



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 19 juin 2015  
Publication : 2 juillet 2015

Public  
Greco Eval IV Rep (2014) 8F

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

### RAPPORT D'ÉVALUATION

SERBIE

Adopté par le GRECO lors de sa 68<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 15-19 juin 2015)

Q  
U  
A  
T  
R  
I  
È  
M  
E  
  
C  
Y  
C  
L  
E  
  
D'  
É  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N

# TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>3</b>
<b>I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE</b> .....	<b>5</b>
<b>II. CONTEXTE</b> .....	<b>7</b>
<b>III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES</b> .....	<b>11</b>
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE .....	11
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF .....	11
REMUNERATION ET AVANTAGES MATERIELS .....	14
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES .....	15
CONFLITS D'INTERETS .....	17
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	19
<i>Cadeaux</i> .....	19
<i>Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation de service</i> .....	20
<i>Intérêts financiers, contrats avec des autorités publiques</i> .....	22
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....	22
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers</i> .....	23
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	24
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI .....	25
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	29
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES</b> .....	<b>30</b>
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE .....	30
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI .....	34
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE .....	41
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS .....	43
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	45
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	45
<i>Récusation et retrait</i> .....	46
<i>Cadeaux</i> .....	47
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles</i> .....	47
<i>Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts</i> .....	47
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI .....	47
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	49
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS</b> .....	<b>51</b>
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC .....	51
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI .....	53
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE .....	57
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS .....	59
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	60
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	60
<i>Récusation et retrait</i> .....	61
<i>Cadeaux</i> .....	61
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles</i> .....	62
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	62
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI .....	62
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	64
<b>VI. QUESTIONS TRANSVERSALES</b> .....	<b>65</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES ABRÉVIATIONS</b> .....	<b>73</b>

## RÉSUMÉ

1. Même si la Serbie a réalisé des progrès notables en ce qui concerne la mise en place d'un cadre réglementaire et institutionnel de lutte contre la corruption, elle doit encore faire beaucoup d'efforts pour que le système fonctionne de manière satisfaisante et que l'écart manifeste entre le droit et la pratique soit réduit. La perception de la corruption a reculé ces dernières années mais reste assez élevée.

2. Des réformes sont en cours dans le domaine judiciaire depuis l'an 2000, après que les changements démocratiques intervenus dans le pays ont rendu nécessaire une refonte complète du système judiciaire. La réforme la plus récente, lancée en 2009, n'a pas atteint son objectif d'améliorer l'efficacité en remaniant l'ancienne structure juridictionnelle et en redistribuant la charge de travail entre les tribunaux urbains surchargés et les tribunaux ruraux peu sollicités. De plus, elle s'est traduite par la révocation de facto, illicite, d'un grand nombre de juges et de procureurs qui – à l'issue d'un recours auprès de la Cour constitutionnelle – ont ensuite été réintégrés. Ce processus a alimenté le manque de confiance des magistrats et de l'opinion dans l'indépendance des tribunaux et du ministère public et dans leurs organes autonomes, à savoir le Haut Conseil judiciaire et le Conseil des procureurs de l'Etat. A l'heure actuelle, il semblerait que les tribunaux et le Parquet soient exposés à des pressions et ingérences indues d'acteurs politiques et médiatiques. Un autre motif de préoccupation au sujet de l'équilibre des pouvoirs de l'Etat réside dans le rôle actuellement limité de l'Assemblée nationale – le Parlement national, qui n'exerce pas de fonctions de contrôle proactives et pertinentes mais pour l'essentiel examine des initiatives gouvernementales, qui, dans une large mesure, font l'objet d'une procédure d'adoption en urgence.

3. Le présent rapport traite ces préoccupations fondamentales par plusieurs spécifiques recommandations. Il est notamment recommandé que des mesures soient prises pour améliorer davantage la transparence du processus parlementaire ; renforcer l'indépendance et le rôle du Haut Conseil judiciaire et du Conseil des procureurs de l'Etat ; modifier les procédures de recrutement et de promotion des juges, présidents de tribunal et procureurs, notamment en excluant l'Assemblée nationale de ce processus et en veillant à ce qu'il soit fondé sur le mérite ; et approfondir la réforme du système d'évaluation des résultats des juges et des procureurs, y compris en introduisant des critères d'évaluation plus qualitatifs.

4. Par ailleurs, davantage pourrait être fait pour sensibiliser les députés, les juges et les procureurs sur les questions d'éthique et d'intégrité et leur donner des orientations pertinentes sur ces questions. Il est donc recommandé qu'un Code de conduite à l'usage des députés – qui est en cours d'élaboration – soit adopté, rendu facilement accessible au public et effectivement mis en pratique ; et, pour toutes les trois catégories d'agents publics examinées, que des orientations pertinentes sur les questions d'éthique soient fournies, notamment au moyen d'instructions écrites complémentaires, d'une formation spécialisée axée sur la pratique et de conseils confidentiels.

5. Pour ce qui est des aspects spécifiques ayant trait à la prévention de la corruption, tels que la réglementation des conflits d'intérêts, incompatibilités et activités secondaires, l'acceptation de cadeaux et la déclaration du patrimoine, la loi sur l'Agence de lutte contre la corruption – qui vise tous les « agents publics », y compris les députés, juges et procureurs – définit un cadre juridique assez complet. L'application de cette loi est confiée à l'Agence de lutte contre la corruption, qui joue un rôle clé dans la prévention de la corruption en Serbie. L'Agence a récemment élaboré un projet de loi destiné à remplacer la loi en question, en vue de renforcer son indépendance, ses compétences et ses capacités et de combler un certain nombre de lacunes spécifiques des règles sur les aspects susmentionnés, qui font actuellement obstacle à une application effective de la loi. Le présent rapport est favorable à bon nombre de points inclus dans le projet de loi, qui est actuellement dans les mains d'un groupe de travail établi par le ministre de la

Justice, et inclut quelques recommandations complémentaires. Entre autres, il conclut qu'il convient d'accorder une plus grande attention, en droit et dans la pratique, à la prévention et gestion des conflits d'intérêts. En particulier, en ce qui concerne les députés, il faut un concept de conflit d'intérêts adapté qui prenne en compte la nature du travail parlementaire, ainsi qu'un mécanisme approprié et opposable de déclaration d'intérêts *ad hoc* par les députés.

6. En conclusion, il convient de souligner que le Gouvernement, qui est décidé à faire prendre au pays le cap de l'adhésion à l'UE et à mener une politique de tolérance zéro à l'égard de la corruption, a lancé un ambitieux processus de réforme. La Stratégie nationale de lutte contre la corruption et la Stratégie nationale de réforme judiciaire établissent un cadre complet et assorti des plans d'action correspondants, qui répondent aux défis les plus urgents. La mise en œuvre de ces deux stratégies est en cours : entre autres mesures engagées, une commission a été mise en place pour traiter des changements constitutionnels requis. Cela étant dit, il est capital que les réformes nécessaires soient entreprises en temps opportun, qu'elles bénéficient du soutien d'un large éventail de forces politiques et de la société civile et qu'elles produisent des résultats tangibles et durables. Le GRECO espère que ce rapport, y compris ses recommandations et suggestions supplémentaires, contribueront à relever ce défi important.

## **I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE**

7. La Serbie a adhéré au GRECO en 2003. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles d'évaluation conjoints (en juin 2006) et du Troisième Cycle d'évaluation du GRECO (en octobre 2010). Les rapports d'évaluation ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO ([www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr)).

8. Lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce sujet, le GRECO s'engage sur un terrain d'action nouveau et souligne le caractère pluridisciplinaire de son mandat. En même temps, ce thème est clairement lié aux travaux précédents du GRECO : ceux du Premier Cycle d'Évaluation qui a mis l'accent sur l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle, qui a examiné, en particulier, l'administration publique, et du Troisième Cycle, axé sur les incriminations de la corruption (y compris à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption liée au financement des partis politiques.

9. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou la limitation de certaines activités ;
- la déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

10. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, notamment les acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation concerne les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels, soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la Serbie au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2014) 10E) ainsi que d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite en Serbie du 24 au 28 novembre 2014. L'EEG se composait de M. Jean-Christophe GEISER, Conseiller scientifique, Unité Projets et méthode législatifs, Office fédéral de la justice (Suisse), M<sup>me</sup> Diāna KURPNIECE, ex-Chef de la Division de prévention de la corruption du Bureau de prévention et de répression de la corruption (Lettonie), M. José Manuel IGREJA Martins MATOS, juge près la Cour d'appel, Vice-Président de l'Union internationale des magistrats et du Groupe ibéro-américain de l'Union internationale des magistrats, juge près des tribunaux en matière pénale, civile et de travail (Portugal) et M. Elnur MUSAYEV, Procureur principal, Service de lutte contre la corruption, Bureau du Procureur général (Azerbaïdjan). L'EEG était assistée de M. Michael JANSSEN du Secrétariat du GRECO.

11. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du ministère de la Justice, de l'Agence de lutte contre la corruption et du Conseil de lutte contre la corruption, des membres de l'Assemblée nationale (y compris des membres nationaux de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption – GOPAC), des représentants de partis politiques et des agents des services administratifs de l'Assemblée nationale, un représentant de la Cour constitutionnelle et des juges de tribunaux de tous les niveaux (y compris la Cour suprême de cassation, un tribunal de grande instance, un tribunal de première instance et un tribunal de commerce), des représentants du Haut Conseil judiciaire et de l'Association des juges de Serbie, des procureurs du Bureau du Procureur

de la République et de tous les échelons du ministère public, ainsi que des représentants du Conseil des procureurs de l'Etat, de l'Association des procureurs et procureurs délégués de Serbie, de l'Ecole de la magistrature, d'organisations non gouvernementales (Transparency Serbia, YUCOM, CRTA et Council for monitoring, human rights and fight against corruption – Transparency), d'organismes internationaux et supranationaux (la délégation de l'UE en Serbie, le Bureau de l'OSCE à Belgrade, le PNUD, USAID-JRGA) et de médias.

12. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités serbes pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et pour renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, rendant compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, identifiant les lacunes, le cas échéant, et formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités serbes, qui doivent désigner les institutions ou organes chargés de prendre les mesures nécessaires. La Serbie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

## II. CONTEXTE

13. Le Gouvernement de la Serbie considère la corruption comme l'un des problèmes les plus graves du pays. Le Conseil de l'Europe partage cette opinion ; il relève que la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et la criminalité organisée demeure une priorité de son action en Serbie. Depuis plusieurs années, la lutte contre la corruption constitue une priorité importante à l'ordre du jour politique en Serbie. De nombreuses mesures essentielles ont été prises, notamment au titre des engagements du processus d'adhésion à l'UE et en réponse aux recommandations formulées par le GRECO. Dans les Premier, Deuxième et Troisième Cycles d'Évaluation, le GRECO a adressé au total 40 recommandations à la Serbie, qui les a presque toutes mises en œuvre. Toutefois, il semblerait qu'il existe un décalage important entre le droit et la pratique<sup>1</sup>. Au cours de la visite dans le pays, l'EEG a souvent entendu dire que les réformes juridiques fréquentes, qui ont donné lieu à des frictions dans le cadre juridique et rendu difficile l'application de la loi, ont contribué à ce phénomène. L'EEG note également que, selon certains de ses interlocuteurs, la lutte contre la corruption est parfois utilisée à des fins politiques et guidée par une volonté politique d'engager une enquête pénale dans certaines affaires de haut niveau – tandis que d'autres affaires ne font l'objet ni d'une enquête ni d'une condamnation comme il se devrait. Au cours de la visite dans le pays, des interlocuteurs de l'EEG ont souvent cité l'exemple de la lenteur de la procédure relative à 24 affaires d'opérations de privatisation douteuses impliquant des personnalités politiques en vue et des magnats des affaires, qui ont considérablement mobilisé l'attention du public. Ces affaires sont pendantes depuis plusieurs années, mais n'ont encore abouti à aucun résultat tangible.

14. Dans une enquête réalisée en 2013 par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)<sup>2</sup>, la corruption est citée au troisième rang des problèmes principaux auxquels les citoyens de la Serbie sont confrontés, après le chômage et la pauvreté. Si le score obtenu par la Serbie pour l'indice de perception de la corruption (IPC) publié annuellement par Transparency International s'est régulièrement amélioré depuis plus d'une décennie, il a légèrement fléchi en 2014<sup>3</sup>. On observe une tendance similaire en ce qui concerne les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale relatifs à l'État de droit et au contrôle de la corruption<sup>4</sup>. En rapport avec le thème du Quatrième Cycle d'Évaluation, les répondants au Baromètre mondial de la corruption 2013 de Transparency International<sup>5</sup> en Serbie percevaient l'institution judiciaire comme l'institution la plus corrompue. Plus précisément, 82 % des répondants étaient d'avis que l'institution judiciaire est corrompue voire très corrompue (contre 56 % en moyenne au niveau mondial) et 69 %, que le Parlement national l'est (contre 57 % en moyenne au niveau mondial). Par ailleurs, il ressort de l'enquête réalisée en 2014 par la Commission européenne sur la confiance dans les institutions<sup>6</sup>, que 63 % des répondants n'ont pas confiance dans l'appareil judiciaire (contre 45 % en moyenne dans l'UE) et 58 %, dans le Parlement (contre 62 % en moyenne dans l'UE).

15. De nombreux interlocuteurs de l'EEG ont souligné que la corruption en Serbie, notamment dans l'appareil judiciaire, n'est pas aussi répandue que les enquêtes internationales sembleraient l'indiquer. Néanmoins, les chiffres susmentionnés révèlent

---

<sup>1</sup> Voir, par exemple, les déclarations faites dans le document de Transparency International intitulé *National Integrity System Assessment (2011)* à l'adresse : <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/procenaintegriteta/National%20Integrity%20System%20Assessment%20Serbia%202011.pdf>.

<sup>2</sup> *Attitudes of Serbian Citizens Towards Corruption (2013)*, voir [http://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/English/UNDP\\_SRB\\_Corruption%20Benchmarking%20Survey%20December%202013.pdf](http://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/English/UNDP_SRB_Corruption%20Benchmarking%20Survey%20December%202013.pdf)

<sup>3</sup> En 2014, la Serbie s'est classée au 78<sup>e</sup> rang, avec un score de 41 points sur 100. Voir : <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

<sup>4</sup> Voir <http://info.worldbank.org/governance/wqi/index.aspx#home>

<sup>5</sup> Voir <http://www.transparency.org/qcb2013/country//?country=serbia>

<sup>6</sup> Voir [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/step1.cfm?&lang=fr](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm?&lang=fr)

un manque troublant de confiance du public dans l'appareil judiciaire en tant que branche de pouvoir indépendante – qui est alimenté par de fréquentes allégations d'ingérences et de pressions exercées par des acteurs politiques et médiatiques<sup>7</sup>, et par l'insatisfaction causée par la longueur des procédures et l'inefficacité du système judiciaire<sup>8</sup>. Le système judiciaire a pâti des effets négatifs de la réforme judiciaire de 2009 qui a abouti – temporairement – à une baisse significative du nombre de juges et de procureurs<sup>9</sup>. De surcroît, au moment de la visite, l'appareil judiciaire était bloqué en raison d'une grève de milliers d'avocats mécontents des récentes réformes – adoptées par voie de procédure législative accélérée et qui ont, entre autres, accordé aux notaires le droit exclusif de signer les contrats, ôtant à cette occasion aux avocats des responsabilités et sources de revenu importantes<sup>10</sup>. Si le présent rapport n'est pas le lieu pour faire des commentaires sur ce sujet très sensible et controversé, il est clair que le mouvement social en question a aggravé les difficultés que traverse actuellement l'appareil judiciaire en Serbie, ainsi que la perception négative par le public. En même temps, il pourrait également dénoter un autre sujet de préoccupation fondamental souvent évoqué au cours de la visite dans le pays, à savoir la transparence et la participation insuffisantes du public au processus législatif<sup>11</sup>. L'EEG a appris avec préoccupation que dans le système politique actuel, qui se caractérise par un gouvernement très fort et une opposition faible<sup>12</sup>, l'Assemblée nationale – le Parlement national – n'exerce pas de fonctions de contrôle proactives et pertinentes mais pour l'essentiel examine des initiatives gouvernementales, qui, dans une large mesure, font l'objet d'une procédure d'adoption en urgence.

16. Ainsi que le souligne la Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour la période 2013-2018 (ci-après la « SNLC »), s'agissant de la nécessité de faire des progrès substantiels en matière de lutte contre la corruption tout en respectant dûment les valeurs démocratiques, l'Etat de droit et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il existe une prise de conscience et une volonté politique fortes en République de Serbie<sup>13</sup>. La Stratégie et son Plan d'action ont été pensés comme un programme d'action complet pour atteindre cet objectif. Les domaines prioritaires incluent le système judiciaire ainsi que la question transversale de la prévention de la corruption. En outre, une vaste Stratégie nationale de réforme judiciaire pour la période 2013-2018 (ci-après la « SNRJ »), assortie d'un Plan d'action, a été adoptée ; elle vise à améliorer la qualité et l'efficacité de la justice et à renforcer la responsabilisation et

---

<sup>7</sup> Voir, par exemple, le deuxième rapport du Conseil de lutte contre la corruption, sur la réforme judiciaire, du 17 avril 2014 (pages 5 à 7) <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index/>. Voir également le document *Judiciary in the fight against corruption – key findings of research and recommendations*, rédigé par Transparency Serbia en coopération avec l'Association des juges de Serbie (pages 28 à 31 et 34 à 36).

<http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije/Judiciary%20in%20the%20fight%20against%20corruption,%20key%20findings%20of%20research%20and%20recommendations.pdf>

<sup>8</sup> D'après la récente enquête financée par l'UE et réalisée auprès du public, sur la perception du contenu des chapitres 23 et 24 des négociations sur l'adhésion de la Serbie à l'UE, 84 % des personnes interrogées pensent que l'appareil judiciaire est inefficace, 83 %, qu'il est lié aux groupes d'intérêt politique et autre et 82 %, qu'il est partial. Voir <http://www.mc.rs/percepcija-sadrzaja-poglavlja-23-i-24-pregovora-za.4.html?eventId=9334> (cité dans le deuxième rapport du Conseil de lutte contre la corruption, sur la réforme judiciaire, du 17 avril 2014, page 9).

<sup>9</sup> Pour des précisions, voir ci-dessous la partie « Prévention de la corruption des juges » (paragraphe 94).

<sup>10</sup> La grève a duré de septembre 2014 à janvier 2015.

<sup>11</sup> Cette préoccupation est également exprimée dans différentes analyses nationales et internationales – voir, par exemple, le document de Transparency International intitulé *National Integrity System Assessment (2011)* (pages 35 et 36 et 38 à 40) à l'adresse :

<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/procenaintegriteta/National%20Integrity%20System%20Assessment%20Serbia%202011.pdf> ; voir aussi le rapport du Conseil de lutte contre la corruption sur la réforme judiciaire en date du 4 décembre 2014 (pages 1 à 3), <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index/>. – Ces problèmes sont décrits et examinés plus avant dans la partie « Prévention de la corruption des membres du Parlement », voir paragraphes 30 à 33 ci-dessous.

