exécution non pénale*

90. Outre le contrôle des déclarations financières évoqué plus haut, l'article 30 LCI donne compétence à la Commission de prévention des conflits d'intérêts pour (i) enquêter sur les conflits d'intérêts et rendre une décision en cas de manquement ; ii) adopter ses procédures de travail ; (iii) élaborer des orientations et instructions sur les conflits d'intérêts ; (iv) dispenser des formations régulières sur les conflits d'intérêts et la soumission des déclarations financières ; (v) coopérer avec les autres organes dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de prévention des conflits d'intérêts et proposer des recommandations, le cas échéant ; (vi) coopérer avec la société civile et entretenir des liens de coopération internationale sur les questions ayant trait aux conflits d'intérêts. La Commission soumet son

---

<sup>47</sup> Cette partie de la recommandation a été considérée comme étant mise en œuvre dans le Rapport de Conformité du Quatrième Cycle, lorsque les autorités croates ont indiqué que, malgré la récession économique, cinq nouveaux employés permanents étaient venus renforcer les effectifs de la Commission. D'autres mesures importantes avaient également été prises pour améliorer le système informatique de la Commission, avec notamment l'informatisation des processus de travail pour suivre chaque dossier et respecter les délais, l'établissement d'un registre des responsables publics, l'élaboration de formulaires électroniques avec menus déroulants et instructions pour les remplir, et le lancement d'un nouveau site Web.

rapport annuel au Parlement (activité et état récapitulatif des dépenses). Dans ses rapports, la Commission peut recommander des modifications au système relatif aux conflits d'intérêts en partant des types de faiblesses qu'elle identifie dans le cadre de l'exécution de sa mission de contrôle.

91. Les réunions de la Commission sont publiques (de nombreux représentants des médias sont généralement présents). Toutes les décisions et tous les avis de la Commission sont publiés sur son site Web. En guise de sanction supplémentaire (si, en tant que sanction, la retenue sur salaire ne suffit pas pour atteindre l'objectif), la Commission peut décider de publier sa décision dans un quotidien. En pratique, si la Commission repère des anomalies ou irrégularités dans un formulaire pendant la vérification, elle contacte le déclarant pour clarification ou rectification. Si elle soupçonne ou découvre un acte de corruption, elle saisit l'USKOK. L'EEG a appris qu'avec les modifications de la LCI prévues en 2018, l'idée avait été émise d'inscrire clairement dans la loi que le responsable public pourrait corriger ses données si la Commission découvrait qu'il n'avait pas déclaré tout son patrimoine ou revenu. L'EEG y verrait un recul par rapport à la procédure actuelle et elle espère que cette idée ne sera pas reprise dans la nouvelle loi sur la prévention des conflits d'intérêts qui doit être élaborée en 2020.

92. En cas de non-respect de la LCI, la Commission peut infliger des sanctions administratives sous la forme d'une réprimande, d'une suspension partielle du salaire allant de 2 000 à 40 000 HRK (270 à 5 400 EUR, dans la limite de la moitié du traitement du responsable public) pendant une période maximale de 12 mois. Les amendes seraient retenues sur le traitement mensuel du responsable public. L'EEG émet plusieurs réserves quant au système de sanctions de la LCI. Premièrement, comme elle l'a déjà indiqué dans la partie sur les conflits d'intérêts (voir *supra*), la Cour constitutionnelle a renvoyé une affaire devant le tribunal administratif compétent pour qu'il approfondisse son interprétation de l'article 2 de la LCI, que l'EEG considère comme un élément central, et de l'article 5 de la même loi (concernant les principes généraux de l'exercice d'une charge publique), posant la question de savoir si cela devrait être lié à une disposition plus spécifique de la LCI. Aujourd'hui déjà, s'agissant des articles 2 et 5 de la LCI, la Commission ne peut qu'établir qu'il y a eu la violation, mais elle ne peut infliger aucune sanction. Il n'est actuellement pas possible d'annuler les décisions prises en violation des dispositions relatives aux conflits d'intérêts ou l'avantage que le responsable public a pu obtenir en plaçant son intérêt privé au-dessus de l'intérêt public, en violation des dispositions de la LCI, si le niveau de l'infraction ne s'en trouve pas aggravé. De même, le manque de coopération avec la Commission (en ne lui communiquant pas les informations demandées, par exemple) semble n'avoir aucune conséquence. À cet égard, l'EEG rappelle qu'il est important que tous les responsables publics croates (quelle que soit leur charge) coopèrent pleinement avec la Commission, afin qu'elle puisse exécuter correctement et efficacement son mandat.

93. Deuxièmement, les amendes prévues dans la LCI étant clairement liées au salaire, elles sont inapplicables si la personne concernée cesse ses fonctions. Lors des discussions sur place, la Commission n'a pas vraiment vu où était le problème concernant les PHFE visées par le présent rapport, puisque sa seule décision qu'il y avait conflit d'intérêts ou erreur dans une déclaration financière valait sanction pour, par exemple, un membre du gouvernement. L'EEG comprend l'argument, mais sait aussi que cela a créé des problèmes dans le passé, les responsables publics moins en vue du public ayant le sentiment d'être au-dessus de la loi.

94. Troisièmement, l'EEG constate qu'aucun critère n'est fixé pour déterminer la sanction appropriée dans un cas donné. Actuellement, la distinction entre les violations de la loi qui doivent être considérées comme des « formes de violations manifestement légères » (art. 43), qui peuvent valoir un blâme au responsable public, et celles qui doivent être considérées comme graves n'est pas suffisamment claire. De l'avis de l'EEG, il conviendrait de préciser la proportionnalité des sanctions prévues par la loi. Compte tenu des paragraphes précédents, **le GRECO recommande que (i) les sanctions disponibles en cas de violation de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts soient réexaminées en vue d'assurer que toutes les violations de la loi ont des conséquences appropriées et que (ii) la proportionnalité des sanctions prévues par la loi soit précisée.**

95. Sur une période de cinq ans (2014-2018), la Commission a engagé 65 procédures contre des PHFE en vertu de la LCI. Elle a rendu 59 décisions sur le fond qui n'ont donné lieu à aucune sanction dans 13 procédures (soit car les infractions aux articles 2 et 5 de la LCI n'étaient passibles d'aucune sanction, soit car plus de 12 mois s'étaient écoulés depuis que les responsables publics avaient cessé leurs fonctions) ; dans huit cas, le responsable public a reçu un avertissement, et dans 30 cas, elle a prononcé une suspension partielle de salaire. Au cours de la même période, elle a décidé de ne pas engager de poursuites dans 112 cas, rien n'indiquant qu'il y avait bien eu violation de la LCI.

#### *Procédures pénales et immunités*

96. Conformément à l'article 34 de la loi sur le gouvernement, les membres du gouvernement ne peuvent être poursuivis sans l'approbation préalable du gouvernement si l'infraction commise est passible d'une peine d'emprisonnement inférieure à cinq ans. Il semblerait qu'aucune exception ne soit faite à cette règle, pas même lorsqu'un membre du gouvernement est pris en flagrant délit.

97. Le GRECO avait déjà critiqué le système des immunités dans son Rapport d'Évaluation du Premier Cycle sur la Croatie<sup>48</sup>. Tout en considérant que l'éventail des bénéficiaires des immunités de procédure était « relativement large » (puisqu'il englobait alors le Président de la République, les membres du Parlement, du gouvernement et du Conseil de la magistrature, les juges et les procureurs), il avait estimé qu'il se situait dans le champ d'application du principe directeur 6<sup>49</sup>. Il avait alors recommandé à la Croatie d'adopter des règles précises et transparentes pour la levée de l'immunité, en particulier en ce qui concernait les parlementaires et les membres du gouvernement, et de renforcer les sanctions en cas d'infraction de corruption, notamment pour que le bénéficiaire d'une immunité puisse être placé en détention sans l'autorisation préalable de l'instance compétente. Si cette dernière recommandation a été traitée, la première n'a jamais été pleinement mise en œuvre. Le GRECO est revenu sur cette question dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Croatie<sup>50</sup> concernant les parlementaires ; il a considéré que le champ de l'immunité dont bénéficiaient les députés en Croatie était « généralement acceptable » et a estimé que, d'après les données fournies par les autorités, il n'avait pas constitué un obstacle aux poursuites puis au jugement des infractions de corruption.

---

<sup>48</sup> GRECO, *Rapport d'Évaluation du Premier Cycle sur la Croatie* (mai 2002), par. 160-163.

<sup>49</sup> Le principe directeur 6 invite les États membres à « limiter toute immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption à ce qui est nécessaire dans une société démocratique ».

<sup>50</sup> Voir *supra*, note 31.

98. Les autorités indiquent que l'immunité dont jouissent les membres du gouvernement en vertu de l'article 34 de la loi sur le gouvernement ne signifie pas qu'un membre du gouvernement ne sera pas poursuivi pour ces infractions à la fin de son mandat. Elle considère également qu'il s'agit d'une « protection minimale », qui permet aux membres du gouvernement de travailler et d'exercer leurs pouvoirs sans interruption ni difficulté (à la lumière de la possibilité de "poursuites privées" en Croatie). Selon les autorités, à ce jour, l'immunité accordée aux membres du gouvernement n'a jamais empêché de poursuivre et de juger les auteurs d'infractions de corruption.

99. Nonobstant ces arguments, l'EEG émet plusieurs réserves quant aux dispositions actuelles sur l'immunité des membres du gouvernement. En premier lieu, elle note que certaines infractions de corruption (infractions de commission et infractions d'omission, par exemple) sont passibles d'une peine maximale de cinq ans et assorties d'un délai de prescription correspondant, ce qui signifie que même si les poursuites étaient suspendues, un membre du gouvernement ne pourrait probablement être poursuivi avec succès pour des infractions de corruption que si le délai de prescription aussi était suspendu. En deuxième lieu, l'EEG considère que l'impartialité de la procédure n'est pas garantie, puisqu'il appartient au gouvernement d'autoriser que des poursuites soient engagées contre l'un de ses membres. Enfin, contrairement aux parlementaires, au Président et aux juges, l'immunité des membres du gouvernement n'est pas garantie par la Constitution, mais réglementée en droit et aucune disposition n'est prévue pour les membres du gouvernement pris en flagrant délit<sup>51</sup>. En résumé, l'EEG ne voit aucune raison de donner au gouvernement le pouvoir d'autoriser que des poursuites soient engagées contre l'un de ses membres ayant commis une infraction passible d'une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans. Elle considère que l'immunité des membres du gouvernement n'est pas nécessaire et ne s'inscrit pas non plus dans le champ d'application du principe directeur 6. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande que la loi sur le gouvernement soit modifiée en vue de limiter l'immunité de procédure accordée aux membres du gouvernement, en excluant les infractions liées à la corruption qui font l'objet de poursuites publiques.**

### Statistiques

100. Les données de l'Office de répression de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK) ont communiqué les informations suivantes relatives aux cas de corruption et de comportements connexes des PHFE au cours des cinq années écoulées :

|      | Enquêtes  | Mises en examen   | Jugements  |
|------|---|---|--|
| 2014 | 2 (1 ministre soupçonné d'abus d'autorité, art. 291 CC ; 1 ministre adjoint pour trafic d'influence, art. 295 CC) | 1 (1 ministre pour corruption passive, art. 293 CC)                       | 4 (1 ministre – acquittement définitif d'un ministre accusé d'abus d'autorité, art. 291 CC ; 1 ministre adjoint - condamnation définitive à 11 mois d'emprisonnement pour abus d'autorité, art. 291 CC ; 1 ministre adjoint — rejet d'une plainte pour abus d'autorité ; 1 premier ministre - condamnation non définitive à neuf ans d'emprisonnement pour abus d', art. 291 CC) |
| 2015 | 1 (1 ministre pour abus de position, art. 291 CC)   | 3 (1 ministre et 1 ministre adjoint pour abus d'autorité, art. 291 CC ; 1 | 0  |

