COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.3.2011
COM(2011) 110 final

RAPPORT INTÉRIMAIRE DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

SUR LES RÉFORMES ENTREPRISES EN CROATIE DANS LE DOMAINE DU POUVOIR JUDICIAIRE ET DES DROITS FONDAMENTAUX (CHAPITRE 23 DES NÉGOCIATIONS)

RAPPORT INTÉRIMAIRE DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

SUR LES RÉFORMES ENTREPRISES EN CROATIE DANS LE DOMAINE DU POUVOIR JUDICIAIRE ET DES DROITS FONDAMENTAUX (CHAPITRE 23 DES NÉGOCIATIONS)

1. INTRODUCTION

Dans sa communication intitulée «Stratégie d'élargissement et principaux défis 2010-2011», adoptée le 9 novembre 2010[1], la Commission a déclaré qu'elle «suivra de près les progrès de la Croatie en ce qui concerne le pouvoir judiciaire et les droits fondamentaux et fera le bilan de la situation au premier trimestre 2011.» C'est ce bilan que contient le présent rapport. La Commission a indiqué que ce chapitre des négociations d'adhésion nécessitait l'établissement d'un bilan crédible et convaincant et, de ce fait, était susceptible de figurer parmi les chapitres qui seraient provisoirement clôturés en dernier lieu.

Conformément au consensus renouvelé sur l'élargissement arrêté par le Conseil européen de décembre 2006, des résultats tangibles dans le domaine du pouvoir judiciaire et de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée sont essentiels à la crédibilité du processus d'élargissement de l'UE.

Les négociations d'adhésion avec la Croatie dans le domaine du pouvoir judiciaire et des droits fondamentaux (chapitre 23) ont été ouvertes en juin 2010, le Conseil ayant conclu que la Croatie satisfaisait aux critères d'ouverture. Dans la position commune de l'UE relative à l'ouverture, il était stipulé que la clôture provisoire des négociations sur ce chapitre pourrait être envisagée lorsqu'un certain nombre de critères de clôture seraient remplis dans les quatre domaines suivants: 1) le pouvoir judiciaire; 2) la lutte contre la corruption et la criminalité organisée; 3) les droits fondamentaux; et 4) la coopération avec le TPIY. La plupart des dix critères de référence ont été subdivisés en sous-critères centrés sur la mise en œuvre de mesures et l'obtention de résultats.

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de l'évaluation continue par la Commission des progrès réalisés par la Croatie dans le domaine du pouvoir judiciaire et des droits fondamentaux. Il s'appuie sur les informations recueillies et analysées par la Commission, en particulier les contributions des autorités croates. La Commission a également eu recours à plusieurs missions ciblées d'évaluation par des pairs qui ont permis à des hauts magistrats, des procureurs et des officiers de police des États membres de l'UE d'examiner la situation en Croatie. D'autres sources ont été utilisées, notamment des informations émanant de différentes organisations internationales et non gouvernementales.

La suite du rapport décrit les mesures prises par la Croatie pour satisfaire aux critères de référence concernant le pouvoir judiciaire et les droits fondamentaux et attire l'attention sur les domaines présentant des lacunes auxquelles il convient de remédier.

---

[1] [COM(2010) 660 final].

2. ÉTAT DES LIEUX PAR DOMAINE

2.1. Pouvoir judiciaire

Critère de clôture 1: la Croatie actualise sa stratégie de réforme judiciaire et le plan d'action qui l'accompagne et veille à ce que les réformes soient effectivement mises en œuvre.

La Croatie a actualisé les documents demandés et, en ce qui concerne la mise en œuvre, a mis en place des moyens institutionnels améliorés pour réformer le système judiciaire, y compris en matière de contrôle post-législatif.

Critère de clôture 2: la Croatie renforce l'indépendance, la responsabilité, l'impartialité et le professionnalisme du pouvoir judiciaire.

Un certain nombre de mesures ont été prises pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment par des modifications de la Constitution, telles que les dispositions applicables à la nouvelle procédure de nomination au Conseil supérieur des juges et au Conseil supérieur des procureurs. La Croatie est en train de réformer et de renforcer ces deux Conseils afin de garantir leur professionnalisme, leur impartialité et leur indépendance visà-vis de toute ingérence politique ou autre, en particulier en ce qui concerne la nomination des juges et des procureurs, la gestion de leur carrière, ainsi que les procédures disciplinaires qui leur sont applicables. L'école nationale des juges et procureurs a commencé à fonctionner effectivement.