<sup>12</sup> La coalition gouvernementale qui est arrivée au pouvoir en avril 2014 s'appuie sur une majorité d'une ampleur sans précédent (près de 80 % des sièges à l'Assemblée nationale).

<sup>13</sup> Voir <http://www.mpravde.gov.rs/en/vest/3369/the-anti-corruption-strategy-and-the-action-plan.php> (page 2).



l'indépendance de la justice aux fins de renforcer l'Etat de droit, la démocratie et la sécurité juridique, d'améliorer l'accès à la justice et de rétablir la confiance des citoyens dans le système judiciaire<sup>14</sup>. Dans son Rapport de suivi 2014 concernant la Serbie, l'UE souligne que des défis de taille demeurent pour ce qui est de l'indépendance, l'impartialité, la responsabilisation, l'efficacité et l'accès à la justice, dont le renforcement passe avant tout par une révision de la Constitution<sup>15</sup>. A ce sujet, il convient de noter que la mise en œuvre de la SNLC et de la SNRJ est en cours et qu'entre autres mesures engagées, une commission a été établie pour traiter des amendements pertinents à la Constitution.

17. Un rôle clé a été attribué à l'Agence de lutte contre la corruption (ALC)<sup>16</sup>, qui a été établie en vertu de la loi de 2008 sur l'Agence de lutte contre la corruption (LALC) en vue d'éliminer les causes de la corruption et de créer ainsi les conditions d'un renforcement de l'intégrité des pouvoirs publics et des agents publics, dans le but d'accroître la confiance des citoyens dans les institutions et ceux qui les représentent. L'ALC est devenue opérationnelle en janvier 2010. Elle a un statut d'organisme public autonome et indépendant, responsable devant l'Assemblée nationale. Les neuf membres du Conseil de l'ALC sont élus par l'Assemblée nationale sur la base des propositions de neuf personnes différentes habilitées à présenter des candidatures<sup>17</sup>. L'ALC est chargée des questions ayant trait à la prévention, au contrôle et à la surveillance. Elle est compétente, entre autres, pour traiter les questions concernant les conflits d'intérêts des agents publics, contrôler les déclarations de revenu et de patrimoine des agents publics, contrôler le financement des partis politiques et des campagnes électorales et surveiller la mise en œuvre du cadre stratégique de lutte contre la corruption, en particulier la SNLC et les plans d'intégrité pour le secteur public. L'ALC est représentée par son directeur qui dispose d'un large éventail de responsabilités.<sup>18</sup>

18. La LALC définit par ailleurs le cadre juridique pour la prévention et la résolution des conflits d'intérêts de tous les agents publics, y compris les députés, juges et procureurs. Vu que le concept d'« agent public » au sens de la LALC ne couvre que certaines catégories des personnes employées dans le secteur public, la SNLC prévoit de promulguer une nouvelle loi sur la prévention des conflits d'intérêts de tous les agents publics et autres employés du secteur public. En juillet 2014, se fondant sur son expérience en matière de mise en œuvre de la LALC, l'ALC a présenté au ministère de la Justice et à l'Assemblée nationale un projet de loi motivé intitulé « loi type sur l'Agence de lutte contre la corruption »<sup>19</sup>, qui vise à imposer de façon claire des règles plus strictes sur la responsabilisation des agents publics, à accroître l'efficacité du travail de l'ALC et à renforcer son indépendance. Cette initiative entend, en même temps, harmoniser le cadre juridique avec la SNLC. Le projet de loi est en cours d'examen par un groupe de travail établi en janvier 2015 par le ministre de la Justice<sup>20</sup>.

<sup>14</sup> [www.mpravde.gov.rs/en/vest/3394/the-national-judicial-reform-strategy-for-the-period-2013-2018-.php](http://www.mpravde.gov.rs/en/vest/3394/the-national-judicial-reform-strategy-for-the-period-2013-2018-.php)

<sup>15</sup> Voir [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140108-serbia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf) (page 11 – document disponible en anglais uniquement).

<sup>16</sup> <http://www.acas.rs>

<sup>17</sup> Plus précisément, la Commission administrative de l'Assemblée nationale ; le Président de la République ; le Gouvernement ; la Cour suprême de cassation ; l'Institut de vérification des comptes publics ; le Protecteur des citoyens et le Commissaire chargé des informations d'intérêt public ; le Conseil social et économique ; le Barreau de Serbie ; les associations de journalistes de Serbie.

<sup>18</sup> Plus précisément, le Directeur de l'ALC gère son fonctionnement, organise et assure un exercice légal et efficace de ses fonctions, prend des décisions sur la violation de la LALC et prononce des mesures, donne des avis et des instructions pour la mise en œuvre de la LALC, prépare le rapport annuel sur les opérations de l'ALC, rédige des propositions de budget pour son fonctionnement, adopte des lois générales et individuelles, décide des droits, devoirs et responsabilités du personnel de l'ALC, applique les décisions du Conseil et effectue d'autres tâches déterminées par la loi.

<sup>19</sup> Avant cela, en mars 2013, l'ALC avait soumis des propositions initiales d'amendements de la LALC au ministère de la Justice.

<sup>20</sup> Le Directeur de l'ALC préside ce groupe de travail, qui comprend également des représentants de l'ALC, du ministère de la Justice, du Conseil de lutte contre la corruption, des tribunaux, du ministère public et d'ONG ainsi que des universitaires. Les réunions du groupe de travail sont ouvertes aux représentants d'organismes internationaux.

19. Dans le domaine de la lutte contre la corruption, un autre organisme joue un rôle important, à savoir le Conseil de lutte contre la corruption établi en 2001 en tant qu'organe consultatif d'experts de l'Etat<sup>21</sup>. Ses six membres sont désignés par le Gouvernement. Il supervise les activités de lutte contre la corruption, propose des mesures aux fins de l'efficacité de la lutte contre la corruption, assure le suivi de leur mise en œuvre et propose des initiatives d'adoption de règlements, programmes et autres actes et mesures dans ce domaine. Le Conseil de lutte contre la corruption reçoit par ailleurs des plaintes de citoyens, mais n'examine des affaires spécifiques que si elles participent d'un phénomène plus vaste mettant en évidence les causes de la corruption à grande échelle dans les milieux d'affaires et politiques. Ces dernières années, le Conseil de lutte contre la corruption a présenté au Gouvernement plusieurs rapports critiques sur la réforme judiciaire<sup>22</sup> ; dans le plus récent, il regrette que les mesures proposées n'aient pas été adoptées jusqu'à présent.

20. En conclusion, la SNLC et la SNRJ actuelles et les récentes évaluations faites par des organes pertinents du Conseil de l'Europe et d'autres organismes internationaux constituent déjà une mine de précieuses recommandations et lignes d'action pour la prévention de la corruption en Serbie. Le présent rapport, y compris ses recommandations et suggestions supplémentaires, se focalise sur quelques défis considérés comme essentiels pour améliorer la prévention de la corruption des députés, juges et procureurs.

---

<sup>21</sup> <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/content/cid1015/founding-and-jurisdiction>

<sup>22</sup> Voir <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index/>

### **III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES**

#### Aperçu du système parlementaire

21. La Serbie, officiellement la République de Serbie, est une République parlementaire dotée d'un régime multipartite. Aux termes de la Constitution de 2006<sup>23</sup>, l'Assemblée nationale (*Narodna skupština*) est une assemblée unicamérale qui a pour mission, entre autres, d'adopter des lois, d'approuver le budget, d'élire le Gouvernement, d'examiner les questions intéressant la sécurité nationale et de ratifier les traités et accords internationaux. Les 250 membres de l'Assemblée nationale (députés) sont élus pour un mandat de quatre ans au suffrage direct et secret au sein d'une circonscription nationale unique, selon le système proportionnel, sur des listes de partis politiques, coalitions de partis et groupes de citoyens. Ils représentent, avant tout, l'intérêt public national. Des élections parlementaires ont eu lieu en mars 2014. A cette occasion, 85 femmes ont obtenu un siège à l'Assemblée nationale (34 des députés%).

22. Le mandat d'un député prend fin dans les cas suivants : il démissionne ; il est condamné par un jugement définitif à une peine d'emprisonnement ferme de six mois au minimum (ce cas ne s'est pas produit ces dernières années) ; une décision de justice définitive constate son incapacité à exercer ses fonctions ; il exerce un emploi ou des fonctions qui sont incompatibles avec le mandat de député (ce cas ne s'est pas produit ces dernières années) ; il perd la citoyenneté serbe ; il perd sa résidence sur le territoire de la Serbie ; il décède ; ou le mandat d'au moins deux tiers des membres de l'Assemblée suivante est confirmé.

23. En vertu de la loi de 2010 sur l'Assemblée nationale<sup>24</sup> (ci-après « LAN »), l'Assemblée établit des organes de travail permanents (commissions permanentes) et, le cas échéant, des organes de travail *ad hoc* (commissions d'enquête). L'Assemblée élit les membres des commissions à partir des listes des candidats proposés par les groupes parlementaires, dont le nombre est proportionnel au nombre de députés de chaque groupe parlementaire par rapport au nombre total de députés à l'Assemblée. Les commissions statuent à la majorité des voix de tous les membres présents à une séance à laquelle assistent la majorité des membres de la commission concernée, sauf si la loi requiert une majorité particulière. Des experts, universitaires et professionnels peuvent être invités à participer au travail de ces organes. L'EEG a appris qu'à ce titre, des représentants d'ONG participent parfois à des sessions de commission.

24. L'Assemblée nationale élit un Président qui la représente, convoque et préside ses sessions, mène d'autres activités en conformité avec la LAN et le règlement de 2010<sup>25</sup> et veille à l'application dudit règlement. Il est assisté par le Collège – qui comprend le Président, les Vice-Présidents et les Chefs des groupes parlementaires – et par le Secrétaire général et ses adjoints, qui sont désignés par l'Assemblée.

#### Transparence du processus législatif

25. Chaque député, le Gouvernement, les assemblées des provinces autonomes et les groupes de 30 000 électeurs au minimum sont habilités à proposer des lois, règlements et actes juridiques de portée générale.<sup>26</sup> La transparence du processus législatif est garantie par des dispositions législatives ; en effet, elle est réglementée de façon détaillée, notamment par l'article 11 LAN et les articles 255 à 261 du règlement.

<sup>23</sup> Version française : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/rs2006.htm>

<sup>24</sup> Voir articles 27 à 29 de la LAN. Version anglaise :

<http://www.parlament.rs/upload/documents/The%20Law%20on%20the%20National%20Assembly.pdf>

<sup>25</sup> Version anglaise :

<http://www.parlament.rs/upload/documents/06.06.2014.%20ENG%20Rules%20of%20Procedure%20edit%20014.pdf>

<sup>26</sup> L'Ombudsman (médiateur) et la Banque nationale de Serbie également ont le droit de proposer des lois relevant de leurs compétences.

26. Les sessions de l'Assemblée nationale et de ses commissions sont en principe publiques et retransmises en direct sur le site Internet de l'Assemblée nationale<sup>27</sup>. Elles sont également diffusées par la télévision nationale. Elles peuvent se tenir à huis clos dans les cas prévus par la loi, sur proposition motivée du Gouvernement, d'une commission ou de 20 députés au minimum. Les autorités serbes font savoir que dans la pratique, les sessions de l'Assemblée nationale se tiennent rarement à huis clos. La dernière a été tenue en 2011, à l'occasion de l'examen du rapport sur l'état des préparatifs pour la défense de la Serbie, qui était classé secret. Les sessions des organes de travail peuvent se tenir à huis clos sur proposition motivée d'au moins un tiers du nombre total de membres de l'organe de travail. Les autorités indiquent que cela se produit – rarement – dans la pratique lorsque des informations confidentielles sont examinées, notamment lors des sessions de la Commission de contrôle des services de sécurité, de la Commission pour l'intégration européenne et d'autres commissions traitant des questions relatives aux négociations pour l'adhésion de la Serbie à l'UE.

27. L'Assemblée nationale est tenue de publier sur son site Internet, entre autres, les ordres du jour et les procès-verbaux des sessions de l'Assemblée et de ses organes de travail, les projets de loi et autres propositions d'acte présentés à l'Assemblée ainsi que les amendements et les sorties sur imprimante des résultats de vote. Les autorités font savoir que, pour chaque session, sont consignés : les participants à la session, le président de séance, les sujets examinés, les activités prévues, les conclusions tirées, etc.

28. Les commissions peuvent organiser des audiences publiques aux fins de recueillir des informations ou des avis professionnels sur des propositions d'actes en instance, clarifier certaines dispositions d'un acte législatif existant ou proposé ou clarifier des questions importantes pour la préparation de propositions d'acte ou d'autres questions relevant de la compétence de la commission concernée, ainsi qu'aux fins de contrôler la mise en œuvre et l'application de la législation, c'est-à-dire la réalisation de la fonction de surveillance de l'Assemblée nationale<sup>28</sup>. La décision de tenir une audience publique, qui peut être proposée par tout membre de la commission concernée, est prise par ladite commission. Le président de la commission doit inviter les membres de cette dernière, députés et autres personnes dont la présence est importante pour les sujets abordés dans le cadre de l'audience publique, et doit de même rédiger un mémorandum et communiquer des informations concernant l'audience publique<sup>29</sup> au Président de l'Assemblée nationale, aux membres des commissions et aux participants à l'audience publique. Les autorités précisent que des informations succinctes sur les audiences publiques sont publiées sur le site Internet de l'Assemblée nationale, notamment : les participants au débat, l'organisation dans le cadre de laquelle l'audience a été tenue, les soutiens dont l'audience publique organisée a bénéficié le cas échéant, les points examinés ainsi que les recommandations et positions adoptées.

29. En outre, dans le cas des projets de loi du Gouvernement, l'auteur du projet de loi a l'obligation d'organiser un débat public s'il s'agit d'un texte qui est susceptible de modifier notablement la façon dont une question a été appréhendée sous l'angle juridique ou si elle régit une question d'intérêt public<sup>30</sup>. La durée d'un débat public est de 20 jours au minimum. Le délai imparti pour présenter une initiative, proposition, suggestion et observation par courrier postal ou par voie électronique est de 15 jours à compter de l'annonce du débat public sur le site Internet de l'institution qui est l'auteur

---

<sup>27</sup> <http://www.parlament.rs> – Une retransmission en direct des sessions de la plénière et des commissions parlementaires a été instaurée en juillet 2013 et une application Android a été mise en place en novembre 2013.

<sup>28</sup> Voir articles 83 et 84 du règlement de l'Assemblée nationale.

<sup>29</sup> Y compris le nom des participants à l'audience publique et un court résumé des déclarations, positions et propositions émises lors de l'audience publique. Les membres du comité et les participants à l'audience publique peuvent formuler des observations écrites à la présidence du comité sur les informations relatives aux audiences publiques.

<sup>30</sup> Pour des précisions, voir l'article 41 du règlement du Gouvernement de Serbie.

du projet de texte et le portail d'administration électronique. Le projet de texte, sa raison d'être et ses annexes, des informations sur ses auteurs et la procédure sont divulgués conjointement avec l'annonce. L'auteur du projet de texte est tenu de publier un rapport sur le débat public conduit, sur son site Internet et le portail d'administration électronique, dans un délai de 15 jours à compter de la date de la fin du débat public.

30. L'EEG prend acte des mesures mises en œuvre pour permettre un accès facile à l'information, y compris via le site Internet du Parlement, et associer les citoyens au processus législatif. Néanmoins, il reste encore beaucoup d'améliorations à apporter, ainsi que le reconnaît d'ailleurs la SNLC, qui prévoit l'adoption et la mise en œuvre d'« un cadre juridique efficace pour réglementer le lobbying et la participation des citoyens au processus décisionnel ». En juin 2013, l'Assemblée nationale a adopté une résolution soulignant que la politique législative devrait viser, entre autres, à assurer une transparence et une ouverture totales du processus législatif, mais aucune mesure concrète n'a été prise jusque-là.<sup>31</sup> Au cours de la visite dans le pays, l'attention de l'EEG a été attirée à plusieurs reprises sur plusieurs points préoccupants spécifiques concernant le degré de transparence du processus législatif<sup>32</sup>.

31. Premièrement, même si les projets de loi sont publiés sur Internet dès qu'ils sont présentés, cette publication intervient parfois 24 heures avant la séance à l'Assemblée nationale, en particulier lorsque l'auteur du projet de loi – le plus souvent le Gouvernement – demande une adoption suivant la procédure d'urgence<sup>33</sup>. L'EEG a appris avec préoccupation que, ces dernières années, la grande majorité des projets de loi ont été examinés suivant la procédure d'urgence<sup>34</sup>. Cette procédure ne laisse parfois que quelques jours pour la rédaction de modifications. L'EEG fait sienne la préoccupation exprimée par différents interlocuteurs, selon laquelle cette pratique devenue courante – qui a pourtant été pensée comme une exception à la procédure ordinaire<sup>35</sup> – pourrait revenir à sacrifier de manière disproportionnée la publicité et la transparence. Il est donc crucial de revoir l'utilisation de la procédure d'urgence afin de s'assurer qu'elle est appliquée à titre d'exception et non pas en règle générale<sup>36</sup>. Plus généralement, il importe de veiller à ce que, dans tous les cas, les projets de loi soient mis à la disposition des députés et du grand public à un stade précoce, afin de leur permettre d'exercer un contrôle approprié avant que les textes en question ne soient soumis à un débat et à un vote en plénière.

---

<sup>31</sup> Cela dit, les autorités indiquent qu'en février 2015, lors de sa 83<sup>e</sup> session, la Commission des questions constitutionnelles et législatives a fait une analyse du cadre juridique existant avec des recommandations pour améliorer la participation du public dans la procédure d'élaboration des lois - et l'a soumise au ministère de la Justice. En outre, le Service de l'Assemblée nationale a élaboré un programme de campagne qu'il a soumis à l'ALC et au ministère de la Justice.

<sup>32</sup> Voir également les déclarations formulées à ce propos dans le document de Transparency International intitulé *National Integrity System Assessment (2011)* (pages 12 et 38 à 40), à l'adresse <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/procenaintegriteta/National%20Integrity%20System%20Assessment%20Serbia%202011.pdf>

<sup>33</sup> La principale spécificité de la procédure d'urgence est prévue à l'article 168 du règlement intérieur selon laquelle un projet de loi peut être mis sur l'ordre du jour d'une séance parlementaire, s'il a été présenté au moins 24 heures avant le début de la séance (selon la procédure régulière, le délai est de 15 jours). Son utilisation peut donc affecter la transparence du processus législatif avant qu'un projet n'entre à l'Assemblée nationale.

<sup>34</sup> L'EEG s'est félicité d'apprendre, peu de temps avant l'adoption du présent rapport, que l'utilisation de la procédure d'urgence a considérablement diminué dernièrement.

