



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 11

ANNEXE

CROATIE

du

Rapport anticorruption de l'UE

CROATIE

1. INTRODUCTION — PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET CONTEXTE

Cadre de lutte contre la corruption

Approche stratégique. Ces dernières années, avec les réformes profondes qu'elle a menées en vue de la préparation à son adhésion à l'UE, la Croatie a consenti des efforts considérables pour établir un vaste cadre juridique et institutionnel en matière de lutte contre la corruption, afin de promouvoir une approche plus globale. Elle a mis en place une série de stratégies de lutte contre la corruption, dont la plus récente, datant de 2008¹, était accompagnée de plans d'action qui ont été actualisés par la suite, notamment en 2013². Bien que cette stratégie et ses plans d'action couvrent une large gamme d'objectifs, une vision plus unitaire leur aurait été davantage bénéfique. De plus, une grande partie des mesures, ainsi que les délais, le budget et les responsabilités, ne sont pas suffisamment définis. De nouvelles modifications ont été apportées aux plans d'action en 2013: des mesures opérationnelles plus détaillées ont été ajoutées, notamment en ce qui concerne les outils de vérification relatifs aux conflits d'intérêts et aux déclarations de patrimoine, le contrôle du financement des partis politiques et la prévention de la corruption dans les marchés publics. À l'heure actuelle, on constate un déséquilibre manifeste entre la répression et la prévention de la corruption, au détriment de cette dernière³.

Cadre juridique. Comme le souligne le dernier rapport de suivi de la Commission sur les préparatifs d'adhésion de la Croatie, «un cadre juridique [...] adéquat a été mis en place dans le domaine de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée⁴.» Un nouveau code pénal qui a alourdi les sanctions pour certains délits de corruption est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Le cadre juridique régissant la prévention de la corruption s'est aussi largement amélioré, notamment en ce qui concerne les aspects liés à l'accès à l'information, à la déclaration de situation patrimoniale et à la passation de marchés publics. Un code de procédure pénale réformé a été adopté à la fin de l'année 2008; il vise notamment à améliorer l'efficacité des procédures. Ce code a été modifié ultérieurement à plusieurs reprises, les modifications les plus récentes et les plus importantes étant entrées en vigueur en décembre 2013. Ces dernières modifications visaient à aligner le code sur une décision antérieure de la Cour constitutionnelle⁵ qui déclarait inconstitutionnelles certaines de ses dispositions. Néanmoins, les nouvelles modifications ont également suscité la critique du public, y compris de la part de certains représentants du système judiciaire, concernant le fait qu'elles puissent compliquer les enquêtes et causer des retards dans la conclusion des procédures pénales dans le cadre d'affaires complexes de corruption et de criminalité organisée.

Cadre institutionnel. Les services spécialisés du parquet (c'est-à-dire le Bureau de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, USKOK) et l'unité de police spécialisée dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée (PNUSKOK), créée plus récemment, sont

1 Stratégie de lutte contre la corruption. Journal officiel n° 75/2008: <http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx>.

2 Ministère de la justice, plan d'action (2008) de la stratégie de lutte contre la corruption: <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=502>

3 Comme le montrent les conclusions du rapport de suivi de la Commission européenne sur les préparatifs d'adhésion de la Croatie de mars 2013: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf.

4 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&qid=1406016265347&from=EN>.

5 Décision de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie n° U-I-448/2009 du 19 juillet 2012. Journal officiel 091/2012: <http://cadial.hidra.hr/searchdoc.php?query=&lang=hr&annotate=on&bid=tOF7aAnPaLBnOASNxDMOaw%3D%3D>

désormais dotés d'instruments adéquats pour mener efficacement des enquêtes. Ils ont démontré qu'ils étaient proactifs et ils affichent un bilan satisfaisant pour ce qui est des enquêtes concernant des allégations de corruption de haut niveau. Toutefois, au niveau judiciaire, les infractions liées à la corruption sont souvent sanctionnées par des peines légères voire assorties de sursis, ce qui crée un climat d'impunité⁶. La récente condamnation en première instance d'un ancien premier ministre pour corruption et la procédure pénale en cours contre un certain nombre d'anciens ministres illustrent les liens prétendument illicites entre les responsables politiques et les entreprises, lesquels concernent souvent les marchés publics. Par ailleurs, les enquêtes de haut niveau sont également le signe d'une volonté d'engager des poursuites en matière de corruption dans les affaires visant des hauts fonctionnaires. Il conviendra d'examiner à plus long terme si cette tendance se confirme. Des difficultés subsistent, notamment en ce qui concerne l'efficacité du cadre institutionnel et des mécanismes de contrôle interne, aux niveaux central et local, ainsi que la coordination interinstitutionnelle, tant horizontale que verticale, des politiques de lutte contre la corruption.

Sondages d'opinion

Enquêtes d'opinion. Selon l'enquête Eurobaromètre de 2013 sur la corruption, 94 % des Croates interrogés pensent que la corruption est un phénomène répandu dans leur pays (moyenne de l'UE: 76 %)⁷. 55 % estiment qu'ils sont touchés par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %). 89 % des sondés affirment que les pots-de-vin et le recours aux relations personnelles constituent souvent le moyen le plus simple d'obtenir certains services publics en Croatie (moyenne de l'UE: 73 %). Il ressort d'une étude réalisée en 2011 par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) que les citoyens croates considèrent la corruption comme le troisième problème le plus important⁸ auquel leur pays doit faire face⁹. La même étude révèle que 16 % des personnes interrogées ont obtenu un emploi dans l'administration publique à l'aide d'un pot-de-vin¹⁰. Au cours des 12 mois qui ont précédé l'enquête de l'ONUDC, 18 % des citoyens croates avaient été exposés soit directement soit indirectement à une expérience de corruption impliquant un fonctionnaire. Selon l'étude, le secteur des soins de santé et la police sont particulièrement vulnérables à la petite corruption en Croatie.

Expérience de la corruption. 6 % des Croates ayant participé à l'enquête Eurobaromètre de 2013 sur la corruption ont admis avoir été explicitement ou implicitement invités à payer des pots-de-vin au cours des 12 mois précédents pour obtenir des services (moyenne de l'UE: 4 %).

Sondages réalisés auprès des entreprises. Selon le sondage Eurobaromètre de 2013 sur la corruption réalisé auprès des entreprises¹¹, 81 % des entreprises croates sont d'avis que le favoritisme et la corruption entravent la concurrence entre les entreprises en Croatie (moyenne de l'UE: 73 %), et 59 % classent la corruption parmi les problèmes auxquels elles sont confrontées dans l'exercice de leurs activités (moyenne de l'UE: 43 %). Selon le rapport 2013-

6 Rapport de suivi de la Commission européenne sur les préparatifs d'adhésion de la Croatie de mars 2013: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf.

