

Strasbourg, 13 juin 2008

Public
Greco RC-I/II (2008) 1F

Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints

Rapport de Conformité sur la République de Serbie

Adopté par le GRECO
lors de sa 38^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 9-13 juin 2008)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur la République de Serbie lors de sa 29^e Réunion Plénière (19-23 juin 2006). Ce rapport (Greco Eval I-II Rep (2005) 1F révisé) a été rendu public par le GRECO le 9 octobre 2006, suite à l'autorisation des autorités serbes.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de la République de Serbie ont soumis, le 28 décembre 2007, leur Rapport de Situation (rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Des informations complémentaires ont été soumises le 20 mai 2008 et le 27 mai 2008, respectivement.
3. Lors de sa 26^e Réunion Plénière (5-9 décembre 2005), le GRECO a, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, chargé l'Irlande et Lituanie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Henry MATTHEWS au titre de l'Irlande et Mme Elena KONCEVICIUTE au titre de la Lituanie. Le Secrétariat du GRECO a prêté son assistance aux rapporteurs pour rédiger le Rapport de Conformité (Rapport RC).
4. Le Rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités de la République de Serbie en vue de se conformer aux recommandations du Rapport d'Evaluation.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO a adressé 25 recommandations à la République de Serbie. La conformité avec ces recommandations est examinée ci après.

Recommandation i.

6. *Le GRECO recommande de renforcer la mise en œuvre de la loi sur les marchés publics, notamment en dispensant une formation aux agents publics qui interviennent dans la procédure de marché public.*
7. Les autorités serbes déclarent que des efforts ont été accomplis pour soutenir la mise en œuvre des dispositions relatives aux marchés publics. En particulier, en mars 2007, 50 agents de passation de marchés ont été formés en procédures de passation de marchés (dans le cadre d'un projet organisé conjointement par le Bureau des marchés publics et la Mission de l'OSCE en Serbie). D'autres séminaires, qui ont eu lieu en novembre et décembre 2007 respectivement, ont permis de former en tout 140 fonctionnaires dans ce domaine particulier. En 2008, le Bureau des marchés publics a mené à bien des activités de formation dans ce domaine.
8. De plus, un site Internet consacré aux marchés publics est entré en service en février 2008, notamment pour fournir des informations sur les appels d'offres publics. De plus, une base de données en cours d'élaboration permettra de centraliser les informations sur les requêtes soumises concernant la protection des droits des soumissionnaires, les décisions de la Commission pour la protection des droits, etc. Cette base de données devrait être opérationnelle en juin 2008. Ces deux initiatives (le site et la base de données centralisée sur les questions intéressant les marchés publics), qui visent à améliorer la transparence des procédures de passation de marchés, devraient en outre faciliter le recoupement des données par le Bureau des marchés publics ; si des irrégularités sont détectées, le Bureau des marchés publics saisirait l'Institution de vérification des comptes publics et d'autres organes compétents sans délai.

9. Les autorités rajoutent que l'actuelle Loi relative aux marchés publics est en train d'être amendée afin de renforcer le cadre juridique et institutionnel dans ce domaine. Certains des principaux changements visent ce qui suit:
- Assurer l'indépendance de la Commission pour la protection des droits, dont le président et les membres seraient élus par l'Assemblée nationale (au lieu du pouvoir exécutif).
 - Accroître la transparence des procédures de passation de marchés: dans ce contexte, les dérogations à la loi, autrement dit les « marchés confidentiels », seraient soumises à des limitations et seraient exhaustivement énumérées par la Loi (par exemple, intérêts liés à la défense et à la sécurité, protection de la santé publique, etc.).
 - Développer la spécialisation dans le domaine des marchés publics à travers la formation professionnelle et l'agrément des fonctionnaires employés dans les services d'achats: à cet égard, les autorités de passation de marchés dont le budget annuel de marchés dépasse 20 000 000 dinars (environ 253 000 EUR) seraient tenues de désigner au moins un employé dont la principale fonction serait de s'occuper des marchés publics. En outre, les agents de passation de marchés suivraient une formation obligatoire et feraient l'objet d'une procédure d'agrément organisée par le Bureau des marchés publics. L'agrément susmentionné serait octroyé à l'issue d'un examen écrit et oral des agents candidats; le jury de l'examen serait composé de représentants du Ministère des finances, du Bureau des marchés publics et de la Commission pour la protection des droits. Un registre d'agents agréés serait tenu et publié par le Bureau des marchés publics.
10. Le GRECO se félicite de la mesure de formation déclarée au titre de la recommandation i. Par ailleurs, il prend acte de l'intention annoncée par les autorités d'organiser d'autres sessions de formation spécialisées, ainsi que de lancer une procédure d'agrément des agents de passation de marchés, après la promulgation de la version amendée de la Loi relative aux marchés publics, qui est en cours de rédaction. A cet égard, le GRECO encourage les autorités à adopter dans les meilleurs délais les amendements envisagés afin de renforcer l'indépendance, la transparence et l'efficacité du processus de passation de marchés.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO recommande de trouver les moyens de rendre la procédure de nomination et de promotion des juges et des procureurs plus transparente de manière à renforcer la confiance du public dans l'indépendance totale des juges et des procureurs vis-à-vis de toute influence politique abusive et dans leur impartialité dans l'exercice de leurs fonctions.*
13. D'après les autorités serbes, la Décision relative à la détermination de la Stratégie nationale de réforme judiciaire, qui est entrée en vigueur le 3 juin 2006, souligne que la procédure de sélection et de nomination des juges doit garantir l'autonomie et l'indépendance du système judiciaire. La Constitution de la République de Serbie inclut des dispositions détaillées sur la nomination et la promotion des juges et des procureurs; par ailleurs, elle consacre le principe de la stabilité du système judiciaire. Par ailleurs, en vue d'améliorer la transparence dans ce secteur, toutes les nominations faites par le Conseil supérieur judiciaire¹ sont publiées et largement communiquées aux médias afin que ceux-ci les diffusent à leur tour.

¹ Selon la Constitution, le Conseil supérieur judiciaire sera remplacé par le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil des procureurs de l'Etat.

14. Le Conseil supérieur de la magistrature est l'organe chargé de la désignation, de l'affectation, de la promotion et le cas échéant, de la destitution des juges, à l'exception des candidats élus juges pour la première fois par l'Assemblée nationale (sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature²) pour une période de stage probatoire de trois ans. Le Conseil supérieur de la magistrature est défini comme un organe indépendant et autonome qui assure et garantit l'indépendance et l'autonomie des tribunaux et des juges. Il est composé de onze membres : trois membres siégeant d'office (le président de la cour de cassation, le ministre de la justice et le président de la commission compétente de l'Assemblée nationale), et huit membres désignés (six juges, un avocat et un professeur de droit, ces deux derniers devant être d'éminents juristes possédant au moins quinze années d'expérience professionnelle), élus par l'Assemblée nationale sur proposition de personnes ayant le titre de « nominateurs autorisés³ ». L'Assemblée nationale devrait aussi élire les nouveaux procureurs (sur proposition du gouvernement) et les substituts du procureur (sur proposition du Conseil des procureurs de l'Etat). Il semblerait que la composition du Conseil des procureurs de l'Etat soit modelée sur celle du Conseil supérieur de la magistrature.
15. Des règles supplémentaires concernant l'appareil judiciaire sont en cours d'élaboration, à savoir le projet de loi sur le Conseil supérieur de la magistrature, le projet de loi sur les juges, projet de loi sur le ministère public et projet de loi sur le Conseil des procureurs de l'Etat. Les projets de lois susmentionnés ont fait l'objet d'une expertise au niveau Conseil de l'Europe. De même, des critères de nomination, promotion, procédure disciplinaire et cessation de fonctions applicables aux juges et aux procureurs seraient établis. Une table ronde sur l'importance de l'introduction de critères clairs et mesurables en vue de régir les aspects précités a été conjointement organisée par le Ministère de la justice, Conseil de l'Europe et l'OSCE le 2 octobre 2007; plus d'une centaine de délégués (issus d'institutions judiciaires, d'organisations internationales et d'ambassades) y ont participé.
16. Le GRECO prend note des informations fournies et se réjouit des mesures en cours dont il a été fait état au titre d'une meilleure organisation de la nomination et de la promotion des juges et des procureurs. Le GRECO remarque que le cadre législatif dans ce domaine (projet de loi sur le Conseil supérieur de la magistrature, projet de loi sur les juges, projet de loi sur le ministère public et projet de loi sur le Conseil des procureurs de l'Etat) est encore en cours de définition. Enfin, des critères et procédures clairs pour les nominations et les promotions dans la justice doivent être définis. Le GRECO invite les autorités à poursuivre rigoureusement leurs efforts dans ce domaine.
17. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

18. *Le GRECO recommande de reconsidérer les conditions de durée du mandat des substituts du procureur de manière à leur conférer un degré de stabilité raisonnable.*

² Le Conseil supérieur de la magistrature proposerait des candidats lors d'une première élection au poste de juge à l'Assemblée nationale qui les élirait. En particulier, le Conseil supérieur de la magistrature propose à l'Assemblée nationale deux candidats pour chaque poste de juge.