<sup>35</sup> Voir article 167 du règlement intérieur. La procédure d'urgence peut être appliquée, entre autres, lorsque l'application de la procédure ordinaire pourrait avoir des conséquences préjudiciables pour la vie et la santé d'êtres humains, la sécurité du pays et le travail d'institutions et d'organisations, ou lorsqu'il s'agit d'honorer des obligations internationales et d'harmoniser la législation avec l'acquis de l'UE.

<sup>36</sup> Ce point de vue est partagé, entre autres, par le Conseil de lutte contre la corruption, qui, dans son dernier rapport sur la réforme judiciaire (en date du 4 décembre 2014), souligne que le recours à la procédure d'urgence a été particulièrement fréquent sous l'Assemblée nationale actuelle ; au cours de la période avril-juin 2014, sur 30 lois adoptées seul une n'a pas été adoptée suivant la procédure d'urgence. – Voir <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index/> (page 2).

32. En outre, l'EEG a appris que contrairement à ce que prescrit le règlement, les modifications aux projets de loi ne sont pas rendues publiques sur Internet. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont également critiqué le fait que les avis du Gouvernement et des commissions sur les amendements ne sont pas toujours publiés, que l'ordre du jour des commissions n'est pas toujours publié avant leurs sessions et que le procès-verbal écrit des sessions des commissions ne contient que très peu d'informations ; par exemple, il n'indique pas les modifications aux projets de loi qui ont été adoptées. L'EEG s'associe clairement à l'appel à davantage de transparence des amendements législatifs et du travail des commissions et à l'adoption de mesures en vue de garantir le respect des règles pertinentes.<sup>37</sup>

33. En outre, certains des interlocuteurs de l'EEG ont signalé des insuffisances concernant les règles sur les débats publics et les audiences publiques et leur mise en œuvre. En particulier, ils ont fait état de leur préoccupation au sujet du fait que les débats publics sur les projets de loi ne sont obligatoires que pour les projets de loi du Gouvernement. Il a été proposé d'étendre les règles pertinentes aux projets de loi déposés par des députés à titre individuel ou par des groupes de citoyens, ou de prendre d'autres mesures adaptées pour améliorer la transparence de ces initiatives législatives, telles que l'imposition, dans certains cas, d'une audience publique – qui n'est actuellement organisée que par les commissions, à leur discrétion. Les interlocuteurs ont aussi relevé que les critères fixés par le règlement pour l'imposition d'un débat public – changements « notables » ou « question d'intérêt public » – sont vagues, et que, même en cas de changements juridiques manifestement notables, les règles sur le débat public ne sont souvent pas appliquées dans la pratique (autrement dit, soit un tel débat n'est pas du tout tenu soit aucune information sur ses résultats n'est publiée).<sup>38</sup> L'EEG partage l'opinion selon laquelle des règles plus claires – et exécutoires – sont nécessaires pour que cet instrument fonctionne de façon satisfaisante dans la pratique. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande que la transparence du processus législatif soit encore améliorée i) en s'assurant que les projets de loi, les amendements à ces textes ainsi que les ordres du jour et les résultats des sessions des commissions sont divulgués en temps opportun, qu'un délai suffisant est imparti pour présenter des amendements et que la procédure d'urgence est appliquée à titre exceptionnel et non en règle générale, et ii) en développant davantage les règles sur le débat public et l'audience publique et en veillant à leur mise en œuvre dans la pratique.** De plus, il importe de veiller à la mise en place d'un cadre adéquat pour réglementer les contacts des députés avec les lobbyistes et les autres tierces parties qui cherchent à influencer le processus parlementaire. Une recommandation à cet effet a été formulée ci-après.<sup>39</sup>

#### Rémunération et avantages matériels

34. Les députés ont le droit d'être employés à titre permanent à l'Assemblée nationale<sup>40</sup>. Il n'existe aucune obligation légale de la part des députés de travailler pendant une durée donnée. Le salaire des députés est déterminé en multipliant par un coefficient un traitement de base qui s'élève actuellement à 7 941,60 RSD soit environ

---

<sup>37</sup> Les autorités indiquent à cet égard que bien qu'il n'y ait pas d'obligation stricte de divulguer l'information susmentionnée (car il dépend des capacités techniques disponibles), en vertu de l'article 260 des Règles de procédure, de tels documents sont, en règle générale, publiés sur le site Web du Parlement, et que l'Assemblée nationale fait tous les efforts possibles pour libérer autant de documents et d'informations que possibles et de les rendre disponibles au grand public.

<sup>38</sup> Dans son rapport susmentionné, le Conseil de lutte contre la corruption évoque, à titre d'illustration, la loi de 2008 sur la réforme judiciaire, qui n'avait fait l'objet d'aucun débat public.

<sup>39</sup> Voir ci-dessous la partie « Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers » (paragraphe 66).

<sup>40</sup> Article 4 de la loi sur le revenu des députés à l'Assemblée nationale de la République de Serbie (Journal officiel de la RS n° 7/91, 22/91, 48/91, 68/91, 44/98 и 34/01).

69 EUR<sup>41</sup>. Le coefficient s'élève lui à 8,60 pour les députés, 8,80 pour les vice-présidents des organes de travail permanents de l'Assemblée nationale et des groupes parlementaires, 9,40 pour les présidents des organes de travail permanents et des groupes parlementaires, 10,50 pour les Vice-Présidents de l'Assemblée nationale et 12,00 pour le Président<sup>42</sup>. Ainsi, le salaire net mensuel est actuellement compris entre environ 593 EUR (pour un député normal) et 828 EUR (pour le Président)<sup>43</sup>. Les députés non liés à l'Assemblée nationale par une relation d'emploi permanent ont droit à une compensation au titre de la différence entre le salaire de député et le revenu tiré de leur emploi salarié ou de leur pension de retraite ; de même, les députés qui tirent leur revenu d'une activité indépendante ou de l'agriculture ont droit à une compensation (jusqu'à 80 % du salaire de député)<sup>44</sup>.

35. Tous les députés ont droit à une indemnité forfaitaire mensuelle au titre de l'exercice de leurs fonctions parlementaires dans une circonscription électorale, égale à 40 % du salaire d'un député pour un emploi permanent<sup>45</sup>. La Commission administrative peut approuver une indemnité mensuelle de 35 000 RSD soit environ 304 EUR au titre de la location d'un appartement à Belgrade ; les députés concernés ont aussi droit à une indemnité au titre des dépenses occasionnées par le fait d'avoir deux domiciles, égale à 40 % du salaire moyen des employés en Serbie. Par ailleurs, sous certaines conditions, les députés ont droit à une indemnité compensatoire pendant trois mois après la cessation de leurs fonctions.

36. Aux fins de l'accomplissement de leurs tâches, les députés disposent de moyens financés par le budget de l'Assemblée nationale. Ils peuvent ainsi utiliser des locaux du siège de l'Assemblée nationale qui sont mis à la disposition des groupes parlementaires et des députés indépendants. Pour la réception de citoyens à l'extérieur du siège de l'Assemblée nationale, les députés peuvent utiliser des locaux des collectivités territoriales. Les groupes parlementaires de l'Assemblée nationale ne perçoivent pas de financement public (dotation financière sur le budget du Parlement) pour leur travail<sup>46</sup>. Cependant, pour exercer leurs fonctions parlementaires, ils peuvent utiliser les bureaux, les matériels techniques, les fournitures et la documentation nécessaires. Ils bénéficient également du concours d'agents permanents de l'Assemblée nationale et d'agents employés à temps partiel qui apportent un appui professionnel et administratif<sup>47</sup>.

### Principes éthiques et règles déontologiques

37. Quelques principes généraux sont énoncés dans la LAN, notamment dans les dispositions sur le serment des députés<sup>48</sup> et sur les devoirs des députés<sup>49</sup>, y compris le devoir de préserver la réputation et de respecter la dignité et la bienséance lors des sessions de l'Assemblée nationale et des réunions des commissions et des groupes parlementaires et le devoir de s'adresser aux collègues parlementaires avec respect en

<sup>41</sup> Jusqu'à récemment, le traitement de base net s'élevait à 8 824 RSD. Mais, par une décision de la Commission chargée des questions administratives, budgétaires, de mandat et d'immunité, en date du 5 novembre 2014, le traitement de base a été réduit à un montant net de 7 941,60 RSD.

<sup>42</sup> Articles 3(2) et 7 de la loi sur les salaires dans les organes de l'Etat et les services publics (« Journal officiel de la RS » n° 34/01, 92/11, 99/11-loi, 10/13, 55/13).

<sup>43</sup> En 2013, le salaire annuel brut moyen en Serbie, tel que publié au Journal officiel de la République de Serbie n° 6/14, s'est monté à 728 496 RSD soit environ 6 335 EUR.

<sup>44</sup> Article 5(1) et (3) de la loi sur le revenu des députés à l'Assemblée nationale de la République de Serbie.

<sup>45</sup> Article 9 de la loi sur le revenu des députés à l'Assemblée nationale de la République de Serbie.

<sup>46</sup> Aux termes de la loi sur le financement des activités politiques (Journal officiel de la RS n° 43/11 et 123/14), seul les partis politiques siégeant au Parlement sont financés au titre du budget national.

<sup>47</sup> Conformément à la décision de la Commission chargée des questions administratives, budgétaires, de mandat et d'immunité, en date du 30 avril 2014, sur l'emploi de consultants dans les groupes parlementaires à l'Assemblée nationale.

<sup>48</sup> Article 17 de la LAN : « Je jure solennellement que je remplirai mes devoirs de membre du Parlement avec dévouement, en tout honneur, avec sincérité et dans le respect de la Constitution ; défendrai les droits de l'homme, les droits des minorités et les libertés des citoyens ; et, au mieux de mes connaissances et capacités, servirai les citoyens de la Serbie, la vérité et la justice ! »

<sup>49</sup> Article 45 de la LAN.

s'abstenant de les offenser et de tenir des propos ou porter des jugements sur la vie privée des collègues. De plus, le règlement stipule des règles de conduite pour les députés au cours des sessions de l'Assemblée – par exemple, la règle de ne prendre la parole qu'après l'avoir demandée et obtenue du Président, de n'aborder que des questions inscrites à l'ordre du jour ou de ne pas faire état de faits ou d'opinions sur la vie privée d'autrui – et les mesures à prendre en cas de non-observation de ces règles, y compris le rappel à l'ordre, la privation de parole et l'imposition d'une amende<sup>50</sup>.

38. En outre, le règlement confie à la Commission chargée des questions administratives, budgétaires, de mandat et d'immunité le soin de présenter un projet de Code de conduite<sup>51</sup>. Un projet de Code de conduite à l'usage des députés a récemment été élaboré par un groupe de travail de l'Assemblée nationale composé de députés représentant l'ensemble des groupes parlementaires. Les observations du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE et du Parlement européen ont été prises en compte. Il est prévu que la Commission finalisera prochainement le texte du projet de code et le présentera à l'Assemblée pour adoption. Le code sera alors contraignant pour tous les députés.

39. Le projet de Code de conduite couvre les principes fondamentaux, valeurs éthiques générales et règles de conduite à l'usage des députés, la transparence, la formation, la surveillance et les mesures à appliquer en cas de violation du code. Il prévoit l'établissement d'un Conseil d'éthique, qui aura principalement un rôle consultatif et veillera à la mise en œuvre du code, ainsi que d'un Haut Conseil d'éthique en tant que deuxième instance. Selon le projet de code, le Conseil d'éthique serait chargé d'adopter des positions générales et de d'arrêter des avis généraux à publier sur le site Internet du Parlement.

40. S'agissant plus précisément des conflits d'intérêts, le projet de Code de conduite introduirait de nouvelles règles en vertu desquelles un député qui a un intérêt personnel direct ou indirect dans un sujet examiné ou tranché par l'Assemblée nationale ou un organe ou un organisme dont il est membre doit remettre à l'Assemblée nationale une déclaration d'intérêt écrite avant de participer à la discussion. Le Président doit lire à la session de l'Assemblée nationale la déclaration d'intérêt personnel, qui est ensuite publiée sur le site Internet du Parlement. Ce projet de règles s'appliquerait aux sessions des groupes de travail et commissions parlementaires.

41. L'EEG se félicite de l'implication récente d'organismes internationaux dans le projet de Code de conduite à l'usage des députés. Cette initiative constitue un pas important dans le sens de la définition et de la promotion de normes de déontologie pour l'ensemble des députés en Serbie. Le projet de Code de conduite constitue un instrument utile qui énonce des valeurs éthiques fondamentales et des règles de conduite spécifiques et définit un mécanisme d'application. L'EEG apprécie en particulier l'introduction prévue de nouvelles règles sur les conflits d'intérêts. Les entretiens que l'EEG a eus dans le pays ont corroboré le point de vue selon lequel une culture de prévention des conflits d'intérêts n'a pas encore tout à fait pris forme en Serbie. Dans ce contexte, des orientations plus précises à l'intention des députés sur ce qui pourrait constituer un conflit d'intérêts sont certainement nécessaires. L'expression « intérêt personnel direct ou indirect » dans le projet de Code de conduite semble trop vague. De l'avis de l'EEG, le concept de conflit d'intérêts doit prendre en compte la nature du travail parlementaire, en se concentrant sur les intérêts privés spécifiques des députés en relation avec les questions examinées au cours de la procédure parlementaire. En plus, il importe – dans le Code de conduite ou dans un document complémentaire – de mentionner les types et/ou des exemples concrets de conflits d'intérêts et de règlement de tels conflits, ce qui serait utile aux députés.

---

<sup>50</sup> Voir articles 105 à 117 du règlement de l'Assemblée nationale.

<sup>51</sup> Article 65 du règlement de l'Assemblée nationale.



42. Le projet de Code de conduite doit encore être adopté, communiqué aux députés et rendu public. Par ailleurs, il convient de s'assurer de sa mise en pratique. L'EEG est convaincue que cela n'est possible que si le Conseil d'éthique dont la création est envisagée remplit son rôle de prévention et consultatif de façon dynamique et si le code est complété par des activités de sensibilisation et – de préférence à intervalles réguliers – des activités de formation axée sur la pratique (y compris des exemples concrets) au profit de tous les députés. Ces mesures pourraient être utilement mises en œuvre en étroite coopération avec l'ALC, qui est également habilitée à traiter des questions ayant trait à la conduite des députés, notamment des questions de conflit d'intérêts et questions connexes (déclarations de patrimoine, incompatibilités, etc.). Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de i) procéder promptement à l'adoption d'un Code de conduite à l'usage des membres du Parlement et s'assurer que des orientations claires sont données pour la prévention et la résolution des conflits d'intérêts et ii) s'assurer que le public a aisément accès au futur code et que ce code est mis en pratique, y compris en sensibilisant les membres du Parlement sur les normes auxquelles ils doivent se conformer et en leur dispensant des conseils en toute confidentialité et une formation spécialisée.** D'autre part, le GRECO est convaincu que le Code de conduite doit également refléter des normes de transparence et de conduite précises sur les contacts des députés avec des tiers cherchant à influencer leur travail, conformément à ce qui est recommandé ci-dessous<sup>52</sup>.

#### Conflits d'intérêts

43. Le cadre juridique relatif à la prévention et résolution des conflits d'intérêts est défini par la LALC, qui s'applique à tous les « agents publics », c'est-à-dire aux députés entre autres. L'article 3 de la LALC définit un conflit d'intérêts comme « une situation dans laquelle un agent public a un intérêt privé qui affecte, peut affecter ou peut être perçu comme affectant les actes d'un agent public dans l'exercice de ses fonctions d'une manière qui compromet l'intérêt public. » Les articles 27 à 38 de la LALC définissent des règles générales sur les conflits d'intérêts et le devoir de déclarer de tels conflits ; l'interdiction d'occuper d'autres fonctions publiques ; des règles relatives à l'exercice de fonctions dans un parti politique ou une entité politique ou à l'exercice d'un autre emploi ou d'une autre activité ; l'interdiction de créer une société commerciale ou un service destiné au public tout en exerçant ses fonctions publiques ; des règles en matière d'adhésion à une association et d'exercice de fonctions au sein d'un organe d'association, en matière de transfert de droits de gestion, sur l'obligation de notifier à l'Agence de lutte contre la corruption (ci-après « ALC ») les procédures de passation de marché public et sur l'obligation de notifier toute influence illicite exercée sur un agent public ; et des restrictions en matière d'emploi ou de relations d'affaires après la cessation des fonctions publiques<sup>53</sup>.

44. Entre autres, la loi dispose que les agents publics (y compris les députés) doivent exercer leurs fonctions en se gardant de subordonner l'intérêt public à un intérêt particulier, de sorte à obtenir et à préserver la confiance du public dans le caractère consciencieux et responsable de l'exercice de leurs fonctions, à ne pas créer de relations de dépendance vis-à-vis de personnes susceptibles d'influencer leur impartialité dans l'exercice des fonctions et à ne pas se servir de leurs fonctions pour acquérir un profit ou un avantage pour eux-mêmes ou une personne à laquelle ils sont liés<sup>54</sup>. Une personne liée est définie comme suit : conjoint(e) ou conjoint(e) de fait, parent consanguin en ligne directe, parent consanguin en ligne collatérale jusqu'au deuxième degré, parent

---

<sup>52</sup> Voir ci-dessous la partie « Interdiction ou limitation de certaines activités » (paragraphe 66).

<sup>53</sup> Pour des précisions sur ces règles, voir ci-dessous la partie « Interdiction ou limitation de certaines activités ».

<sup>54</sup> Article 27 de la LALC.

adoptif ou enfant adopté, ainsi que toute autre entité juridique ou personne physique qui peut raisonnablement être présumée associée aux intérêts de l'agent public concerné<sup>55</sup>.

45. De plus, lors de leur entrée en fonctions et pendant celles-ci, les agents publics ont obligation de notifier à leur supérieur hiérarchique direct et à l'ALC, par écrit et dans un délai de huit jours, tout doute qu'ils pourraient avoir concernant un conflit d'intérêts susceptible d'impliquer leur propre personne ou une personne qui leur est liée<sup>56</sup> ; les autorités ont indiqué que dans le cas des députés, le terme « supérieur hiérarchique direct » renvoie à la Commission des questions administratives, budgétaires, mandataires et immunitaires de l'assemblée nationale. L'ALC peut convoquer l'agent public et lui demander de présenter les éléments nécessaires. S'il établit un conflit d'intérêts, il en informe l'agent public et l'organe au sein duquel l'agent exerce ses fonctions, et propose des mesures pour éliminer le conflit d'intérêts. Tout acte juridique dans l'accomplissement duquel a été impliqué un agent public déchu pour cause de conflit d'intérêts est réputé nul, sauf si l'agent public ayant pris part à son accomplissement a déclaré le conflit d'intérêts conformément à la LALC et qu'il n'était pas possible de désigner une autre personne pour prendre part à l'accomplissement dudit acte. Les autorités indiquent que ce cas ne s'est jamais produit à ce jour en ce qui concerne un député.