7 Eurobaromètre spécial 397 de 2013.

8 Les deux premiers étant le chômage et la performance du gouvernement.

9 «Corruption in Croatia: bribery as experienced by the population» (Corruption en Croatie: l'expérience de la population). ONUDC, Vienne et Institut d'économie, Zagreb. 2011. http://www.unodc.org/documents/data-and-analyse/statistiques/la-corruption/croatia_corruption_report_web_version.pdf

10 «Corruption in Croatia: bribery as experienced by the population» (Corruption en Croatie: l'expérience de la population). ONUDC, Vienne et Institut d'économie, Zagreb. 2011. http://www.unodc.org/documents/data-and-analyse/statistiques/la-corruption/croatia_corruption_report_web_version.pdf

11 Eurobaromètre Flash 374 de 2013.

2014 sur la compétitivité mondiale, la corruption est mentionnée comme le troisième facteur le plus problématique¹² pour faire des affaires en Croatie¹³.

Problèmes de fond

Accès à l'information. La Croatie avait déjà adopté en 2003 une législation spécifique sur le droit d'accès aux informations publiques, qui a été modifiée ultérieurement en 2010 et 2011¹⁴. Les résultats de l'évaluation de la loi par Transparency International se sont révélés quelque peu contrastés: alors que la plupart des informations sur les politiques de lutte contre la corruption, les conflits d'intérêts et l'octroi d'autorisations ont été mises à disposition, aucune information n'a été fournie sur la privatisation, et peu d'informations ont été mises à disposition au fil du temps en ce qui concerne les marchés publics et le financement des partis politiques¹⁵. En février 2013, une nouvelle loi sur l'accès à l'information a été adoptée; elle introduit les critères de proportionnalité et de l'intérêt public dans toutes les affaires de refus d'accès à l'information, met en œuvre l'acquis de l'UE sur la réutilisation des informations et établit un nouvel organe indépendant (le commissaire à l'information) chargé d'en contrôler la mise en œuvre¹⁶.

Financement des partis politiques. La Croatie a déployé des efforts considérables pour se conformer à toutes les recommandations du Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) en ce qui concerne la transparence dans le financement des partis politiques. En 2011 et en décembre 2013, le GRECO a indiqué que toutes ses recommandations dans ce domaine avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante par la Croatie¹⁷. Une nouvelle législation a été adoptée pour renforcer la transparence du financement général des partis et le contrôle des rapports financiers annuels des partis politiques¹⁸. En outre, le contrôle des listes et des candidats indépendants avait été complété par une vérification spécifique du financement des campagnes effectuée par la Cour des comptes et la commission électorale nationale, tandis que les sanctions pénales applicables en cas de violation des dispositions relatives au financement des partis politiques avaient été complétées par des sanctions administratives plus souples. En février 2013, de nouvelles modifications de la loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales ont été adoptées, simplifiant ainsi la réglementation générale et rationalisant les informations financières¹⁹. La commission électorale nationale et la Cour des comptes ont notifié au procureur général de l'État des cas de non-présentation ou de non-publication des rapports financiers pour 2011. Les systèmes généraux de vérification et de sanction doivent encore prouver leur efficacité, notamment en ce qui concerne les campagnes électorales au niveau local. Des vérifications concernant le financement de la campagne dans le cadre des élections locales de 2013 sont en cours. Des mesures ont déjà été prises pour renforcer l'application de sanctions dissuasives en cas de non-présentation, par les partis politiques, des rapports financiers. Dans une affaire, le parti au pouvoir s'est vu infliger une amende pour avoir présenté son rapport avec quelques

12 Les deux premiers étant l'inefficacité administrative et l'instabilité politique.

13 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

14 Loi sur le droit d'accès à l'information. Journal officiel n° 172/03, 144/10, 37/11, 77/11: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/307079.html>.

15 Access Info Europe - Anti-Corruption Transparency Monitoring Methodology (méthode de contrôle de la transparence dans la lutte contre la corruption). Guide pratique concernant l'exercice du droit d'accès à l'information pour prévenir et dénoncer la corruption. Octobre 2011. http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Using/Anticorruption/Anti_Corruption_Transparency_Monitoring_Methodology_25_Oct_2011.pdf

16 Loi sur le droit d'accès à l'information, journal officiel n° 25/13 du 28 février 2013.

17 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)12_Croatia_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)12_Croatia_FR.pdf) et

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)28_Second_Croatia_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)28_Second_Croatia_FR.pdf)

18 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)12_croatia_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)12_croatia_fr.pdf)

19 Loi sur le financement des activités politiques et des campagnes électorales. Journal officiel n° 24/11, 61/11 et 27/13.

jours de retard seulement. En 2013, le ministère des finances a adopté un règlement élargissant le champ d'application des obligations en matière de tenue de registres, d'émission de reçus pour les dons et les cotisations, et d'établissement des relevés des dépenses et des états financiers dans le cadre des campagnes électorales²⁰.

Transparence des activités de lobbying. Les activités de lobbying ne sont pas réglementées en Croatie. Il n'existe aucune obligation d'enregistrement des lobbyistes, et aucune norme en matière de transparence n'a été fixée dans ce domaine. Bien qu'au fil du temps la possibilité de réglementer les activités de lobbying ait été discutée au niveau gouvernemental, aucune initiative législative n'a encore été adoptée à ce jour. Des initiatives ad hoc sont actuellement mises en œuvre, comme celle de la société croate des lobbyistes, composée de 80 membres, qui a pris des mesures telles que la création d'un système d'enregistrement volontaire pour promouvoir l'éthique et la transparence des activités de lobbying²¹.

La criminalité organisée pose des problèmes particuliers en Croatie²². La corruption sert souvent à faciliter les choses dans ce contexte (par exemple, laisser une cargaison passer la frontière sans qu'elle soit contrôlée ou blanchir les produits du crime en les réinvestissant dans l'immobilier)²³. Selon une étude récente, il est estimé qu'en 2012, l'économie souterraine atteignait 29,5 % du PIB en Croatie²⁴. Étant située sur l'«axe des Balkans», la Croatie est un pays de transit (et, dans une moindre mesure, un pays d'origine) pour la traite des êtres humains et le trafic de toute une série de produits illicites, comme les stupéfiants, les armes et les cigarettes²⁵. À la suite de l'adhésion de la Croatie à l'UE, le risque que le pays ne devienne également un pays de destination pourrait augmenter. Des services de police et un parquet spécialisés ont été mis en place pour lutter de manière ciblée contre les activités de criminalité organisée. Bien que les résultats enregistrés en matière d'enquêtes se soient légèrement améliorés au fil du temps, le rapport de suivi de la Commission de mars 2013 a conclu que «dans l'ensemble, le niveau des peines infligées dans les affaires de criminalité organisée reste faible²⁶».