<sup>51</sup> À cet égard, les autorités indiquent également qu'en 2018, la Cour constitutionnelle a rejeté la proposition d'engager une procédure d'examen en constitutionnalité de l'article 34 de la loi sur le gouvernement.

|             |  |  |   |
|-------------|--|--|---|
|             |  | <i>ministre adjoint pour trafic d'influence, art. 295 CC)</i>  |   |
| <b>2016</b> | <i>2 (1 ministre et 1 ministre adjoint soupçonnés d'abus d'autorité, art. 291 CC)</i>  | <i>2 (1 ministre et 1 ministre adjoint pour abus d'autorité, art. 291 CC)</i>  | <i>0</i>  |
| <b>2017</b> | <i>1 (1 chef de cabinet du Premier ministre soupçonné d'abus d'autorité, art. 291 CC, et de falsification, art. 279 CC).</i> | <i>2 (1 chef de cabinet du Premier ministre pour abus d'autorité, article 291 CC, et de falsification, art. 279 CC ; 1 ministre pour abus d'autorité, article 291 CC).</i> | <i>2 (1 ministre : acquittement non définitif d'un ministre accusé d'abus d'autorité, art. 291 CC ; 1 Premier ministre - condamnation non définitive à quatre ans et six mois d'emprisonnement pour abus d'autorité, art. 291 CC)</i>   |
| <b>2018</b> | <i>0</i>   | <i>0</i>   | <i>2 (1 ministre adjoint - condamnation non définitive à trois ans d'emprisonnement pour corruption passive, art. 293 CC1 ; 1 Premier ministre - condamnation non définitive à deux ans et six mois d'emprisonnement pour abus d'autorité, la procédure a été rouverte à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de 2015).</i> |

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

### Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

#### *Organisation et reddition de comptes de certains organes répressifs*

101. La police, qui est le principal organe de détection et de répression en Croatie et une direction du ministère de l'Intérieur, est une institution civile. Ses activités sont réglementées par la loi sur la police et la loi sur les attributions et obligations de la police, que viennent compléter des ordonnances régissant des aspects spécifiques de leurs activités. Sa compétence s'étend à l'ensemble du territoire croate et comprend le contrôle des frontières.

102. La police est organisée en trois niveaux hiérarchiques : la Direction générale de la police (au niveau du ministère de l'Intérieur), l'administration de la police territoriale (dans 20 régions) et les commissariats de police. Le directeur général (ou chef de la police) est à la tête de la Direction générale de la police (divisée en sept directions<sup>52</sup>) et rend compte directement au ministre. Les chefs des administrations de la police dirigent les 20 services placés sous leur autorité et rendent compte au Directeur général ; les chefs des commissariats sont responsables devant le chef de l'administration dont ils relèvent.

#### *La police croate en chiffres*

|                                   | Total  | Hommes | en %   | Femmes | en %   |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Police</b>                     | 24 980 | 17 520 | 70,1 % | 7460   | 29,9 % |
| <i>Policiers</i>                  | 20 270 | 16 560 | 81,7 % | 3710   | 18,3 % |
| <i>Fonctionnaires et salariés</i> | 4710   | 960    | 20,4 % | 3750   | 79,6 % |

#### *Accès à l'information*

103. La police, comme tout autre organe de l'administration publique, doit respecter la loi sur le droit d'accès à l'information, qui dispose que toute personne physique ou morale peut accéder à l'information sur simple demande orale ou écrite à l'autorité compétente (en l'occurrence, le ministère de l'Intérieur), comme le garantit la Constitution. L'autorité publique en question peut limiter l'accès à l'information dans les cas spécifiques prévus par la loi susmentionnée<sup>53</sup>.

#### *Confiance du public dans les services répressifs*

104. Selon l'Eurobaromètre 2017 sur la corruption, seulement 34 % des personnes interrogées s'adresseraient à la police pour dénoncer une affaire de corruption (moyenne de l'UE : 60 %). La même enquête révèle que les Croates (55 %) sont plus nombreux que la moyenne dans l'UE (31 %) à penser que les pratiques de corruption et d'abus de pouvoir sont répandues au sein de la police et des douanes<sup>54</sup>. Sur place, les entretiens ont montré que ce manque de confiance était représentatif d'un manque général de confiance dans les institutions publiques et/ou

<sup>52</sup> Il s'agit des sept directions suivantes : Direction de la police en uniforme, Direction de la police judiciaire (où se trouve l'Office de répression de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK)), Direction de la police aux frontières, Direction des affaires spéciales de sécurité, Commandement spécial de la police, Centre des communications opérationnelles et École de police.

<sup>53</sup> Voir *supra*, note 31.

<sup>54</sup> Voir *supra*, note 5.

d'une mauvaise communication de la part de la police, mais que l'EEG ne devait pas en conclure que la police abusait effectivement de telles pratiques de corruption et d'abus de pouvoir. L'EEG a attiré l'attention sur une autre étude sur la jeunesse croate, qui montrait que de toutes les institutions actives en Croatie (y compris l'Église, l'UE, le FMI et les ONG), les institutions répressives (forces armées et police) jouissaient du plus haut niveau de confiance chez les jeunes — 41 % des interrogés faisaient confiance à la police (contre 9 % aux partis politiques, relégués en dernière position)<sup>55</sup>.

### *Syndicats et organisations professionnelles*

105. Le personnel du ministère de l'Intérieur a le choix entre neuf syndicats : Syndicat de la police croate, Syndicat indépendant des employés du ministère de l'Intérieur, Syndicat des responsables publics d'État et territoriale croate, Syndicat général du ministère de l'Intérieur, Syndicat national de la police du ministère de l'Intérieur, Syndicat indépendant des fonctionnaires et Syndicat des fonctionnaires de police et des employés de police, Syndicat des policiers, Syndicat des employés du ministère de l'Intérieur et Syndicat de la police criminelle. Les trois premiers sont des organisations syndicales « représentatives » ; à ce titre, ils participent aux négociations sur les conventions collectives avec le gouvernement (tous les quatre ans).

106. Il n'existe aucun chiffre officiel sur le nombre de policiers et employés syndiqués, mais d'après les informations recueillies par l'EEG, 75 % environ du personnel du ministère de l'Intérieur était affilié à un syndicat. Les syndicats ont un rôle primordial à jouer dans la protection des droits de leurs membres en matière d'emploi (par exemple, dans un conflit portant sur 700 000 EUR qui a opposé les syndicats au gouvernement croate, accusé de ne pas avoir correctement compensé les heures supplémentaires). Les syndicats s'efforcent notamment d'améliorer les conditions matérielles de leurs membres et de leur fournir une aide juridique en cas de procédure disciplinaire ou judiciaire.

### **Politique anticorruption et d'intégrité**

#### *Stratégie de lutte contre la corruption et mise en œuvre*

107. Il n'y a pas de politique anticorruption spécifique pour la police dans sa globalité, mais il existe un plan axé sur la police aux frontières, qui fait partie de la police. L'EEG a été informée que la police participe à la mise en œuvre de la stratégie générale de lutte contre la corruption et des plans d'action correspondants (voir *supra*, par. 34 à 36). Il ne semble pas cependant que les mesures qu'ils contiennent soient directement axées sur la police.

#### *Mesures de gestion des risques applicables aux secteurs propices à la corruption*

108. La police croate a mis en place des mesures et des mécanismes pour prévenir la corruption dans ses rangs, notamment une formation à l'intégrité (voir *infra*, par. 119 à 121), des dispositifs disciplinaires en cas de manquement des agents à leurs devoirs, des systèmes de contrôle interne et externe et d'autres dispositifs (contrôles réguliers des fichiers log, rotation des gardes-frontières, surveillance vidéo aux postes-frontière, etc.) En mai 2012, un plan spécial pour la mise en œuvre des mesures anticorruption au sein de la police des

---

<sup>55</sup> Friedrich Ebert Stiftung, *Youth Study Croatia 2018/2019*.

frontières est également entré en vigueur. L'EEG a été informée qu'un tableau complet des risques et menaces liés au travail des agents de la police des frontières avait été établi en amont, après avoir identifié les situations caractérisées par une marge de manœuvre importante, un moindre niveau de contrôle, des salaires (trop) bas, une absence de normes de comportement susceptibles de les décourager activement de céder à la corruption, des contrôles à faible valeur préventive et/ou de nombreux contacts directs entre policiers et citoyens. Ce plan est mis à jour tous les six mois par toutes les administrations de police et porte actuellement sur la rotation, la surveillance et la formation des agents de la police des frontières.

109. Par ailleurs, la Division du contrôle interne (voir *infra*, par. 150 à 153) analyse les données (y compris celles provenant des plaintes) sur les agissements illégaux et comportements condamnables des fonctionnaires de police et des autres agents du ministère. Une application informatique baptisée « contrôle des affaires internes » permet aux responsables de superviser le traitement des plaintes et, grâce à l'analyse des données de l'application, le Service du contrôle interne peut détecter les failles dans les réglementations et les flux de travail et identifier les comportements et individus à risque élevé pour résoudre les problèmes (par exemple, en proposant au chef du service de police le transfert d'un agent de police).

110. L'EEG considère que des améliorations sont encore possibles dans ce domaine, compte tenu aussi de l'absence de mesures spécifiques pour la police dans la stratégie générale anticorruption et les plans d'action correspondants. Dans ce contexte, l'EEG a par exemple été surprise d'apprendre que des amendes peuvent encore être payées directement en espèces aux policiers. Néanmoins les arguments des autorités selon lesquels il serait très coûteux, et dans certains cas techniquement difficile, d'éliminer progressivement cette pratique (surtout si l'on considère que 35 % des amendes sont infligées à des non-résidents en Croatie), l'EEG est fermement convaincue que la pratique consistant à payer directement les amendes en espèces aux policiers devrait cesser. En ce qui concerne l'analyse des risques au sein de la police, l'EEG note que l'accent est mis à cet égard sur la police des frontières et que l'analyse sur laquelle le plan axé sur la police des frontières a été élaboré remonte à plus de huit ans — certaines vulnérabilités ont pu changer durant cette période — et mise peut-être trop sur la rotation comme mesure préventive. Par ailleurs, en ce qui concerne la police dans son ensemble, si l'EEG apprécie l'analyse des plaintes reçues par le Service du contrôle interne et la conception d'une application pour suivre la procédure au sein de la police, elle n'exclut pas que certains angles morts ne soient pas détectés dans le cadre de cette approche.