46. Les agents publics doivent également signaler sans tarder à l'ALC toute influence illicite exercée sur eux dans l'accomplissement de leurs fonctions<sup>57</sup>. L'ALC doit saisir l'organe responsable de l'engagement d'une procédure disciplinaire, correctionnelle ou pénale, qui doit à son tour informer l'ALC, dans un délai de 30 jours, des mesures prises. Les autorités indiquent que ce cas ne s'est jamais produit à ce jour en ce qui concerne un député.

47. Outre les dispositions de la LALC susmentionnées, le projet de Code de conduite à l'usage des députés prévoit un mécanisme de déclaration d'intérêt *ad hoc* à faire par les députés à l'Assemblée nationale, laquelle déclaration serait publiée sur le site Internet du Parlement, comme indiqué ci-dessus dans la partie « Principes éthiques et règles de conduite »<sup>58</sup>.

48. Compte tenu des informations ci-dessus et des entretiens qu'elle a eus sur place, il semble évident à l'EEG que les règles de la LALC sur les conflits d'intérêts – en particulier, l'obligation de déclarer les conflits *ad hoc* qui surviennent dans l'exercice de fonctions publiques – ne sont pas mises en œuvre de manière satisfaisante pour ce qui concerne les députés. Il semblerait que les députés ont tendance à considérer que leurs obligations aux termes de la LALC se résument principalement à faire une déclaration de patrimoine à l'ALC. De la même façon, l'ALC semble se concentrer sur le contrôle des déclarations relatives au patrimoine, aux incompatibilités et aux activités visées par des restrictions. Dans ce contexte, l'élaboration de règles complémentaires sur les conflits d'intérêts spécialement pour les députés, telle que le prévoit le projet de Code de conduite à l'usage des députés, est clairement à saluer. Cela étant dit, l'EEG renvoie aux remarques qu'elle a faites ci-dessus sur la nécessité d'orientations plus claires dans ce domaine. Elle pense, par ailleurs, que cette question importante ne devrait pas être traitée seulement par un Code de conduite et que des dispositions juridiques claires sont également requises. Les règles générales de la LALC applicables à tous les agents publics ne sont pas adaptés aux députés, et certains interlocuteurs de l'EEG ont indiqué que cela fait obstacle à leur mise en pratique en ce qui concerne les députés. Dans un souci de sécurité et de cohérence juridiques, la loi doit prendre en compte les règles prévues par le projet de Code de conduite, complétées conformément à la recommandation formulée ci-dessus. A cet égard, l'EEG attire l'attention sur la recommandation faite ci-dessus –

---

<sup>55</sup> Article 2 de la LALC.

<sup>56</sup> Article 32 de la LALC.

<sup>57</sup> Article 37 de la LALC.

<sup>58</sup> Voir paragraphe 44 ci-dessus.

pour toutes les catégories de personnes examinées – concernant les règles de la LALC sur les conflits d'intérêts et les questions connexes<sup>59</sup>.

### Interdiction ou limitation de certaines activités

#### *Cadeaux*

49. Les articles 39 à 42 de la LALC, qui s'appliquent aux députés, réglementent l'acceptation et le traitement des cadeaux – lesquels sont définis à l'article 2 de la LALC en tant que « somme d'argent, objet, droit et service presté sans contrepartie suffisante, ainsi que toute autre avantage accordé à l'agent public ou à une personne qui lui est liée en relation avec l'exercice de fonctions publiques ». Notamment, les agents publics ne sont pas autorisés à accepter de cadeaux en rapport avec l'exercice de fonctions publiques, sauf des cadeaux protocolaires ou d'autres cadeaux appropriés excepté une somme d'argent ou des valeurs mobilières. Les cadeaux protocolaires doivent être remis à la Direction du domaine de l'Etat (c'est-à-dire, l'organe responsable de la gestion des biens appartenant à l'Etat), sauf si la valeur du cadeau – ou la valeur cumulée des différents cadeaux concernés reçus au cours d'une année civile – ne dépasse pas 5 % du montant du salaire net mensuel moyen en Serbie c'est-à-dire 2 100 RSD (soit environ 18,5 EUR) en 2013. Si un agent public reçoit, au cours d'une année civile, plusieurs cadeaux dont la valeur cumulée est supérieure à une fois le salaire net mensuel moyen en Serbie, il n'est pas autorisé à conserver ces cadeaux dans ce cas non plus. L'ALC détermine les critères permettant d'établir ce qui constitue un cadeau et le devoir de déclarer et consigner un tel cadeau. Si nécessaire, l'ALC établit la valeur du cadeau<sup>60</sup>. Les personnes liées à un agent public ne sont pas autorisés à recevoir de cadeaux en rapport avec l'exercice de fonctions publiques de l'agent, sauf des cadeaux protocolaires. Si une personne qui lui est liée accepte quelque chose autre qu'un cadeau protocolaire, la responsabilité de l'agent public n'est pas engagée s'il est en mesure de prouver qu'il ne pouvait pas influencer sur le comportement de la personne liée ou si le cadeau reçu est sans lien avec l'exercice de ses fonctions publiques.

50. Les agents publics qui se voient offrir un cadeau qu'ils ne sont pas autorisés à accepter doivent décliner l'offre, informer l'auteur de l'offre que le cadeau, s'il est accepté, deviendra la propriété de l'Etat et faire un rapport écrit à son supérieur hiérarchique direct et à l'ALC dans les meilleurs délais. S'ils ne peuvent pas refuser un cadeau, ils doivent le remettre à l'organe responsable de la gestion du domaine de l'Etat.

51. Les agents publics sont tenus de déclarer tout cadeau reçu en rapport avec l'exercice de fonctions publiques à l'Etat ou autrement à l'organe, organisme ou service public au sein duquel ils exercent des fonctions – dans le cas des députés, le Service du protocole parlementaire –, qui doit tenir un registre de ces cadeaux séparément pour chaque année et transmettre une copie du registre de l'année précédente à l'ALC, au plus tard le 1<sup>er</sup> mars de l'année en cours. L'ALC doit notifier à l'organe toute violation de la loi constatée et publier un catalogue des cadeaux pour l'année précédente ainsi que les notifications de violations constatées au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année en cours.

52. Le projet de Code de conduite à l'usage des députés réglemente aussi la question de la réception de cadeaux. Il stipule que les députés ne sont autorisés ni à solliciter ni à recevoir ni à permettre à une autre personne agissant en leur nom ou pour leur compte de recevoir, un cadeau en rapport avec l'exercice de leur mandat parlementaire – excepté des cadeaux de courtoisie présentés à des occasions particulières ou requis par le protocole, dont la valeur ne dépasse pas le seuil fixé par la loi. Aux termes du projet de code, les députés sont tenus d'informer le Président de l'Assemblée nationale de tout cadeau reçu en relation avec l'exercice de leurs fonctions publiques et de remettre au

---

<sup>59</sup> Voir ci-dessous la partie « Questions transversales » (paragraphe 215).

<sup>60</sup> Les dons sont réglementés par la loi sur les dons et l'aide humanitaire.

Président tout cadeau d'une valeur supérieure au seuil fixé par la loi. Les cadeaux reçus par les députés en rapport avec l'exercice de leur mandat parlementaire doivent être consignés dans un registre publié sur le site Internet du Parlement.

53. Les autorités indiquent que, dans la pratique, c'est généralement le Président de l'Assemblée nationale qui reçoit les cadeaux de courtoisie et protocolaires en rapport avec sa fonction. Ces deux dernières années, une cinquantaine de cadeaux de ce type ont été reçus et aucune violation de la loi n'a été constatée.

54. L'EEG observe que le traitement de cadeaux est régi par des règles assez détaillées de la LALC, qui sont également reflétées dans le projet de Code de conduite à l'usage des députés. D'après les informations que l'EEG a recueillies, leur mise en œuvre ne semble pas poser de problème particulier dans la pratique. Cela étant dit, l'EEG est préoccupée par le fait que les règles ne s'appliquent qu'aux cadeaux reçus « en rapport avec l'exercice de fonctions publiques ». A ce propos, elle attire l'attention sur les observations faites ci-dessous concernant toutes les catégories de personnes examinées<sup>61</sup>.

#### *Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation de service*

55. L'article 102(3) de la Constitution stipule qu'un député ne peut être membre d'une assemblée de province autonome ou agent d'un organe du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire, de même qu'il ne peut s'impliquer dans d'autres fonctions, affaires et devoirs qui créeraient un conflit d'intérêts en vertu de la loi. L'article 39 de la LAN dispose que le mandat parlementaire ne peut être cumulé avec d'autres fonctions publiques ou obligations professionnelles incompatibles avec le mandat de député en vertu de la Constitution et la loi. L'article 11 de la loi sur l'élection des députés stipule qu'un député ne peut pas cumuler son mandat parlementaire avec des fonctions judiciaires ou d'autres fonctions dont le titulaire est élu par l'Assemblée nationale ou encore un emploi ou d'autres fonctions au sein d'une autorité publique dont les activités relèvent du périmètre de compétence du député, sauf dans les cas prévus par la Constitution<sup>62</sup>.

56. Des règles sur les incompatibilités et les activités accessoires figurent également dans les articles 28 à 34 de la LALC, qui s'appliquent à tous les agents, y compris les députés. En particulier :

- les agents publics ne peuvent occuper qu'un seul poste public à moins qu'ils ne soient tenus par la loi ou la réglementation de s'acquitter de plusieurs fonctions publiques ou que l'ALC ait approuvé l'exercice d'autres fonctions publiques, sur avis positif de l'organe compétent. Toutefois, les agents publics élus à un poste public directement par les citoyens peuvent, sans l'accord préalable de l'ALC, exercer d'autres fonctions publiques auxquelles ils sont élus directement par les citoyens, sauf dans les cas d'incompatibilité prévus par la Constitution ;

- les agents publics ne peuvent pas occuper un autre emploi ou avoir d'autres engagements si leur mandat public impose un horaire de travail à temps plein ou emploi à temps plein ; les autorités indiquent que cette règle s'applique aux députés. A titre d'exception, les agents publics sont autorisés à exercer des activités de recherche, éducatives, culturelles, humanitaires et sportives sans l'accord préalable de l'ALC dès lors que ces activités ne compromettent pas un exercice impartial et la dignité des fonctions publiques, lesquels sont appréciés par l'ALC. Les agents publics ont obligation de déclarer les revenus tirés de ces activités à l'ALC. Sur demande, l'ALC peut donner son

<sup>61</sup> Voir ci-dessous la partie « Questions transversales » (paragraphe 216).

<sup>62</sup> Le jour de la confirmation du mandat du député par l'Assemblée nationale, de telles fonctions prennent fin et un tel emploi au sein d'une autorité publique est suspendu.

consentement à l'exercice d'autres engagements ou activités, sur avis positif de l'organe compétent ;

- les agents publics engagés dans d'autres activités au moment de la prise de leurs fonctions publiques ont obligation de le signaler dans un délai de 15 jours à l'ALC, et cette dernière détermine alors si l'exercice des activités en question compromet un exercice impartial des fonctions publiques, autrement dit s'il crée un conflit d'intérêts ;

- les agents publics dont les fonctions publiques imposent un engagement à temps plein ou un engagement permanent ne sont pas autorisés à créer une société commerciale ou un service destiné au public, ni à s'engager dans l'exercice d'une activité privée au sens de la loi sur l'entreprise, ni à exercer des fonctions de direction, surveillance ou représentation de capitaux privés au sein d'une société commerciale, institution privée ou autre entité juridique de droit privé ; les autorités indiquent que cette règle s'applique aux députés. A titre d'exception, les agents publics peuvent occuper des fonctions dans des organes d'associations professionnelles, de même qu'ils peuvent être membre d'organes d'autres associations si l'ALC ne détermine pas de conflit d'intérêts dans une telle situation, mais ils ne sont pas autorisés à recevoir de remboursements ou cadeaux au titre de leur appartenance à de telles associations, excepté les frais de voyage et autres encourus.

57. La Commission chargée des questions administratives, budgétaires, de mandat et d'immunité de l'Assemblée nationale est compétente pour donner un avis sur l'exercice d'autres fonctions publiques, emplois ou activités et sur l'appartenance à des associations ou organes d'associations, à la demande de députés et d'autres agents publics élus par l'Assemblée<sup>63</sup>. Pendant la période allant d'août 2010 à août 2014, la Commission a émis 55 avis positifs autorisant l'exercice d'autres fonctions publiques, huit avis positifs autorisant l'exercice d'un autre emploi et un avis positif autorisant l'adhésion à une association. Ainsi, aucune demande n'a été refusée. Voici quelques exemples d'autres fonctions publiques exercées : membre du conseil d'administration de l'Institut de la santé publique, membre du conseil d'administration de l'Institut des maladies cardiovasculaires ou président d'assemblée municipale. S'agissant des autres emplois ou activités, certains députés exercent également les activités ci-après : médecin, membre du conseil d'administration de club sportif, exploitant agricole, président d'assemblée d'actionnaires ou conseiller du directeur d'une école d'études commerciales professionnelles<sup>64</sup>. Les autorités indiquent aussi qu'au cours de la période allant de janvier 2013 à octobre 2014, l'ALC a pris des décisions relatives à des activités secondaires de députés comme suit : 46 décisions autorisant l'exercice d'une deuxième charge publique ; cinq décisions autorisant l'exercice d'un autre emploi ou d'une autre activité ; six notifications de non-objection à l'exercice d'une autre activité y compris à titre commercial ou à l'appartenance à des organes d'associations ; trois décisions d'opposition à une demande d'autorisation d'exercice d'une deuxième charge publique ; et une décision d'opposition à une demande d'autorisation d'exercice d'un autre emploi.

58. L'EEG observe que les règles de la LALC sur les activités secondaires des agents publics, y compris les députés, sont assez détaillées et, en théorie, assez restrictives. Cela étant dit, l'attention de l'EEG a été attirée sur certaines lacunes du régime actuel. Par exemple, il semblerait que la règle générale selon laquelle un agent public ne peut exercer qu'une seule charge publique n'est dans la pratique appliquée que rarement. A cet égard, l'EEG renvoie à la recommandation faite ci-dessous – pour toutes les catégories de personnes examinées – concernant les règles de la LALC sur les conflits d'intérêts et les questions connexes<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Article 65 du règlement de l'Assemblée nationale.

<sup>64</sup> Par ailleurs, sous la législature actuelle de l'Assemblée nationale, à la demande d'un député, la Commission a décidé qu'un avis positif n'est pas requis pour l'activité d'avocat.

<sup>65</sup> Voir ci-dessous la partie « Questions transversales » (paragraphe 215).

59. Aucune restriction applicable après la cessation des fonctions ne s'applique aux députés. La règle générale aux termes de laquelle pendant une période de deux ans suivant la fin de leurs fonctions publiques, les agents publics ne sont pas autorisés à accepter un emploi ou établir des relations d'affaires avec une entité juridique, un entrepreneur ou un organisme international impliqué dans une activité en rapport avec les fonctions que l'agent public concerné occupait, sauf accord préalable de l'ALC<sup>66</sup>, ne s'applique pas aux agents publics élus directement par les citoyens. S'il faut tenir compte du fait qu'un mandat parlementaire n'offre pas, en général, un emploi qui couvrira toute une carrière, l'EEG n'en reste pas moins préoccupée par le fait qu'un parlementaire pourrait influencer des décisions à l'Assemblée nationale en ayant à l'esprit des avantages qu'il pourrait en tirer une fois qu'il aura quitté l'institution pour entrer ou revenir dans le secteur privé le cas échéant. Les autorités sont invitées à réfléchir à la nécessité d'étendre aux députés la règle générale susmentionnée – qui s'applique à tous les autres agents publics – ou d'introduire d'autres règles ou lignes directrices adaptées à ces situations, comme c'est le cas dans certains Etats européens.

#### *Intérêts financiers, contrats avec des autorités publiques*

60. Aux termes de l'article 35 de la LALC, un agent public doit, dans un délai de 30 jours à compter de son élection, de sa nomination ou de sa désignation en tant que candidat, transférer ses droits de gestion dans toute société commerciale à une entité juridique ou à une personne physique qui n'est pas une personne liée, qui exercera les droits de gestion pour le compte de l'agent public jusqu'à la fin des fonctions publiques de ce dernier – à moins que la participation détenue par l'agent public dans la société ne soit inférieure à 3 % – et communiquera les informations pertinentes à l'ALC.

61. La législation n'interdit pas explicitement aux parlementaires d'entrer dans une relation contractuelle avec une autorité publique. La législation générale sur les achats publics est pleinement applicable dans ce contexte. En outre, l'article 36 de la LALC impose à toute entité juridique dans laquelle un agent public détient une participation ou un intérêt supérieur à 20 %, qui – à l'occasion d'une opération de privatisation, de la passation d'un marché public ou d'une autre procédure – signe un contrat avec un organe public ou avec une entité juridique dont plus de 20 % du capital est détenu par l'Etat, de notifier cet état de fait à l'ALC ; un défaut de notification donne lieu à une imposition d'amendes sur l'entité juridique et son responsable.

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

62. Les députés sont légalement tenus de gérer de manière responsable et rationnelle les ressources budgétaires de l'Etat serbe allouées au fonctionnement de l'Assemblée nationale<sup>67</sup>. Il leur est interdit d'utiliser des ressources publiques ou de se servir des réunions publiques auxquelles ils prennent part en qualité de député, aux fins de la promotion d'un parti ou d'une autre entité politique<sup>68</sup>.

63. En outre, le projet de Code de conduite à l'usage des députés leur impose de respecter la discipline budgétaire et financière, garante d'une bonne gestion des ressources publiques ; de gérer et utiliser de façon consciencieuse, efficace et économe les ressources matérielles et financières qui leur sont confiées pendant leur mandat ; et de prévenir une utilisation illicite de ces ressources. Aux termes du projet de Code de conduite, les députés ne sont pas autorisés à utiliser des ressources publiques à des fins privées et à permettre à d'autres personnes de le faire, et ils ont obligation de réparer financièrement tout préjudice matériel qu'ils causent délibérément ou par négligence caractérisée à l'Assemblée nationale ; de même, ils ne sont pas autorisés à utiliser des

---

<sup>66</sup> Article 38 de la LALC.

<sup>67</sup> Article 45 de la LAN.

<sup>68</sup> Article 29 de la LALC.

ressources publiques et des locaux officiels à des fins privées ou à utiliser des ressources publiques ou des ressources de l'Assemblée nationale à des fins de campagne électorale.

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers*

64. L'article 45 de la LAN impose aux députés de protéger les données qui représentent des secrets d'Etat, militaires ou officiels, même après la fin de leurs fonctions publiques à l'Assemblée nationale. D'autres règles de confidentialité figurent dans la loi sur la confidentialité des données<sup>69</sup>, les décrets gouvernementaux d'application de ladite loi, ainsi que des actes internes de l'Assemblée nationale<sup>70</sup>.