³ Les « nominateurs autorisés » sont a) pour la nomination des six juges en question : la cour de cassation, le tribunal administratif, les juridictions commerciales, les cours d'appel, les tribunaux de droit commun de première instance (tribunaux municipaux et de districts) ainsi que les tribunaux de délits mineurs; b) pour la nomination de l'avocat : l'Association du barreau de Serbie ; et c) pour l'élection du professeur de droit : un panel composé des professeurs titulaires et assistants de la Faculté de droit de Belgrade.

19. Les autorités serbes indiquent que la nouvelle Constitution de la République de Serbie (en vigueur depuis le 8 novembre 2006) prévoit un mandat à durée illimitée pour les substituts du procureur (une période de mise à l'épreuve de trois ans étant obligatoire pour les personnes nouvellement désignées, comme pour les juges). Ce principe est aussi reconnu par le projet de loi relatif au ministère public.

20. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation iv.

21. *Le GRECO recommande d'allonger la durée du mandat du procureur spécial chargé de la criminalité organisée et de son substitut.*

22. Les autorités serbes signalent que la durée du mandat du procureur spécial chargé de la criminalité organisée et de ses substituts prévue dans le projet de loi sur le ministère public est conforme aux normes établies pour tous les procureurs généraux. Ainsi, le procureur spécial chargé de la criminalité organisée serait élu pour une période de six ans (au lieu de deux ans auparavant) ; ses substituts exercent leurs fonctions à titre permanent (au lieu de neuf mois antérieurement), à l'exception des personnes nouvellement désignées, qui devraient accomplir un stage probatoire d'une durée de trois ans.

23. Le GRECO se félicite des changements législatifs proposés qui visent à satisfaire à la recommandation iv. Toutefois, étant donné que le projet de loi n'a pas encore été adopté, le GRECO ne peut pas préjuger du résultat final à ce stade.

24. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

25. *Le GRECO recommande de créer une unité spéciale au sein du ministère public, chargée des affaires de corruption (dont les infractions pénales économiques liées à la corruption).*

26. Les autorités serbes déclarent que, en vertu du programme de travail du ministère public de la République pour 2008 (qui a été adopté en décembre 2007), un service spécialement chargé des infractions de corruption et des infractions pénales économiques liées à la corruption a été créé au sein du ministère public de la République. De la même manière, des services spécialisés ont été créés dans les bureaux du procureur de quatre districts, notamment à Belgrade, Novi Sad, Niš et Kragujevac. La Direction spéciale anti-corruption est compétente pour les affaires de corruption de haut niveau, c'est-à-dire lorsque l'auteur de l'infraction occupe une charge publique sur la base d'une élection, désignation ou nomination, les affaires qui préoccupent vivement l'opinion publique, etc. Toutes les autres affaires de corruption sont traitées par les bureaux du procureur de circonscription et de municipalité. En outre, la Direction anti-corruption supervise l'application des dispositions relatives à la corruption au niveau local pour s'assurer de l'uniformité et de la régularité de leur application, mais aussi, au besoin, pour apporter son assistance et son expertise spécialisées dans la lutte contre la corruption. À cet égard, entre janvier et mai 2008, la Direction a travaillé sur 345 affaires liées à la corruption et elle a apporté ses connaissances et son expertise aux bureaux du procureur de circonscription et de municipalité sur 212 points. Enfin, dans le but de promouvoir le rôle de la Direction spéciale anti-corruption, une série de tables rondes sont organisées au niveau régional avec l'aide du Département de la justice des États-Unis d'Amérique.

27. Le GRECO se félicite de la création de la Direction spéciale anti-corruption au sein du ministère public de la République, pour prendre en charge les infractions graves liées à la corruption et garantir la régularité de l'application des dispositions anti-corruption dans l'ensemble du pays, notamment en fournissant, au besoin, son expertise et ses connaissances spécialisées dans ce domaine aux bureaux du procureur de circonscription et de municipalité. Le GRECO note également avec satisfaction que des directions spéciales chargées de la criminalité économique ont été créées à Belgrade, Novi Sad, Niš et Kragujevac.
28. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation vi.

29. *Le GRECO recommande i) de mettre en place un mécanisme de coopération clair entre la police et les membres du ministère public, qui conforterait le rôle prépondérant de ces derniers au cours de la phase préliminaire de l'enquête et garantirait qu'ils reçoivent communication de toutes les informations pertinentes dans les meilleurs délais; ii) d'encourager la création de groupes de travail composés de fonctionnaires de police et de procureurs de manière à promouvoir le travail d'équipe.*
30. Les autorités serbes indiquent que des mécanismes ont été mis en place afin d'établir la coopération nécessaire entre la police et les membres du ministère public. En particulier, les agents de police sont tenus d'informer le procureur compétent, sans délai, de toutes les actions prises dans le cadre des enquêtes préliminaires. Plusieurs projets (par ex. des programmes de jumelage avec l'Allemagne, les projets PACO et CARPO du Conseil de l'Europe) ont fourni des cours de formation conjoints afin d'encourager les relations de routine entre la police et les procureurs concernant les actions-clefs à conduire durant la phase préliminaire des enquêtes sur les affaires de corruption (par ex. l'utilisation de moyens d'enquête spéciaux). Les autorités ajoutent que le Code de procédure pénale, dont l'application a été différée jusqu'au 31 décembre 2008, définit la manière dont la police et les procureurs doivent coopérer. En particulier, il consolide le rôle principal du procureur et établit l'obligation pour les fonctionnaires de police d'informer sans délai le procureur (non sans lui communiquer les éléments de preuve réunis) de toute action entreprise dans le cadre de la phase préliminaire de l'enquête, c'est-à-dire dans un délai de 24 heures si l'infraction poursuivie est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au moins ou de 48 heures dans tous les autres cas.
31. De plus, le plan de travail de la Direction spéciale anti-corruption inclut des mesures spécifiques destinées à articuler la coopération entre la police et les procureurs. Aussi, dans le cadre des tables rondes organisées pour promouvoir le rôle de la Direction spéciale anti-corruption (voir fin du paragraphe 26), des groupes de travail composés de fonctionnaires de police et de procureurs sont entrés en action dans les régions de Novi Sad, Kraljevo et Belgrade ; il est également prévu d'établir de tels groupes à Niš et Kragujevac.
32. Le GRECO prend note des mécanismes signalés afin d'établir un cadre de coopération entre la police et les procureurs au cours des enquêtes pénales conformément au premier volet de la recommandation. Concernant le deuxième volet de la recommandation, à savoir la création de groupes de travail composés de fonctionnaires de police et de procureurs en vue de promouvoir le travail d'équipe dans la pratique, le GRECO salue les initiatives récemment prises à cet effet dans les régions de Novi Sad, Kraljevo et Belgrade et l'expérience qui sera reprise et étendue à l'avenir dans les régions de Niš et Kragujevac.

33. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation vii.