2. PROBLEMES MIS EN LUMIERE

Conflits d'intérêts et déclaration de situation patrimoniale

En 2000, la Croatie s'est dotée d'une loi spécifique sur la prévention des conflits d'intérêts, qui a été modifiée de manière substantielle en 2010, 2011 et 2012, notamment en ce qui concerne le champ d'application des dispositions, les obligations en matière de divulgation d'informations, les procédures de vérification et le régime de sanctions²⁷. La loi s'applique aux agents publics élus et nommés à des postes élevés tant au niveau central qu'au niveau local.

20 Ministère des finances, règlement (2013) modifiant et complétant le règlement concernant la tenue de registres, l'émission de reçus pour les contributions volontaires (dons) et les cotisations, et l'établissement des rapports sur les dons reçus pour le financement des campagnes électorales, des notes de frais (dépenses) des campagnes électorales et des états financiers pour le financement des campagnes. Disponible à l'adresse suivante: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_05_55_1124.html.

21 OCDE (2012), Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation (Lobbying, pouvoirs publics et confiance du public, volume 2 - Promouvoir l'intégrité par l'autoréglementation), éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en>

22 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&qid=1404072514560&from=FR>

23 Croatia: Corruption, Organized Crime and the Balkan Route (Croatie: corruption, criminalité organisée et route des Balkans). Katelyn Foster, chercheur associé, Adriatic Institute for Public Policy, 25 janvier 2012: <http://adriaticinstitute.org/?action=article&id=32>

24 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

25 https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011_1.pdf

26 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&qid=1406016265347&from=EN>.

27 Loi sur la prévention des conflits d'intérêts. Journal officiel n° 26/11, 12/12: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_03_26_547.html

Elle prévoit également des périodes de carence après que les agents publics ont quitté leur poste ainsi que l'obligation de déclaration de la situation patrimoniale. Les déclarations annuelles de patrimoine qui doivent être présentées par les agents publics doivent inclure les biens des conjoints et des enfants à charge.

Le code pénal érige en infractions certains actes liés aux conflits d'intérêts, notamment l'abus de fonctions commis par un agent public qui accorde un traitement préférentiel dans le cadre d'une procédure concurrentielle afin d'obtenir un avantage financier²⁸. Toutefois, le nombre de cas ayant fait l'objet de poursuites et d'une condamnation pour ces chefs d'accusation est très faible²⁹.

Malgré l'existence d'une législation spécifique, les mécanismes de vérification concernant la richesse et le patrimoine des agents publics et les systèmes de sanction correspondants n'ont pas encore fait la preuve de leur efficacité³⁰.

Une commission chargée de la résolution des conflits d'intérêts a été créée en 2003, à la suite du premier texte législatif sur les conflits d'intérêts. Ses membres doivent avoir un profil apolitique (c'est-à-dire n'être affiliés à aucun parti politique) et jouir d'une bonne réputation. Actuellement, la commission chargée de la résolution des conflits d'intérêts est composée de cinq membres nommés par le Parlement et a pour mission de vérifier si les agents publics élus et nommés s'acquittent des obligations qui leur incombent au titre de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts, notamment en ce qui concerne les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine. La commission chargée de la résolution des conflits d'intérêts a enregistré de faibles résultats jusqu'à la fin de l'année 2011, date à laquelle le mandat de ses membres expirait. Le niveau des sanctions appliquées à l'époque était faible, avec peu voire pas d'effets dissuasifs³¹. Au cours de cette période de référence, quatre décisions seulement ont été prises pour réduire le salaire mensuel des fonctionnaires (la sanction la plus sévère appliquée à l'époque³²), la sanction maximale s'élevant à près de 2 700 EUR³³.

Avec l'entrée en vigueur des modifications notables apportées à la loi sur les conflits d'intérêts en mars 2011, une nouvelle commission chargée de la résolution des conflits d'intérêts devait être établie dans un délai de 90 jours. La nouvelle commission n'a été désignée par le Parlement qu'en janvier 2013 et a pris ses fonctions au début du mois de février 2013³⁴. Précédemment, elle était uniquement chargée de réaliser des contrôles administratifs des déclarations de patrimoine³⁵. Dans sa nouvelle composition, la commission a été chargée de vérifier les déclarations de patrimoine sur le fond (c'est-à-dire l'origine des avoirs et la véracité des déclarations), bien que les modalités pratiques de ces vérifications ne soient pas encore totalement claires.

28 Article 338 du code pénal croate.

29 Seules trois condamnations ont été signalées entre 2009 et 2011: <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>.

30 Rapport de suivi de la Commission européenne sur les préparatifs d'adhésion de la Croatie de mars 2013: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&qid=1404072514560&from=FR>

31 Sur les 342 décisions rendues par la commission entre 2006 et 2011, seules 19 étaient liées à un conflit d'intérêts, alors que toutes les autres concernaient des manquements aux obligations en matière de déclaration de situation patrimoniale (à la suite de contrôles administratifs) ou des incompatibilités.

32 Pour le reste des sanctions, il s'agissait de blâmes (2) et de la publication de décisions de la commission à la charge du fonctionnaire (9): <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>

33 Trois de ces sanctions pécuniaires concernaient le même maire.

34 L'incertitude entourant la création de la commission au cours de ces deux dernières années a également donné lieu à une ambiguïté supplémentaire quant à l'étendue de ses compétences en matière de vérification dans le temps: en d'autres termes, il n'était pas clairement établi si la commission, une fois qu'elle serait pleinement opérationnelle, vérifierait également rétroactivement les déclarations d'intérêts et de patrimoine des fonctionnaires dont le mandat avait expiré en 2011. Après sa mise en place, la commission a garanti que ces vérifications seraient menées à bien.

35 Il s'agissait de vérifications visant à déterminer si les modèles de déclaration de patrimoine étaient remplis conformément à la législation et si les déclarations étaient présentées dans les délais.

À l'exception d'un certain nombre d'avis émis à la demande de fonctionnaires, la commission chargée de la résolution des conflits d'intérêts a indiqué que 79 procédures relatives à des conflits d'intérêts avaient été engagées depuis la mi-avril 2013 et que 21 avaient été clôturées. Comme pour les déclarations de patrimoine, la méthode de vérification détaillée appliquée par la commission chargée de la résolution des conflits d'intérêts n'est pas claire. La commission a adopté une ordonnance sur la méthode de travail qui couvre les aspects généraux de l'organisation, mais ne précise pas les méthodes de vérification détaillées à suivre, le type de données à vérifier et les instruments à utiliser à cet effet. On ne sait pas non plus clairement comment l'ordre de priorité est établi pour les vérifications, ni comment les situations de vulnérabilité particulière sont prises en compte de manière spécifique ni comment les vérifications ciblées sont prises en considération lorsque les risques de conflits d'intérêts semblent plus élevés (au niveau local par exemple).