65. Bien que l'article 37 de la LALC contient une exigence générale des agents publics d'aviser l'ALC de toute influence abusive exercée sur eux,<sup>71</sup> il n'existe pas de restrictions ou de règles de transparence spécifiques concernant les contacts entre des parlementaires et des tiers qui pourraient tenter d'influer sur leur décision. Les autorités soulignent à ce propos que les députés sont libres d'avoir des contacts avec qui bon leur semble dans le cadre de leur travail politique, y compris des lobbyistes, groupes d'intérêt, ONG, syndicats, associations d'employeurs ou autres organisations. En même temps, le Gouvernement prévoit de réglementer les activités de lobbying, conformément à la SNLC, et un groupe de travail placé sous l'égide du ministère du Commerce extérieur et intérieur et des Télécommunications (désormais « ministère du Commerce, du Tourisme et des Télécommunications ») a été établi à cette fin en mars 2013<sup>72</sup>. Une version de travail d'un projet de loi sur les activités de lobbying/loi sur la protection de l'intérêt public contre le trafic d'influence illicite a été préparée sur la base d'un projet de texte émanant de l'association des lobbyistes, qui prévoit, entre autres, un registre de lobbyistes obligatoire et public et un éventail de mécanismes destinés à améliorer la transparence et à assurer que le lobbying satisfait à des normes professionnelles et éthiques élevées.

66. Si cette initiative est à saluer, l'EEG pense que le champ d'application du projet de loi est assez restreint, en ce sens que ce texte ne s'applique qu'au lobbying professionnel et exclut explicitement « l'implication directe des citoyens, des entités juridiques concernées, des parties prenantes, du grand public et des communautés professionnelles dans le processus réglementaire et la prise de décisions par les pouvoirs publics »<sup>73</sup>. Lors des entretiens qu'elle a eus, l'EEG a appris qu'en Serbie, il est courant que des pressions soient exercées de manière informelle sur les députés par des tiers autres que des lobbyistes professionnels. L'EEG est convaincue que dans ce contexte, il est particulièrement important d'adopter un large éventail de mesures visant à améliorer la transparence et à limiter le risque d'influence induite par des tiers intéressés. A ce propos, il convient de noter que les députés ne sont pas soumis à l'obligation de divulguer des informations sur les réunions et les consultations tenues avec des tiers hors des sessions de commission. Différents interlocuteurs consultés par l'EEG sur le sujet ont indiqué que le manque de transparence dans ce domaine constitue une lacune majeure du système. De l'avis de l'EEG, il serait clairement souhaitable de profiter du processus de réforme en cours pour réglementer de manière appropriée les relations des députés avec les tiers. Ceci pourrait être réalisé, par exemple, en imposant aux députés de divulguer les

---

<sup>69</sup> Journal officiel de la RS n° 104/09.

<sup>70</sup> Décision de la commission compétente de l'Assemblée nationale, du 7 juillet 2014, sur le traitement des données confidentielles ; instruction du Secrétaire général de l'Assemblée nationale sur les opérations des services de l'Assemblée nationale impliquant des données confidentielles et instruction du 21 juillet 2014 sur la destruction de données confidentielles à l'Assemblée nationale.

<sup>71</sup> Voir paragraphe 46 ci-dessus.

<sup>72</sup> Le groupe de travail comprend des représentants du ministère du Commerce, du tourisme et des télécommunications, du Secrétariat général du Gouvernement, de la Faculté de droit de Belgrade, de l'Association serbe des lobbyistes, du ministère de la Justice et de l'ALC. – La Stratégie nationale de lutte contre la corruption de 2005 prévoyait déjà l'adoption d'une loi sur le lobbying.

<sup>73</sup> L'article 4 du projet de « loi sur le lobbying / loi sur la protection de l'intérêt public contre le trafic d'influence illicite ».

contacts qu'ils entretiennent avec des tiers en rapport avec les projets de loi, de manière à fournir une trace écrite des observations formulées par les parties prenantes et prises en compte dans le processus de rédaction des projets de loi, ainsi qu'en introduisant des règles de conduite pour les tiers concernés – et aussi pour les députés, en vue de donner des orientations sur le traitement des tiers cherchant à influencer le travail des députés et de promouvoir activement la transparence dans ce domaine. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande d'introduire, à l'intention des membres du Parlement, des règles sur les relations avec les lobbyistes et les autres tiers qui cherchent à influencer le processus parlementaire et de rendre ces relations plus transparentes.**

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

67. En vertu des articles 43 à 49 de la LALC, les agents publics (y compris les députés) doivent communiquer à l'ALC une déclaration de leur patrimoine et de leurs revenus ainsi que du patrimoine et des revenus de leur conjoint(e) ou conjoint(e) de fait et des mineurs vivant dans le même foyer, dans un délai de 30 jours à compter de leur élection, nomination ou désignation en tant que candidat. En outre, ils doivent déclarer au plus tard le 31 janvier de l'année en cours toute variation importante intervenue depuis la déclaration précédente, c'est-à-dire toute variation supérieure au revenu net annuel moyen en Serbie. Les agents publics sont aussi tenus de faire une déclaration dans un délai de 30 jours à compter de la date de cessation de leurs fonctions publiques, ainsi qu'une déclaration annuelle en cas de variation importante au cours des deux années suivant la cessation des fonctions publiques.

68. Le directeur de l'ALC a précisé le contenu, le formulaire et la procédure de la déclaration de situation<sup>74</sup>. La déclaration doit contenir les renseignements suivants :

- 1) droits de propriété relatifs à des biens immobiliers en Serbie et à l'étranger ;
- 2) droits de propriété relatifs à des biens meubles soumis à enregistrement auprès d'une autorité compétente en Serbie et à l'étranger ;
- 3) droits de propriété relatifs à des biens meubles de grande valeur (objets de valeur, collections de valeur, collections d'art, etc.) ;
- 4) dépôts auprès de banques et autres institutions financières, en Serbie et à l'étranger ;
- 5) actions et intérêts dans des entités juridiques et autres valeurs mobilières ;
- 6) droits d'auteur, brevets et droits de propriété intellectuelle analogues ;
- 7) dettes (principal, intérêts et échéancier) et créances ;
- 8) source et montant des revenus tirés de l'exercice de fonctions publiques ;
- 9) droit de disposer d'un logement de fonction ;
- 10) source et montant des revenus autres revenus nets ;
- 11) autres fonctions publiques, emplois ou activités exercées en conformité avec la législation et la réglementation applicables ;
- 12) appartenance à des organes d'association civique ;
- 13) tous autres renseignements et éléments probants que l'agent public juge pertinents pour la mise en œuvre de la LALC.

69. L'ALC tient un registre de patrimoine qui compile toutes les données fournies dans les déclarations de situation et contrôle le patrimoine des agents publics. Les informations sur le salaire et les autres revenus versés aux agents publics à partir du budget de l'Etat et d'autres ressources financières publiques, ainsi que sur les fonctions publiques qu'ils exercent, sont publiques. Il en va de même pour certaines données sur le patrimoine, telles que les droits de propriété relatifs à des biens immobiliers en Serbie ou à l'étranger (en excluant l'adresse des biens concernés), les droits de propriété relatifs à des véhicules (en excluant le numéro d'immatriculation), les dépôts d'épargne (en

---

<sup>74</sup> Voir les règles relatives au registre des agents publics et au registre du patrimoine, ainsi que les formulaires y relatifs.



excluant le nom de la banque et le numéro de compte) et le droit à un logement de fonctions. Par ailleurs, les données sur le patrimoine des agents publics qui sont publiques en vertu d'autres règlements, ainsi que les autres données pouvant être divulguées avec le consentement de l'agent public concerné ou de son/sa conjoint(e) ou conjoint(e) de fait, sont réputées être des données publiques. Les informations susmentionnées sont publiées sur le site Internet officiel de l'ALC<sup>75</sup>, après réception des déclarations de situation. Les données contenues dans les déclarations de situation qui ne sont pas réputées publiques ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins, excepté aux fins d'une procédure visant à déterminer si la loi a été enfreinte.

70. L'EEG note que les règles définies par la LALC en matière de déclaration de patrimoine par les agents publics, y compris les députés, sont assez détaillées et complètes. Cela étant dit, le régime actuel comporte manifestement quelques insuffisances, par exemple en ce qui concerne l'éventail des « personnes liées » que doit couvrir la déclaration. La pratique montrant que la solution juridique en vigueur laisse une grande marge susceptible d'être exploitée à des fins de d'irrégularités et de dissimulation de la valeur réelle du patrimoine et du montant réel des revenus d'un agent public, il est prévu d'étendre le périmètre de la déclaration aux parents des agents publics, aux parents adoptifs, etc. Cette question est couverte par la recommandation faite ci-dessous – pour toutes les catégories de personnes examinées – concernant les règles de la LALC sur les conflits d'intérêts et les questions connexes<sup>76</sup>.

#### Contrôle et application de la loi

71. Conformément au règlement de l'Assemblée nationale, le Président assure l'ordre pendant les sessions de l'Assemblée<sup>77</sup>. En cas d'atteinte à l'ordre, le Président peut imposer les mesures suivantes : rappel à l'ordre, privation de parole ou expulsion de la séance. Le registre des mesures imposées est tenu par le Secrétaire général. En fonction de la mesure choisie, la Commission chargée des questions administratives, budgétaires, de mandat et d'immunité impose en plus au député concerné une amende comprise entre 10 % et 50 % du salaire du député. Des règles similaires s'appliquent aux réunions des commissions, dans le cadre desquels les présidents de commission sont habilités à assurer l'ordre. Il ressort des informations recueillies par l'EEG que la mise en œuvre et le respect effectif du règlement ne sont pas toujours satisfaisants. Il semblerait que, par exemple, le respect d'autrui n'est pas tout à fait assuré et que les discussions ne sont souvent pas directement liées au sujet de la session. Il a été indiqué que, dans de tels cas, des mesures ont rarement été imposées à des députés. Il a été proposé qu'en cas de possibilité de violation du règlement, un organe d'experts indépendant examine l'affaire avant qu'une décision sur d'éventuelles mesures ne soit prise. Les autorités voudront peut-être tenir compte de cette suggestion, afin de faire avancer l'application des règles générales relatives à la conduite des députés et, enfin de compte, la réputation de l'Assemblée nationale.

72. Le projet de Code de conduite à l'usage des députés prévoit également des mécanismes de répression non pénale. D'après le projet de code, en cas de manquement aux dispositions, le Conseil d'éthique peut imposer un blâme non public, un blâme public, la présentation d'excuses publiques et, en dernier ressort, une amende égale à trois fois le salaire de base d'un député employé à titre permanent. Les députés concernés peuvent faire appel auprès du Haut Conseil d'éthique dans un délai de huit jours. Aux termes du projet de code, le Conseil d'éthique se compose de deux membres de la Commission chargée des questions administratives, budgétaires, de mandat et d'immunité, deux membres de la Commission des questions constitutionnelles et un membre de la Commission des droits de l'homme et des droits des minorités. Il peut

<sup>75</sup> [http://www.acas.rs/sr\\_cir/registri.html](http://www.acas.rs/sr_cir/registri.html)

<sup>76</sup> Voir ci-dessous la partie « Questions transversales » (paragraphe 215).

<sup>77</sup> Articles 105 à 117 du règlement intérieur. Voir ci-dessus la partie « Principes éthiques et règles de conduite » (paragraphe 37).

ouvrir la procédure suite à une plainte d'un député ou d'office. Le Haut Conseil d'éthique se compose du Président de l'Assemblée nationale et de ses Vice-Présidents.

73. Les articles 50 à 57 et 72 à 76 de la LALC prévoient des mécanismes d'application des dispositions de cette loi – y compris des règles sur les conflits d'intérêts et les questions connexes, détaillées ci-dessus – et des sanctions en cas de violation de ces dispositions. L'ALC est l'autorité principale responsable de la surveillance et du respect effectif de ces règles.

74. Plus précisément, elle engage d'office et conduit la procédure visant à établir s'il y a eu violation de la LALC et est aussi habilitée à ordonner des mesures. La procédure en question peut aussi être engagée à la demande d'un agent public ou de son supérieur hiérarchique direct, de même qu'elle peut être engagée sur la base d'un rapport d'une entité juridique ou d'une personne physique. L'ALC peut convoquer l'agent public, une personne liée ou la personne qui a fait le rapport sur la base duquel la procédure a été engagée, en vue de collecter des renseignements, de même qu'elle peut ordonner à chacune de ces parties de lui communiquer tous éléments nécessaires. L'agent public doit avoir la possibilité de faire une déclaration dans le cadre de la procédure devant l'ALC.

75. Le directeur de l'ALC est habilité à arrêter une décision établissant s'il y a eu violation de la LALC et à imposer la mesure correspondante. Un avertissement et l'annonce au public de la décision concernant la violation de la LALC peuvent être prononcés pour les agents publics directement élus, les agents publics dont les fonctions publiques ont pris fin ou les personnes liées. Si ces agents publics ne tiennent pas compte de l'avertissement au cours de la période stipulée dans la décision, la mesure de l'annonce publique de la décision relative à la violation de la LALC est appliquée. Un recours contre la décision du directeur peut être introduit auprès du Conseil de l'ALC dans un délai de 15 jours. La décision du Conseil est définitive mais peut faire l'objet d'un recours administratif.

76. L'ALC annonce publiquement les mesures prononcées pour violation de la LALC, sauf la mesure d'avertissement. La motivation de la décision d'annoncer publiquement une décision relative à une violation de la LALC est publiée au Journal officiel de la République de Serbie (ci-après, le Journal officiel) et dans d'autres médias. Les frais de publication de cette décision sont à la charge de l'agent public concerné.

77. S'il a été établi qu'un agent public exerçait une autre charge publique, un emploi ou une activité en violation des dispositions de la LALC, il doit alors reverser au budget de l'Etat tout gain matériel qu'il en a tiré.

78. Une fois que l'ALC établit un manquement à la loi, elle le notifie à l'organe compétent – dans le cas des députés, à l'Assemblée nationale, au tribunal correctionnel compétent ou au bureau du ministère public compétent – afin que soit engagée une procédure disciplinaire, délictuelle ou pénale et l'organe compétent doit notifier à l'ALC les mesures prises dans un délai de 90 jours. Les décisions de l'ALC sont sans préjudice de la responsabilité pénale et matérielle de l'agent public concerné.

79. La LALC définit les délits tels que l'acceptation d'une autre charge publique ou l'exercice d'un emploi ou d'une activité en violation de la loi, la non-déclaration de conflits d'intérêts, la création d'une société commerciale ou d'un service destiné au public en violation de la loi, la violation des règles en matière de transfert des droits de gestion pendant la durée des fonctions publiques, la violation des règles relatives à l'acceptation et au traitement des cadeaux ou la non-déclaration du patrimoine selon la manière et dans les délais prévus par la loi (déclaration de situation)<sup>78</sup>. Ces infractions sont passibles

---

<sup>78</sup> Article 74 de la LALC.

d'une amende comprise entre 50 000 et 150 000 RSD (soit entre environ 435 et 1 315 EUR).

80. Les députés sont également passibles de poursuites pénales et de sanctions s'ils commettent des infractions telles qu'un acte de corruption, de fraude ou de violation de la confidentialité professionnelle. D'autre part, les agents publics, y compris les députés, qui omettent de déclarer leur patrimoine à l'ALC ou déclarent des informations fausses sur leur patrimoine, dans l'intention d'en dissimuler des éléments, sont pénalement responsables et encourent une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans<sup>79</sup>. En plus, ils sont révoqués conformément à la loi et soumis à l'interdiction d'exercer des fonctions publiques pendant une période de dix ans à compter du jour où la décision de justice devient définitive. Toutefois, il convient de souligner que les députés jouissent d'une immunité en vertu de la Constitution et de la loi et que, s'ils invoquent leur immunité, ils ne peuvent pas faire l'objet d'une procédure pénale ou autre à l'issue de laquelle une peine d'emprisonnement peut être prononcée, sans l'accord préalable de l'Assemblée nationale<sup>80</sup>. En outre, au moyen d'un vote de la majorité de l'ensemble des députés, l'Assemblée peut rétablir l'immunité d'un député qui y a renoncé. Le GRECO a conclu dans son Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur la Serbie que le périmètre de l'immunité accordée aux députés est généralement acceptable et ne constitue pas un obstacle non acceptable à la poursuite des actes de corruption. Les autorités déclarent que si un procureur demande la levée de l'immunité d'une infraction pénale passible d'une peine de prison, l'immunité sera toujours levée. Elles indiquent, en outre, que depuis 2008, dans les sept cas où un procureur a demandé à l'Assemblée nationale de lever l'immunité d'un député, les demandes ont été accordées.

81. S'agissant plus particulièrement du contrôle de la déclaration de patrimoine que les agents publics (y compris les députés) sont tenus de faire, la réglementation susmentionnée sur la surveillance et l'application des règles de la LALC est complétée par les dispositions spécifiques ci-après. L'ALC est chargée de vérifier que la déclaration de situation a bien été effectuée, et que les informations qui y figurent sont exactes et complètes<sup>81</sup>. En cas de défaut de déclaration à l'ALC, cette dernière notifie le manquement à l'organe au sein duquel l'agent public concerné exerce ses fonctions<sup>82</sup> – dans le cas des députés, la Commission chargée des questions administratives, budgétaires, de mandat et d'immunité, après quoi la procédure contre l'agent public est engagée. Les autorités indiquent qu'à ce jour, 92 procédures ont été engagées contre des députés pour violation des règles de dépôt de déclaration de situation. Dans la grande majorité de ces affaires (76), les députés ont omis de faire la déclaration initiale après leur élection à l'Assemblée nationale.

82. L'ALC vérifie l'exactitude des données contenues dans les déclarations de situation conformément au programme de vérification annuel établi pour un certain nombre d'agents publics de différentes catégories. Les autorités indiquent qu'en 2011 (2012 et 2013), les déclarations de situation de 349 (220 et 282) agents publics ont été évaluées par six agents de l'ALC (en 2013, par cinq agents) ; le plan relatif à l'année 2014 prévoyait l'évaluation de 230 agents publics par cinq agents. Les déclarations de situation de 250 députés de l'Assemblée nationale entrée en fonctions en 2008 ont été évaluées en 2011, et les déclarations de 162 députés de l'Assemblée nationale entrée en fonctions en 2012, l'ont été en 2013 (les députés ayant déjà fait l'objet d'une évaluation en 2011 n'ont pas été soumis à une nouvelle évaluation). En plus de la vérification basée sur le plan annuel, l'ALC peut effectuer un contrôle extraordinaire des rapports lors de la réception d'informations fiables. Dans la pratique, cela signifie que jusqu'à 300 rapports

---

<sup>79</sup> Article 72 de la LALC.

<sup>80</sup> Article 103 de la Constitution et article 38 de la LAN. Cependant, un député pris en flagrant délit de commission d'une infraction pénale punissable d'une peine de prison supérieure à cinq ans peut être détenu sans l'accord préalable de l'Assemblée nationale.

<sup>81</sup> Articles 48 et 49 de la LALC.

<sup>82</sup> Article 43 (3) de la LALC.

sont soumis à un contrôle chaque année. A l'heure actuelle, le contrôle des déclarations de situation est effectué par sept agents de l'ALC.