111. L'EEG prend note des arguments des autorités selon lesquels les nombreux risques de corruption au sein de la police (des frontières) sont limités depuis que la Croatie a rejoint l'UE, que les conditions techniques pour adhérer à l'espace Schengen sont remplies et que l'équipement de la police aux frontières (vidéo surveillance, etc.) est plus performant. Pour les raisons exposées plus haut, elle estime toutefois qu'une évaluation des risques axée non seulement sur la police des frontières, mais sur la police dans son ensemble serait très utile. Une approche plus proactive et ne reposant pas uniquement sur les informations provenant des plaintes devrait être recherchée en procédant à une analyse préventive des services, situations et procédures exposés au risque de corruption. L'analyse pourrait aussi examiner de plus près les raisons possibles du nombre élevé de personnes qui, selon l'Eurobaromètre, estiment que la corruption et l'utilisation du pouvoir à des fins personnelles sont largement répandues dans la police. Une telle analyse des risques nécessite l'utilisation d'un large

éventail de sources, en plus des analyses actuelles des plaintes, telles que des fichiers logs, des informations provenant des processus de sélection, des affaires disciplinaires, des enquêtes éventuelles auprès du personnel, etc., et devrait conduire à l'élaboration d'une politique d'intégrité ciblée, soit en tant que stratégie à part entière soit dans le cadre d'une future stratégie générale anticorruption et de son plan d'action. Compte tenu des deux paragraphes précédents, **le GRECO recommande (i) qu'il soit mis fin à la pratique consistant à payer les amendes directement en espèces aux policiers et (ii) qu'une évaluation complète des risques de corruption dans les domaines et activités de la police soit réalisée afin d'identifier les problèmes et tendances émergentes, et que les données soient utilisées pour la conception proactive d'une stratégie d'intégrité et de lutte contre la corruption pour la police.**

#### *Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins*

112. Le recours à des agents infiltrés et aux livraisons surveillées est réglementé par le Code de procédure pénale (article 332), par la loi sur les attributions et obligations de la police (art. 5) et par l'ordonnance « sur la conduite des mesures d'enquête spéciales », en vertu desquels ces mesures doivent être réservées à certaines infractions graves (dont diverses formes de corruption et d'abus de pouvoir), être proportionnelles à la gravité de l'infraction et indispensables à l'enquête. Le recours à de telles mesures ne doit pas encourager la commission d'une infraction.

113. Des règles sont en place pour protéger les témoins et autres personnes qui coopèrent avec la police, notamment la loi sur les attributions et obligations de la police (en vertu de l'article 23, les policiers doivent prendre des mesures pour dissimuler l'identité d'un informateur si la divulgation de son identité risque de représenter une menace sérieuse pour sa vie, sa santé, son intégrité physique ou ses biens, et doivent en informer immédiatement son superviseur). Les informateurs peuvent être indemnisés pour les frais engagés et toucher une récompense pour les informations fournies. Les conditions d'attribution et le suivi des fonds sont régis par l'instruction sur les frais de fonctionnement. Le Code des pratiques des fonctionnaires de police établit en outre que les données à caractère personnel des informateurs et des fournisseurs d'informations sont des informations « classifiées » dont l'accès est réservé aux fonctionnaires de police ayant un niveau d'habilitation élevé. Les règles relatives à l'utilisation d'informateurs, aux responsabilités des policiers en contact avec des informateurs et aux responsabilités de leurs superviseurs sont régies par les Directives relatives au travail avec des informateurs contenues dans un document classifié.

#### *Principes éthiques et règles de conduite*

114. En 2012, conformément à l'article 30 de la loi sur la police, le ministre de l'Intérieur a adopté un Code d'éthique des fonctionnaires de police qui dispose que, dans l'exercice de ses fonctions, un policier doit se conformer à la loi et aux autres réglementations, aux règles de la profession et au Code d'éthique. Le Code est une synthèse des principes de base du maintien de l'ordre (égalité devant la loi, protection de la réputation, incorruptibilité, respect mutuel, etc.) et présente, dans une annexe, les valeurs des policiers (être au service de la population, intégrité, etc.). Le but officiel du Code est de « sensibiliser les policiers à l'importance du respect des principes éthiques et d'un comportement éthique et moral dans la pratique » (art. 1). Il ne contient aucune disposition sur l'application de la loi, au lieu de quoi il renvoie au Code d'éthique de la fonction publique — il précise que toute situation non réglementée par

le Code d'éthique de la police est régie par les dispositions du Code d'éthique de la fonction publique — auquel la Loi sur la fonction publique confère un caractère exécutoire.

115. Le Code d'éthique de la fonction publique — applicable au personnel de police — dont l'adoption remonte à 2005 et la dernière modification à 2011, aborde des notions telles que le respect de la dignité des citoyens, le harcèlement, la protection de la réputation de la fonction publique, l'interdiction de l'abus de pouvoir et de divulgation des informations à des fins non autorisées. Il décrit plus en détail les responsabilités des commissaires à l'éthique nommés dans chaque entité administrative (y compris le ministère de l'Intérieur) et les procédures de recours<sup>56</sup>. Le Code renvoie aux devoirs du fonctionnaire tels que définis dans la Loi sur la fonction publique, qui distingue trois catégories : « conduite des fonctionnaires » (non-acceptation des cadeaux, abus d'autorité, non-divulgation des secrets officiels), « consignes » (obligation de refuser d'exécuter des ordres illégaux, interdiction de l'abus d'autorité, etc.) et « conflits d'intérêts » (incompatibilités, obligation de signalement, etc.). Les violations à la loi sur de la fonction publique sont qualifiées, selon les circonstances, de manquement mineur ou grave aux devoirs de la fonction (voir infra, par. 164).

116. Si l'EEG salue l'existence d'un code éthique spécifique pour la police et le fait que les policiers connaissent son existence (et, dans une certaine mesure, celle du Code d'éthique de la fonction publique), comme elle en avait eu l'impression lors de la visite sur place, elle a jugé le code plutôt général. De ce fait, sa valeur en tant que guide pratique du comportement des agents de police est moindre. En l'absence d'orientations supplémentaires, l'interprétation de certaines des exigences au quotidien peut-être inutilement compliquée. Ainsi, le Code d'éthique des fonctionnaires de police fait référence à la fraude et à la corruption (art. 5), mais ne donne aucune définition, ni ligne directrice, ni exemple permettant de comprendre en quoi ces notions consistent réellement. Il ne fait aucunement mention des conflits d'intérêts et des questions connexes (cadeaux, invitations, activités secondaires, etc.), de l'utilisation des médias sociaux, des contacts avec des tiers, etc. Elle ne saurait dire que le Code d'éthique de la fonction publique comble cette lacune pour le personnel de police, ce qui d'ailleurs ôterait toute valeur à un code spécifique et adapté pour la police).

117. De l'avis de l'EEG, le Code d'éthique des fonctionnaires de police devrait fait l'objet d'une révision, préparée de préférence conjointement par la direction, les employés, les syndicats et d'autres parties prenantes de la police. Cette révision devrait tenir compte des derniers développements en matière de prévention de la corruption et être associée à une future stratégie anticorruption pour la police (comme indiqué dans la recommandation xii, paragraphe 111 ci-dessus). Le code devrait également être complété par des directives écrites adaptées et facilement accessibles sur l'intranet de la police et sur papier dans chaque commissariat. Chaque article devrait être expliqué de manière à ce que le code devienne plus qu'une simple énumération de principes plutôt génériques comme c'est le cas actuellement. Les directives devraient prendre la forme d'un manuel ou d'un guide, assorti d'exemples tirés de l'expérience pratique de la police croate, pour illustrer la complexité des situations couvertes par ces principes et les mesures à prendre pour éviter ou désamorcer les menaces de corruption.

---

<sup>56</sup> Code d'éthique de la fonction publique :

<https://vlada.gov.hr/UserDocImages/2016/Glavno%20tajništvo/ENG/documents%20in%20english/Code%20of%20Ethics%20for%20Civil%20Servants.pdf>.

118. Un manuel ou un guide devrait également être utilisé dans le cadre des formations et devenir un outil dynamique qui précise l'état des développements récents, en tenant compte des résultats de l'évaluation des risques susmentionnée. Non seulement une révision du Code d'éthique, accompagné d'exemples et d'explications, fournirait des conseils précieux sur la conduite à adopter, mais servirait aussi à informer le public des règlements en vigueur et du comportement qu'il peut attendre des policiers. Cela implique non seulement de mettre le code à la disposition du public, mais aussi de prendre des mesures actives pour le faire connaître. Pour ces raisons, le **GRECO recommande que (i) le Code d'éthique des policiers soit mis à jour et couvre en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, le traitement des informations confidentielles) et qu'il soit complété par un manuel ou un guide illustrant chaque question et domaine à risque avec des exemples concrets et que (ii) le Code d'éthique soit porté à la connaissance du public.**

#### *Conseil, formation et sensibilisation*

119. La formation de base de 12 mois des futurs policiers, la formation de niveau universitaire et les cours de formation spécialisée sont dispensés par l'École de police, qui est une unité du ministère de l'Intérieur. L'École supérieure de police (enseignement supérieur, accréditée par le ministère de la Science, de l'éducation et du sport), l'École de police Josip Jović (formation de base des futurs policiers) et la Division du développement professionnel et de la spécialisation (planification, programmation et supervision de tous les programmes éducatifs) font toutes partie de l'École de police. Des modules de formation sur les infractions liées à la corruption sont proposés dans le cadre de la formation initiale et en cours d'emploi<sup>57</sup>, tandis que l'« éthique policière » est une option proposée aux étudiants à temps partiel qui suivent des études supérieures spécialisées en criminalistique à l'École supérieure de police<sup>58</sup>. Le module « Prévention de la corruption » est en outre obligatoire pour ceux qui se spécialisent en « Études en criminalistique » (30 heures au 6<sup>e</sup> semestre), et le module « Méthodes de prévention de la corruption » (30 heures) fait obligatoirement partie du diplôme d'études professionnelles supérieures spécialisées en criminalistique (63 étudiants). Enfin, une formation plus ciblée, axée sur le travail d'analyse et d'investigation, est dispensée aux fonctionnaires de police du Service du contrôle interne.

120. Le cursus de la formation de base des policiers en uniforme a été modifié, le programme n'ayant pas été jugé suffisamment pratique. Concernant plus particulièrement l'intégrité et les comportements illégaux, l'EEG a été informée que ces questions étaient intégrées dans toutes les matières de la formation de base, en plus des cours spécialisés susmentionnés. Lors de leur admission dans la police, les agents doivent signer une déclaration sur les droits et obligations d'un fonctionnaire de police, conformément à l'article 27 de la loi sur la police, par laquelle ils s'engagent à respecter la loi et autres règlements, notamment les dispositions du

---

<sup>57</sup> À l'école de police de Josip Jović, la formation de base prévoit par exemple une heure de cours sur l'abus de position et/ou de pouvoir, l'acceptation, le versement de pots-de-vin, etc. (dans le cadre du cours de droit pénal) et une heure de cours sur les bases de la criminalistique et des enquêtes pénales ; en 2018, la Division du développement professionnel et de la spécialisation a organisé un séminaire spécialisé de cinq jours sur la criminalité économique et la corruption pour les étudiants de premier cycle de l'École supérieure de Police qui se spécialisent en criminalistique.

<sup>58</sup> Les deux tiers des 63 étudiants ont choisi l'option facultative « Éthique policière ».

Code d'éthique des fonctionnaires de police<sup>59</sup>. Le personnel de police trouvait également des informations sur la prévention de la corruption au sein de la police sur le site Web du ministère de l'Intérieur et pouvait s'adresser aux commissaires à l'éthique du même ministère pour tout conseil en cas de dilemme éthique.