34. *Le GRECO recommande de mettre en place une formation continue à l'intention des fonctionnaires de police et des procureurs de manière à partager des connaissances et une compréhension communes de la façon de traiter les infractions de corruption et les délits financiers liés à la corruption et pour mieux exploiter l'ensemble des moyens juridiques et pratiques disponibles pour détecter et saisir les produits de la corruption.*
35. Les autorités serbes font savoir que le Centre de formation judiciaire a élaboré des modules mixtes de formation en cours d'emploi pour les procureurs et les fonctionnaires de police. L'Académie de police judiciaire a réalisé plusieurs études spécialisées sur la prévention de la délinquance, la collecte de preuves, les enquêtes financières, les techniques spéciales d'enquête, la coopération internationale entre les autorités de police judiciaire, etc. En outre, plusieurs sessions de formation sur les questions liées à la corruption (y compris, entre autres, les thèmes d'enquête financière et les procédures permettant d'assurer la saisie des produits de la corruption) ont été organisées au cours des dernières années; y ont pris part un bon nombre de procureurs et de fonctionnaires de police (auxquels se sont joints des juges et des avocats). Par ailleurs, les autorités rendent compte de la mise en œuvre du projet CARPO du Conseil de l'Europe ayant abouti, entre autres, à l'élaboration d'un manuel sur les enquêtes financières et la confiscation des produits du crime, qui a été distribué aux organes répressifs. En outre, le Conseil de l'Europe, en coopération avec le Ministère de la justice et l'Agence européenne pour la reconstruction, a lancé, en décembre 2005, un projet sur le crime économique en Serbie (PACO-Serbie), incluant des séminaires de formation et des visites d'étude pour échanger des bonnes pratiques dans ce domaine (plus de 246 fonctionnaires de police, procureurs et juges issus des administrations centrale et régionales ont ainsi été formés).
36. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation viii.

37. *Le GRECO recommande d'adopter des mesures législatives et autres pour établir un dispositif efficace de techniques spéciales d'enquête et de fournir aux autorités compétentes les moyens et la formation nécessaires afin de faire en sorte que ce dispositif fonctionne avec efficacité dans la pratique.*
38. Les autorités serbes précisent que le nouveau Code de procédure pénale (CPP) prévoit l'utilisation d'une large gamme de techniques spéciales d'enquête pour les infractions de corruption, y compris:
- la surveillance audio et vidéo secrète des suspects (articles 146 et 147 du CPP), la conclusion de transactions juridiques fictives (articles 148 à 150 du CPP) et la perquisition informatisée des données personnelles (article 155 du CPP). Ces techniques peuvent être utilisées dans les cas d'infractions de corruption perpétrées de manière organisée, ainsi que dans les cas de corruption active ou passive et d'abus de fonction, s'agissant des infractions non perpétrées de manière organisée. On prévoit d'étendre le recours à la surveillance audio et vidéo secrète à l'infraction de trafic d'influence, et des projets d'amendements au CPP ont déjà été préparés dans ce sens;
 - les agents infiltrés (articles 151 à 153 du CPP), qui peuvent entrer en jeu dans le cadre des poursuites pour les infractions pénales de corruption perpétrées de manière organisée, ainsi

- que pour les infractions pénales de corruption passibles d'une peine d'emprisonnement de plus de quatre ans (abus de fonction, trafic d'influence aggravée, corruption active et passive), s'agissant des infractions non perpétrées de manière organisée;
- la livraison contrôlée (article 154 du CPP), qui peut être pratiquée pour toutes les infractions pénales de corruption;
 - les collaborateurs à l'action de la justice (articles 156 à 164 du CPP), qui peuvent être utilisés seulement concernant les infractions de corruption perpétrées de manière organisée.
39. En outre, une formation ciblée sur les techniques spéciales d'enquête a été dispensée dans le cadre d'un programme de jumelage avec la police judiciaire de la République fédérale d'Allemagne: plus de 100 fonctionnaires de police ont suivi des sessions de formation. D'autres séminaires sur le même thème ont été organisés à l'intention des juges et des procureurs par le Centre de formation judiciaire dans le cadre de projets d'assistance technique financés par des organisations internationales (par exemple, le Conseil de l'Europe, l'Agence européenne pour la reconstruction, la Mission de l'OSCE en Serbie, ABA/CEELI, etc.). Enfin, le Service chargé des techniques spéciales d'enquête, au sein du Ministère de l'intérieur, a été doté de ressources techniques et humaines supplémentaires (son effectif a doublé en 2007 et la tendance au renforcement des moyens devrait se poursuivre en 2008).
40. Le GRECO prend note de la large gamme de techniques spéciales d'enquête pour les infractions de corruption incluse dans le nouveau Code de procédure pénale, ainsi que des efforts de formation dont il est fait état. Cependant, l'application effective du Code de procédure pénale ayant été différée jusqu'au 31 décembre 2008, le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

41. *Le GRECO recommande d'introduire des mesures nécessaires pour faire en sorte qu'un programme approprié de protection des témoins soit complètement opérationnel dans la pratique.*
42. Les autorités serbes font observer que la Loi relative au programme de protection des parties impliquées dans des poursuites pénales est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Une unité chargée de la protection a été créée au sein de la Direction de la police du Ministère de l'intérieur, pour mettre en œuvre les programmes de protection de témoins. L'unité chargée de la protection a déjà acquis une certaine expérience en matière de protection de participants (et proches parents) dans le cadre de procédures pénales impliquant la criminalité organisée et les crimes de guerre. Dans ce contexte, des accords ont été signés avec des pays tiers pour permettre une coopération plus efficace dans ce domaine. D'autre part, une commission spécialement chargée du suivi de l'application des programmes de protection de témoins est entrée en action le 16 janvier 2006; il comprend un représentant de la Cour suprême, un représentant du ministère public de la République, le chef de l'unité chargée de la protection des témoins, ainsi que leurs suppléants respectifs.
43. Le GRECO se félicite des mesures introduites pour s'assurer que le programme de protection des témoins est opérationnel, et conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation x.

44. *Le GRECO recommande d'étendre les dispositions légales concernant le gel de transactions suspectes de manière à couvrir toutes les infractions de corruption.*
45. Les autorités serbes confirment que, conformément à l'article 86 du Code de procédure pénale, le gel provisoire des transactions suspectes est désormais possible concernant l'ensemble des infractions de corruption.
46. Le GRECO attend la mise en œuvre effective du Code de procédure pénale selon le calendrier prévu (c'est-à-dire d'ici le 31 décembre 2008), afin que les dispositions relatives au gel provisoire des transactions suspectes acquièrent une force exécutoire. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

47. *Le GRECO recommande d'encourager le recours à des mesures de saisie et de confiscation dans les affaires de corruption, également lorsqu'il s'agit de biens d'origine illicite transférés à de tierces parties ou de la valeur correspondant à celle des biens qui n'ont pas été trouvés.*
48. Les autorités serbes indiquent que le Code pénal (articles 87, 91 et 92) et le Code de procédure pénale (articles 82, 87 à 94 et 490 à 497) précisent les conditions et la procédure de la saisie et de la confiscation des objets. Les biens (ou la valeur des biens sur lesquels porte la confiscation) peuvent être saisis d'un tiers s'ils résultent d'une infraction pénale (article 92 du Code pénal⁴). En outre, le Ministère de la justice a mis sur pied un groupe de travail pour l'élaboration d'un projet de loi sur la saisie d'avoirs dérivés d'une infraction pénale; le texte en question a été soumis à une expertise au niveau du Conseil de l'Europe dans le cadre du projet PACO-Serbie. Il inclut, entre autres, des dispositions en vue d'instaurer une confiscation étendue et la possibilité d'un renversement de la charge de la preuve concernant l'origine des biens détenus par une personne reconnue coupable de certaines infractions, notamment en rapport avec la criminalité organisée.
49. En outre, une formation approfondie sur le recours à la saisie et à la confiscation a été organisée ces quatre dernières années: par exemple, le PNUD a organisé en 2007 un séminaire régional, dans le cadre duquel un manuel compilant la législation sur la saisie et la confiscation a été distribué; le Procureur spécial chargé de la criminalité organisée, l'Ambassade des Etats-Unis d'Amérique et la Mission de l'OSCE en Serbie ont organisé une conférence sur la saisie, qui a notamment abordé des cas pratiques et des exemples particuliers sur la base des expériences américaine et italienne, etc. (pour des précisions sur la formation dispensée, voir également le paragraphe 35). D'autres initiatives de formation ont eu lieu en 2008 dans le cadre du projet PACO-Serbie. Les mesures de sensibilisation mises en œuvre à ce jour se sont traduites, entre autres, par des améliorations mesurables concernant le recours à des mesures de saisie et de confiscation dans la pratique: en 2006, des saisies ont été ordonnées dans 23 affaires – ce chiffre a pratiquement doublé en 2007, pour atteindre le nombre de 54 affaires. Les produits saisis ont augmenté, passant de 10 000 EUR à 6 280 000 EUR.