La loi sur la prévention des conflits d'intérêts prévoit des sanctions limitées applicables en cas de violation des obligations en matière de conflit d'intérêts ou de déclaration de patrimoine; ces sanctions peuvent aller d'un blâme à une baisse de salaire ou à la publication des décisions rendues par la commission chargée de la résolution des conflits d'intérêts. Peu de temps après l'adoption de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts en 2011, un parti politique a déposé un recours pour inconstitutionnalité auprès de la Cour constitutionnelle. À la fin de l'année 2012, la Cour a abrogé une série de dispositions relatives aux compétences de la commission chargée de la résolution des conflits d'intérêts qu'elle jugeait non conformes au principe de la séparation des pouvoirs³⁶. À la suite de cette décision, plusieurs compétences de la commission chargée de la résolution des conflits d'intérêts ont été abrogées, notamment celle consistant à arrêter des décisions pouvant donner lieu à des sanctions dissuasives, y compris le droit qu'elle avait de demander aux employeurs d'engager des procédures pour destituer les fonctionnaires jugés coupables d'avoir gravement enfreint la loi. La décision portait aussi sur un autre aspect, à savoir l'accès aux données, et notamment aux données bancaires. La Cour a estimé que la commission chargée de la résolution des conflits d'intérêts n'était pas spécialisée dans les domaines de la fiscalité, de la finance et de la comptabilité et qu'il ne lui appartenait pas de déterminer si des titulaires d'une fonction publique avaient déclaré des données incorrectes et mensongères afin de garder secrète la taille de leur patrimoine. Selon la Cour constitutionnelle, cette compétence relève des seules instances juridictionnelles.

Quelques mois après la décision, au début de l'année 2013, un groupe de travail réunissant des représentants des pouvoirs publics et de la société civile a été mis en place pour examiner les nouvelles modifications qui pourraient être apportées à la loi sur la prévention des conflits d'intérêts et permettraient de garantir un mécanisme de vérification et de sanction efficace, tout en respectant la décision de la Cour constitutionnelle. La prérogative de proposer ces modifications législatives appartient à la commission chargée de la résolution des conflits d'intérêts, qui a annoncé qu'elle préférerait obtenir des résultats probants avant d'élaborer toute proposition de ce genre.

La commission chargée de la résolution des conflits d'intérêts ne peut pas annuler de contrats ni abroger les décisions prises en violation de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts. Dans de tels cas, une action civile séparée est nécessaire. La commission ne peut pas soumettre à une instance juridictionnelle une demande de saisie ou de confiscation du patrimoine obtenu par enrichissement injustifié (la seule autorité publique habilitée à agir dans ce sens est le parquet). Certaines affaires récentes, telles que celle impliquant un ancien ministre du tourisme qui a démissionné car il n'avait pas déclaré correctement le patrimoine de son épouse, ont

³⁶ Cour constitutionnelle de la République de Croatie (2012), décision sur la constitutionnalité de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts, Journal officiel n° 126/12.

montré que la responsabilité politique peut jouer un rôle important quand il s'agit de garantir l'efficacité des mécanismes de vérification.

Le rapport de suivi de 2013 de la Commission soulignait que «la Croatie doit veiller à ce que des mesures immédiates soient prises pour mettre en place un mécanisme solide et efficace permettant de prévenir, de déceler et de sanctionner les conflits d'intérêts, s'appuyant sur des contrôles approfondis et des sanctions dissuasives»³⁷. Actuellement, les pouvoirs de vérification de la commission chargée de la résolution des conflits d'intérêts dépendent dans une large mesure des compétences et de l'attitude proactive d'autres autorités, telles que l'administration fiscale. Les autorités croates soulignent toutefois que la coopération entre ces organismes fonctionne sans problème. S'il est certes important que les compétences de vérification et d'exécution octroyées à la commission chargée de la résolution des conflits d'intérêts et celles des autres autorités (administration fiscale, autorités répressives, parquet) soient nettement séparées, la mise en place d'une structure spécialisée qui vérifie les intérêts et le patrimoine des agents publics doit viser à donner la priorité aux contrôles que les autres institutions ne peuvent pas effectuer de manière systématique. Toutes les autorités doivent coopérer étroitement, tout en disposant de leurs propres compétences et instruments appropriés, en particulier l'accès aux informations et bases de données pertinentes, ainsi que du pouvoir d'infliger des sanctions dissuasives.

La commission chargée de la résolution des conflits d'intérêts travaille à la mise en place de ses propres bases de données et registres intégrés contenant des données pertinentes concernant les agents publics et les entités juridiques dans lesquelles les agents publics peuvent avoir des intérêts; ces instruments permettraient à la commission de procéder à des vérifications plus rapidement. Le plan d'action national de lutte contre la corruption prévoit également l'élaboration de formulaires électroniques pour les déclarations de patrimoine qui soient plus simples à utiliser et qui faciliteraient l'enregistrement et les vérifications croisées.

En ce qui concerne les fonctionnaires (aux niveaux central et local), les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine sont réglementés par d'autres textes législatifs³⁸. La violation de ces règles est traitée comme toute autre violation d'une obligation, punie par des sanctions disciplinaires allant du blâme à la rétrogradation et à la cessation des fonctions, selon la gravité des faits. Les hauts dirigeants des autorités centrales ou locales dans lesquelles les fonctionnaires sont employés sont responsables de ces procédures disciplinaires. En cas d'infractions graves, le Tribunal de la fonction publique et le Tribunal suprême de la fonction publique, tous deux nommés par le gouvernement, peuvent statuer en première instance et en appel³⁹. Dans de tels cas, la cohérence des procédures disciplinaires, y compris la clarté du rôle des mécanismes de contrôle interne ou des commissaires chargés de l'éthique au sein de chaque administration publique, pose des problèmes dans la pratique⁴⁰.

Les conflits d'intérêts dans le système judiciaire sont réglementés par les dispositions législatives correspondantes applicables et sont soumis au contrôle du Conseil supérieur des juges et du Conseil supérieur des procureurs. Les modifications récemment apportées à la législation sur l'organisation du système judiciaire exigent que les déclarations de patrimoine des juges et des procureurs soient rendues publiques. Plus de 20 sanctions disciplinaires ont été appliquées pour non-publication des déclarations. Les décisions sur les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine au sein du système judiciaire sont rares.