83. L'ALC peut solliciter auprès des autorités compétentes des données détenues par des institutions financières, des sociétés et d'autres personnes. Elle peut aussi demander à l'agent public concerné de lui communiquer des informations sur le patrimoine et les revenus d'autres personnes liées dans un délai de 30 jours, en cas de soupçon raisonnable de dissimulation de la valeur réelle du patrimoine de l'agent public. En cas de discordance entre les données présentées dans un rapport de situation et le patrimoine et les revenus réels, ou encore entre l'accroissement de la valeur du patrimoine d'un agent public et ses revenus licites et déclarés, l'ALC notifie ce constat à l'organe au sein duquel l'agent public exerce ses fonctions et/ou à tout autre organe compétent – dans le cas des députés, le Président de l'Assemblée nationale, qui doivent à leur tour notifier à l'ALC les mesures prises dans un délai de trois mois. Dans un tel cas où l'ALC détecte des irrégularités possibles dans une déclaration de situation, elle doit convoquer l'agent public ou la personne liée concerné pour obtenir des informations sur la valeur réelle du patrimoine de l'agent public.

84. Les autorités ont communiqué les statistiques suivantes :

- L'ALC a à ce jour pris les mesures suivantes à l'encontre de députés : avertissement (dans 94 affaires), annonce publique d'une décision pour violation de la LALC (4 affaires), demande d'ouverture d'une procédure correctionnelle (69 affaires), demande d'ouverture d'une procédure pénale (trois affaires). La majeure partie de ces affaires – dont 66 demandes d'ouverture d'une procédure correctionnelle et les trois demandes d'ouverture d'une procédure pénale – concernaient l'obligation faite aux députés de présenter une déclaration de patrimoine. Au cours de la période allant de janvier 2013 à octobre 2014, l'ALC a imposé des mesures à 22 députés qui avaient enfreint les règles sur la déclaration de patrimoine.

- Suite aux demandes d'ouverture d'une procédure correctionnelle faites par l'ALC, 38 jugements ont été rendus à ce jour dans des affaires relatives à la déclaration de patrimoine de députés. Dans 20 de ces affaires, une amende comprise entre 50 000 RSD (environ 435 EUR) et 13 fois 50 000 RSD a été imposée aux députés mis en cause<sup>83</sup>. En outre, quatre jugements ont été rendus à ce jour dans des affaires relatives à des conflits d'intérêts de députés (par exemple, exercice d'une activité secondaire). Dans deux de ces affaires, une amende de 50 000 RSD a été imposée aux députés mis en cause<sup>84</sup>.

- On ne dispose pas d'informations complètes sur le nombre et les types d'affaires pénales et sur les sanctions prononcées dans le cadre de ces affaires en ce qui concerne les députés, dans la mesure où le système de gestion des données des tribunaux ne prévoit pas une recherche par fonction. Selon les informations reçues par l'ALC, deux peines de prison ont été imposées à des députés et dans deux cas, les charges criminelles ont été rejetées.

85. La majeure partie des personnes interrogées par l'EEG ont exprimé une opinion positive sur le rôle et le travail de l'ALC dans ce domaine. L'ALC a été généralement décrite comme un organe de surveillance indépendant et un mécanisme de contrôle approprié et bien établi. Les députés eux-mêmes ont souligné, en particulier, le contrôle strict de leur déclaration de patrimoine par l'ALC. Cela étant dit, certains interlocuteurs ont estimé que le résultat de ces vérifications n'est pas satisfaisant, sachant que seul un nombre limité de manquements graves aux règles ont été détectés à ce jour. Dans ce contexte, les représentants de l'ALC ont souligné la nécessité de renforcer les ressources humaines et technologiques de l'Agence, afin de permettre le contrôle d'un plus grand

<sup>83</sup> Dans les 18 affaires restantes, huit admonestations ont été émises, six décisions de suspension de la procédure ont été prises et quatre décisions de clôture de la procédure ont été prises.

<sup>84</sup> Dans les deux affaires restantes, une admonestation et un acquittement ont été prononcés.

nombre de déclarations de patrimoine. A ce propos, il convient de souligner qu'il est prévu de renforcer les capacités de l'ALC et que cette initiative est encouragée par une recommandation ci-dessous concernant toutes les catégories de personnes examinées<sup>85</sup>.

#### Conseils, formation et sensibilisation

86. L'ALC organise des séances d'introduction à l'intention des députés nouvellement élus afin de leur présenter les principales dispositions de la LALC et les compétences de l'ALC, y compris en matière de conflits d'intérêts et de déclaration de patrimoine. Par ailleurs, l'ALC distribue, au début de chaque législature de l'Assemblée nationale un guide à l'usage des agents publics et publie sur Internet des informations sur sa pratique. Par ailleurs, le Service de l'Assemblée nationale fournit aux députés un ensemble de dispositions incluant la Constitution, la loi constitutionnelle sur la mise en œuvre de la Constitution, la LAN, le règlement de l'Assemblée nationale et les règles méthodologiques uniformes pour la rédaction législative

87. Ils peuvent aussi recevoir des informations complémentaires sur les dispositions susmentionnées auprès des services de l'Assemblée nationale, de même qu'ils peuvent demander à la Commission chargée des questions administratives, budgétaires, de mandat et d'immunité de leur donner son avis sur l'existence d'un conflit d'intérêts. De plus, les députés ont la possibilité de contacter directement le service compétent de l'ALC afin d'obtenir des conseils. Les autorités indiquent qu'au cours de la période allant de janvier 2013 à octobre 2014, l'ALC a mené à terme 94 procédures concernant des conflits d'intérêts de députés, dont 78 avaient été ouvertes à la demande de députés. La grande majorité de ces affaires concernait des activités secondaires ; l'ALC a aussi émis 17 avis sur l'application de la LALC. Enfin, il convient de souligner que selon le projet de Code de conduite à l'usage des députés, le Conseil d'éthique dont la création est envisagée aurait également un rôle consultatif. Il tiendrait des réunions consultatives dans le but de clarifier certaines questions et conseiller les députés, émettrait des positions générales et des avis généraux qui seraient publiés sur le site Internet du Parlement et, à la demande d'un député, émettrait un avis sur l'application du code, dans un délai de 30 jours. Aux termes du projet de Code de conduite, un député aurait le droit d'invoquer l'avis émis par le Conseil d'éthique. Il est prévu de réglementer la procédure et les délais applicables de manière plus détaillée dans le règlement du Conseil d'éthique.

88. A l'occasion des entretiens que l'EEG a eus en Serbie, les députés ont décrit la coopération avec l'ALC comme généralement positive et ont évalué favorablement les séances d'introduction et les conseils prodigués sur demande. Cela étant dit, il semblerait que les questions abordées soient principalement d'ordre technique, alors qu'il conviendrait de renforcer le dialogue et la sensibilisation sur les conflits d'intérêts et les questions connexes. L'EEG est convaincue que cette lacune peut être comblée par les efforts conjugués des instances compétentes, en particulier l'ALC et le Conseil d'éthique à qui il faudrait donner un clair mandat de conseil confidentiel aux députés, allant ainsi au-delà de ce qui est prévu jusque-là. À cet égard, l'EEG se félicite des informations fournies par les autorités selon lesquelles la branche nationale du GOPAC qui a été créée en 2011, joue un rôle actif et promeut les valeurs éthiques parmi les députés. L'EEG tient à souligner qu'il est particulièrement important qu'en plus de l'ALC – dont le rôle éducatif en ce qui concerne les exigences de la LALC doit être renforcé, le Parlement lui-même assume la responsabilité d'une meilleure promotion d'une culture de l'éthique en son sein. Comme l'a indiqué à plusieurs reprises le GRECO, pour que des normes éthiques et déontologiques fonctionnent de manière adéquate, il faut que les parlementaires soient eux-mêmes parties prenantes de la réussite de ces normes. La pratique de valeurs requiert la communication de normes fondamentales, ainsi que des mesures d'éducation et de formation régulière axées sur la sensibilisation et le développement d'aptitudes pour résoudre les dilemmes éthiques. L'EEG attache une importance primordiale à la

---

<sup>85</sup> Voir ci-dessous la partie « Questions transversales » (paragraphe 220).

mise en place de mécanismes appropriés pour traiter les questions d'intégrité et de conduite des députés ; à ce propos, elle renvoie à la recommandation faite ci-dessus dans la partie « Principes éthiques et règles de conduite »<sup>86</sup>.

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES**

##### Aperçu du système judiciaire

89. Le système judiciaire en Serbie est établi par la Constitution et plusieurs lois, en particulier la loi sur l'organisation des tribunaux – qui régit l'organisation, la compétence, le système et la structure des tribunaux – et la loi sur juges (ci-après la « LJ ») – qui inclut des dispositions sur l'élection et le statut des juges et sur leur responsabilité disciplinaire. Les deux lois ont été adoptées en 2008<sup>87</sup>.

90. En vertu de l'article 143(1) de la Constitution, le pouvoir judiciaire est exercé par des tribunaux de droit commun et des tribunaux à compétence spéciale. Les tribunaux de droit commun sont les tribunaux de première instance (66), les tribunaux de grande instance (25), les cours d'appel (4) et la Cour suprême de cassation, qui représente l'instance judiciaire la plus élevée en Serbie. Les tribunaux de compétence spéciale sont les tribunaux de commerce (16), le Tribunal de commerce d'appel, les tribunaux correctionnels (44), le Tribunal correctionnel de grande instance et la Cour administrative. Un tribunal de première instance est établi pour le ressort d'une ville ou d'une ou plusieurs municipalités ; un tribunal de grande instance, pour le ressort d'un ou plusieurs tribunaux de première instance ; une cour d'appel, pour le ressort de plusieurs tribunaux de grande instance ; et, enfin, un tribunal correctionnel, pour le ressort d'une ville ou d'une ou plusieurs municipalités. En plus, la Serbie dispose d'une Cour constitutionnelle<sup>88</sup> qui est compétente, notamment, pour statuer sur la compatibilité d'un acte législatif avec la Constitution ainsi qu'avec le droit national et le droit international, sur les conflits de compétence et sur l'interdiction d'un parti politique, d'un syndicat ou d'une association civique.

91. La Cour suprême de cassation représente l'instance judiciaire immédiatement au-dessus du Tribunal de commerce d'appel, du Tribunal correctionnel de grande instance, de la Cour administrative et des cours d'appel. La cour d'appel représente l'instance judiciaire immédiatement au-dessus des tribunaux de grande instance et des tribunaux de première instance. Le tribunal de grande instance représente l'instance judiciaire immédiatement au-dessus des tribunaux de première instance ; le Tribunal de commerce d'appel, l'instance judiciaire immédiatement au-dessus des tribunaux de commerce ; et, enfin, le Tribunal correctionnel de grande instance, l'instance judiciaire immédiatement au-dessus des tribunaux correctionnels.

92. Le système des tribunaux comprend des juges professionnels et des juges non professionnels. Tous les juges professionnels relèvent d'un groupe professionnel unique et sont soumis aux mêmes règles, y compris en matière de recrutement et carrière, d'intégrité et de responsabilité disciplinaire. La décision du Haut Conseil judiciaire (ci-après le « HCJ ») sur le nombre de juges fixe le nombre total de juges professionnels en Serbie à 3 096 ; en novembre 2014, 2 790 postes de juge étaient pourvus. Les autorités indiquent que plus de 60% des juges professionnels sont des femmes mais aucune donnée précise n'est disponible. Quant à la décision du HCJ sur le nombre de juges non professionnels, elle fixe le nombre total de juges non professionnels en Serbie à 2 997. Les juges non professionnels interviennent dans les procédures pénales et civiles de première instance lorsque le code de procédure pénale ou le code de procédure civile le prévoit. Ils ont voix délibérative égale dans les décisions d'une formation collégiale, ainsi

<sup>86</sup> Voir paragraphe 42 ci-dessus.

<sup>87</sup> Journal officiel de la RS n° 116/08 du 27 décembre 2008.

<sup>88</sup> Voir articles 166 à 175 de la Constitution.

que dans les décisions sur le fond lorsque le code de procédure pénale ou le code de procédure civile le prévoit. Les juges non professionnels interviennent également dans les procédures des tribunaux de commerce et du Tribunal de commerce d'appel.

93. La Constitution garantit l'indépendance de la justice en général et des juges pris individuellement<sup>89</sup>. Dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, les juges sont indépendants et soumis exclusivement à la Constitution et à la loi ; toute influence sur un juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires est ainsi interdite. En plus, la loi sur l'organisation des tribunaux interdit explicitement de se servir de fonctions publiques, des médias ou d'une apparition publique pour exercer une influence indue sur le cours et l'issue d'une procédure judiciaire. Elle stipule clairement que tout acte d'administration judiciaire allant à l'encontre de l'autonomie et de l'indépendance des tribunaux et des juges est réputé nul et non avenu. Par ailleurs, au nombre des principes généralement acceptés prescrits par la LJ figurent l'indépendance, l'inamovibilité, l'autonomie matérielle, l'immunité, le droit d'association et le droit à une formation professionnelle supérieure. Ainsi que l'ont souligné les autorités, nul n'est habilité à donner des instructions à un juge dans une affaire donnée, les seules exceptions étant le président de l'instance judiciaire immédiatement au-dessus de la juridiction du juge et le HCJ, qui ont le droit de donner des instructions sur le déroulement, c'est-à-dire sur l'efficacité et la célérité, d'une procédure judiciaire.

94. Des réformes judiciaires sont en cours en Serbie depuis 2000, année durant laquelle un système judiciaire complètement nouveau a été établi. Le train de réformes judiciaires engagé dans la foulée de l'adoption de la nouvelle Constitution de 2006 s'est traduit, entre autres, par la mise en place d'un nouveau réseau de tribunaux et l'établissement/la réforme des deux organes autonomes (le HCJ et le Conseil des procureurs de l'Etat – ci-après le « CPE »). Le processus de réforme judiciaire subséquent, amorcé en 2009/2010, visait à améliorer l'efficacité en remaniant l'ancienne structure juridictionnelle et en redistribuant la charge de travail entre les tribunaux urbains surchargés et les tribunaux ruraux peu sollicités. Cependant, la réforme n'est pas parvenue à atteindre cet objectif et s'est de plus traduite par la révocation de fait illicite d'un grand nombre de juges et de procureurs<sup>90</sup> suite à une procédure de reconduction non transparente. Les magistrats concernés ont saisi avec succès la Cour constitutionnelle et ont ensuite été réintégrés. Pour la période 2013-2018, la SNRJ se donne pour objectif de remédier à ces insuffisances et de poursuivre le processus de réforme, avec les priorités ci-après : la réintégration dans le système judiciaire des juges et procureurs rétablis dans leurs fonctions sur décision de la Cour constitutionnelle, la révision du réseau judiciaire, la résorption de l'arriéré judiciaire, la garantie d'un procès dans un délai raisonnable, la revalorisation du statut du HCJ et du CPE et la réglementation normative de leurs responsabilités, l'établissement d'une jurisprudence uniforme et l'établissement d'un système unifié d'administration judiciaire en ligne. Dans l'ensemble, l'EEG se félicite de cet ambitieux programme de réforme qui, s'il est mis en œuvre de manière effective et avec quelques ajustements tels que proposés dans ce rapport, peut permettre de résoudre les problèmes significatifs auxquels l'appareil judiciaire est confronté à l'heure actuelle.

95. Comme indiqué ci-dessus dans le chapitre « Contexte », l'appareil judiciaire ne bénéficie que d'un niveau de confiance très bas et son indépendance est largement perçue comme non satisfaisante. Au cours de la visite dans le pays, l'EEG a entendu dire à plusieurs reprises que les acteurs politiques et les médias exercent des pressions importantes sur l'appareil judiciaire – y compris dans le cadre d'affaires spécifiques, lesquelles pressions ont pour conséquence un sentiment de peur et un manque

---

<sup>89</sup> Articles 4(4), 142(2) et 149 de la Constitution.

<sup>90</sup> Dans le cadre d'un processus de reconduction, plus de 800 des 3 000 juges du siège et quelque 170 procureurs et procureurs délégués n'ont pas été reconduits. En même temps, l'effectif total des juges et des procureurs a été réduit de 30 %.

d'assurance de la part des juges et des procureurs<sup>91</sup>. A ce propos, il a été fait référence au cadre institutionnel de gouvernance des tribunaux et du Parquet, dans lequel la nomination et la promotion (des juges et des procureurs) ont été politisées, ainsi qu'aux effets dommageables de la réforme judiciaire de 2009. La SNRJ et le Plan d'action correspondant reconnaissent la nécessité de renforcer l'indépendance et la responsabilité des juges et contiennent un certain nombre de lignes directrices stratégiques et de mesures concrètes pour atteindre cet objectif. De même, les recommandations spécifiques formulées dans le présent rapport visent également, entre autres, à renforcer l'indépendance de la justice.

96. En vertu de l'article 153 de la Constitution, le HCJ est établi en tant qu'organe indépendant et autonome pour garantir l'indépendance et l'autonomie des tribunaux et des juges. Il compte 11 membres, dont trois sont membres d'office (le Président de la Cour suprême de cassation, le ministre de la Justice et le président de la commission habilitée de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire la Commission de la justice). Les huit autres membres sont élus par l'Assemblée nationale pour un mandat de cinq ans, parmi des candidats proposés par les organes compétents. Six membres du HCJ doivent être des juges. Le HCJ est compétent pour élire des juges pour un mandat permanent et proposer des candidats pour une élection pour un premier mandat de trois ans ; nommer des juges non professionnels ; statuer sur la cessation des fonctions d'un juge ; proposer l'élection et la révocation du Président de la Cour suprême de cassation et d'un président de tribunal à l'Assemblée nationale ; décider de la mutation et de l'affectation des juges ; statuer sur le processus d'évaluation des performances des juges et des présidents de tribunal ; statuer sur les questions d'immunité des juges et des membres du HCJ ; statuer sur l'incompatibilité d'autres services et emplois ; accomplir des tâches lui incombant dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de réforme judiciaire ; et, enfin, accomplir d'autres devoirs spécifiés par la loi.