121. Tout en reconnaissant que les questions liées à la prévention de la corruption et à l'intégrité font partie de la formation initiale et continue des policiers, l'EEG estime que cela n'est pas suffisant. Actuellement, l'accent semble porter sur les enquêtes sur la corruption plutôt que sur le comportement (éthique) des policiers. Par ailleurs, les formations destinées aux officiers en service se font en grande partie à la demande (des policiers eux-mêmes ou de leurs supérieurs) et semblent être de nature plutôt ponctuelle. Comme indiqué plus haut, l'EEG a déjà jugé que le Code d'éthique des fonctionnaires de police n'était pas suffisant pour guider le comportement du personnel de police au quotidien, en particulier parce qu'il omet certaines questions problématiques et ne donne pas de conseils pratiques. La formation à l'éthique et à l'intégrité, tant des nouvelles recrues que des fonctionnaires déjà en poste, devrait couvrir tous les sujets de préoccupation, en utilisant comme principal outil de référence un code révisé, complété par des orientations pratiques, et devrait être fondée sur les risques identifiés, tenant ainsi compte de la spécificité des fonctions et des vulnérabilités des différentes catégories de policiers. L'EEG se félicite que la nécessité d'améliorer le programme de formation actuel ait été reconnue : des modifications du projet de programme de formation professionnelle des fonctionnaires de police sont en cours d'élaboration, qui porteront également sur la formation à l'intégrité policière. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que la formation initiale et continue des policiers à l'éthique et à l'intégrité soit considérablement renforcée, en tenant compte de la spécificité de leurs tâches et de leur vulnérabilité, comme prévu dans un futur code de conduite ou d'éthique.**

### **Recrutement, carrière et conditions de travail**

#### *Procédure de nomination*

122. Les conditions de recrutement sont énoncées à l'article 47 de la loi sur la police : pour entrer dans la police, il faut avoir la nationalité croate et un niveau d'éducation secondaire, être âgé de moins de 30 ans au moment du premier emploi (s'il s'agit d'un emploi à un poste exigeant un diplôme d'études secondaires), avoir de bonnes aptitudes mentales et physiques, avoir le niveau d'aptitude motrice requis, être reconnu apte<sup>60</sup> et ne pas être affilié à un parti politique.

123. L'article 49 de la loi sur la police dispose que les postes de policier sont pourvus dans le cadre d'une procédure publique de recrutement. Toutefois, avant d'ouvrir la procédure, les postes vacants peuvent être pourvus en publiant un avis de vacance de poste en interne, par voie de mutation ou par tout autre moyen prévu par la même loi sur la police.

---

<sup>59</sup> La déclaration attire en particulier l'attention du signataire sur la nécessité de protéger la confidentialité des informations recueillies dans l'exercice de ses fonctions, ainsi que sur les règles relatives aux activités secondaires et politiques.

<sup>60</sup> L'article 47 de la loi sur la police dispose à cet égard que « toute personne condamnée par une décision juridiquement valable pour avoir commis une infraction pénale à des fins d'enrichissement personnel ou déloyales est indigne d'intégrer le corps policier, de même que toute personne sanctionnée pour avoir commis un délit d'atteinte à l'ordre public avec violence ou tout autre délit la rendant inapte à intégrer le corps policier ou toute personne dont le comportement, les habitudes ou les penchants indiquent un manque de sérieux dans l'exercice de la fonction policière ».

124. La loi sur la police prévoit trois catégories de policiers — officiers de police supérieurs, officiers de police et policiers stagiaires — en plus des employés et fonctionnaires qui travaillent dans la police. Le recrutement au niveau d'entrée (policiers stagiaires) se fait sur concours. Conformément à l'article 52 de la loi sur la police, les recrues sans aucune expérience professionnelle ont le statut d'élèves<sup>61</sup>.

125. En ce qui concerne l'examen des candidatures aux emplois de fonctionnaires de police, l'École de police s'assure que les candidats ont un casier judiciaire vierge (ils ne doivent avoir commis aucune infraction ni certains délits, notamment de violence), conformément au décret sur la détermination de l'aptitude des nouvelles recrues de la police (Journal officiel n° 98/12), et est apte physiquement et mentalement. En outre, les antécédents du candidat ou de la candidate, les personnes qui lui sont associées, ses références professionnelles et d'autres informations contenues dans les registres de police sont vérifiés. Habituellement, ce type de vérification ne comprend pas de vérification des antécédents financiers, mais s'il y a des indications de problèmes financiers, il est possible d'obtenir des renseignements supplémentaires.

126. Les policiers et autres fonctionnaires (ou employés) devant avoir accès aux données classifiées sont soumis à une procédure d'habilitation spécifique. Pour cela, le ministère de l'Intérieur doit faire une demande d'habilitation au Bureau du Conseil national de sécurité (UNVS), incluant un questionnaire dûment rempli correspondant au niveau de sécurité des données classifiées (« confidentielles », « secrètes » ou « très secrètes ») auxquelles il doit avoir accès au travail. Dans ce questionnaire, des informations sont demandées sur l'identité des conjoints, parents, frères et sœurs et enfants, sur le service militaire, la santé mentale, les procédures pénales en cours, etc. ; les candidats doivent donner leur accord pour que les organes compétents puissent vérifier leurs comptes bancaires personnels et toute transaction supérieure à 100 000 HRK (environ 13 475 EUR) sur les deux dernières années. Le contrôle de sécurité donne lieu à un rapport qui est remis au Service indépendant de la sécurité de l'information (SSIS) du ministère de l'Intérieur. Sur la base du rapport de l'UNVS, le SSIS délivre ou refuse de délivrer une habilitation personnelle au policier concerné et en informe le chef de l'unité organisationnelle qui a fait la demande d'habilitation. Les habilitations sont renouvelées tous les cinq ans. L'EEG a toutefois été informée qu'en cas de doute, un contrôle aléatoire pouvait être effectué à l'insu de l'agent concerné, avant le terme des cinq ans.

#### *Évaluation des performances, promotion et mutation*

127. Les performances des policiers sont évaluées trois fois par an par les chefs des unités organisationnelles. Ils évaluent le travail de leurs subordonnés, en tenant compte aussi du Code d'éthique de la police, et leur attribuent une « note annuelle » (insatisfaisant, satisfaisant, bien, très bien, excellent). La procédure ainsi que les critères sont décrits pour chaque note dans l'ordonnance sur l'évaluation des policiers. L'appréciation annuelle détermine les droits du policier (nombre de jours de repos, examen de qualification, etc.). Le policier peut contester sa note annuelle auprès de la Commission de la fonction publique (ministère de l'Administration publique).

---

<sup>61</sup> Si le poste exige un niveau d'éducation secondaire, l'élève suit un stage de six mois ; dans le cas d'un diplôme universitaire, le stage est de 12 mois.

128. Le directeur général de la police est choisi à l'issue d'une procédure publique de recrutement<sup>62</sup>. Il est nommé pour cinq ans par le gouvernement croate, sur proposition du ministre de l'Intérieur (art. 59, loi sur la police). Les avis des autres postes à responsabilité vacants — directeur général adjoint et assistant du directeur général<sup>63</sup>, chefs des administrations et chefs des commissariats de police — sont publiés en interne. Les candidats sont sélectionnés par une commission composée d'officiers supérieurs, d'officiers de rang intermédiaire et inférieur, et de délégués syndicaux (art. 60, loi sur la police). À l'exception des chefs des commissariats de police (qui, à la suite des modifications apportées à la loi sur la police entrée en vigueur en juillet 2019, sont nommés pour une durée indéterminée, jusqu'à ce qu'ils soient mutés ou promus), les candidats à ces postes sont nommés pour cinq ans, au terme desquels ils peuvent présenter de nouveau leur candidature, mais ils doivent alors se soumettre de nouveau au processus de sélection.

129. Les autres vacances de postes (hormis les fonctions susmentionnées et les postes de niveau débutant) sont annoncées en interne et peuvent aussi être pourvues par mutation, conformément au règlement relatif au lancement et à l'organisation de concours publics de recrutement dans la fonction publique (Journal officiel n° 78/2017), également applicable à la police. Conformément à ce règlement, les candidats sont sélectionnés à l'issue d'un concours dans le cadre duquel un test et un entretien permettent de déterminer les connaissances, compétences et aptitudes des candidats, ainsi que leurs performances. La commission chargée des tests et entretiens est composée d'un nombre impair de membres (au moins trois) nommés par le chef du commissariat de police, le chef de l'administration policière ou une autre unité organisationnelle, selon le niveau du poste vacant. Le candidat classé premier, sur la base du nombre total de points obtenus au test et à l'entretien, est retenu.

130. Les policiers sont affectés à un autre poste à leur demande ou si les besoins du service l'exigent. Ils peuvent être affectés à des postes exigeant le même niveau de qualification et le même grade, sur le même lieu de travail ou sur un autre, pour une durée maximale de six mois ou jusqu'au retour du policier absent. Suite aux modifications apportées à la loi sur la police en juillet 2019, il est également possible d'affecter un policier à un poste de rang inférieur sans son accord, soit à titre de mesure disciplinaire soit si la police a besoin d'effectifs, s'il a obtenu une note annuelle « satisfaisant » l'année précédente. L'EEG a été informée qu'à la suite de négociations avec les syndicats, les policiers transférés à un poste inférieur conservent leur salaire.

131. La cessation de service intervient lors de la retraite (à un âge donné ou après un certain nombre d'années de service), sur demande personnelle ou à titre de mesure disciplinaire. Le directeur général, son adjoint et son assistant, les chefs des administrations de police et des commissariats de police peuvent être relevés de leurs fonctions à leur demande, en raison d'une incapacité permanente à exercer ces fonctions, à titre de mesure disciplinaire ou pour cause de retraite. Le Directeur général de la police peut être révoqué par le gouvernement, sur proposition du ministre de l'Intérieur ; le directeur général adjoint et/ou l'assistant du directeur général et les chefs de l'administration de la police peuvent être révoqués par le ministre sur proposition du Directeur général.

---

<sup>62</sup> Le directeur général doit avoir au moins 15 ans d'expérience dans la police, dont au moins 10 ans à un poste de direction et doit avoir le rang ou le statut de conseiller en chef de la police (art. 59, loi sur la police).

<sup>63</sup> Pour ces postes, 15 ans au moins d'expérience, dont 10 ans à un poste de direction, sont requis, les candidats devant avoir le rang ou le statut de conseiller de police (art. 61, loi sur la police).

132. Les interlocuteurs de l'EEG lui ont fait part de réactions mitigées concernant le processus de nomination et de promotion dans la police. D'un côté, ils ont généralement admis que la situation s'était améliorée ces dernières années, les nominations des chefs des commissariats de police et de l'administration de la police ayant gagné en transparence et étant fondées sur le mérite (ces postes sont désormais pourvus sur proposition d'une commission, dans laquelle les syndicats sont aussi représentés, et non plus sur décisions discrétionnaires de la hiérarchie). De l'autre, elle a aussi été informée que si le cadre juridique est adapté en théorie, il en va tout autrement dans la pratique, puisque le poste est attribué avant même le lancement de la procédure (certains interlocuteurs parlant même de népotisme concernant les mutations, le recrutement et les promotions).

133. Au cours de sa visite sur place, il a été dit à plusieurs reprises à l'EEG que la nomination du directeur général était politique et avait une incidence directe sur la sélection des chefs des administrations de police et des commissariats. S'il n'est pas exclu que le processus de nomination prenne en compte d'autres considérations que le mérite et l'adéquation au poste à pourvoir, l'examen des dates de nomination des chefs des administrations de police et des commissariats n'a pas permis à l'EEG d'étayer ces allégations. Les nominations les plus récentes semblent simplement faire suite à l'expiration des mandats précédents de cinq ans — même si l'EEG a noté que la plupart expiraient à peu près à la même date. Toutefois, la simple impression de pratiques de « pistonnage » et de favoritisme sapant la confiance dans la police, l'EEG apprécierait que les autorités croates réexaminent les processus actuels de recrutement et de promotion afin d'identifier les améliorations possibles (au-delà des récents changements visant à nommer les chefs des commissariats de police pour une période indéterminée) et de répondre aux préoccupations quant au manque d'objectivité et de transparence, s'agissant en particulier de la nomination du directeur général, de son adjoint et de son assistant. Nonobstant les indications selon lesquelles le nombre de femmes dans la police progresse lentement, il serait utile qu'un tel examen se penche aussi sur la question d'une meilleure représentation des femmes au sein de la police, vu leur sous-représentation relative à tous les niveaux<sup>64</sup>. En conséquence, le **GRECO recommande d'examiner les possibilités d'améliorer encore les processus actuels de nomination et de promotion au sein de la police, en vue de renforcer l'objectivité et la transparence des décisions, en accordant une attention particulière à la représentation des femmes dans la police à tous les niveaux.**

### *Rotation*

134. Comme indiqué plus haut, la police a mis en place un système de rotation systématique pour les gardes-frontières, qui peuvent tourner sans préavis ou changer de poste-frontière, y compris pendant leur service de patrouille. Cette pratique est l'une des principales mesures du plan anticorruption adopté spécialement pour la police des frontières. L'EEG a été informée de 426 134 rotations en 2018. Normalement, c'est le chef de patrouille qui décide de l'endroit de la rotation afin qu'elle soit aussi imprévisible que possible (à l'exception peut-être des aéroports, où il n'est pas aussi facile de changer de poste-frontière). Des rapports mensuels sur les rotations sont soumis à la Direction de la police des frontières.