Cependant, la Croatie n'a pas encore engrangé de résultats convaincants en matière de recrutement et de nomination des juges et des procureurs généraux, s'appuyant sur des critères uniformes, transparents, objectifs et applicables au niveau national. Le Conseil supérieur des juges et le Conseil supérieur des procureurs ayant été créés très récemment, ils n'ont pas encore pu apporter la preuve de leur capacité à s'autoréguler de manière responsable.

La Croatie devra veiller à ce que ces deux nouveaux Conseils prouvent qu'ils sont en mesure d'appliquer correctement les nouvelles dispositions transitoires en matière de recrutement des juges et des procureurs et à ce que les poursuites disciplinaires à l'encontre des avocats et des juges soient menées de manière plus efficace.

Critère de clôture 3: la Croatie améliore l'efficacité du système judiciaire.

L'arriéré judiciaire constitue un paramètre important à cet égard. Entre décembre 2009 et décembre 2010, l'arriéré judiciaire global de la Croatie a légèrement diminué, le nombre d'affaires pendantes devant les tribunaux ayant été ramené de 795 722 à 785 561 (- 1,3 %). L'arriéré d'anciennes affaires pénales a été réduit de 10,6 %. Des mesures sont prises pour prévenir les retards indus dans les procédures en justice, y compris la mise en place progressive de nouvelles méthodes d'exécution des décisions de justice, le recrutement de juges, conseillers juridiques et greffiers supplémentaires dans la plupart des tribunaux surchargés et un encouragement des juges à traiter rapidement les affaires plus anciennes. La mise en œuvre de la nouvelle procédure pénale n'a pas progressé. La Croatie a accompli certains progrès en ce qui concerne les infrastructures physiques et l'informatisation des juridictions, par la mise en place du système intégré de gestion des affaires dans la majorité des tribunaux. Elle a continué de rationaliser les tribunaux municipaux et correctionnels, en

veillant au fonctionnement efficace des tribunaux ayant fusionné et en adoptant un plan de rationalisation des tribunaux de comté et des tribunaux de commerce.

Cependant, le nombre d'anciennes affaires civiles pendantes au moins 3 ans a augmenté de 3,8 %. Aucun résultat convaincant n'a encore été enregistré en matière de mise en œuvre du code de procédure civile. L'arriéré d'anciennes décisions de justice non exécutées a également augmenté. Plusieurs tribunaux, dont ceux de Zagreb et de Split, souffrent toujours d'un sérieux arriéré judiciaire.

La Croatie devra encore réduire l'arriéré judiciaire global, en particulier le nombre d'anciennes affaires civiles et de décisions de justice non exécutées. La mise en œuvre du code de procédure civile devrait être améliorée afin de réduire la durée excessive des procédures civiles.

Critère de clôture 4: la Croatie améliore le traitement des dossiers de crimes de guerre nationaux.

La Croatie a étoffé son bilan en matière de traitement impartial des affaires de crimes de guerre par les tribunaux en clôturant un certain nombre d'affaires à l'encontre d'accusés de différentes origines ethniques.

Une stratégie de lutte contre l'impunité a été adoptée en février 2011. La Croatie a mis en œuvre son plan d'action pour le réexamen des affaires jugées par défaut. Elle a poursuivi son action aux niveaux bilatéral et régional.

Cependant, la question de l'impunité dans les affaires de crimes n'ayant pas fait l'objet d'enquêtes ni de poursuites n'a pas été réglée de manière satisfaisante et la nouvelle stratégie visant à y remédier n'a pas encore été mise en œuvre.

La Croatie devra aller de l'avant dans le traitement des affaires de crimes de guerre nationaux n'ayant pas encore été jugés, en particulier par la mise en œuvre de sa nouvelle stratégie et le recours systématique à des chambres spécialisées afin de présenter un bilan convaincant.

2.2. Lutte contre la corruption

Critère de clôture 5: la Croatie établit un bilan des résultats concrets sur la base des enquêtes, des poursuites et des décisions de justice objectives et efficaces qui se rapportent à la criminalité organisée et à la corruption à tous les niveaux, y compris la corruption à haut niveau, et dans des secteurs sensibles comme les marchés publics.

La capacité opérationnelle du bureau de répression de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK), service du ministère public spécialisé dans les affaires de corruption et de criminalité organisée, a été renforcée et l'efficacité de la police s'est améliorée. Plusieurs affaires de corruption à haut niveau ont donné lieu à des enquêtes ou à des mises en examen. Un nombre considérable d'affaires de criminalité organisée ont été soumises à chacune des étapes de la procédure judiciaire (enquêtes, poursuites, décisions de justice). Des sanctions dissuasives ont été appliquées.