37 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf.

38 Loi sur la fonction publique, loi sur l'administration publique et loi sur les fonctionnaires et les employés des administrations locales et régionales.

39 Procédures administratives.

40 <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>.

Le rapport de suivi de 2010 de la Commission indiquait que «la notion de conflit d'intérêt n'est pas encore très claire en Croatie»⁴¹. Depuis lors, des efforts de sensibilisation en la matière ont été déployés. En septembre 2011, des lignes directrices sur les conflits d'intérêts à l'intention des agents publics ont été publiées; elles donnent également des instructions sur la présentation des déclarations de patrimoine. Bien que cette initiative soit louable, il est nécessaire d'adopter une approche plus proactive pour améliorer la sensibilisation et la formation, notamment au niveau local et dans les entreprises publiques ou contrôlées par l'État, où les risques associés aux conflits d'intérêts sont plus élevés. La question des conflits d'intérêts revêt une importance particulière, notamment en ce qui concerne ces entreprises, compte tenu de la part que représente le secteur public croate dans l'économie générale (qui reste significative), de l'importance de ces entreprises et des difficultés auxquelles elles sont confrontées pour ce qui est de l'allocation appropriée des ressources et de l'efficacité de leur action.

Intégrité dans l'administration publique

Un certain nombre de garde-fous sont en place (par exemple, un code de déontologie de la fonction publique, des lignes d'urgence pour signaler les actes de corruption, des mécanismes de contrôles internes dans la plupart des organismes publics) pour garantir l'intégrité au sein de l'administration publique croate. Cependant, selon l'Eurobaromètre spécial 2013 sur la corruption, 89 % des personnes interrogées en Croatie considèrent que les pots-de-vin et le recours aux relations personnelles constituent souvent le moyen le plus simple d'obtenir certains services publics en Croatie (moyenne de l'UE: 73 %)⁴². Chaque fois qu'un nouveau gouvernement est nommé, les changements systématiques de fonctionnaires occupant des postes d'encadrement intermédiaire créent un climat d'instabilité et contribuent à la perception de favoritisme dans l'administration publique. Le rapport de suivi de 2011 de la Commission soulignait la nécessité de «renforcer le professionnalisme de la fonction publique» et la nécessité de «s'attaquer aux limitations en termes de capacités administratives»⁴³. Dans le rapport de 2013, la Commission demandait que la Croatie finalise un nouveau cadre juridique nécessaire à une fonction publique professionnelle par la mise en place d'un système de rémunération visant à garantir des mécanismes de promotion fondés sur le mérite et à fidéliser le personnel qualifié⁴⁴. Le projet de législation est actuellement en préparation au niveau gouvernemental et la concertation avec les syndicats est en cours.

En ce qui concerne les entreprises publiques, des modifications législatives ont été adoptées au début de l'année 2012 selon lesquelles, bien que les critères généraux de recrutement restent les mêmes, la précédente procédure de sélection sur concours pour les conseils de surveillance a été remplacée par des nominations politiques directes⁴⁵. Bien que les agents publics couverts par la loi sur la prévention des conflits d'intérêts ne puissent pas être membres de ces conseils de surveillance, les membres de leurs partis politiques le peuvent. Certains critères généraux s'appliquent au profil des personnes désignées pour ces fonctions, mais ils ne concernent pas les compétences dans tel ou tel domaine ni l'expérience acquise dans des conseils similaires. La façon dont les contrôles d'intégrité ex ante et ex post sont effectués pour ces nominations n'est pas très claire; il en va de même pour la façon dont les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents sont contrôlés avant et après la nomination.

41 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/hr_rapport_2010_en.pdf.

42 Eurobaromètre spécial 397 de 2013.

43 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_rapport_2012_fr.pdf.

44 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&qid=1404072514560&from=FR>.

45 Loi sur la prévention des conflits d'intérêts. Journal officiel n° 26/11, 12/12: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_03_26_547.html.

Le rapport de suivi de 2012 de la Commission soulignait que «la Croatie doit veiller à mettre en place un système efficace de prévention de la corruption dans les entreprises détenues par l'État»⁴⁶. Le rapport de suivi de mars 2013 indique qu'aucun nouveau progrès n'a été enregistré.

En outre, les entreprises publiques ont les pouvoirs discrétionnaires de faire des dons ou d'accorder des parrainages sans suivre de procédures transparentes et concurrentielles. Il convient de signaler qu'il est totalement interdit aux entreprises publiques de faire des dons aux partis ou aux responsables politiques. Un rapport de 2012 sur les entreprises publiques a montré que ces dons/parrainages s'élevaient à 20 millions d'EUR. Le plan d'action de lutte contre la corruption mis à jour prévoit la fixation de critères, d'indicateurs de référence et de procédures pour que les parrainages soient attribués de manière transparente sous la forme de dons des entreprises publiques aux associations et aux ONG. Le gouvernement prépare donc actuellement une série de lignes directrices concernant la transparence des dons et des parrainages dans les entreprises détenues ou contrôlées par l'État. Le ministère de la justice a commencé à contrôler et à publier une liste des bailleurs de fonds et des parrains des entreprises détenues et contrôlées par l'État au niveau local⁴⁷. Ces entreprises sont tenues de mettre en place des plans d'action en matière de lutte contre la corruption et de publier en ligne une liste des bénéficiaires des dons et des parrainages⁴⁸. Il reste à déterminer comment la mise en œuvre de ces plans d'action sera contrôlée.

Intégrité des agents publics élus et nommés

Certaines affaires récentes indiquent que la question de l'éthique en politique n'est pas encore réglée, mais montrent également les résultats relativement satisfaisants obtenus dans le cadre des enquêtes menées par l'USKOK portant sur des allégations de corruption visant des hauts fonctionnaires, aux niveaux central et local. Plusieurs anciens ministres (par exemple, un ancien ministre de la défense, un ancien vice-premier ministre et ministre de l'économie, un ancien ministre de l'intérieur et un ancien ministre de l'agriculture) ainsi qu'un parti politique ont fait l'objet d'enquêtes pour des infractions liées à la corruption. En novembre 2012, un ancien premier ministre a été condamné en première instance à 10 ans de prison pour avoir reçu une commission d'une banque et avoir accepté des pots-de-vin en échange de droits de contrôle dans une société pétrolière.

Des affaires dans lesquelles étaient impliqués des hauts fonctionnaires au niveau local (maires, présidents de conseils municipaux), dont certaines ont abouti à des condamnations, ont mis en évidence des pratiques de corruption dans les relations entre les responsables politiques et les entreprises, notamment dans des domaines tels que l'urbanisme, l'acquisition de terrains, l'échange de terrains, la construction et l'octroi de prêts. L'USKOK peut mener des enquêtes impartiales sur des allégations de corruption, indépendamment de l'appartenance politique ou des relations politiques des personnes impliquées. Toutefois, les décisions de justice définitives rendues à l'encontre de hauts fonctionnaires restent rares.