---

<sup>64</sup> Comme indiqué au paragraphe 102 ci-dessus, les femmes représentent actuellement 29,9 % des effectifs de la police, mais seulement 18,3 % des policiers. Toutefois, pour l'année 2019-2020, 39,9 % des candidats à l'École de police étaient des femmes (dont 96,5 % remplissaient les conditions requises). À l'issue de la procédure de sélection, 33,2 % des nouvelles recrues sont des femmes.

## Salaires et avantages

### 135. Salaires annuels bruts dans la police :

| Catégories   | Salaires annuels bruts |        |
|--|------------------------|--------|
|  | HRK                    | EUR    |
| Policier en début de carrière  | 66 360                 | 8 960  |
| Chef de patrouille, 5 ans de service   | 71 406                 | 9 640  |
| Chef de secteur dans un commissariat de police de 1 <sup>ère</sup> catégorie, 10 ans de service    | 93 751                 | 12 656 |
| Chef de patrouille dans un commissariat de police de 1 <sup>ère</sup> catégorie, 15 ans de service | 99 256                 | 13 400 |
| Chef adjoint du commissariat de police de 1 <sup>ère</sup> catégorie, 20 ans de service            | 145 590                | 19 655 |
| Chef du commissariat de police de 1 <sup>ère</sup> catégorie, 25 ans de service                    | 161 023                | 21 738 |

136. Les policiers ne touchent pas d'indemnités supplémentaires, sauf en cas d'affectation temporaire à plus de 100 kilomètres de leur lieu de résidence<sup>65</sup>. Ces indemnités sont contrôlées par l'unité organisationnelle chargée des questions matérielles et financières et par la direction des ressources humaines.

### **Conflits d'intérêts**

137. En ce qui concerne les fonctionnaires de police et les autres agents publics travaillant au sein de la police, les conflits d'intérêts sont principalement régis par la loi sur la fonction publique, qui interdit à tout fonctionnaire de prendre des décisions ou de participer à la prise de décisions relatives aux intérêts financiers ou autres intérêts des personnes suivantes : 1) conjoint, enfant ou parent ; 2) personnes physiques ou morales avec lesquelles il a eu des contacts formels ou professionnels au cours des deux dernières années, qui ont financé sa campagne électorale au cours des cinq dernières années, dont il est le représentant officiel, le représentant légal ou le syndic de faillite, ou avec lesquelles lui-même ou un membre de sa famille (conjoint, enfant ou parent) est impliqué dans une poursuite judiciaire ou à qui lui-même ou un membre de sa famille (conjoint, enfant ou parent) est redevable ; 3) entreprises, institutions ou autres personnes morales dans lesquelles il a l'intention de chercher un emploi ; 4) associations ou personnes morales dans lesquelles il occupe un poste d'administrateur ou est membre du comité de direction (art. 37, loi sur la fonction publique). La loi sur la fonction publique et la loi sur la police prévoient également diverses incompatibilités visant à éviter les conflits d'intérêts (voir *infra*, par. 139 à 142).

138. Tout en saluant les dispositions de la loi sur la fonction publique relatives aux conflits d'intérêts, l'EEG estime qu'elles ne sont pas toujours aisément transposables au travail policier. Ce qui manque, c'est une obligation générale d'informer un supérieur ou de se récuser dès lors qu'un policier est confronté à un conflit d'intérêts potentiel ou réel, ou à une situation qui peut être perçue comme telle, par exemple une enquête policière impliquant des amis ou des membres de sa famille, une procédure dans laquelle il est intervenu comme expert ou comme témoin, etc. L'EEG considère que ce domaine mériterait clairement d'être

---

<sup>65</sup> En cas d'affectation temporaire, les policiers ont droit à une indemnité forfaitaire égale au salaire moyen perçu au cours des trois derniers mois précédents, à sept jours de congé payé et au remboursement des frais de voyage pour rendre visite à leur famille (tous les trois mois), à une indemnité mensuelle de séparation s'ils subviennent aux besoins de leur famille ainsi qu'à un logement adéquat et à une allocation pour repas.

traité dans un code de conduite révisé (voir par. 118), assorti d'éléments d'orientations supplémentaires, ainsi que d'exemples concrets de situations du quotidien où la police peut être confrontée à des conflits d'intérêts, et des moyens et mécanismes internes possibles pour les résoudre.

### **Interdiction ou restriction de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités extérieures et restrictions après la cessation des fonctions*

139. En vertu de la loi sur la fonction publique, les policiers et les agents travaillant au sein de la police n'ont pas le droit de constituer une société ou une autre entité dotée de la personnalité juridique qui opère dans le même domaine d'activité que celui dans lequel ils travaillent en tant que fonctionnaire ou que celui relevant de la compétence de l'organe dans lequel ils travaillent (art. 32, loi sur la fonction publique). Les fonctionnaires sont toutefois autorisés à exécuter des tâches ou à rendre des services à une personne morale ou physique, si les activités ou les opérations de la personne morale ou physique en question ne sont pas contrôlées par l'organisme public pour lequel ils travaillent ou si ce travail n'est pas interdit par une loi distincte et ne constitue pas un conflit d'intérêts (art. 33, loi sur la fonction publique). Toute activité extérieure, à l'exception des activités de publication d'articles universitaires et d'autres ouvrages, des conférences et consultations, est toutefois soumise à l'autorisation du chef de l'organe étatique concerné. Un fonctionnaire ne peut être membre d'organes de direction ou de surveillance de sociétés ou d'autres personnes morales soumises au contrôle de l'organe étatique dans lequel il est employé et il ne peut exercer un contrôle administratif des sociétés ou autres personnes morales aux activités desquelles il participe. Il lui est aussi interdit d'inciter d'autres fonctionnaires à participer aux activités des partis politiques pendant ses heures de travail.

140. La loi sur la police est une *lex specialis* de la loi sur la fonction publique, mais est plus restrictive que cette dernière ; elle dispose qu'il est interdit aux fonctionnaires de police d'exercer des activités économiques ou professionnelles indépendantes, d'effectuer un travail ou de fournir des services à une personne morale ou physique (art. 37, loi sur la police). Comme la loi sur la fonction publique, elle prévoit des exceptions pour le travail (indépendant ou pour une personne physique ou morale) en dehors des heures normales de travail, si le policier a obtenu au préalable l'accord écrit du directeur général ou d'une personne désignée par lui et si le travail n'affecte pas l'exécution légale et appropriée de l'activité policière. L'autorisation de ces activités extérieures est définie dans l'ordonnance sur la procédure d'autorisation d'exercer une activité économique ou professionnelle indépendante ou de fournir des services à une personne morale ou physique (Journal officiel n° 34/2011).

141. L'EEG a également noté que les policiers ne peuvent pas adhérer à un parti politique, être politiquement actifs au sein du ministère ou être candidats aux élections nationales ou locales (art. 38, loi sur la police)<sup>66</sup>. S'il s'avère qu'un policier est membre d'un parti politique, il est muté à un poste vacant en tant que fonctionnaire du ministère de l'Intérieur.

---

<sup>66</sup> Dans ce contexte, l'EEG rappelle aux autorités le Code européen d'éthique de la police, qui précise que « en règle générale, les personnels de police doivent bénéficier des mêmes droits civils et politiques que les autres citoyens. Des restrictions à ces droits ne sont autorisées que si elles sont nécessaires à l'exercice des compétences policières dans une société démocratique, conformément à la loi et à la Convention européenne des droits de l'homme ».

142. Lors des discussions sur place, l'EEG a appris qu'il était assez courant que les policiers exercent d'autres activités rémunérées en dehors de leurs heures de travail, en raison des salaires relativement bas dans la police<sup>67</sup>. Les autorisations d'exercer une activité secondaire sont généralement accordées pour une durée d'un an (après laquelle l'officier de police doit à nouveau obtenir une approbation écrite du Directeur général) et sont enregistrées au niveau central. L'EEG a appris que dans le processus d'autorisation d'exercer une activité secondaire, une attention particulière est portée au risque de conflit d'intérêt.

143. Les fonctionnaires de police et les autres agents travaillant au sein de la police ne sont soumis à aucune restriction après la cessation de leurs fonctions. À cet égard, l'EEG reconnaît que les compétences et connaissances spécialisées que les policiers peuvent apporter au secteur privé peuvent être inestimables et offrir des possibilités d'emploi intéressantes aux (anciens) policiers. Dans le même temps toutefois, les départs de policiers spécialisés vers le secteur privé comportent certains risques (utilisation abusive d'informations obtenues dans l'exercice des fonctions policières, policier influencé dans l'exercice de son autorité dans l'espoir ou l'attente d'un futur emploi ou utilisation des relations avec d'anciens collègues au profit injustifié du nouvel employeur). L'EEG rappelle que la Recommandation no R (2000)<sup>10</sup> sur les codes de conduite pour les agents publics contient des lignes directrices spécifiques sur la cessation de fonctions officielles (art. 26). Les informations recueillies lors de la visite sur place n'ayant pas permis à l'EEG de déterminer dans quelle mesure ce problème se pose en Croatie, **le GRECO recommande qu'une étude soit menée sur les activités des policiers après leur départ de la police et qu'à la lumière des résultats de cette étude, des règles soient adoptées pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêt, si nécessaire.**

#### *Cadeaux*

144. L'acceptation de cadeaux est interdite en vertu de l'article 17 de la loi sur la fonction publique, qui dispose que les agents publics, y compris les fonctionnaires de police, ne peuvent « solliciter ou recevoir des cadeaux pour leur profit personnel ou celui de leur famille ou d'une organisation ni pour le règlement favorable d'une procédure administrative ou autre ». Le Code d'éthique de la police précise en outre que « les policiers ne recherchent aucun privilège pour eux-mêmes ou pour autrui et sont déterminés à signaler dénoncer toute forme de corruption ». Lors de discussions sur place, l'EEG a appris que les policiers ne peuvent accepter aucun cadeau à cause des dispositions sur la corruption. L'EEG est d'avis que l'acceptation de cadeaux ne peut pas être considérée seulement du point de vue du droit pénal, en ce qu'il existe des domaines où il est impossible de refuser un cadeau (par exemple lors des visites de délégations de services de police étrangers) ou qui mériteraient des orientations plus détaillées (hospitalités, cadeaux de courtoisie, etc.). Il conviendrait par conséquent d'accorder plus d'attention à cette question dans le cadre de la révision du Code d'éthique et des orientations à fournir (par exemple, cas pratiques et procédures à suivre dans les situations où des cadeaux sont offerts, déclaration et enregistrement des cadeaux, etc.), conformément à la recommandation xiii ci-dessus.