Cependant, la plupart des affaires de corruption à haut niveau et de marchés publics n'ont pas encore atteint le stade de la décision de justice. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'aptitude des tribunaux à traiter les affaires de manière appropriée. Sur les 436 postes

disponibles au bureau de la police nationale pour l'élimination de la corruption et de la criminalité organisée (PNUSKOK), quelque 20 % sont toujours vacants. La dépolitisation et l'amélioration du professionnalisme au sein de la police n'ont pas encore fait l'objet de toutes les mesures nécessaires.

La Croatie devra prouver qu'un nombre suffisant d'affaires sont traitées de manière efficace aux différents stades de la procédure (enquêtes, poursuites, jugements), qu'il s'agisse d'affaires de corruption à haut niveau ou de corruption au niveau local, notamment d'affaires liées aux marchés publics et à l'appareil judiciaire. Le classement sans suite des affaires pénales par le procureur doit faire l'objet d'un contrôle effectif. La Croatie doit renforcer davantage le PNUSKOK et adopter la nouvelle loi sur la police actuellement en cours d'élaboration, qui traite en particulier de la dépolitisation et du système de nomination fondé sur les mérites. La Croatie doit améliorer la coopération entre les agences, notamment l'échange d'informations.

Critère de clôture 6: la Croatie établit un bilan des mesures de prévention qui ont été renforcées en matière de lutte contre la corruption et les conflits d'intérêt.

Des dispositions législatives améliorées ont été adoptées en février 2011 en ce qui concerne l'accès à l'information, le financement des partis politiques et les conflits d'intérêt. La commission chargée des conflits d'intérêt a été renforcée grâce aux nouvelles ressources qui lui ont été accordées. Des plans d'action anticorruption sont mis en œuvre dans les entreprises détenues par l'État.

Cependant, certaines dispositions des lois récemment adoptées doivent encore être éclaircies et confrontées à la pratique, notamment en termes de cohérence avec d'autres lois. Les structures de mise en œuvre doivent être renforcées. Toutes les dispositions d'application nécessaires à la mise en œuvre intégrale de la loi générale sur les procédures administratives n'ont pas encore été adoptées. La transparence et l'intégrité dans l'administration publique doivent continuer à être renforcées.

La Croatie devra apporter la preuve de la mise en œuvre effective de la nouvelle législation sur l'accès à l'information en pratique, afin d'améliorer la transparence des marchés publics, notamment en publiant des informations sur l'exécution concrète des contrats passés. Elle devra en outre adopter l'ensemble de la législation sectorielle conformément à la loi générale sur les procédures administratives. En ce qui concerne la loi sur le financement des partis politiques, la Croatie devra apporter des éclaircissements quant aux règles en matière de contrôle des dons privés et se doter des capacités administratives nécessaires pour appliquer la législation.

2.3. Droits fondamentaux

Critère de clôture 7: la Croatie renforce la protection des minorités, y compris par la mise en œuvre effective de la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales.

La protection générale des minorités s'est améliorée et des actions ont été entreprises en vue de la réconciliation et du renforcement de la tolérance entre les citoyens, notamment des actions de formation à l'intention de la police et des médias. Certaines mesures ont été prises pour améliorer le contrôle de la mise en œuvre des dispositions relatives à l'emploi de la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales. La Croatie a réalisé une étude exhaustive sur la sous-représentation des minorités dans le secteur public au sens large.

Cependant, on ne constate aucune amélioration concrète du niveau d'emploi des minorités nationales, comme l'exige la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales. Le rôle des écoles dans les efforts de réconciliation n'a pas été reconsidéré. Aucun plan d'action n'a encore été adopté pour remédier aux lacunes recensées par l'étude dans le secteur public au sens large.

La Croatie devra présenter des plans à long terme, étayés par des statistiques, pour satisfaire pleinement à ses obligations en termes d'emploi des minorités en vertu de la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales. Elle devra en outre adopter un plan pour remédier aux lacunes recensées dans l'étude sur la sous-représentation des minorités dans le secteur public au sens large.

Critère de clôture 8: la Croatie règle les questions en suspens en ce qui concerne le retour des réfugiés.