⁴ L'article 92, paragraphe 2 du Code pénal, prévoit que les avantages matériels obtenus par une infraction pénale seront également saisis à la personne à qui ils ont été transférés, sans dédommagement ni contre un dédommagement à l'évidence inadapté à leur véritable valeur.

50. Le GRECO reconnaît les efforts accomplis par les autorités, au moyen d'instruments législatifs et d'activités de formation, pour encourager le recours à des mesures de saisie et de confiscation dans les affaires de corruption, également lorsqu'il s'agit de biens d'origine illicite transférés à des tierces parties ou de la valeur correspondant à celle des biens qui n'ont pas été trouvés. Il se félicite aussi de l'élaboration de projets de dispositions complémentaires relatives à la saisie et la confiscation (concernant notamment l'extension des possibilités de confiscation, la répartition de la charge de la preuve lorsque l'auteur de l'infraction est membre d'une organisation criminelle, et la création d'un organe spécialisé pour gérer les avoirs saisis, dans le but de faciliter la saisie des produits du crime).
51. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xii.

52. *Le GRECO recommande de procéder régulièrement à un examen attentif de toutes les institutions soumises à une obligation de déclaration, de poursuivre des initiatives de formation rigoureuses afin d'accroître la sensibilisation par rapport à l'obligation de déclarer les transactions suspectes, et de suivre les progrès réalisés. Le GRECO recommande également de diffuser des directives contenant des indicateurs de blanchiment d'argent à l'intention de toutes les entités soumises à l'obligation de déclarer les transactions suspectes.*
53. Les autorités serbes soulignent que la Loi relative à la prévention du blanchiment d'argent a été amendée à la fin de 2005, de sorte à élargir la liste des organisations soumises à l'obligation de déclaration auprès de l'Administration chargée de la prévention du blanchiment d'argent. D'autres amendements sont en cours: en particulier, le projet de loi relatif à la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme revoit les catégories d'entités soumises à l'obligation de déclaration; son adoption est prévue au cours du 2008. Concernant les activités de sensibilisation, l'Administration chargée de la prévention du blanchiment d'argent participe régulièrement aux événements de formation organisés par les institutions déclarantes (banques, sociétés de crédit-bail, comptables et auditeurs, etc.). Par ailleurs, elle a apporté des clarifications, le cas échéant, en ce qui concerne la déclaration des transactions suspectes. L'actuelle Loi relative à la prévention du blanchiment d'argent et le projet de Stratégie nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (dont l'adoption est prévue en 2008) établissent l'obligation du Gouvernement ainsi que des institutions soumises à une obligation de déclaration de dispenser régulièrement des cours de formation dans ce domaine. Enfin, l'Administration chargée de la prévention du blanchiment d'argent a conçu des indicateurs de blanchiment d'argent à l'intention des banques, entités intervenant sur le marché des valeurs mobilières, organismes d'assurance et bureaux de change; ces indicateurs sont publiés en serbe et en anglais sur le site Internet de l'administration concernée (http://www.fcqml.org.yu/publikacije_en.htm). D'autres indicateurs sont en cours d'élaboration pour les autres entités soumises à l'obligation en question.
54. Le GRECO prend note des mesures mises en œuvre pour prévenir les cas de blanchiment d'argent, y compris l'amendement de la législation en vue d'élargir la liste des entités soumises à une obligation de déclaration et les initiatives visant à améliorer la détection et la déclaration des transactions suspectes. En particulier, le GRECO note avec satisfaction que des lignes directrices ayant trait aux indicateurs de blanchiment d'argent ont été établies pour plusieurs institutions déclarantes; il réitère ses encouragements à l'Administration chargée de la prévention du blanchiment d'argent afin qu'elle continue à mettre au point de telles lignes directrices et fasse

ainsi en sorte que toutes les entités soumises à l'obligation de déclaration soient couvertes, conformément à la recommandation.

55. En outre, le GRECO relève que les informations fournies par les autorités ne contiennent pas d'éléments prouvant qu'un mécanisme de suivi a été mis au point pour déterminer si toutes les entités soumises à l'obligation de déclaration signalent effectivement les transactions suspectes, ainsi que le prévoit la loi. A ce propos, le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints (paragraphe 68) a souligné que la quasi-totalité des rapports reçus par l'Administration chargée de la prévention du blanchiment d'argent ont été soumis par des banques ou par l'administration douanière et un très petit nombre, par d'autres entités soumises à l'obligation de déclaration. Le GRECO aurait souhaité un complément d'information sur ce point.
56. Enfin, le GRECO note avec satisfaction que le plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme contient des dispositions spécifiques concernant la formation ; une politique de formation proactive et coordonnée visant à renforcer la sensibilisation à l'égard des transactions douteuses demeure à élaborer. S'agissant de la mise en œuvre effective d'une telle formation, il ne serait pas inutile que les autorités fournissent un complément d'information au GRECO.
57. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

58. *Le GRECO recommande d'adopter le plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale anti-corruption et d'assurer un suivi efficace de sa mise en œuvre.*
59. Les autorités serbes font observer que le plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale anti-corruption a été adopté le 21 décembre 2006. Le gouvernement a établi une Commission pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale anti-corruption, qui est aussi chargée de l'examen des mesures engagées pour satisfaire aux recommandations du GRECO. Elle se compose de représentants de différents ministères, de l'appareil judiciaire, de l'Assemblée nationale, du Conseil anti-corruption, des médias et d'organisations non gouvernementales. En outre, le projet de loi sur l'Agence anti-corruption, qui a été préparé en collaboration avec le Conseil de l'Europe (projet PACO-Serbie)⁵, dispose que l'Agence anti-corruption se verrait confier le suivi de la Stratégie anti-corruption et le plan d'action y associé. Il est prévu que ce monitoring continue de bénéficier de l'implication d'une large palette de parties prenantes, par exemple, chacun des membres du Conseil de direction de l'Agence doit être nommé par des organes gouvernementaux et non gouvernementaux⁶. L'Agence rend compte à l'Assemblée nationale à qui elle doit faire rapport une fois par an sur les progrès dans la mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre la corruption et de son Plan d'action La mise en place de l'Agence anti-corruption a été soutenue par un projet au titre de l'Instrument d'aide de préadhésion (IAP) de l'UE ; une enveloppe totale de 2 500 000 EUR a été demandée (le projet, si retenu, serait cofinancé par le gouvernement de la République de Serbie).

⁵ Une table ronde a été organisée le 29 février 2008 sur l'expertise relative au projet de loi sur l'Agence anti-corruption, à l'intention de représentants de diverses entités publiques, d'ONG et de médias, ainsi que de la communauté internationale.

⁶ Les neuf membres du Conseil de direction de l'Agence anti-corruption doivent être proposés par les organes suivants : la Commission administrative de l'Assemblée nationale, le Président de la République, le Gouvernement, la Cour suprême de Cassation, l'Institution de vérification des comptes publiques, le Médiateur et le Commissaire pour l'information d'intérêt public (par le biais d'un accord commun), le Conseil économique-social, l'Association du Barreau de la Serbie, des Associations de journalistes de la République de Serbie (par le biais d'un accord mutuel). C'est l'Assemblée nationale qui élit le Conseil de direction ; ce dernier élit en définitive le Directeur de l'Agence anti-corruption.

60. Le GRECO se félicite de l'adoption du plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale anti-corruption et de l'établissement d'un mécanisme de suivi. Il espère que l'Agence anti-corruption, qui est responsable, entre autres, du suivi de la mise en œuvre de la Stratégie anti-corruption et du plan d'action y afférent, sera dotée de pouvoirs et de ressources adéquats pour remplir sa mission de supervision avec efficacité.
61. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xiv.