---

<sup>67</sup> Par la suite, l'EEG a été informée que 414 autorisations ont été délivrées en 2018 et 315 autorisations en 2019 (jusqu'en novembre 2019).

### *Utilisation abusive de ressources publiques*

145. L'utilisation de ressources publiques à des fins personnelles, soit l'« utilisation non autorisée des ressources du ministère ou leur utilisation à des fins non désignées » est considérée comme un manquement grave aux devoirs de la fonction en vertu de la loi sur la police. Elle est aussi considérée comme une violation de la loi sur la fonction publique, qui dispose qu'un fonctionnaire est « tenu d'utiliser les biens qui lui sont confiés dans l'exercice de ses fonctions avec la diligence voulue et ne peut les utiliser à son profit ou pour une autre activité illégale » (art. 24, loi sur la fonction publique). Tout préjudice causé à la propriété de la police dans le cadre de l'exercice d'une fonction ou lié à l'exercice d'une fonction ou « causé volontairement ou par négligence extrême » doit être indemnisé. De l'avis de l'EEG, il s'agit là d'un autre sujet qui mériterait d'être inclus dans une révision du Code d'éthique de la police (concernant par exemple l'utilisation des véhicules de police officiels, les objets saisis, etc.), conformément à la recommandation xiii ci-dessus.

### *Contacts avec des tiers, informations confidentielles*

146. Les contacts non officiels ne sont pas explicitement interdits, mais les policiers sont tenus au secret professionnel et tout acte compromettant la confidentialité des renseignements ou l'impartialité d'un agent engage sa responsabilité disciplinaire, voire pénale. À cette fin, la loi sur la police (art. 35) dispose que les fonctionnaires de police « doivent préserver la confidentialité des informations dont ils ont eu connaissance dans l'exécution de leur travail ». Dans ce contexte, l'information renvoie aux deux catégories d'informations, « non classifiées » et « classifiées ». De même, les fonctionnaires sont tenus de garder secrètes « toutes données concernant les clients et leurs droits, obligations et intérêts juridiques, portées à leur connaissance dans le cadre des procédures, conformément à la loi » et de « ne pas divulguer les secrets d'État ou autres secrets spécifiés par la loi ou d'autres règlements » (art. 21, loi sur la fonction publique). L'utilisation abusive d'informations confidentielles peut, dans certains cas, constituer une infraction pénale si elle concerne des secrets dits officiels, conformément à l'article 300 du Code pénal (divulgaration de secrets officiels).

147. Sur place, l'EEG a appris que les tentatives d'accès à des informations à d'autres fins qu'une enquête étaient problématiques au sein de la police croate, comme dans beaucoup d'autres pays, même si elle note que les cas sont relativement peu nombreux, comme le montrent les statistiques ci-dessous. Le Service du contrôle interne utiliserait les fichiers logs et enquêterait sur les fonctionnaires de police pour savoir pourquoi ils accèdent à certaines informations. Dans la plupart des cas, l'effet produit serait dissuasif. Comme pour d'autres points susmentionnés, la question de la protection de l'information, de son utilisation abusive et de l'accès non autorisé à certaines informations devrait aussi être traitée dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation xiii ci-dessus.

### **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts**

#### *Obligations en matière de déclaration*

148. La loi sur la fonction publique dispose notamment que tout fonctionnaire (policier ou autre membre du personnel de police) doit remettre à son supérieur hiérarchique un rapport écrit sur 1) tout intérêt financier ou autre que lui-même ou un membre de sa famille (conjoint,

enfant ou parent) peut avoir dans les décisions de l'organe public qui l'emploie, 2) les intérêts financiers ou autres des personnes physiques ou morales avec lesquelles il a entretenu des relations d'affaires au cours des deux années précédant son admission dans la fonction publique et avec lesquelles l'organe public qui l'emploie effectue des opérations administratives 3) les actions et obligations ou intérêts financiers et autres qu'il peut avoir dans les sociétés avec lesquelles l'organe public qui l'emploie effectue des opérations administratives et qui peuvent créer un conflit d'intérêts (art. 34, loi sur la fonction publique).

149. Avant de prendre ses fonctions, le fonctionnaire doit aussi faire un rapport sur tous les postes à responsabilités qu'un membre de sa famille (conjoint, enfant ou parent) occupe dans un parti politique, une association professionnelle ou une entreprise ou dans une autre entité dotée de la personnalité juridique qui entretient des rapports opérationnels avec l'organe public ou qui est soumis au contrôle administratif ou l'inspection de l'organe public dans lequel il occupe un poste (art. 34, par. 4, loi sur la fonction publique). Le supérieur du fonctionnaire concerné doit examiner les circonstances décrites dans les déclarations du fonctionnaire et en informer le chef de l'organe public (en l'occurrence le directeur général de la police), qui peut demander au fonctionnaire de ne pas travailler dans tel ou tel domaine. En outre, le poste le plus élevé de la police, soit le directeur général, est soumis au système de déclaration financière prévu dans la LCI, comme expliqué aux paragraphes 79 à 82 de la première partie du présent rapport.

## **Surveillance et mesures d'application**

### *Surveillance et contrôle internes*

150. Au sein de la police, le contrôle interne relève avant tout de la responsabilité du supérieur direct du fonctionnaire de police (ou de l'agent/employé) concerné. Parallèlement, la Service du contrôle interne du ministère de l'Intérieur examine le professionnalisme et l'éthique des fonctionnaires de police, d'autres fonctionnaires et employés du ministère de l'Intérieur, ainsi que la légalité des tâches exécutées (conformément à l'ordonnance sur les modalités d'exécution du contrôle interne). L'EEG a été informée que l'organisation du contrôle interne a été en grande partie revue en mars 2019, avec la création de quatre unités du Service du contrôle interne réparties dans les plus grandes villes de Croatie (sur le modèle du système des tribunaux disciplinaires).

151. Le Service du contrôle interne examine en particulier la légalité des compétences exercées par le personnel du ministère, recueille et analyse des données sur d'éventuels comportements illégaux et inappropriés, met en œuvre des mesures préventives, prépare les dossiers pour les procédures disciplinaires et la documentation pour la Commission des plaintes. Il donne suite aux plaintes internes et externes d'office ou sur ordre du ministre (dans ce cas, l'examen porte uniquement sur un domaine ou sujet général, ou exceptionnellement sur la conduite du directeur général). D'une manière générale, le Directeur général doit être informé avant tout contrôle interne au siège de la Direction générale de la police. De même, le chef de l'administration de police où le contrôle interne doit avoir lieu doit être informé en amont. Le ministre peut ordonner au Service de contrôle interne de mener une enquête interne sur la conduite des policiers et doit être informé avant toute enquête sur la conduite du directeur général de la police.

152. Le Service du contrôle interne peut déléguer certaines de ses activités de contrôle interne aux administrations de police, à des fonctionnaires de police en charge de la « légalité des comportements », lesquels sont subordonnés au chef de l'administration de police. Le ministre de l'Intérieur (ou une personne autorisée par lui) supervise le contrôle interne ; le chef de l'administration de la police supervise le contrôle interne mené dans l'administration de police qu'il dirige.

153. Les agents du Service du contrôle interne sont des policiers de haut rang ayant réussi l'examen d'État de compétence professionnelle et titulaires d'un diplôme d'études supérieures en sciences sociales, en ingénierie ou en sciences humaines. Étant donné qu'ils ont accès à des documents classifiés, ils doivent renouveler leur habilitation tous les cinq ans, conformément à la loi sur la loi sur le secret des données et à la loi sur les contrôles de sécurité.

#### *Surveillance et contrôle externes*

154. Le contrôle externe de plusieurs aspects du travail de la police est confié au Défenseur des droits, qui peut donner suite aux plaintes des citoyens. L'EEG a appris qu'environ 10 % des plaintes reçues par la médiatrice concernaient la police et portaient principalement sur les violences policières. La médiatrice a considéré qu'une infraction pénale avait pu être commise dans deux affaires et les a renvoyées au procureur général. Aucune des deux affaires ne concernait la corruption.

155. Le Parlement exerce également une fonction de contrôle sur les activités de la police. Sa commission chargée des plaintes et des doléances peut examiner les plaintes des citoyens ou agir sur la base de comptes rendus des médias et demander à l'autorité compétente de réagir. L'EEG a été informée qu'entre fin 2016 et avril 2019, la commission a reçu 183 plaintes portant sur un large éventail de sujets et impliquant diverses institutions, dont la police pour. Le Comité de sécurité nationale examinerait le budget de la police et le rapport annuel sur les activités policières que le ministre de l'Intérieur est tenu de lui présenter. Enfin, des amendements à la loi sur la police prévoient que la commission chargée des plaintes présente un rapport annuel à la commission des droits de l'homme et des minorités nationales du *Sabor*.

#### *Système de plaintes*

156. En vertu de l'article 5 de la loi sur la police (telle que modifiée en juillet 2019), toute personne physique ou morale qui estime que l'action ou l'absence d'action d'un fonctionnaire de police a porté atteinte à ses droits et libertés peut déposer une plainte auprès de l'administration de police qui emploie le fonctionnaire concerné, du ministère de l'Intérieur (si le policier est affecté au siège du ministère) ou au bureau central du Service du contrôle interne à Zagreb, lequel transmet la plainte à l'unité administrative ou organisationnelle compétente du ministère<sup>68</sup>. Toutes les plaintes, y compris les plaintes anonymes, doivent être

---

<sup>68</sup> Les plaintes doivent être déposées par écrit (par lettre, télécopieur, courriel ou remise en mains propres) dans les 30 jours suivant la violation et doivent préciser le nom, le prénom et l'adresse du plaignant, le lieu, l'heure et une description de l'infraction ainsi que la signature du plaignant. Les citoyens peuvent également appeler le Service du contrôle interne, l'Unité des opérations et de la communication de l'administration de police où l'incident s'est produit ou le numéro de téléphone spécial gratuit du ministère de l'Intérieur, afin d'obtenir des conseils sur la marche à suivre. Avant la modification de la loi sur la police en juillet 2019, toute personne qui estimait qu'il y avait eu atteinte aux droits ou libertés d'une autre personne pouvait aussi porter plainte.

enregistrées dans la base de données « IS MUP » du ministère de l'Intérieur à des fins d'analyses statistiques et pour permettre au Service du contrôle interne de suivre le traitement des plaintes par les administrations de police et les unités organisationnelles du ministère de l'Intérieur et de prendre des mesures préventives supplémentaires si la plainte est liée à des problèmes structurels. Afin de faciliter la procédure, le ministère de l'Intérieur a publié des directives sur le dépôt de plaintes à l'intention des citoyens.

157. En principe, les plaintes sont examinées en première instance par le chef de l'unité organisationnelle concernée. Sauf en cas de plainte anonyme, le plaignant doit être informé dans les 30 jours des faits qui ont été établis et des mesures qui ont été prises. S'il n'est pas satisfait de la réponse, il a 15 jours pour saisir le Service du contrôle interne, qui doit ensuite informer le plaignant dans un délai de 30 jours des éventuelles enquêtes complémentaires qu'il a menées et des mesures qu'il a prises. La réponse du Service du contrôle interne peut faire l'objet d'un recours devant la commission des plaintes.