Actuellement, aucun code de conduite n'a été élaboré à l'intention des élus aux niveaux central et local. L'instauration de tels codes de conduite, accompagnés de dispositions réglementaires en matière de sanctions applicables en cas de violation des règles de déontologie, permettrait de renforcer les normes en matière d'intégrité et de responsabilisation et de disposer d'un éventail plus large de sanctions non pénales pour punir les comportements contraires à l'éthique nuisant à l'intérêt public. Compte tenu des particularités des sanctions autres que pénales applicables aux élus par rapport à d'autres catégories d'agents publics (fonctionnaires

46 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_rapport_2012_fr.pdf.

47 <http://www.antikorupcija.hr/popis-korisnika-i-iznosa-donacija-i-sponzorstava-u>; <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifydonacije-i-sponzorstva-trgovackih-dr>.

48 <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifyakcijski-planovi-za-trgovacka-drustva>.

nommés, personnels publics, etc.), cela permettrait aussi d'assurer une mise en œuvre plus efficace des règles en matière d'intégrité au moyen de l'autoréglementation.

Bien qu'un code de déontologie électorale⁴⁹ soit en vigueur depuis 2007, des travaux de recherche montrent que l'achat de voix n'est pas encore éradiqué en Croatie⁵⁰. La pratique consistant à offrir des biens, des faveurs et de l'argent pour attirer des électeurs a pu être mise en évidence à l'occasion des dernières élections locales et nationales au cours desquelles 4 % des citoyens auraient été contactés en vue d'obtenir leur soutien pour tel ou tel candidat lors des élections locales et 3 % lors des dernières élections législatives ou présidentielles. Les observateurs électoraux de l'OSCE ont également fait part de leur préoccupation concernant l'exactitude des listes électorales⁵¹.

Marchés publics

La valeur des marchés publics en Croatie avoisinait les 5,4 milliards d'EUR en 2009 et les 3,3 milliards d'EUR en 2010⁵². D'une manière générale, la Croatie a mis en place un cadre juridique et institutionnel assez solide. Dans le cadre de ses préparatifs d'adhésion à l'UE, elle a modifié à plusieurs reprises sa législation relative aux marchés publics pour la mettre en conformité avec la législation de l'UE. Le 1^{er} janvier 2012, une nouvelle loi sur les marchés publics est entrée en vigueur; elle prévoyait des dispositions spécifiques relatives aux conflits d'intérêts applicables aux agents chargés des marchés publics⁵³.

Bonnes pratiques: exigences en matière de transparence

Des mesures ont été prises pour renforcer la transparence dans les marchés publics. La commission d'État pour le contrôle des procédures de passation de marchés publics (DKOM) publie toutes ses décisions sur son site internet⁵⁴. En outre, tous les organismes publics sont tenus de publier les contrats conclus et exécutés. Toutefois, la façon dont l'exécution des marchés publics est contrôlée manque encore de clarté. Les pouvoirs adjudicateurs sont tenus de publier leurs plans de passation de marchés et le registre des marchés publics sur leur site internet. Lorsqu'ils ne sont pas en mesure de publier des données sur leur site internet, celles-ci sont publiées sur le portail des marchés publics coordonné par le ministère de l'économie⁵⁵. Le portail central des marchés publics contient des liens internet vers les informations publiées par les pouvoirs adjudicateurs.

La passation électronique des marchés publics est en vigueur et facilement accessible depuis le début de l'année 2012. Cependant, le système n'est pas encore utilisé par tous les pouvoirs adjudicateurs⁵⁶.

Les pouvoirs adjudicateurs sont également tenus de publier sur leur site internet des déclarations en matière de conflit d'intérêts. Les documents liés à la passation de marchés publics doivent inclure une liste des entreprises avec lesquelles il pourrait y avoir conflit

49 http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2266/file/Croatia_Electoral_Code_Ethics_2007.pdf.

50 Corruption in Croatia: bribery as experienced by the population (Corruption en Croatie: l'expérience de la population). ONUDC, Vienne et Institut d'économie, Zagreb. 2011.

http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf p35-36.

51 <http://www.osce.org/odihr/87655>

52 Projet de «jumelage léger» IAP 2008 intitulé «Renforcement des capacités pour remédier aux irrégularités dans les procédures de passation des marchés». Lutte contre la corruption dans les marchés publics: http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Brochure_antikorruption_ENG.pdf.

1 € = 7,5 HRK au 1^{er} décembre 2012.

53 Loi sur les marchés publics. Journal officiel n° 90/11.

http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_08_90_1919.html.

54 www.dkom.hr.

55 www.javnabava.hr.

56 Annonce électronique des marchés publics. Disponible à l'adresse suivante: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>.

d'intérêts ou confirmer expressément l'absence de ce type de situations. Les marchés publics conclus en violation de ces dispositions sont nuls et non avenue.

En mars 2013, un portail web et une base de données électronique sur les marchés publics⁵⁷ ont été créés par une ONG locale à la suite d'un projet financé par l'UE⁵⁸. La base de données regroupe les informations relatives à l'application des procédures de marchés publics et aux entreprises concernées. Elle est ouverte au public et consultable gratuitement. Elle fournit également des informations concernant le patrimoine et les intérêts des agents publics, conformément aux obligations de déclaration en vigueur. Ces données agrégées permettent d'effectuer des recoupements.

L'impact des infractions liées à la corruption dans le domaine des marchés publics en Croatie a été estimé entre 10 et 15 % de la valeur des marchés publics⁵⁹. Selon le sondage Eurobaromètre de 2013 sur la corruption réalisé auprès des entreprises⁶⁰, 64 % des entreprises croates interrogées estiment que la corruption est un phénomène répandu dans les marchés publics gérés par les autorités nationales (moyenne de l'UE: 56 %)⁶¹ et 63 % dans le cas de marchés gérés par les autorités locales (moyenne de l'UE: 60 %). En particulier, les Croates interrogés considéraient que les pratiques suivantes étaient répandues dans les procédures de passation de marchés: cahier des charges établi sur mesure pour certaines entreprises (62 %); recours abusif aux procédures négociées (50 %); conflits d'intérêts dans le cadre de l'évaluation des offres (54 %); soumissions concertées (58 %); critères de sélection ou d'évaluation imprécis (53 %); invocation abusive des motifs d'urgence pour éviter les procédures de mise en concurrence (51 %); et modifications des clauses contractuelles après la conclusion du marché (51 %). Comme cette enquête le montre, les cahiers des charges établis sur mesure en faveur de certaines entreprises semblent être l'une des irrégularités les plus fréquentes associées aux marchés publics en Croatie. Ces indicateurs, bien qu'ils ne soient pas nécessairement liés directement à la corruption, illustrent les facteurs de risque qui accroissent la vulnérabilité à la corruption dans les procédures de passation de marchés publics.