62. *Le GRECO recommande de dispenser une formation aux fonctionnaires sur les droits du public en vertu de la Loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public et [de] donner au public en général des informations appropriées sur ladite loi.*
63. Les autorités serbes énumèrent une large gamme de mesures conçues ces dernières années à des fins de sensibilisation sur le droit d'accès aux données. En particulier, de nombreuses sessions de formation sur ce thème ont été organisées pour les fonctionnaires traitant les demandes d'information aux échelons central et régional. Des mesures de formation ont aussi été mises en œuvre au profit de représentants de médias (en tout sept ateliers sur le droit à l'information et la manière dont ce droit peut servir à des fins de journalisme d'investigation). Le rôle du Commissaire chargé de l'information d'intérêt public s'est avéré primordial dans la conception des modules de formation susmentionnés et, plus généralement, dans l'élaboration d'une vaste campagne de vulgarisation destinée à informer le public sur l'utilisation pratique de la Loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public et à encourager l'observation de ladite loi par les organismes publics. A titre d'illustration de ces activités, peuvent être citées la célébration de la Journée internationale sur le droit à l'information le 28 septembre et l'attribution d'un prix aux institutions ayant le plus contribué à l'établissement de bonnes pratiques nationales en matière de mise en œuvre de la liberté d'information (en 2007, les tribunaux de commerce se sont vus décerner ce prix pour leurs efforts visant à garantir l'accès des citoyens à tout moment au calendrier des audiences et aux statistiques sur les affaires dans les tribunaux de commerce – via Internet).
64. De même, à l'initiative du Commissaire, le Ministère de l'administration publique et de l'autonomie locale a décidé d'inclure le thème du droit d'accès à l'information dans le programme d'examen de l'Etat, qui est le concours donnant accès à la fonction publique. En outre, le « Programme général d'amélioration de la fonction publique au sein des organes administratifs de l'Etat et des services publics » a incorporé, en 2007 et 2008, le thème de la transparence dans l'administration publique, y compris l'accès à l'information. A l'initiative de la NGO « Transparency Serbia », le Ministère de l'administration publique et de l'autonomie locale a obtenu un budget de 6 000 000 de dinars (environ 75 350 EUR) pour financer, entre autres, des activités de formation. Par ailleurs, au cours du deuxième semestre de 2005, le gouvernement a lancé, en coopération avec le Centre pour les élections libres et la démocratie (CeSID), le projet baptisé « La loi au service de la vérité » (*Lawful Way to Truth*), qui vise à accroître la transparence au sein de l'administration publique à travers (1) l'éducation et l'incitation des citoyens, de la société civile et des médias concernant l'exercice de leur droit d'accès aux données publiques (15 panels, tribunes et émissions-débats télévisés ont été organisés); et (2) la formation d'autorités locales et d'organes d'Etat sur leurs obligations en vertu de la loi en question. En outre, des exemplaires du Guide relatif à la Loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public et des prospectus sur les modalités de demande d'informations ont été produits et distribués au grand public (quelque 20 000 exemplaires ont été diffusés). Enfin, l'initiative ABA-CEELI de promotion de l'Etat de droit

a publié, en juin 2007, une évaluation de la loi précitée et de son application, qui a été suivie d'une série de conférences de presse à Belgrade et à Niš destinées à faire connaître ladite évaluation.

65. Les autorités ajoutent que le gouvernement a lancé un vaste programme pour améliorer l'accès à l'information et la transparence générale du système judiciaire. A cet effet, des sessions de formation ont été organisées pour les agents de la justice qui reçoivent des demandes d'information. De plus, des guides⁷ ont été produits afin d'améliorer la communication entre les tribunaux, d'une part, et les médias et les citoyens, d'autre part, notamment en fournissant des informations sur le fonctionnement du système judiciaire et la manière d'exercer dans la pratique le droit du public à l'information. De même, les décisions des tribunaux sont actuellement publiées sur le site Internet de la Cour suprême de Serbie. Tous ces efforts visent en fin de compte à créer une justice axée sur le citoyen et, ainsi, à promouvoir la confiance du public dans les institutions judiciaires.
66. A la lumière des progrès concrets rapportés, le GRECO conclut que la recommandation xiv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xv.

67. *Le GRECO recommande d'accélérer la mise en place du médiateur au niveau central et d'encourager les collectivités locales à désigner des médiateurs.*
68. Les autorités serbes font observer que le Bureau du protecteur des citoyens (ou médiateur) a été établi au cours du deuxième semestre de 2007⁸. La Loi sur le protecteur des citoyens prévoit que le médiateur désigne quatre suppléants qui traiteront la protection des libertés et droits des personnes privées de liberté, des libertés et droits de l'enfance, des libertés et droits des personnes handicapées, des libertés et droits des personnes issues des minorités nationales et de l'égalité entre les sexes, respectivement. Ces suppléants seront proposés par le Médiateur et élus par l'Assemblée nationale ; ils n'ont pas encore été désignés. En novembre 2007, l'Assemblée nationale a approuvé les Règles relatives à l'organisation interne et à la classification des emplois du service d'appui du protecteur des citoyens (n° 100/2007), qui envisagent la création de 63 postes au sein de l'institution (55 employés titulaires d'un diplôme universitaire et 8 autres titulaires d'un diplôme d'études secondaires, respectivement, à recruter sur la base du mérite). Actuellement, l'effectif total des employés du Bureau du médiateur est de 30 personnes. Le budget pour 2008 inclut une enveloppe totale de 92 247 657 dinars (environ 116 000 EUR) pour le fonctionnement du Bureau du médiateur. Le médiateur a déjà commencé à répondre aux griefs des citoyens (871 plaintes ont été déposées entre juillet 2007 et mai 2008 ; 538 d'entre elles relèvent effectivement de la compétence du médiateur).
69. Concernant la mise en place des médiateurs au niveau local, il convient de souligner que 12 region/villes/municipalités en tout ont établi l'institution en question, à savoir Vojvodina, Belgrade, Backa Topola, Sombor, Subotica, Becej, Zrenjanin, Kragujevac, Sabac, Niš, Grocka et Rakovica. Les mécanismes de coopération et de coordination entre les médiateurs locaux et le Bureau du médiateur au niveau central sont structurés par la Loi sur le protecteur des citoyens (articles 34 et 35) ; en octobre 2006, le Bureau du médiateur a organisé une réunion avec les

⁷ Guide sur les « Relations publiques aux tribunaux » (juin 2007) et Guide sur les « Relations publiques au parquet » (octobre 2007).

⁸ Mme Sasa Jankovic a été assermentée le 23 juillet 2007. Le service est entré en fonction le 24 décembre 2007 (après recrutement du personnel nécessaire).

médiateurs locaux en fonction afin d'examiner les mécanismes nécessaires pour articuler cette collaboration en pratique. La possibilité d'établir des médiateurs au niveau régional relève de la compétence exclusive des autorités autonomes locales (article 97 de la loi sur l'autonomie locale, lu en conjonction avec l'article 12 de la Constitution) ; néanmoins, des efforts ont été déployés par le Bureau central du médiateur et le Ministère de l'administration publique et de l'autonomie locale pour encourager les administrations locales à établir des médiateurs (par exemple, des tables rondes au niveau local, des déclarations publiques dans les médias sur l'importance d'établir des médiateurs locaux et sur le rôle qu'ils peuvent jouer dans la protection des droits des citoyens). D'autres initiatives en faveur de l'établissement de médiateurs locaux ont été prises dans le cadre du projet d'assistance technique de l'OSCE développé par l'ONG Mouvement européen en Serbie intitulé « Renforcement des capacités des médiateurs locaux en Serbie » ; parmi ces initiatives figure la publication du guide « Médiateurs locaux en Serbie ».