97. Investir un conseil judiciaire indépendant et des organes autonomes judiciaires d'une influence décisive sur les décisions relatives à la nomination et à la carrière des juges est une méthode pertinente pour garantir l'indépendance de la justice et, à ce titre, est conforme aux normes internationales. Néanmoins, il est rappelé qu'en vertu de la Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe,<sup>92</sup> les juges élus par leurs pairs devraient constituer au moins la moitié des membres des conseils de la justice. En Serbie, les dispositions juridiques mentionnées ci-dessus ne satisfont pas à cette exigence, même s'il est obligatoire que six membres élus par l'Assemblée nationale soient des juges. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a critiqué les dispositions constitutionnelles relatives à la composition du HCJ, indiquant que « *le processus de nomination judiciaire est donc doublement sous le contrôle de l'Assemblée nationale : les candidatures sont présentées par le Haut Conseil judiciaire, qui est élu par l'Assemblée nationale, et les nominations sont effectuées ensuite par l'Assemblée nationale elle-même. Un tel système ne peut que favoriser la politisation de*

---

<sup>91</sup> Selon le deuxième rapport du Conseil de lutte contre la corruption, sur la réforme judiciaire, du 17 avril 2014 (page 5), « les représentants du Gouvernement s'immiscent dans l'administration de la justice, portant ainsi très gravement atteinte au principe de la présomption d'innocence. Il est devenu courant que des fonctionnaires gouvernementaux fassent des commentaires sur certains procès. Des représentants du pouvoir exécutif annoncent des arrestations et des placements en détention avant même qu'un tribunal n'ait pris une telle décision (...) des acteurs politiques profèrent des menaces à l'endroit de juges lorsqu'ils n'apprécient pas la façon de conduire un procès ou la décision prise par ces derniers (...) des acteurs politiques se joignent à des manifestations de citoyens contre des décisions de justice devant des palais de justice et tentent d'intimider les juges. » – Voir <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index/>.

Voir aussi le document « Judiciary in the fight against corruption – key findings of research and recommendations » (pages 28 à 31), <http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije/Judiciary%20in%20the%20fight%20against%20corruption,%20key%20findings%20of%20research%20and%20recommendations.pdf>

<sup>92</sup> [Recommandation CM/Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707125&Site=CM) (paragraphe 27), à l'adresse : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707125&Site=CM>



*la magistrature et, par conséquent, la disposition correspondante devrait être fortement amendée.* »<sup>93</sup>. Même si la loi sur le HCJ a alors été modifiée, si bien qu'il n'est proposé à l'Assemblée nationale que le nom de la personne élue par les personnes habilitées à présenter des candidats pour chaque vacance de poste, l'Assemblée nationale a toujours toute latitude à rejeter le candidat, auquel cas une autre élection aurait lieu.

98. D'autre part, certains interlocuteurs de l'EEG ont notamment remis en question le fait que le ministre de la Justice (en tant que représentant du pouvoir exécutif) et le Président de la Commission de la justice du Parlement (en tant que représentant du pouvoir législatif) sont des membres d'office du HCJ, eu égard au contexte particulier de la Serbie, dans lequel les juges font l'objet de « pressions permanentes » du pouvoir exécutif et des acteurs politiques en général. L'EEG attire l'attention des autorités sur l'Avis n° 10 (2007) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE)<sup>94</sup>, qui déclare explicitement que les membres du Conseil de la justice ne doivent pas être des hommes politiques en activité, en particulier des membres du Gouvernement.

99. Outre ces principales préoccupations, l'EEG a appris que le HCJ, tel que composé actuellement, est perçu par de nombreuses personnes comme faible, inefficace et inapte à remplir correctement ses fonctions de base. A ce propos, ces personnes ont évoqué, entre autres, le rôle du HCJ dans le processus de reconduction engagé en 2009 : le HCJ – dans sa composition actuelle – a rejeté les plaintes des juges révoqués et confirmé leur révocation, avant que les magistrats concernés ne saisissent avec succès la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, les membres du HCJ tel que composé actuellement ont été élus sans la participation d'une partie substantielle des juges, qui avaient été révoqués de fait et n'ont été réintégrés qu'après que l'élection des membres a eu lieu. Au cours des discussions qu'ils ont eues avec l'EEG, les membres de la profession judiciaire se sont également plaints du fait que le HCJ ne défend pas convenablement leurs intérêts et leur indépendance, qu'il est « plutôt éloigné » de ce que devrait être un organe professionnel et qu'en cas de pressions de l'opinion publique sur les juges, ces derniers sont complètement abandonnés à leur sort<sup>95</sup>. Le Conseil de lutte contre la corruption, pour sa part, a ouvertement critiqué le HCJ en raison du retard important avec lequel il s'acquitte de plusieurs de ses fonctions importantes<sup>96</sup> – telles que l'établissement d'un recueil de règles sur l'évaluation des performances des juges, la proposition de candidatures pour les postes de président de tribunal, etc. Le Conseil a ainsi appelé à la tenue d'une nouvelle élection des membres de cet organe sur la base de règles modifiées, c'est-à-dire une élection par la profession judiciaire elle-même, et non par l'Assemblée nationale. De l'avis de l'EEG, dans le contexte spécifique prévalant en Serbie qui a été décrit ci-dessus, une telle réforme – qui est également prévue par la SNRJ – fait cruellement défaut pour renforcer l'indépendance et l'image publique de l'appareil judiciaire. En outre, il est crucial que le HCJ adopte un rôle plus proactif dans l'identification et la résolution des problèmes du système judiciaire. A cette fin, il conviendrait, entre autres, de préciser son mandat en conséquence et de désigner des personnes de contact pour les juges, qui seraient chargés de faire le point sur les préoccupations de ces derniers et de les traiter. Enfin, eu égard aux insuffisances dans les performances du HCJ observées ces dernières années, il y a lieu de soutenir l'appel du Conseil de lutte contre la corruption à un

---

<sup>93</sup> Avis sur la Constitution de la République de Serbie, CDL-AD(2007)004 (paragraphe 70), à l'adresse : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-f)

<sup>94</sup> Avis n° 10 (2007) du Conseil consultatif de juges européens sur le Conseil de la Justice au service de la société (paragraphe 23 – document non disponible en français), à l'adresse [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE-opinion-10-2007\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE-opinion-10-2007_EN.pdf)

<sup>95</sup> Voir aussi, par exemple, le document *Judiciary in the fight against corruption – key findings of research and recommendations* (page 29), à l'adresse <http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije/Judiciary%20in%20the%20fight%20against%20corruption,%20key%20findings%20of%20research%20and%20recommendations.pdf>

<sup>96</sup> Voir le deuxième rapport du Conseil de lutte contre la corruption, sur la réforme judiciaire, du 17 avril 2014 (page 8), <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index>

renforcement de la transparence et de la responsabilité de ces organes<sup>97</sup>, et l'EEG se félicite que la SNRJ inclut ces objectifs. Par conséquent, afin de renforcer l'indépendance de la justice à l'égard de toute influence politique indue, **le GRECO recommande de i) modifier la composition du Haut Conseil judiciaire, notamment en excluant l'Assemblée nationale du processus d'élection de ses membres, à condition qu'au moins la moitié de ses membres soient des juges élus par leurs pairs, et en supprimant le statut de membre d'office des représentants des pouvoirs exécutif et législatif ; ii) prendre des mesures pertinentes pour développer le rôle du Haut Conseil judiciaire en tant que véritable organe autonome agissant de manière proactive et transparente.** À cet égard, les autorités attirent l'attention sur le fait que la pleine mise en œuvre de la recommandation nécessitera des modifications de la Constitution. Selon le Plan d'action pour l'adhésion à l'UE, des changements constitutionnels sont prévus pour fin 2017.

100. La SNRJ prévoit aussi de préciser les besoins en ressources des tribunaux et de transférer le pouvoir budgétaire en totalité au HCJ. Eu égard à l'objectif de renforcement de l'indépendance de la justice fixé par la SNRJ, l'EEG serait favorable à ce que l'appareil judiciaire soit doté de son propre budget géré par le HCJ une fois ce dernier réformé conformément à la recommandation ci-dessus – tout en reconnaissant la compétence du Gouvernement de prendre les décisions budgétaires en dernier ressort. Par ailleurs, il est crucial que les besoins en ressources des tribunaux soient effectivement couverts. Même s'il a été décidé d'augmenter sensiblement le nombre de juges et que le budget consacré à l'appareil judiciaire semble avoir progressé significativement au fil des ans, les autorités doivent encore accorder une attention soutenue à la dotation des tribunaux en équipements suffisants. A ce propos, l'UE souligne dans son Rapport de suivi 2014 sur la Serbie que « les disparités de charge de travail persistantes entre les juges ainsi que le défaut de locaux et d'équipements adaptés restent des obstacles sérieux à l'efficacité du système judiciaire. Une méthodologie pertinente pour mesurer la charge de travail et assurer une répartition plus équilibrée des affaires entre les juges et les procureurs dans le cadre de la réforme du réseau des tribunaux s'avère nécessaire. »<sup>98</sup>. Les autorités sont invitées à prendre en compte ces observations, qui vont dans le même sens que l'idée que l'EEG s'est faite lors de la visite dans le pays.

#### Recrutement, carrière et conditions d'emploi

101. La tenue d'élections de juges<sup>99</sup> est publiquement annoncée à l'avance par le HCJ, à qui doivent être présentées les candidatures, y compris les preuves d'éligibilité. Pour être élu(e) juge, il faut : être de nationalité serbe, satisfaire aux conditions générales d'emploi dans un organe de l'Etat, être titulaire d'un diplôme en droit, avoir réussi l'examen du Barreau et mériter d'exercer la fonction de juge. L'expérience professionnelle requise dans le domaine juridique après la réussite à l'examen du Barreau est de deux ans pour un juge d'un tribunal correctionnel, trois ans pour un juge d'un tribunal de première instance, six ans pour un juge d'un tribunal d'échelon supérieur, d'un tribunal de commerce ou du Tribunal correctionnel d'appel, 10 ans pour un juge d'une cour d'appel, du Tribunal de commerce d'appel et de la Cour administrative et, enfin, 12 ans pour un juge de la Cour suprême de cassation.

---

<sup>97</sup> Le Conseil de lutte contre la corruption préconise, entre autres, que les réunions du HCJ et du CPE ne soient pas secrètes et que les procès-verbaux et les conclusions de leurs sessions soient rendus disponibles en totalité et en permanence sur leur site Internet respectif.

<sup>98</sup> Voir [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140108-serbia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf) (page 41 – document disponible en anglais uniquement). – Voir aussi le deuxième rapport du Conseil de lutte contre la corruption, sur la réforme judiciaire, du 17 avril 2014 (pages 13 et 14), <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index> : « Par exemple, on peut citer l'écart, en termes de nombre d'affaires en instance au niveau des juges d'instruction, entre le deuxième tribunal de première instance de Belgrade (1 624 affaires par juge et par an) et le tribunal de première instance de Prijepolje (11 affaires en instance par juge et par an) au 31 décembre 2012. »

<sup>99</sup> Voir articles 42 à 55 de la LJ.

102. Les autres exigences auxquelles il faut satisfaire pour être élu(e) juge sont les qualifications, les compétences et la valeur, c'est-à-dire les qualités éthiques qu'un juge devrait posséder et sa conduite en conformité avec ces qualités. Les qualités morales requises d'un juge sont l'honnêteté, la rigueur, la diligence, l'équité, la dignité, la persévérance et l'estime, étant entendu qu'une conduite en conformité avec ces qualités implique la préservation de la dignité de la fonction judiciaire, que ce soit en service ou non ; la prise de conscience de la responsabilité sociale du juge ; la préservation de l'indépendance et de l'impartialité de la fonction ; le sérieux et la dignité, que ce soit en service ou non ; ainsi que la capacité à prendre ses responsabilités pour l'organisation interne de l'appareil judiciaire et son image publique positive.

103. Le HCJ recueille des renseignements et des avis sur les qualifications, les compétences et l'intégrité morale des candidats, notamment auprès des organes et organisations au sein desquels le candidat a travaillé dans le domaine juridique. Pour tout candidat issu d'un tribunal, il est obligatoire d'obtenir l'avis de la session (c'est-à-dire le collège) de tous les juges de ce tribunal, ainsi que l'avis de la session (le collège) de tous les juges de l'instance judiciaire immédiatement au-dessus. Avant l'élection, le candidat concerné a le droit de prendre connaissance des renseignements et avis. Avant de présenter les noms des candidats qu'il propose, le HCJ s'entretient avec eux.

104. Les candidats élus en tant que juge pour la première fois le sont par l'Assemblée nationale, sur proposition du HCJ, pour un mandat de trois ans. La décision d'élire un juge est publiée au Journal officiel. Outre les qualifications, les compétences et l'intégrité morale, le HCJ doit prendre en considération en particulier le type des emplois que le candidat a exercés après avoir réussi l'examen du Barreau. La règle récemment introduite, aux termes de laquelle les juges et les procureurs élus pour la première fois doivent être diplômés de l'Ecole de la magistrature, ainsi que le prévoit la SNRJ, a été annulée par la Cour constitutionnelle en février 2014<sup>100</sup>. L'Ecole de la magistrature avait été établie dans le but de disposer d'une institution moderne de formation des juges et procureurs. Ayant démarré ses activités en janvier 2010, elle dispense une formation initiale aux candidats à la fonction de juge ou de procureur, ainsi qu'une formation continue aux juges, procureurs et autres agents de la magistrature.

105. Un juge élu pour la première fois qui, à l'issue de son premier mandat de trois ans, a été évalué comme ayant exercé ses fonctions judiciaires de façon exceptionnelle, est ensuite élu obligatoirement par le HCJ pour un mandat permanent. Si l'évaluation n'est pas satisfaisante, le juge concerné ne peut alors pas être nommé pour un mandat permanent. Toute décision relative à une l'élection doit être motivée et publiée au Journal officiel.

106. Le HCJ est responsable de la promotion et de la mutation des juges. Vu qu'il n'existe pas de procédure spécifique pour la promotion des juges, celle-ci est régie par la procédure générale relative à l'élection des juges. Par ailleurs, un détachement auprès d'un tribunal de juridiction supérieure est possible. En règle générale, un juge n'est élu pour siéger que dans le tribunal auprès duquel il a fait acte de candidature, et ne peut être muté ou affecté auprès d'un autre tribunal, d'un autre organe de l'Etat ou d'un organisme international qu'avec son consentement écrit<sup>101</sup>. A titre exceptionnel, un juge peut être muté, sans son consentement, auprès d'un autre tribunal si le tribunal ou le secteur juridictionnel auprès duquel il a été élu est supprimé sur décision du HCJ. En vertu de la loi sur le siège et le territoire des tribunaux et des services du ministère public et de la LJ, le HCJ a adopté le 29 novembre 2013 le recueil de règles sur les critères de mutation d'un juge auprès d'un autre tribunal en cas de suppression ou de modification d'une partie essentielle de la compétence du tribunal pertinent. Les autorités indiquent qu'en décembre 2013, le HCJ a décidé de la mutation de 1 259 juges auprès de

---

<sup>100</sup> Les dispositions en question avaient été introduites dans la loi sur l'Ecole de la magistrature.

<sup>101</sup> Voir article 150 de la Constitution et articles 18 à 21 de la LJ.

tribunaux de première instance qui avaient été nouvellement établis suite à la révision de la réforme judiciaire de 2009. En plus de ce processus, 17 juges ont été mutés sans leur consentement, en vertu d'autres critères.

107. Les fonctions d'un juge prennent fin soit à sa demande, pour motif de départ à la retraite, d'incapacité permanente d'assurer ses fonctions ou de non-élection à un mandat permanent, soit en cas de révocation<sup>102</sup>. Le HCJ émet une décision sur la cessation des fonctions, qui peut être contestée devant elle dans un délai de 15 jours à compter de la date de la décision. Un juge est révoqué en cas de condamnation pour une infraction passible d'une peine d'emprisonnement de six mois au minimum ou pour un acte répréhensible qui démontre son inaptitude à exercer la fonction judiciaire, en cas d'incompétence ou en cas de manquement disciplinaire grave. Le juge peut former un recours contre la décision définitive du HCJ devant la Cour constitutionnelle, dans un délai de 30 jours à compter du prononcé de la décision. Les décisions définitives de cessation de fonctions sont publiées au Journal officiel. Les autorités font savoir qu'un juge a été révoqué en 2012, un juge en 2013 et trois juges en 2014, suite à une procédure disciplinaire à leur encontre. Un juge condamné à une peine d'emprisonnement d'un an a été révoqué en 2014.

108. Les présidents de tribunal<sup>103</sup> sont élus par l'Assemblée nationale, sur proposition du HCJ, pour un mandat de cinq ans non renouvelable. Un juge permanent d'un tribunal de même instance ou d'une instance supérieure, qui possède des compétences d'encadrement et d'organisation manifestes au regard des critères établis par le HCJ, est éligible au poste de président d'un tribunal. L'Assemblée nationale statue sur la cessation des fonctions de président de tribunal. Les motifs de révocation sont le manquement aux obligations énoncées par les dispositions régissant l'administration des tribunaux, le manquement au principe d'autonomie du juge, la violation des règles relatives à la répartition des affaires, le non-respect des règles régissant le calendrier annuel des juges, le manquement disciplinaire grave commis dans l'exercice des fonctions de président de tribunal ou l'incompétence.

109. Le Président de la Cour suprême de cassation<sup>104</sup> est élu par l'Assemblée nationale parmi les juges de ce tribunal, sur recommandation du HCJ et sur avis favorable de la session générale de ce tribunal et de la commission compétente de l'Assemblée nationale, pour un mandat de cinq ans non renouvelable. Il peut être démis de ses fonctions pour les mêmes motifs que les autres présidents de tribunal, sur décision de l'Assemblée nationale sur proposition du HCJ, qui est compétent pour conduire une procédure de révocation engagée par la session générale de la Cour suprême de cassation.

110. En cas de cessation du mandat d'un président de tribunal, le président de l'instance judiciaire immédiatement au-dessus doit désigner un juge qui assumera les fonctions pendant une période de six mois au maximum jusqu'à l'entrée en fonctions d'un nouveau président. Dans le cas de la Cour suprême de cassation, le Président par intérim est nommé par la session générale<sup>105</sup>.

111. L'implication de l'Assemblée nationale dans l'élection et la promotion des juges et des présidents de tribunal a fait l'objet de critiques et de recommandations de la part d'instances internationales et a aussi été identifiée par les autorités serbes comme un point à inscrire à l'ordre du jour des réformes. La SNRJ prévoit la préparation d'amendements constitutionnels en vue d'exclure l'Assemblée nationale du processus de nomination des juges et des présidents de tribunal. En attendant, une solution provisoire a été mise en œuvre en précisant dans la loi que le HCJ propose à l'Assemblée nationale

---

<sup>102</sup> Voir articles 56 à 67 de la LJ.

<sup>103</sup> Voir articles 68 à 79 de la LJ.

<sup>104</sup> Voir article 78 de la LJ.

<sup>105</sup> Article 72 de la LJ.

un candidat unique pour l'élection initiale (mandat de trois ans) à chaque poste judiciaire vacant et pour chaque poste vacant de président de tribunal. L'Assemblée nationale n'est pas liée par la proposition du HCJ, mais il n'est jamais arrivé dans la pratique qu'elle ne retienne pas cette proposition. L'Assemblée nationale ne peut pas choisir un candidat qui n'a pas été proposé par le HCJ.