Les mécanismes de contrôle ex ante et ex post pour les procédures de passation des marchés publics et l'exécution des marchés publics pourraient être encore améliorés. Des outils d'évaluation des risques efficaces ne sont pas systématiquement utilisés, en particulier au niveau local. Il ne semble pas que la priorité soit accordée aux secteurs vulnérables dans lesquels les risques de corruption sont les plus élevés. Les entités administratives (centrales ou locales) ne publient pas systématiquement les comptes et bilans annuels, y compris les données détaillées sur les coûts des travaux publics et des services publics sous-traités. Afin de remédier à certaines de ces lacunes, le ministère de la justice a commencé à contrôler le niveau de transparence des autorités locales, notamment en ce qui concerne les questions liées à la passation de marchés publics⁶².

Le rapport de suivi de 2013 de la Commission indique qu'il convient d'accorder une attention particulière à la corruption au niveau local, notamment en ce qui concerne les marchés publics. Le rapport a également souligné la nécessité d'adopter des mesures supplémentaires afin de prévenir les irrégularités et de renforcer les systèmes de gestion et de contrôle en ce qui concerne les procédures de passation de marchés publics pour les projets relevant de la

⁵⁷ integrityobservers.eu.

⁵⁸ Anti-Corruption Response to Implementation of the Procurement Policies (ACRIP) (lutte contre la corruption dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de marchés publics) - IAP 2008.

⁵⁹ La corruption dans les marchés publics croates, Jagoda Radojicic, 2012.
<http://www.docstoc.com/docs/136907647/Corruption-in-Croatian-public-procurement>.

⁶⁰ Eurobaromètre Flash 374 de 2013.

⁶¹ Pourcentage le plus élevé de l'UE.

⁶² <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifyrezultati-istravanja-o-transparent>.

politique de cohésion⁶³. Une brochure contenant des recommandations s'adressant aux pouvoirs adjudicateurs et aux fournisseurs sur la manière de prévenir la corruption et les conflits d'intérêts a été élaborée avec le soutien d'un projet financé par l'UE⁶⁴. De telles initiatives pourraient être poursuivies, en ciblant en particulier les secteurs ou les administrations vulnérables. La capacité du bureau central des marchés publics chargé de surveiller la mise en œuvre des procédures de passation de marchés publics est plutôt faible (moins de 20 personnes) face aux difficultés considérables auxquelles il est confronté dans le cadre des procédures relatives aux gros marchés publics.

Protection des lanceurs d'alerte

La Croatie n'a pas mis en place de législation spécifique visant à protéger les lanceurs d'alerte. La protection des lanceurs d'alerte dans les secteurs public et privé est toutefois couverte par une série d'actes législatifs⁶⁵. En décembre 2009, de nouvelles dispositions ont été introduites dans le code du travail en ce qui concerne la protection contre la destitution de ceux qui ont signalé de bonne foi un cas de corruption; celles-ci prévoient que la charge de la preuve incombe aux employeurs dans les cas où ces derniers soutiendraient que la discrimination ou les représailles à l'égard des lanceurs d'alerte ne sont pas liées au fait qu'ils ont dénoncé des pratiques présumées illégales. Grâce aux modifications ultérieures apportées à la loi sur la fonction publique, les dispositions susmentionnées du code du travail s'appliquent aussi aux agents de la fonction publique. Néanmoins, il semble que le cadre juridique et institutionnel existant ne permette pas de protéger pleinement les lanceurs d'alerte. Ce problème est illustré par certaines affaires récentes. Deux agents de police qui ont signalé des actes de corruption présumés au sein du ministère de l'intérieur n'ont pas changé d'affectation et n'ont pas non plus été protégés par la direction du ministère, qui les a maintenus dans les groupes dont ils avaient dénoncé certaines pratiques de corruption, permettant ainsi indirectement qu'ils soient harcelés ou qu'ils subissent d'autres types de représailles. Dans une autre affaire, le représentant des travailleurs au sein du conseil de surveillance de l'Institut d'immunologie de Zagreb et membre du comité d'entreprise a été suspendu de ses fonctions et interdit d'accès aux locaux de l'Institut après avoir dénoncé un manque de transparence dans le processus décisionnel de l'Institut concernant l'achat de vaccins contre la grippe porcine⁶⁶.

Il apparaît également que la sensibilisation dans ce domaine est insuffisante. Selon l'étude de l'ONUSD, plus de la moitié des Croates pensent que les personnes qui signalent des faits de corruption risquent de le regretter et que la dénonciation n'apportera rien de constructif⁶⁷.

Le Parlement croate a toutefois demandé que des mesures spécifiques soient prises pour améliorer la qualité de la protection des lanceurs d'alerte⁶⁸. Le ministère de la justice travaille actuellement sur une analyse de la mise en œuvre du cadre juridique existant. Il a également

63 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&qid=1404072514560&from=FR>.

64 Projet «jumelage léger» IAP 2008 «Renforcement des capacités pour remédier aux irrégularités dans les procédures de passation des marchés». Lutte contre la corruption dans les marchés publics, p. 5 à 7. http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Brochure_antikorruption_ENG.pdf.

65 Notamment le code du travail, la loi sur la fonction publique, la loi sur les fonctionnaires et les employés dans l'administration autonome locale et régionale, la loi sur la protection de la confidentialité des données et la loi sur le système des contrôles financiers internes dans le secteur public.

66 Tasks and challenges: Making whistleblowing work in Croatia («Missions et défis: faire en sorte que le dispositif d'alerte fonctionne en Croatie»). Dr. Snjezana Vasiljevic, Faculté de droit, Université de Zagreb, <http://www.whistleblowing-cee.org/countries/croatia/research/>

67 Corruption in Croatia: bribery as experienced by the population (Corruption en Croatie: l'expérience de la population). ONUDC, Vienne et Institut d'économie, Zagreb. 2011.

68 <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2726>.

publié des lignes directrices sur le dispositif d'alerte et sur la protection potentielle des lanceurs d'alerte⁶⁹.

Soins de santé

Une étude menée en 2011 par l'ONUDC indiquait que le secteur des soins de santé était l'un des secteurs les plus exposés à la corruption en Croatie. Plus de la moitié des personnes qui versent des pots-de-vin en Croatie effectuent des versements informels à des médecins (56 %) et plus d'un tiers à des infirmières (36 %)⁷⁰. En ce qui concerne les versements informels, selon l'Eurobaromètre spécial de 2013 sur la corruption, 20 % des Croates interrogés qui ont admis avoir effectué ce type de versements estimaient qu'ils devaient verser un montant supplémentaire ou offrir un cadeau de valeur avant que des soins leur soient dispensés⁷¹.