70. Le GRECO se réjouit de la mise en place de l'institution du médiateur à l'échelon central. À cet égard, le GRECO note que la procédure de recrutement du personnel est en cours (quoique les règles relatives à l'organisation interne envisagent la création de 63 postes au sein de l'institution, celle-ci ne compte actuellement que 30 employés), et que l'élection des quatre médiateurs suppléants par l'Assemblée nationale demeure attendue. Dans le même temps, le Bureau du médiateur doit se prononcer sur un nombre significatif de plaintes de citoyens. Pour cette raison, le GRECO espère vivement que le Bureau du médiateur continue d'être doté de moyens adéquats pour remplir sa mission et pour atteindre le nombre d'employés requis dans les meilleurs délais. Au niveau local, le GRECO note que le nombre de villes/municipalités de Serbie dotées d'un médiateur a augmenté depuis l'adoption du Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints en 2006 (seule la Province autonome de Vojvodine s'était dotée d'un médiateur local à ce moment-là). Le GRECO encourage les autorités à poursuivre leurs efforts en ce sens.

71. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xvi.

72. *Le GRECO recommande de préparer et d'adopter des programmes obligatoires de formation concernant la lutte contre la corruption spécifiquement adaptée aux différentes catégories de fonctionnaires.*

73. Les autorités serbes indiquent que le Service de gestion des ressources humaines du gouvernement, qui a démarré ses activités en juillet 2006, est responsable de la mise en œuvre de la formation en cours d'emploi de nature obligatoire conformément aux dispositions contenues dans les articles 96 et 97 de la Loi relative à la fonction publique. A cette fin, le Service de gestion des ressources humaines élabore un programme de formation annuel, sur la base d'une évaluation des besoins des différentes catégories de fonctionnaires; par ailleurs, il observe et analyse les retombées pratiques des sessions de formation dispensées (y compris les initiatives prises par les donateurs internationaux) dans le fonctionnement quotidien de l'administration publique. Le programme de formation de 2007 a inclus des modules sur la transparence et la gouvernance, notamment des chapitres spécifiques sur la lutte contre la corruption. De nouvelles sessions de formation anti-corruption sont prévues en 2008. Par exemple, en mai 2008, deux cours de formation ont été organisés pour familiariser les fonctionnaires avec le contenu des documents stratégiques adoptés dans le cadre de la lutte contre la corruption, et notamment avec les modules spécifiques sur les causes et les conséquences de la corruption, les outils préventifs au service de la lutte contre la corruption, l'intégrité institutionnelle, etc. Enfin, la

République de Serbie est signataire du protocole de coopération pour la création de l'école régionale d'administration publique (RESPA), qui vise à renforcer la coopération régionale en matière d'administration publique, y compris en concevant des programmes d'enseignement destinés à améliorer les résultats des administrations publiques nationales dans la région. Des donateurs internationaux apportent un soutien complémentaire sur le plan de la formation anti-corruption: par exemple, formation organisée par l'OSCE dans le sud de la Serbie pour établir des liens de coopération et faciliter l'échange d'informations et d'expériences entre les organes locaux, municipaux et régionaux responsables de la lutte contre la corruption (juillet 2007).

74. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xvii.

75. *Le GRECO recommande d'élargir le champ d'application de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique de manière à y inclure tous les agents publics qui remplissent des fonctions d'administration publique sans écarter les personnes visées à l'article 2 paragraphes 2 et 3 de la loi (à savoir les juges et membres du ministère public ainsi que les agents publics nommés auprès des organes d'institutions et d'autres organisations constituées par la République de Serbie, [la] province autonome, les municipalités, les agglomérations et la ville de Belgrade).*
76. Les autorités serbes mentionnent que la Constitution comporte l'obligation générale pour les personnes exerçant des fonctions publiques de s'abstenir de participer à toute activité qui entraînerait un conflit d'intérêts (article 6). En plus, les agents publics sont soumis aux dispositions de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts, ainsi qu'aux normes d'incompatibilité pertinentes incluses dans la Loi relative à la fonction publique (articles 25 à 31). Des règles ayant trait aux conflits d'intérêts sont également contenues dans la législation en vigueur régissant le statut de différentes catégories de personnes exerçant des fonctions publiques (par exemple, Loi relative à l'autonomie locale, Loi relative à l'assurance maladie, Loi relative aux agences publiques, Loi relative à l'enseignement supérieur, etc.). Enfin, le projet de loi relatif à l'Agence anti-corruption inclut une définition plus large de l'agent public aux fins de l'applicabilité des mesures comprises dans la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique à tous les agents publics exerçant des fonctions au sein de l'administration publique, conformément à la recommandation. En particulier, la notion d'agent public engloberait « toute personne élue, investie ou nommée auprès des organes d'autorité de la République de Serbie, de la province autonome, des municipalités, des agglomérations et de la ville de Belgrade ou auprès des organes d'entreprises publiques, d'institutions publiques et d'autres organisations publiques constituées par la République de Serbie, la province autonome, les municipalités, les agglomérations et la ville de Belgrade ».
77. Le GRECO prend note de l'intention des autorités d'étendre l'application des mesures comprises dans la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts à tous les agents publics exerçant des fonctions au sein de l'administration publique, notamment en incluant une définition plus large du terme d' « agent public » dans le projet de loi relatif à l'Agence anti-corruption. Le GRECO espère qu'un cadre clair régissant les conflits d'intérêts de tous les agents publics qui exercent des fonctions au sein de l'administration publique sera établi sans délai et attend des informations complémentaires à ce sujet en temps utile.
78. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii.

79. *Le GRECO recommande d'adopter des règles/directives claires pour gérer les cas d'agents publics passant dans le secteur privé (« pantouflage »), afin d'éviter des situations de conflits d'intérêt.*
80. Les autorités serbes réitèrent que certaines règles régissant la participation des agents publics à des activités lucratives pendant la durée de leurs fonctions existent déjà dans la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique (articles 8 et 9), par exemple, la gestion d'un trust aveugle, le dépôt de déclarations financières pendant la durée et après la fin du contrat dans la fonction publique (jusqu'à deux ans après la cessation de fonction), etc. Le projet de loi relatif à l'Agence anti-corruption contient des règles supplémentaires utiles en la matière, notamment des restrictions et un contrôle des activités lucratives après la fin du contrat (délai d'attente de deux ans).
81. Le GRECO prend note des mesures énumérées par les autorités serbes. Il observe que les règles contenues dans la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts existaient déjà au moment de l'adoption du Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints (paragraphe 81); celles-ci portent essentiellement sur les normes et procédures relatives aux emplois occupés à l'extérieur par les agents publics pendant la durée de leur contrat. En conséquence, le GRECO se félicite du processus de réforme en cours mentionné par les autorités, qui vise à mieux réglementer le thème en question, notamment à travers l'introduction de restrictions supplémentaires applicables après la fin du contrat dans le projet de loi relatif à l'Agence anti-corruption. Il encourage les autorités à aller de l'avant et à adopter le projet de loi dans les meilleurs délais.
82. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xix.

83. *Le GRECO recommande de réduire la valeur des cadeaux pouvant être acceptés par les agents publics (notamment, des cadeaux dont la valeur n'excède pas la moitié du salaire mensuel moyen) à des niveaux qui écartent clairement toutes craintes concernant des pots-de-vin ou autres formes d'avantages indus.*
84. Les autorités serbes soulignent que le projet de loi relatif à l'Agence anti-corruption contient des dispositions spécifiques afin de satisfaire à la recommandation xix. En particulier, ledit projet de loi établit une interdiction générale des cadeaux: les agents publics ne doivent accepter aucun cadeau en relation avec l'accomplissement de leurs fonctions publiques, autres que des cadeaux protocolaires ou des cadeaux dits « appropriés »⁹ pour autant que ceux-ci ne revêtent pas la forme d'argent ou de valeurs mobilières. Les cadeaux protocolaires doivent être remis à l'organe compétent pour gérer les biens publics. La valeur d'un cadeau dits « approprié », ne doit pas dépasser 5% du salaire mensuel net moyen en République de Serbie (soit 17,5 EUR). La valeur totale des cadeaux dits « appropriés » reçus au cours d'une année ne doit pas dépasser le montant d'un salaire mensuel net moyen en République de Serbie (soit 350 EUR). Les critères de détermination des cadeaux dits « appropriés » seront définis par l'Agence anti-corruption, lorsqu'elle aura été établie.