La Croatie a partiellement mis en œuvre son plan d'action relatif au programme d'aide au logement en faveur des réfugiés de retour/des anciens détenteurs de droits de location. Elle a atteint les objectifs qui avaient été fixés pour 2008. Elle a amélioré les procédures de recours pour les demandes de reconstruction de logements qui avaient été rejetées. Elle a progressé dans la reconstruction des autres biens immeubles.

Cependant, l'objectif qui avait été fixé pour 2009 dans le plan d'action, prévoyant la fourniture de 2 070 appartements, n'a pas été atteint. Sur 1 300 logements disponibles (62,8 %), seuls 1 024 (49,5 %) ont été mis à disposition, ce qui n'a pas été le cas pour les 276 restants. La Croatie n'a pas progressé au-delà de l'objectif fixé pour 2009 en termes de logements fournis aux autres demandeurs de logement dont la demande avait été acceptée. Elle n'a pas pris suffisamment de mesures pour résorber les retards dans les procédures de recours concernant des demandes de reconstruction de logements, dont le nombre est actuellement de 4 000.

La Croatie devra réaliser intégralement son objectif pour 2009 et accomplir de sérieux progrès pour fournir des logements aux demandeurs d'aide au logement ne relevant pas de l'objectif de 2009. Elle devra également résorber les retards dans les recours actuels ayant trait aux demandes de reconstruction.

Critère de clôture 9: la Croatie améliore la protection des droits de l'homme.

Le cadre juridique général régissant la protection des droits de l'homme a été amélioré, notamment grâce aux dispositions constitutionnelles plus rigoureuses adoptées en juillet 2010. La sensibilisation de la police, des procureurs et des tribunaux à la question des droits de l'homme s'est poursuivie. La mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action pour la protection et l'intégration des Roms est en cours. La liberté d'expression devra continuer d'être respectée.

La Croatie a amélioré l'accès à la justice, notamment en prenant les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'au moment de l'adhésion, le tribunal administratif soit doté de la pleine juridiction et en veillant à une meilleure mise en œuvre de la loi relative à l'assistance juridique, en particulier grâce à une simplification des procédures et à un relèvement des honoraires des avocats. La Croatie a commencé à obtenir des résultats en matière de mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre la discrimination et de la loi relative aux crimes haineux.

Cependant, le bureau du médiateur ne dispose pas d'effectifs suffisants. En effet, il s'est vu confier de nouvelles tâches (la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre la discrimination, par exemple) et compétences (dans le domaine de la prévention de la torture, par exemple) sans que des moyens supplémentaires lui aient été alloués.

La Croatie devra renforcer encore le bureau du médiateur, en particulier en garantissant la mise à disposition des effectifs supplémentaires prévus et l'augmentation du budget, en veillant à donner dûment suite aux recommandations du médiateur et en progressant davantage dans la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre la discrimination et de la loi relative aux crimes haineux.

2.4. Coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)

Critère de clôture 10: la coopération pleine et entière de la Croatie avec le TPIY demeure une exigence pour que le pays puisse progresser dans le processus d'adhésion, y compris pour la clôture provisoire du présent chapitre, conformément au cadre de négociation adopté par le Conseil le 3 octobre 2005.

Faisant suite à la demande du bureau du procureur du TPIY, la task force interservices mise en place par le gouvernement croate a commencé à explorer de nouvelles pistes importantes dans le cadre de son enquête visant à localiser et retrouver les documents manquants concernant l'utilisation de l'artillerie. Le procureur du TPIY présentera son prochain rapport au Conseil de sécurité des Nations unies en mai 2011.

3. CONCLUSION

La Croatie a considérablement progressé en ce qui concerne le pouvoir judiciaire et les droits fondamentaux. Elle doit cependant encore prendre des mesures supplémentaires pour, en particulier, réaliser des progrès convaincants dans le domaine judiciaire et en matière de lutte contre la corruption, remédier à l'impunité pour crimes de guerre et régler les questions toujours en suspens concernant le retour des réfugiés.

Par conséquent, le Commission:

- encourage la Croatie à redoubler d'efforts pour satisfaire à tous les critères de clôture fixés dans la position de négociation de l'UE de juin 2010 relative à l'ouverture du chapitre 23 et, en particulier, à traiter les questions en suspens exposées dans la présente communication;

- continuera de suivre de près les progrès de la Croatie et de la soutenir, en lui apportant savoir-faire technique et aide financière, afin de lui permettre de remplir tous les critères de référence fixés pour ce chapitre.

Dès que la Commission aura constaté que la Croatie a satisfait à tous les critères de clôture, elle proposera un rapport de clôture et un projet de position de clôture de l'UE au Conseil, conformément aux procédures établies.