158. Les modifications récentes apportées à la loi sur la police (entrée en vigueur en juillet 2019) prévoient la création d'une commission centrale des plaintes, composée de neuf citoyens « jouissant d'une bonne réputation professionnelle et personnelle », nommés par le Parlement (sur proposition de la commission parlementaire des droits de l'homme et des minorités nationales, suite à un appel public à candidature, et sur proposition des organisations professionnelles et d'autres organisations de la société civile)<sup>69</sup>. Des représentants du ministère de l'Intérieur fourniront à la Commission une assistance professionnelle, mais (contrairement à ce qui avait été initialement prévu) ne siégeront pas à la Commission ni ne participeront à ses travaux. Dorénavant, les membres de la Commission seront rémunérés (5 % du salaire net versé en Croatie l'année précédente pour leur participation aux sessions de la Commission, pour chaque dossier clos) et seront également soumis à un contrôle de sécurité.

159. L'EEG salue les efforts déployés par les autorités croates pour rendre le système de plaintes plus opérationnel, en établissant une commission centrale unique dont les membres sont rémunérés. Les dernières modifications apportées à la loi sur la police dissipent plusieurs préoccupations de l'EEG concernant l'ancien système. De l'avis de l'EEG, le contrôle externe de la police est un outil essentiel pour garantir la pleine responsabilité de cette dernière envers le public. Elle devrait non seulement être indépendante, mais également afficher cette indépendance aux yeux du public (surtout si l'on considère le manque relatif de confiance dans la police croate qui ressort de l'Eurobaromètre), et le meilleur moyen d'y parvenir est de créer un organe véritablement externe. De ce fait, elle se félicite en particulier que la participation des représentants du ministère de l'Intérieur aux travaux de la Commission des plaintes ait été considérablement réduite et se limite à la fourniture d'un appui administratif (contrairement aux idées qui avaient été présentées à l'EEG pendant la visite sur place). Compte tenu de la complexité relative du système de plaintes (c'est-à-dire un processus de plaintes et d'appels en trois étapes, après quoi la plainte est renvoyée à la Division du contrôle interne, ainsi que la possibilité supplémentaire de soumettre des plaintes au Comité de la

---

<sup>69</sup> L'ancienne loi sur la police prévoyait la mise en place de commissions d'examen des plaintes dans toutes les administrations de police. Cependant, lors de discussions sur place à ce sujet, l'EEG a appris qu'en fait, ces commissions des plaintes n'étaient plus actives depuis 2015, à l'exception de celle établie au siège du ministère de l'Intérieur. Malgré les appels répétés lancés au public, il n'y avait pas suffisamment de candidats pour siéger dans les commissions, c'est pourquoi elles ont été remplacées par une commission centrale unique (avec pour principal mérite que les incohérences dans la résolution des plaintes seront largement évitées).

sécurité nationale du Parlement), l'EEG juge important que les citoyens soient informés des recours possibles pour rapporter la conduite des policiers. L'EEG invite donc instamment les autorités croates à communiquer correctement au public les voies de recours disponibles pour les plaintes relatives à la conduite des agents de police.

### **Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte**

#### *Obligation de signalement*

160. Les fonctionnaires de police et autres membres du personnel de police doivent signaler les cas de corruption (présumée) et les autres infractions, conformément au paragraphe 2 de l'article 302 du Code pénal ; ils sont pénalement responsables s'ils ne signalent pas les cas de corruption qu'ils découvrent dans l'exercice de leurs fonctions<sup>70</sup>. Le personnel de la police peut signaler de tels actes au supérieur hiérarchique, à tout autre fonctionnaire de police ou au bureau du procureur général. L'EEG voit dans l'absence d'obligation de signaler une faute d'une certaine gravité (si elle ne constitue pas une infraction pénale) une faiblesse du système à laquelle il doit être remédié. L'EEG a appris que très peu de procédures disciplinaires sont engagées sur la base de signalements faits au sein même des services de police (ce sont surtout des plaintes de citoyens qui sont à l'origine des procédures), ce qui pourrait indiquer que la « loi du silence » prévaut dans la police croate. Cette obligation de signalement complèterait utilement la nouvelle loi sur la dénonciation (adopté en juillet 2019). Par conséquent, **le GRECO recommande qu'une obligation soit établie pour que le personnel de police soit tenu de signaler les cas de manquements liés à l'intégrité qu'il rencontre dans le cadre de leur fonction.** Une telle exigence pourrait bien faire partie d'un code de conduite révisé, comme recommandé au paragraphe 118.

#### *Protection des lanceurs d'alerte*

161. L'article 14a de la loi sur la fonction publique dispose que la dénonciation de la corruption ne constitue pas un motif justifié de licenciement. Il rappelle également que si l'organe gouvernemental compétent (en l'occurrence le ministère de l'Intérieur) estime que l'acte signalé constitue une forme grave de corruption, l'anonymat du fonctionnaire à l'origine du signalement et la protection contre toute forme d'abus ou de limitation de ses droits professionnels sont garantis. Tout abus lié à l'obligation de dénoncer la corruption — notamment le fait qu'un supérieur hiérarchique prenne des mesures qui entraînent une violation du droit à l'anonymat de la personne ayant signalé la corruption, la restriction de ses droits professionnels ou toute autre forme d'abus du fait qu'elle a signalé l'infraction — est considéré comme une violation grave des devoirs officiels en vertu de la loi sur la fonction publique. Les autorités croates ont indiqué n'avoir jamais eu connaissance de tels cas dans la police à ce jour.

162. La loi relative à la protection des dénonciateurs d'irrégularités (loi sur les lanceurs d'alerte) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2019, après la visite de l'EEG. Cette loi compile toutes les normes juridiques relatives à la protection des lanceurs d'alerte dans une seule loi (*lex specialis*) et prévoit une protection similaire pour les salariés des secteurs privé et public.

---

<sup>70</sup> Le paragraphe 2 de l'article 302 du Code pénal dispose que « (2) la même sanction que celle visée au paragraphe 1 du présent article est infligée à un agent public ou à une personne responsable qui ne signale pas une infraction dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions, si la procédure pénale pour cette infraction ne peut pas être introduite par une action privée ou sur demande ».

En tant que telle, la loi s'appliquera également à la police (comme c'est déjà le cas dans la loi sur la fonction publique, comme décrit plus haut). D'ici fin 2019, tous les employeurs ayant au moins 50 salariés devront mettre en place des mécanismes internes de signalement et, dans les trois mois qui suivent, nommer une « personne de confiance », sur proposition d'au moins 20 % des salariés, aux procédures prévues dans la loi, qui sera chargée de signaler les irrégularités en interne. Outre les mécanismes de signalement internes, la loi prévoit un mécanisme de signalement externe (au Défenseur des droits) ainsi que la divulgation publique. Les lanceurs d'alerte ont droit à la protection de leur identité et à la confidentialité de leur rapport, à la protection judiciaire et à la possibilité de demander réparation pour tout préjudice matériel et immatériel qu'ils ont subi. Cette protection peut également être étendue aux personnes associées au lanceur d'alerte.

163. Si la préparation de la loi sur les lanceurs d'alerte semble avoir fait l'objet de critiques, l'EEG apprécie ce qui semble avoir été une préparation minutieuse de la nouvelle loi, qui a pris en compte la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant la protection des lanceurs d'alerte et les obligations contenues dans la nouvelle Directive européenne (qui devait encore être adoptée). Elle se félicite en particulier des points forts de la loi, notamment le fait que les « irrégularités » incluent toutes les violations de la loi, les dispositions précises sur les signalements internes, le renversement total de la charge de la preuve dans les procédures judiciaires, les possibilités de divulgation au public dans certaines circonstances et la désignation de l'institution du Défenseur des droits comme organe de signalement externe. Une fois les mécanismes de signalement et de protection sont utilisés, l'EEG encourage les autorités à évaluer l'efficacité de la loi, comme indiqué dans la Recommandation CM/Rec(2014)7, afin de déterminer s'il y a des aspects à améliorer. À cet égard, il serait également utile pour les autorités d'examiner avec soin les ressources supplémentaires dont le Défenseur des droits a besoin pour s'acquitter des tâches supplémentaires que la loi attribue à l'institution, étant donné que l'application effective de la loi sur les lanceurs d'alerte pourrait se faire au détriment d'autres activités de cette institution.

### **Procédure répressive et sanctions**

#### *Procédures disciplinaires et autres procédures administratives*

164. La loi sur la police distingue deux types d'infractions disciplinaires : les manquements mineurs et les manquements graves au devoir. Les infractions mineures sont sanctionnées par un avertissement écrit ou une amende pouvant atteindre 10 % du dernier salaire (pour un mois complet de travail) (art. 95, loi sur la police)<sup>71</sup>. L'EEG a appris que les atteintes au principe d'intégrité étaient généralement considérées comme des manquements graves au devoir de probité<sup>72</sup>. En cas de manquement grave (art. 96, loi sur la police), les sanctions suivantes sont

---

<sup>71</sup> Les comportements suivants sont qualifiés de manquements mineurs au devoir de la fonction : arriver en retard au travail ou quitter le lieu de travail plus tôt ; quitter le lieu de travail pendant les heures de travail sans l'autorisation du supérieur ou pour des raisons injustifiées ; utiliser les ressources policières ou les documents officiels d'une manière irrégulière ou irresponsable ; être irrespectueux envers les citoyens ou les collègues pendant les heures de travail ; être absent un jour du travail sans justification ; avoir une apparence négligée ou porter l'uniforme d'une façon non réglementaire ; manquer à ses autres obligations légales prévues par la loi secondaire.

<sup>72</sup> Les comportements suivants sont qualifiés de manquements graves au devoir de la fonction : inexécution, ou exécution irresponsable, inopportune ou négligente, d'obligations officielles ; agissement illégal ou fait de ne pas prendre les mesures et actions qu'un agent est autorisé à prendre pour empêcher des activités illégales ; abus

prévues : une amende pouvant aller jusqu'à 20 % du dernier salaire (pour un mois complet de travail) pendant un à six mois, le gel d'une promotion (grade ou service) pour une période de deux à quatre ans, l'affectation à un autre emploi pour une période de deux à quatre ans, une mise à pied conditionnelle et le licenciement. Cette dernière sanction est obligatoire en cas de manquements graves au devoir ayant les caractéristiques de la corruption.

165. L'EEG a appris que la plupart des procédures disciplinaires sont engagées à la suite de plaintes. Les enquêtes disciplinaires sont menées par le cabinet du ministre, le Service du contrôle interne ou les fonctionnaires de police « responsables du comportement conforme au droit » des policiers dans les administrations de police, conformément à l'ordonnance sur la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires de police. Les policiers soupçonnés d'avoir gravement manqué à leurs devoirs peuvent faire une déclaration écrite et signée avant que l'affaire ne soit renvoyée devant un tribunal disciplinaire.

166. En cas de manquements mineurs aux devoirs de la fonction, les procédures disciplinaires sont exercées par le ministre ou le responsable compétent ; en cas de manquements graves, elles sont exercées par le tribunal disciplinaire du ministère de l'Intérieur (pour les policiers) ou par le tribunal de la fonction publique (pour les autres fonctionnaires) (art. 97-98, loi sur la police). En cas de manquement grave et s'il s'agit d'un policier, la procédure prévoit systématiquement une audience orale, au cours de laquelle le policier mis en cause a la possibilité de présenter des preuves. Un fonctionnaire peut se faire représenter par un avocat et/ou demander l'aide de son syndicat pour le représenter devant le tribunal disciplinaire ou le tribunal de la fonction publique. Le tribunal disciplinaire de première et deuxième instance est composé d'un président et de deux membres employés par le ministère de l'Intérieur (et qui exercent cette fonction à titre professionnel). Les recours peuvent être introduits devant le tribunal disciplinaire (qui est l'organe de deuxième instance dans les procédures pour manquement mineur et dans les procédures pour manquement grave ; en cas de manquement grave, sa composition n'est pas la même qu'en première instance) dans les 15 jours suivant la décision. En cas de contestation de la décision de deuxième instance, la procédure se poursuit devant une juridiction administrative.