⁹ Les cadeaux protocolaires sont définis comme ceux offerts aux agents publics par un pays étranger ou une organisation internationale, reçus au cours d'une visite officielle ou en des occasions semblables.

85. Le GRECO prend note des dispositions contenues dans le projet de loi relatif à l'Agence anti-corruption afin de préciser les exceptions à l'interdiction générale concernant l'acceptation de cadeaux dans la fonction publique, notamment dans les cas des cadeaux protocolaires/ et des cadeaux dits « appropriés ». En particulier, les cadeaux protocolaires ne peuvent être conservés par les agents publics, qui doivent les remettre à une agence spécialisée chargée de la gestion des biens publics. Le GRECO note en outre que certains cadeaux, les cadeaux dits « appropriés », peuvent être acceptés par des fonctionnaires ; cependant, alors que la valeur maximale acceptable pour cette catégorie de cadeaux est précisée dans le projet de Loi relatif à l'Agence anti-corruption, les critères permettant de les juger « appropriés » ou non doivent encore être définis.
86. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xx.

87. *Le GRECO recommande d'adopter des codes de conduite pour les fonctionnaires au niveau national et d'organiser une campagne de grande ampleur pour les mettre en œuvre au sein des institutions publiques.*
88. Les autorités serbes rapportent que le Code de conduite pour les fonctionnaires est entré en vigueur en mars 2008 ; il est distribué aux organes de l'administration publique. Dans le contexte du projet « Parler ouvertement de la corruption », des sessions de formation consacrées au contenu du Code de conduite sont organisées ; de plus, des fonds ont été obtenus pour la publication de 1 000 exemplaires du code, destinés à sensibiliser l'opinion publique. Outre les normes de conduite au niveau municipal déjà mentionnées dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints, plusieurs institutions à l'échelon central ont adopté leur propre code de conduite (par exemple, l'administration douanière, l'administration fiscale, l'administration judiciaire, etc.).
89. Le GRECO note avec satisfaction que le Code de conduite pour les fonctionnaires à l'échelon national a maintenant été adopté et que des mesures sont prises pour encourager son application. De même, le GRECO prend acte des efforts entrepris par différents organes, aux niveaux central et municipal, pour élaborer leurs propres normes éthiques sectorielles.
90. Le GRECO conclut que la recommandation xx a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xxi.

91. *Le GRECO recommande de veiller à ce que les fonctionnaires rapportant de bonne foi des soupçons de corruption dans l'administration publique soient correctement protégés contre les représailles lorsqu'ils font état de leurs soupçons.*
92. Les autorités serbes soulignent que des mécanismes de recours ont été introduits par la Loi relative à la fonction publique pour permettre à des fonctionnaires de contester des décisions administratives susceptibles de porter atteinte à leurs droits, notamment à travers des Commissions d'appel dans différentes autorités de l'Etat et institutions publiques. Ceci constitue un progrès par rapport à la situation au moment de l'évaluation car les soupçons de corruption dans l'administration publique ne pouvaient être signalés qu'à travers le supérieur hiérarchique direct. Par ailleurs, des formulaires confidentiels et des lignes téléphoniques anonymes sont désormais disponibles pour que les agents publics puissent faire part de leurs soupçons. En

outre, des amendements à la Loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public ont été proposés afin d'inclure des dispositions spécifiques relatives à la protection des « donneurs d'alerte » (*whistleblowers*) (c.à.d. en les exemptant du devoir de confidentialité dans les cas de soupçons de corruption). Enfin, des débats et solutions potentielles dans ce domaine sont prévus dans le cadre d'un projet régional du PNUD, qui est sur le point d'être mis en œuvre.

93. Le GRECO prend note des différents mécanismes mis en place pour assurer la confidentialité et pour protéger les employés du service public qui signalent les faits de corruption de bonne foi. Le GRECO note également les débats en cours et les propositions de loi avancées pour réglementer davantage la protection des « donneurs d'alerte » (*whistleblowers*). Dans ce contexte, le GRECO relève qu'il sera nécessaire de combiner le cadre législatif de protection des « donneurs d'alerte » (*whistleblowers*) avec des mécanismes adéquats de mise en œuvre et de suivi pour faire en sorte que la loi fonctionne de manière efficiente dans la pratique. Le GRECO encourage les autorités à poursuivre leurs efforts dans ce domaine.
94. Le GRECO conclut que la recommandation xxi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxii.

95. *Le GRECO recommande de limiter le nombre des licences et permis à ceux qui sont indispensables, d'en réduire le délai d'obtention et d'encourager l'élaboration et [la publication] de directives à l'intention et des fonctionnaires qui s'occupent des licences et permis et du grand public.*
96. Les autorités serbes signalent que la promotion et la mise en œuvre du concept d'administration en ligne à tous les échelons de l'administration constituent une des composantes de la Stratégie de réforme de la fonction publique. Dans ce contexte, le site Internet www.euprava.gov.yu a été conçu pour fournir des services électroniques intégrés aux citoyens et aux entreprises. Ce site Internet inclut des informations et instructions pour soumettre une demande ou obtenir un document officiel (y compris différents types de permis ou licences) auprès de l'administration publique.
97. Les autorités ajoutent que des mesures législatives ont été et/ou sont sur le point d'être introduites pour simplifier les procédures administratives de délivrance des permis et licences. En particulier, la Loi de 2003 sur la planification et la construction prévoit un délai de 15 jours pour la délivrance d'une licence ; le non-respect de ce délai peut entraîner des sanctions allant d'une amende de 5 000 à 20 000 dinars (63 à 251 EUR) à une peine de prison d'une durée maximale de 30 jours. Des règlements d'application plus élaborés ont été adoptés à ce sujet en 2006. De plus, les procédures de délivrance des licences et permis sont décentralisées, et de ce fait, elles sont accomplies au niveau local. Afin de garantir l'uniformité des procédures de délivrance des licences dans les différentes subdivisions territoriales de la Serbie, des conseils et une formation ont été dispensés par le Ministère des infrastructures. À la lumière de l'expérience acquise à ce jour dans ce domaine, le cadre législatif actuel est en cours d'amélioration : un amendement à la Loi sur la planification et la construction est rédigé pour simplifier encore les procédures de délivrance des licences. De même, un programme de jumelage avec le gouvernement français est en train de développer une analyse portant sur le nombre de documents et les délais d'obtention des permis et des licences.
98. Le GRECO prend acte des progrès rapportés dans la mise en œuvre de la recommandation xxii ; il se félicite en particulier des arrangements législatifs et pratiques en cours destinés à accroître

la transparence et poursuivre la simplification des procédures administratives relatives à la délivrance des licences et permis. Bien que toutes ces démarches aillent dans la bonne direction, le GRECO considère que les autorités doivent agir de manière plus déterminée dans ce domaine. En particulier, le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints a évoqué le caractère plutôt lent et complexe des procédures administratives relatives à la délivrance des licences et permis. Les autorités se réfèrent désormais aux délais légaux et aux pénalités prévues en cas de non-respect des temps impartis par la loi de 2003 sur la planification et la construction, le GRECO note que cette loi était déjà en vigueur lors de la visite d'évaluation, mais qu'en pratique, la situation s'est révélée bien différente. Le GRECO aurait souhaité des informations détaillées et actualisées démontrant un certain progrès, autrement dit que le délai d'obtention des permis et licences ait été raccourci et que les types de permis et licences aient été limités à ceux qui sont indispensables. Dans ce contexte, le GRECO attend avec grand intérêt de recevoir un complément d'informations sur les résultats du projet de jumelage UE qui, entre autres, se penche sur ces questions particulières. Enfin, la compilation et l'édition de principes directeurs tant pour les fonctionnaires chargés des licences et autorisations que pour le grand public est encore en suspens.