Les problèmes dans le secteur de la santé ont également été illustrés par de récentes affaires de lutte contre la corruption à grande échelle. En novembre 2012, à la suite d'une opération baptisée «Hippocrate», 350 médecins ont fait l'objet d'une enquête pour corruption. Lors d'une conférence de presse sur l'affaire, le ministre croate de la santé a déclaré qu'«au cours des dernières années, la corruption est devenue un comportement socialement acceptable, ce qui est intolérable»⁷².

Le favoritisme et les conflits d'intérêts semblent représenter les plus grands risques tant lorsqu'il s'agit de fournir des services médicaux que d'acquérir des équipements médicaux. Les équipements médicaux sont souvent donnés aux hôpitaux publics sans contrôle transparent des relations ultérieures entre la société donatrice et l'hôpital et notamment des marchés publics accordés à l'entreprise⁷³. La loi sur les soins de santé ne couvre pas suffisamment les questions relatives à la prévention de la corruption. Bien que tous les aspects susmentionnés soient réglementés par la législation générale, les risques spécifiques au secteur de la santé devraient être pris en considération lors de l'élaboration de mesures appropriées pour lutter contre la corruption. À l'heure actuelle, les mécanismes de contrôle dans le secteur de la santé sont plutôt insuffisants et disposent d'une faible capacité pour mener à bien des inspections et des contrôles ciblés et ad hoc. Ces mécanismes ne sont pas spécifiquement destinés à prévenir et à identifier les pratiques de corruption dans le système des soins de santé⁷⁴.

Pour ce qui est des éléments positifs, la conclusion d'accords d'éthique dans le secteur de la santé semble constituer un pas dans la bonne direction, bien qu'il reste à déterminer quelles incidences ces accords auront dans la pratique. Citons à titre d'exemple l'accord sur la publicité éthique des produits médicaux en vertu duquel les professionnels de la santé ne devraient pas être incités à acheter tel ou tel médicament ou à en prescrire ni être influencés en aucune manière à cet égard⁷⁵.

Le plan d'action national de lutte contre la corruption mis à jour prévoit aussi un certain nombre de mesures de prévention axées sur le secteur de la santé, notamment des mesures visant à renforcer les pouvoirs de surveillance, bien que les capacités disponibles pour leur mise en œuvre ne soient pas encore clairement établies.

69 <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifybrosura-o-pravima-zvzdacap>.

70 http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf.

71 Eurobaromètre spécial 397 de 2013.

72 <http://dalje.com/en-croatia/minister-350-family-doctors-suspected-of-bribery-health-care-not-in-danger/450502>

73 Étude sur la corruption dans le système des soins de santé dans l'UE, ECORYS, décembre 2013:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131219_study_on_corruption_in_the_healthcare_sector_en.pdf.

74 Idem.

75 Idem.

3. PROCHAINES ETAPES

La Croatie a déployé des efforts considérables pour améliorer le cadre de lutte contre la corruption, bien que sa mise en œuvre doive encore se traduire par des résultats durables. Dans le domaine de la répression, le bureau de lutte contre la corruption et la criminalité organisée (USKOK) effectue des enquêtes importantes sur des affaires de corruption de haut niveau. Il semble que l'accent soit davantage mis sur la répression de la corruption que sur la prévention et, de manière générale, les sanctions appliquées, à l'exception de certaines affaires importantes de haut niveau, ne semblent pas être suffisamment dissuasives. Le favoritisme et la politisation de l'administration publique ainsi que les normes d'intégrité en politique continuent de susciter des inquiétudes. Des mesures supplémentaires doivent être prises pour renforcer les garanties en matière de lutte contre la corruption dans les entreprises publiques. Les mécanismes de vérification pour les conflits d'intérêts et les déclarations de situation patrimoniale des agents publics, le contrôle des risques dans les marchés publics, la protection des lanceurs d'alerte et la nécessité de remédier de manière efficace aux risques de corruption dans le secteur de la santé sont d'autres questions essentielles.

Il convient d'accorder plus d'attention aux points suivants:

- réaliser des contrôles approfondis des déclarations de patrimoine et des conflits d'intérêts des **agents publics aux niveaux central et local**, conformément à la décision de la Cour constitutionnelle de 2012; garantir la hiérarchisation des contrôles, l'amélioration des méthodes et techniques de vérification, notamment l'utilisation des outils électroniques, l'accès aux informations pertinentes, la coopération avec d'autres autorités et l'accessibilité des informations d'intérêt public dans un format facile à utiliser; veiller à ce que la commission chargée de la résolution des conflits d'intérêts dispose des compétences suffisantes pour imposer des sanctions dissuasives; garantir un système de recrutement, de promotion et de destitution totalement professionnel et fondé sur le mérite pour les agents publics relevant de l'encadrement intermédiaire et des niveaux inférieurs; élaborer des codes de conduite exhaustifs pour **les agents publics élus** aux niveaux central et local et garantir des outils de responsabilisation et des sanctions dissuasives correspondants en cas de violations de ces codes;
- instaurer un mécanisme efficace de prévention de la corruption dans les **entreprises publiques et contrôlées par l'État**, notamment les aspects relatifs aux dons et aux parrainages; assurer la mise en œuvre de plans d'action efficaces en matière de lutte contre la corruption dans les entreprises publiques et contrôlées par l'État pour promouvoir des politiques de prévention globales, des mécanismes de signalement efficaces et des normes élevées en matière de responsabilité; garantir l'accès aux informations d'intérêt public relatives à ces entreprises présentées dans un format facile à utiliser;
- mettre en œuvre une approche stratégique globale pour prévenir et réduire les risques de corruption dans les **marchés publics**, aux niveaux central et local, notamment un contrôle efficace de la mise en œuvre des normes relatives à la transparence et à l'accès à l'information publique, l'évaluation systématique des risques, la hiérarchisation des contrôles dans les secteurs et procédures vulnérables, le renforcement des contrôles du respect des règles en matière de passation des marchés publics et de l'exécution des marchés publics; garantir l'efficacité des mécanismes de contrôle dans le secteur de **la santé**, notamment en ce qui concerne les aspects relatifs à la passation des marchés publics;

- mettre en œuvre des mécanismes de protection efficaces pour les **lanceurs d'alerte** qui dénoncent des actes de corruption et des négligences dans les secteurs public et privé et promouvoir la sensibilisation dans ce domaine.