### *Procédures pénales et immunités*

167. Les policiers ne jouissent pas de l'immunité ou d'autres privilèges procéduraux. Ils sont soumis à la procédure pénale ordinaire. Ils sont soumis à la procédure pénale ordinaire. Si un policier est soupçonné d'avoir commis une infraction pénale, la police judiciaire se charge de l'enquête, qui doit être menée par l'unité organisationnelle spécialement mandatée par le Directeur général il ne peut s'agir de l'unité organisationnelle où travaille le policier). Le Directeur général désigne (par écrit) l'unité d'enquête criminelle chargée de mener l'enquête, en fonction de la position hiérarchique de l'unité à laquelle le fonctionnaire de police concerné appartient, ainsi que de la gravité et du type de délit, conformément à l'ordonnance sur la manière de traiter les policiers (Journal officiel, n° 89/10 et 76/15). Le bureau du procureur ou

---

de la fonction officielle, pendant le service et en dehors, ou abus d'autorité pendant le service ; refus d'exécuter une tâche sans raison valable ; communiquer à des personnes non autorisées des informations visées à l'article 35 de la loi sur la police ; exercice d'une activité économique ou professionnelle indépendante en violation des dispositions de l'article 37 de la loi sur la police ; comportement inapproprié, pendant le service et en dehors, s'il porte atteinte à la réputation de la police ; absence injustifiée pendant deux à quatre jours consécutifs ; utilisation non autorisée des ressources du ministère ou utilisation à des fins non autorisées ; refus ou évitement des obligations liées à la formation professionnelle et à l'éducation ou refus de passer des tests d'aptitude physique et psychologique et des tests d'aptitude motrice prévus par des arrêtés spéciaux.

l'USKOK (en cas de corruption) se charge de l'enquête, en particulier s'il s'agit de fonctionnaires de police de haut rang.

## Statistiques

### *Infractions disciplinaires (manquements au devoir de la fonction)*

|   | 2015     | 2016      | 2017     | 2018      |
|---|----------|-----------|----------|-----------|
| <b>FONCTIONNAIRES DE POLICE</b>   | <b>7</b> | <b>18</b> | <b>6</b> | <b>10</b> |
| <i>Acceptation de cadeaux</i>   | 0        | 0         | 0        | 0         |
| <i>Divulgateion de renseignements confidentiels</i>                       | 1        | 1         | 1        | 2         |
| <i>Exécution d'activités extérieures</i>                                  | 2        | 7         | 4        | 5         |
| <i>Utilisation de ressources confidentielles à des fins non désignées</i> | 4        | 10        | 1        | 3         |
| <b>AUTRE PERSONNEL DE POLICE</b>  | <b>1</b> | <b>0</b>  | <b>0</b> | <b>0</b>  |
| <i>Acceptation de cadeaux</i>   | 0        | 0         | 0        | 0         |
| <i>Violation du secret officiel ou autre</i>                              | 1        | 0         | 0        | 0         |

168. Diverses sanctions ont été infligées à des policiers pour les manquements susmentionnés : avertissement (un en 2015, 2016 et 2017), amendes (quatre en 2015, dix en 2016, quatre en 2017 et trois en 2018), affectation à un autre poste (deux en 2016), licenciement sous condition (une en 2015, trois en 2016, une en 2017 et trois en 2018) et révocation (une en 2015). Dans certains cas (deux en 2016 et un en 2018), aucune autre mesure n'a été prise et/ou la responsabilité du policier n'a pas été établie et, dans trois cas depuis 2018, la procédure pour déterminer la responsabilité disciplinaire était toujours en cours. Dans la seule affaire impliquant un fonctionnaire qui n'était pas policier (en 2016), une amende a été infligée au mis en cause pour violation du secret officiel ou autre.

### *Nombre de policiers signalés pour des infractions (2016-2018)<sup>73</sup>*

|   | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Infractions liées à la corruption</b>  | <b>60</b> | <b>36</b> | <b>13</b> | <b>13</b> |
| - <i>Abus de position et de pouvoir</i>   | 43        | 22        | 10        | 9         |
| - <i>Acceptation d'un pot-de-vin</i>  | 11        | 12        | 1         | 4         |
| - <i>Remise d'un pot-de-vin</i>   | 1         | 1         |           |           |
| - <i>Remise d'un pot-de-vin pour trafic d'influence</i>                                 | 1         |           | 1         |           |
| - <i>Trafic d'influence</i>   | 3         |           | 1         |           |
| - <i>Association de malfaiteurs</i>   | 1         | 1         |           |           |
| <b>Autres infractions</b>   | <b>16</b> | <b>17</b> | <b>8</b>  | <b>12</b> |
| - <i>Dommages corporels (par. 2)</i>  | 3         | 6         | 1         | 1         |
| - <i>Privation illégale de liberté (par. 3)</i>   |           | 1         |           |           |
| - <i>Violation de l'inviolabilité du domicile et des locaux professionnels (par. 2)</i> | 1         |           |           |           |
| - <i>Utilisation illégale de données personnelles (par. 3)</i>                          | 1         | 2         |           |           |
| - <i>Fabrication non autorisée et trafic de drogues illicites (par. 3)</i>              | 1         |           |           | 1         |
| - <i>Exécution non autorisée d'un acte officiel</i>                                     | 1         |           |           |           |
| - <i>Vol aggravé (par. 1, point 10)</i>   | 1         |           |           |           |
| - <i>Divulgateion d'un secret officiel</i>  |           | 1         |           |           |
| - <i>Obstruction à la justice (par. 2)</i>  | 1         |           |           |           |
| - <i>Fraude à l'assurance</i>   |           | 1         |           |           |
| - <i>Abus de confiance dans les relations d'affaires</i>                                |           | 1         |           |           |
| - <i>Contrefaçon de documents officiels ou commerciaux</i>                              | 7         | 4         | 7         | 8         |
| - <i>Défaut de signaler la commission d'une infraction</i>                              |           |           |           | 1         |

<sup>73</sup> Dans ce contexte, « signalé » signifie que le bureau compétent du procureur général a déposé une plainte au pénal contre un fonctionnaire de police.

|   |           |           |           |           |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| - Vol ou destruction d'un sceau ou d'un document officiel     |           |           |           |           |
| - Extorsion de témoignage (art. 297, al. 1)                   |           | 1         |           | 1         |
| - Entrée, circulation et séjour illicites en Croatie (par. 2) |           |           |           |           |
| <b>TOTAL</b>  | <b>76</b> | <b>53</b> | <b>21</b> | <b>25</b> |

## VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

169. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Croatie :

*En ce qui concerne l'administration centrale (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. **que le statut juridique, le recrutement et les obligations des conseillers spéciaux et des autres personnes travaillant à titre consultatif pour le gouvernement soient réglementés, en veillant à ce qu'ils fassent l'objet d'un contrôle d'intégrité au moment de leur sélection, que leurs noms, fonctions et rémunération éventuelle (pour les tâches effectuées pour le gouvernement) soient rendus publics et que les règlements appropriés sur les conflits d'intérêts et l'utilisation des informations confidentielles leur soient applicables (paragraphe 29) ;**
- ii. **(i) qu'un code de conduite pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, complété par des orientations claires sur les conflits d'intérêts et d'autres aspects liés à l'intégrité (cadeaux, activités extérieures, contacts avec des tiers, restrictions à la cessation des fonctions, déclarations financières, traitement des informations confidentielles, etc.) soit adopté et (ii) que ce code soit associé à un mécanisme de contrôle et d'application (paragraphe 41) ;**
- iii. **que (i) des réunions d'information systématiques sur les questions d'intégrité soient organisées à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions exécutives dès leur prise de fonction et à intervalles réguliers par la suite et que (ii) des conseils puissent leur être donnés, à titre confidentiel, sur les questions d'intégrité (paragraphe 46) ;**
- iv. **que des mesures soient prises pour renforcer l'application des décisions adoptées par le Commissaire à l'information, conformément à la loi sur le droit d'accès à l'information (paragraphe 51) ;**
- v. **que (i) des règles régissant la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif entrent en contact avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer les travaux législatifs et autres activités du gouvernement soient mises en place ; et (ii) des informations suffisantes sur l'objet de ces contacts, y compris l'identité des personnes avec lesquelles ou pour le compte desquelles des réunions ont été tenues ainsi que le ou les sujets spécifiquement abordés au cours des discussions, soient communiquées (paragraphe 53) ;**
- vi. **d'introduire l'obligation, pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, de signaler sur une base *ad hoc* les situations de conflits entre leurs intérêts privés et leurs fonctions officielles lorsqu'elles se présentent (paragraphe 65) ;**

- vii. **que les restrictions applicables après la cessation des fonctions soient élargies pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 78) ;**
- viii. **d'obliger les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif à soumettre leur déclaration financière à la Commission de prévention des conflits d'intérêts tous les ans (paragraphe 82) ;**
- ix. **d'améliorer davantage les possibilités pour la Commission de prévention des conflits d'intérêts d'obtenir les informations dont elle a besoin aux fins de contrôle des déclarations financières (notamment en conférant à la Commission le pouvoir d'exiger des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif qu'ils lui communiquent les informations demandées) (paragraphe 88) ;**
- x. **que (i) les sanctions disponibles en cas de violation de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts soient réexaminées en vue d'assurer que toutes les violations de la loi ont des conséquences appropriées et que (ii) la proportionnalité des sanctions prévues par la loi soit précisée (paragraphe 94) ;**
- xi. **que la loi sur le gouvernement soit modifiée en vue de limiter l'immunité de procédure accordée aux membres du gouvernement, en excluant les infractions liées à la corruption qui font l'objet de poursuites publiques (paragraphe 99) ;**

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

- xii. **(i) qu'il soit mis fin à la pratique consistant à payer les amendes directement en espèces aux policiers et (ii) qu'une évaluation complète des risques de corruption dans les domaines et activités de la police soit réalisée afin d'identifier les problèmes et tendances émergentes, et que les données soient utilisées pour la conception proactive d'une stratégie d'intégrité et de lutte contre la corruption pour la police (paragraphe 111) ;**
- xiii. **que (i) le Code d'éthique des policiers soit mis à jour et couvre en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, le traitement des informations confidentielles) et qu'il soit complété par un manuel ou un guide illustrant chaque question et domaine à risque avec des exemples concrets et que (ii) le Code d'éthique soit porté à la connaissance du public (paragraphe 118) ;**
- xiv. **que la formation initiale et continue des policiers à l'éthique et à l'intégrité soit considérablement renforcée, en tenant compte de la spécificité de leurs tâches et de leur vulnérabilité, comme prévu dans un futur code de conduite ou d'éthique (paragraphe 121) ;**
- xv. **d'examiner les possibilités d'améliorer encore les processus actuels de nomination et de promotion au sein de la police, en vue de renforcer l'objectivité et la**

**transparence des décisions, en accordant une attention particulière à la représentation des femmes dans la police à tous les niveaux (paragraphe 133) ;**

**xvi. qu'une étude soit menée sur les activités des policiers après leur départ de la police et qu'à la lumière des résultats de cette étude, des règles soient adoptées pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêt, si nécessaire (paragraphe 143) ;**

**xvii. qu'une obligation soit établie pour que le personnel de police soit tenu de signaler les cas de manquements liés à l'intégrité qu'il rencontre dans le cadre de leur fonction (paragraphe 160) ;**

170. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités croates à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2021. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

171. Le GRECO invite les autorités croates à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

---

## À propos de GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/greco>

---