99. Le GRECO conclut que la recommandation xxii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxiii.

100. *Le GRECO recommande d'adopter la législation nécessaire pour traduire rapidement en droit la responsabilité des personnes morales pour infractions de corruption et prévoir des sanctions, y compris d'ordre monétaire, effectives, proportionnées et dissuasives, conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE [n°] 173).*
101. Les autorités de Serbie déclarent qu'un projet de loi sur la responsabilité pénale des personnes morales a été soumis à l'expertise du Conseil de l'Europe dans le cadre du projet d'assistance technique PACO-Serbie. En particulier, les personnes morales seront tenues responsables des infractions commises, en leur nom ou à leur profit, par une personne physique qui exerce une fonction de direction au sein de la personne morale, sur les bases suivantes : un pouvoir de représentation de la personne morale ; ou une autorité pour prendre des décisions au nom de la personne morale ; ou une autorité pour exercer un contrôle au sein de la personne morale. La responsabilité pénale de la personne morale est également engagée lorsque l'absence de surveillance au sein de la personne morale rend possible la commission de l'infraction. Toutefois, ce n'est pas parce que la responsabilité de la personne morale est engagée que la personne physique auteur de l'infraction n'est pas pénalement responsable. Les infractions commises par les personnes morales sont punissables des sanctions suivantes : des amendes, la dissolution de la société, des interdictions professionnelles, la confiscation des biens et la publication du verdict de culpabilité pénale.
102. Le GRECO prend note de l'intention des autorités d'introduire la responsabilité pénale des personnes morales pour infractions de corruption et du projet de loi élaboré à cet effet. Le GRECO rappelle qu'en République de Serbie, il n'existe pas de dispositions établissant la responsabilité civile, pénale ou administrative des personnes morales au titre d'infractions de corruption ou d'infractions liées à la corruption. Cela constitue une lacune majeure dans le système. C'est la raison pour laquelle le GRECO a recommandé non seulement l'adoption de la législation nécessaire, mais aussi sa mise en œuvre sans délai. Par conséquent, les autorités sont instamment appelées à des efforts plus vigoureux à cet égard.

103. Le GRECO conclut que la recommandation xxiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxiv.

104. *Le GRECO recommande d'encourager les auditeurs, les comptables et les autres professions de conseil du secteur privé à faire connaître au ministère public leurs soupçons en matière de corruption, et d'organiser une formation sur la détection et le signalement d'actes de corruption.*

105. Les autorités serbes font observer que dans le cadre du projet d'assistance technique PACO-Serbie, une expertise a été fournie par le Conseil de l'Europe pour déterminer si des amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale existants sont nécessaires pour se conformer pleinement aux engagements internationaux en matière de lutte contre la corruption, la cybercriminalité, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Dans ce contexte, il convient de se demander si des changements à la législation sont nécessaires pour établir une obligation visant spécifiquement les auditeurs (vérificateurs comptables), comptables et autres professions de conseil du secteur privé afin qu'ils signalent les activités soupçonnées d'impliquer des actes de corruption qu'ils sont susceptibles de découvrir dans le cadre de leur mission. De nouveaux canaux de coopération entre les organes de vérification comptable publics et privés doivent être établis une fois que l'Institution de vérification des comptes publics sera tout à fait opérationnelle, ce qui devrait intervenir en 2008.

106. En rapport avec la formation relative à la détection et au signalement des faits de corruption, l'Association des comptables et experts comptables a organisé des séminaires et publié des articles sur la question. De plus, un projet en cours dans le cadre de l'Union européenne de jumelage avec le gouvernement français prévoit des mesures spécifiques pour encourager le signalement des actes de corruption par les auditeurs (vérificateurs comptables), comptables et professions juridiques (analyse des mécanismes et des tendances dans le système actuel de signalement à l'usage des professions de conseil).

107. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il considère qu'indépendamment de la décision finale que prendront les autorités quant à la nécessité d'introduire, dans le Code pénal ou le Code de procédure pénale, une obligation visant spécifiquement les auditeurs, comptables et autres professions de conseil du secteur privé afin qu'ils déclarent les soupçons de corruption (autre que l'obligation générale faite au citoyen de signaler toute infraction pénale), des efforts supplémentaires sont indispensables pour satisfaire à la recommandation. En particulier, les autorités sont encouragées à mettre en œuvre une politique de formation plus dynamique à l'endroit de ces catégories de professionnels ; les activités envisagées dans le cadre du programme de jumelage de l'Union Européenne ont fait un pas dans la bonne direction.

108. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxv.

109. *Le GRECO recommande d'accélérer la création d'une autorité nationale de contrôle.*

110. Les autorités serbes font savoir que l'instance hiérarchiquement la plus élevée de l'Institution de vérification des comptes publics, à savoir le conseil (qui comprend le président, le vice-président et trois autres membres), a été assermentée le 24 septembre 2007. Depuis la mise en place dudit conseil, ses efforts se sont orientés vers la création des conditions matérielles préalables pour assurer à l'Institution de vérification des comptes publics une pleine capacité opérationnelle.

Dans ce contexte, le recrutement du personnel, la mise en place des moyens informatiques et la formation devraient avoir lieu au cours de 2008¹⁰ ; il est prévu qu'un programme d'assistance technique de l'UE fournisse des ressources financières complémentaires pour permettre le fonctionnement effectif de l'Institution de vérification des comptes publics.

111. Le GRECO prend note des mesures prises aux fins de la mise en place de l'Institution de vérification des comptes publics, qui devrait devenir opérationnelle au cours du deuxième semestre de 2008.
112. Le GRECO conclut que la recommandation xxv a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

113. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Serbie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante la moitié des recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints.** Les recommandations iii, v, vi, vii, ix, xi, xiii, xiv, xvi et xx ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i et xv ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations ii, iv, viii, x, xiii, xvii, xviii, xix, xxi, xxii, xxiii, xxiv et xxv ont été partiellement mises en œuvre.
114. La République de Serbie a accompli des efforts importants pour se conformer aux recommandations du GRECO. Notamment, les autorités ont engagé une vaste réforme du système judiciaire afin de renforcer l'indépendance et l'impartialité des juges et des procureurs, ainsi que la confiance du public dans les institutions judiciaires. En plus, des mesures ont été adoptées pour promouvoir la spécialisation des organes répressifs dans la lutte contre la corruption (par exemple, création des unités spécialisées dans les poursuites anti-corruption aux échelons central et régional, formation spécialisée, etc.). De même, diverses initiatives ont été mises en œuvre pour renforcer la transparence au sein de l'administration publique (par exemple, administration en ligne, activités de sensibilisation en vue de promouvoir la mise en œuvre de la législation relative à l'accès à l'information, etc.). Nonobstant, l'adoption de certains instruments législatifs essentiels à la lutte contre la corruption demeure attendue. En particulier, il est crucial que le Code de procédure pénale soit effectivement appliqué (alors qu'il aurait dû entrer en vigueur le 1^{er} juin 2007, en fait, sa mise en œuvre a été reportée au 31 décembre 2008). L'instauration et le fonctionnement effectifs de plusieurs organes clés de suivi ou supervision de la mise en œuvre du cadre législatif, notamment l'Agence anti-corruption, le Bureau du médiateur (aux niveaux central et local) et l'Institution de vérification des comptes publics représentent des défis complémentaires à affronter dans un proche avenir. De même, il est capital que les institutions précitées soient dotées de pouvoirs et de ressources adéquats pour remplir leur mission. En outre, des mesures additionnelles visant à prévenir la corruption au sein de l'administration publique doivent être adoptées en ce qui concerne, par exemple, les conflits d'intérêts (y compris la question du « pantouflage »), la protection des « donneurs d'alerte » (*whistleblowers*), la délivrance des licences et permis, etc. Des mesures sont aussi nécessaires pour impliquer les professionnels du droit, comptables et auditeurs dans la détection et le signalement des infractions de corruption soupçonnées. Enfin, l'évidente nécessité que les autorités mènent à bien l'adoption puis la mise en œuvre de la législation requise en matière de responsabilité pénale des personnes morales demeure.

¹⁰ En mai 2008, deux des six Auditeurs de l'Etat ont été élus et un concours public a été annoncé pour le recrutement du Secrétaire Général de l'Institution de vérification des comptes publics.

115. Le GRECO invite le chef de la délégation de la Serbie à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations ii, iv, viii, x, xii, xvii, xviii, xix, xxi, xxii, xxiii, xxiv et xxv pour le 31 décembre 2009.
116. Enfin, le GRECO invite les autorités serbes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.