112. Tout en prenant acte de cette solution provisoire, l'EEG – eu égard au contexte spécifique de la Serbie, pays où les griefs contre le manque d'indépendance de la justice et les influences politiques indues sont nombreux – est tout à fait favorable à la poursuite du processus de réforme au vu des amendements constitutionnels préconisés par différentes parties prenantes nationales et internationales. Entre autres, l'UE fait remarquer que, dans le cadre constitutionnel et législatif actuel, des influences politiques indues affectant l'indépendance de la justice peuvent encore être exercées, notamment en rapport avec la carrière des magistrats<sup>106</sup>. Par ailleurs, l'EEG renvoie de nouveau aux remarques de la Commission de Venise, évoquées ci-dessus, sur le HCJ, selon lesquelles « *le processus de nomination judiciaire est (...) doublement sous le contrôle de l'Assemblée nationale (...). Un tel système ne peut que favoriser la politisation de la magistrature (...).* »; à propos de la situation en Serbie, la Commission de Venise a également souligné à plusieurs reprises que « *la participation du Parlement aux nominations judiciaires emporte le risque de les politiser. S'agissant plus particulièrement des juges des tribunaux inférieurs, on voit mal ce que pourrait apporter une procédure de nomination parlementaire. En Serbie, l'Assemblée du Peuple ne s'est, à ce jour, pas contentée de confirmer des candidats présentés par le Haut conseil judiciaire, mais a rejeté un nombre considérable de ces candidats dans des cas où il paraît douteux que ses décisions aient été fondées sur le mérite. Cela n'a rien d'étonnant car l'élection par un Parlement est un acte discrétionnaire dans lequel les considérations politiques ont toujours leur rôle.* »<sup>107</sup>. Enfin, l'EEG attire l'attention sur la Magna Carta des juges adopté par le Conseil consultatif de juges européens (CCJE), selon laquelle « *les décisions sur la sélection, la nomination et la carrière doivent être fondées sur des critères objectifs et prises par l'instance chargée de garantir l'indépendance.* »<sup>108</sup>.

113. A ce propos, l'EEG note que les autorités s'attellent également à améliorer les procédures applicables à la première élection, à la nomination pour un mandat permanent et à l'avancement de carrière des juges, conformément à la SNRJ. Elles indiquent que jusqu'à présent, les procédures n'ont pas reposé sur des critères objectifs et clairs et que les propositions de sélection à partir d'un grand nombre de candidats ont été faites par le HCJ de façon non transparente, principalement sur la base d'entretiens tenus à huis clos, ce qui crée des risques de corruption, de favoritisme et de décisions partiales. De telles préoccupations ont aussi été émises par d'autres parties, notamment des représentants d'organismes internationaux consultés sur le sujet. Dans ce contexte, l'EEG a noté avec intérêt qu'un recueil de règles sur les critères de sélection des juges et des présidents de tribunal est en cours d'élaboration. Elle pense que ce processus de réforme doit être continué et suivi, par exemple, d'une évaluation de la mise en œuvre des règles après une phase pilote et d'une amélioration de la procédure de sélection, afin d'assurer une sélection plus rigoureuse et davantage basée sur le mérite.

---

<sup>106</sup> Voir Rapport de suivi 2014 de l'UE sur la Serbie (page 40), en anglais, à l'adresse :

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140108-serbia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf).

<sup>107</sup> Voir, par exemple, l'Avis sur la Constitution de la République de Serbie [susmentionné], CDL-AD(2007)004 (paragraphe 65) :

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-f)

<sup>108</sup> Voir [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC\(2010\)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC(2010)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) (paragraphe 5). – Voir également la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (paragraphe 44 à 48), qui, tout en acceptant la possibilité que le pouvoir législatif prenne des décisions concernant la sélection et la carrière des juges, exprime sa préférence pour un organe indépendant et professionnel, dont les recommandations devraient être suivies par les autres pouvoirs. Les nominations fondées sur des considérations politiques sont clairement considérées comme non admissibles. Voir <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707125&Site=CM>.

114. Le développement de l'Ecole de la magistrature est lui aussi susceptible de contribuer à un recrutement plus objectif et davantage basé sur le mérite. Si les dispositions juridiques récemment adoptées faisant de l'Ecole de la magistrature le point de d'entrée obligatoire de la profession judiciaire ont été déclarées non conformes à la Constitution, l'EEG a appris que des travaux sont en cours en vue d'introduire une telle règle sur une base juridique différente, ce qui impliquerait peut-être, mais pas forcément, des amendements constitutionnels. Il est clair que l'introduction d'une telle exigence est une question sensible, qui suscite de vives réactions au sein de la magistrature, notamment chez un grand nombre d'assistants de justice (et assistants du Parquet) qui occupent leur poste depuis plusieurs années dans l'espoir que cette expérience leur permettra de prétendre à une nomination en tant que juge (ou procureur)<sup>109</sup>. De l'avis de l'EEG, les autorités doivent envisager des mesures transitoires dans le cadre du processus de réforme en cours, lesquelles pourraient consister à exempter, sous certaines conditions, les assistants de justice de suivre la totalité du cursus de l'Ecole de la magistrature. En outre, l'EEG fait sienne l'opinion exprimée par plusieurs interlocuteurs selon laquelle l'Ecole de la magistrature doit être dotée de ressources adéquates<sup>110</sup>, y compris un nombre suffisant d'agents hautement qualifiés ainsi que des matériels et une superficie de locaux adaptés – en particulier dans la perspective envisagée d'un renforcement de son rôle dans le processus de recrutement des juges et des procureurs. La SNRJ ne contient pas d'engagements clairs dans ce sens. En plus, le fonctionnement de l'Ecole de la magistrature devrait sans doute être revu. En particulier, le Conseil de lutte contre la corruption déplore que la procédure actuelle de sélection des candidats à l'admission à l'Ecole de la magistrature crée des risques d'abus, et estime que, dans la pratique, les relations politiques ou les liens familiaux jouent un rôle important dans le processus de sélection<sup>111</sup>. L'EEG n'est pas en mesure de vérifier ces assertions, mais pense qu'il convient de mettre en place des garde-fous pour prévenir de tels incidents.

115. Enfin, l'EEG observe que l'élection des présidents de tribunal a été une source de préoccupation majeure ces dernières années, étant donné qu'elle ne se fondait pas sur des critères objectifs et transparents et qu'en plus, les élections accusaient souvent un retard. Comme indiqué plus haut, le HCJ n'a pas présenté de propositions pendant un certain nombre d'années. En conséquence, entre 2009 et octobre 2013, les tribunaux des échelons les plus élevés étaient tous dirigés par un président par intérim, dont le souci d'être maintenu à son poste ou de le « gagner » pouvait le rendre plus vulnérable à des pressions<sup>112</sup>. L'EEG admet que, dans l'intervalle, les présidents des tribunaux des échelons les plus élevés ont été élus par l'Assemblée nationale<sup>113</sup> suivant la proposition du HCJ et qu'un recueil de règles sur les critères de sélection des juges et des présidents de tribunal est en cours d'élaboration, conformément à la SNRJ. Elle est convaincue que ce processus de réforme doit être poursuivi, afin de garantir que les présidents de tribunal seront effectivement sélectionnés sur la base de critères clairs et objectifs et de

---

<sup>109</sup> Les assistants de justice et assistants du Parquet ont réussi l'examen du Barreau. Pour étudier à l'Ecole de la magistrature, ils devraient démissionner de leur poste d'assistant et prendre ainsi un risque professionnel considérable.

<sup>110</sup> A l'époque de la visite en Serbie, l'Ecole de la magistrature disposait d'un personnel de base de 29 agents. L'EEG a aussi été informée d'un soutien financier substantiel sur une période de deux ans, alors envisagé par l'USAID en faveur de l'Ecole de la magistrature. Cependant, certains interlocuteurs ont souligné la nécessité de renforcer à long terme les capacités de cette institution.

<sup>111</sup> Voir le deuxième rapport du Conseil, sur la réforme judiciaire, du 17 avril 2014 (pages 10 et 11), <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index>

<sup>112</sup> Voir le deuxième rapport du Conseil, sur la réforme judiciaire, du 17 avril 2014 (page 8), <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index/>.

Voir aussi le document *Judiciary in the fight against corruption – key findings of research and recommendations* (page 30), à l'adresse <http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije/Judiciary%20in%20the%20fight%20against%20corruption,%20key%20findings%20of%20research%20and%20recommendations.pdf>

<sup>113</sup> Trois tribunaux ont encore à leur tête un président par intérim, car le HCJ n'a pas fait de propositions pour l'élection de ces présidents (il s'agit du Tribunal de grande instance de Prokuplje, du Tribunal de première instance de Prokuplje et du Tribunal de première instance de Vranje).

manière transparente – de préférence à travers une procédure de sélection publique, avec l'implication de tous les juges du tribunal concerné, en leur donnant un rôle décisif dans le processus par la prise en compte de leurs avis ; et afin de garantir que, dans la pratique, il n'y aura plus de président par intérim pour une longue période. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande de réformer les procédures de recrutement et de promotion des juges et des présidents de tribunal, notamment en excluant l'Assemblée nationale du processus et en garantissant que les décisions seront prises sur la base de critères clairs et objectifs et de manière transparente et que les postes de président de tribunal ne seront pourvus à titre intérimaire que pour une période courte.** À cet égard, les autorités attirent à nouveau l'attention sur le fait que la pleine mise en œuvre de la recommandation nécessitera des modifications de la Constitution et ne peut donc être réalisé dans un court délai.

116. Le travail de tous les juges et présidents de tribunal fait l'objet d'une évaluation régulière<sup>114</sup>, qui constitue la base de l'élection, de la formation obligatoire et de la révocation des juges. L'évaluation des performances repose sur des critères et normes rendus publics, objectifs et uniformes, établis par le HCJ en juillet 2014<sup>115</sup>. Le HCJ a décidé de mettre en œuvre une phase pilote avant l'entrée en vigueur des règles. Les performances des juges et des présidents de tribunal sont évaluées par des commissions du HCJ composées chacune de trois membres, étant entendu que le travail des juges et des présidents des tribunaux de juridiction inférieure est évalué par des juges de juridiction supérieure. Aux termes du recueil de règles établi par le HCJ, l'évaluation des juges repose sur des critères quantitatifs et qualitatifs. Les juges dont le travail fait l'objet d'une évaluation des performances doivent pouvoir participer à la procédure d'évaluation. C'est une commission de trois membres désignés par le HCJ parmi les juges de la Cour suprême de cassation qui statue sur les objections à une évaluation. Un recours administratif peut être formé contre la décision de la commission.

117. Tout en se félicitant, sur un plan général, de la récente adoption par le HCJ de critères et de normes d'évaluation des performances, aux fins de rendre le système d'évaluation plus objectif et uniforme conformément à la SNRJ, l'EEG observe que des réserves ont été exprimées au cours de la visite dans le pays sur les critères adoptés. L'EEG constate que le système repose presque exclusivement sur des éléments de productivité, même en ce qui concerne les critères dits « qualitatifs » (par exemple, pourcentage de décisions annulées après qu'un recours a été engagé, délai pour rendre une décision par écrit). Elle souligne à cet égard que, même si la productivité constitue un élément nécessaire de l'évaluation du travail des juges, elle ne doit pas être le seul. D'autres aspects de type plus qualitatif, comme la qualité du raisonnement juridique et sa contribution au développement de la jurisprudence ou le comportement du juge, y compris son respect des valeurs éthiques et d'intégrité, ont aussi un rôle important à jouer. Par ailleurs, l'EEG craint que la dépendance excessive à l'égard de critères quantitatifs n'induisse une attitude non souhaitable tendant à se focaliser sur des objectifs statistiques plutôt que sur un travail de qualité. L'EEG attire l'attention sur les avis pertinents du Conseil consultatif de juges européens, notamment sur l'Avis n°17 (2014)<sup>116</sup>, selon lequel les critères d'évaluation « *devraient principalement être constitués d'indicateurs qualitatifs* » ; « *il est problématique d'accorder une trop grande importance au nombre d'affaires traitées par le juge, parce que cela pourrait conduire à de mauvaises incitations* » ; « *le CCJE continue à considérer qu'il est problématique de baser les résultats de l'évaluation sur le nombre ou le pourcentage de décisions infirmées en appel* » ; « *pour évaluer la qualité d'une décision rendue par un juge, les évaluateurs*

---

<sup>114</sup> Voir articles 32 à 35 de la LJ.

<sup>115</sup> Recueil de règles sur les critères, normes, procédures et organes d'évaluation des performances des juges et des présidents de tribunal.

<sup>116</sup> Avis n° 17 (2014) sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire (paragraphe 35, 34 et 49), voir :

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2014\)2&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorIntranet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2014)2&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorIntranet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

devraient tenir compte de la méthodologie appliquée par le juge dans son travail dans l'ensemble ». L'EEG est donc convaincue de la nécessité d'introduire des facteurs plus qualitatifs.

118. De plus, l'EEG s'inquiète du fait que les évaluations servent de motif de révocation si elles sont « insatisfaisantes » et que le HCJ peut entreprendre des évaluations en dehors du cycle usuel de trois ans, ce qui pourrait créer un risque de harcèlement ou de pressions, en particulier dans le contexte spécifique en Serbie tel que décrit dans le présent rapport. De l'avis de l'EEG, le système d'évaluation doit être axé sur l'amélioration de l'appareil judiciaire dans sa globalité et non sur la punition de juges individuels. Elle renvoie à cet égard à la Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe,<sup>117</sup> aux termes de laquelle « *Il ne devrait être mis fin à une nomination définitive qu'en cas de manquement grave d'ordre disciplinaire ou pénal établi par la loi, ou lorsque le juge ne peut plus accomplir ses fonctions judiciaires.* » Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que le système d'évaluation des performances des juges soit révisé i) en y introduisant plus de critères qualitatifs et ii) en supprimant la règle selon laquelle des résultats d'évaluation non satisfaisants sont systématiquement sanctionnés par la révocation des juges concernés.**

119. La Cour constitutionnelle<sup>118</sup> se compose de 15 juges élus et désignés parmi des juristes pour un mandat de neuf ans renouvelable une fois. L'Assemblée nationale élit cinq juges parmi dix candidats proposés par le Président de la République ; le Président de la République nomme cinq juges parmi dix candidats proposés par l'Assemblée nationale ; et la session générale de la Cour suprême de cassation nomme cinq juges parmi les dix candidats proposés par une session générale du Haut Conseil judiciaire et du Conseil des procureurs de l'Etat. L'Assemblée nationale décide de la fin anticipée du mandat d'un juge.

120. Le salaire net mensuel des juges<sup>119</sup> est compris entre 82 877,43 RSD soit environ 720,00 EUR (tribunal correctionnel et tribunal de première instance) et 198 905,82 RSD soit environ 1 730,00 EUR (Président de la Cour suprême de cassation). Il existe six groupes de salaires (exprimés en coefficients), comme suit : les juges des tribunaux correctionnels ; les juges des tribunaux de première instance ; les juges des tribunaux de commerce, des tribunaux de juridiction supérieure et du Tribunal correctionnel d'appel ; les juges du Tribunal de commerce d'appel, des cours d'appel et de la Cour administrative ; les juges de la Cour suprême de cassation ; et le Président de la Cour suprême de cassation. Le salaire de base d'un président de tribunal (hormis le Président de la Cour suprême de cassation) est déterminé en augmentant le salaire d'un juge de ce tribunal d'un pourcentage compris entre 10 % et 30 %, en fonction du nombre de juges employés par le tribunal en question ; le salaire de base d'un vice-président de tribunal est quant à lui déterminé en appliquant la moitié du pourcentage susmentionné. Le HCJ peut décider que le salaire de base d'un juge siégeant dans un tribunal où des postes judiciaires vacants ne peuvent pas être pourvus soit augmenté d'un pourcentage pouvant atteindre 50 %, et que le salaire de base d'un juge traitant des affaires pénales impliquant la criminalité organisée ou des éléments de crime de guerre soit augmenté d'un pourcentage pouvant atteindre 100 %. Actuellement, le revenu brut des juges est soumis à un impôt de solidarité.

---

<sup>117</sup> Voir Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (paragraphe 50) : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanFrench](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanFrench). – Voir également l'Avis n° 17 (paragraphe 6) du CCJE, susmentionné, qui dispose que : « *Lorsqu'une évaluation individuelle a des répercussions sur la promotion, le salaire ou la retraite du juge, voire entraîne sa révocation, le juge évalué risque de ne pas rendre la justice en s'appuyant sur l'interprétation objective des faits et du droit, mais en agissant de manière à plaire aux évaluateurs.* »

<sup>118</sup> Voir articles 166 à 175 de la Constitution.

<sup>119</sup> Les salaires sont réglementés par les articles 36 à 41 de la LJ.



121. Les juges non professionnels<sup>120</sup> sont nommés par le HCJ sur la base d'une proposition du ministre de la Justice – qui doit préalablement recueillir l'avis du tribunal au sein duquel le juge non professionnel concerné serait nommé – pour une période de cinq ans. Ils peuvent être reconduits. Pour être nommé(e) juge non professionnel, il faut : être de nationalité serbe, être âgé(e) de 70 ans au moment de la nomination et démontrer la valeur requise pour exercer la fonction. Comme pour les juges professionnels, la valeur signifie les qualités éthiques qu'un juge non professionnel devrait posséder et sa conduite en conformité avec ces qualités. Un juge non professionnel est suspendu de ses fonctions par le président de tribunal dès lors qu'il est visé par une procédure pénale pour une infraction passible de révocation ou qu'il est visé par une procédure de révocation. Les motifs de révocation d'un juge non professionnel sont le fait de mener des activités politiques ou l'appartenance à un parti politique. La procédure visant à établir les motifs de la cessation des fonctions d'un juge non professionnel est engagée sur proposition du président du tribunal, du président du tribunal d'échelon immédiatement supérieur, du président de la Cour suprême de cassation ou du ministre de la Justice ; le HCJ conduit la procédure et arrête une décision. Les juges non professionnels ont droit à un remboursement des frais encourus dans l'exercice de leurs fonctions, à une indemnité pour manque à gagner et à une récompense.

#### Gestion des affaires et procédure

122. Les affaires sont réparties entre les juges de manière aléatoire, suivant un plan qui est indépendant des parties et des circonstances des affaires en question. La répartition des affaires est basée sur le plan de travail du tribunal, conformément au règlement du tribunal et à l'ordre déterminé à l'avance pour chaque année civile, exclusivement sur la base de la désignation et du numéro de dossier de l'affaire. Il est possible de déroger à l'ordre d'admission des affaires dans les cas stipulés par la loi, ainsi qu'en cas de surcharge de travail ou d'indisponibilité justifiée de juges, conformément au règlement du tribunal.<sup>121</sup> Il a été exprimé à l'EEG certaines préoccupations concernant le système de répartition aléatoire des affaires – qui n'est pas encore automatisé dans tous les tribunaux – et le risque de contournement qui y est associé ; les autorités sont invitées à traiter ces problèmes.

123. Un juge peut être dessaisi de l'examen d'une affaire s'il existe des motifs de récusation (voir ci-dessous) ou, conformément au règlement du tribunal, si en l'absence prolongée du juge il s'avère, compte tenu de la loi ou de la nature de l'affaire, urgent de poursuivre la procédure ; si le fonctionnement efficace du tribunal est menacé ; si une sanction disciplinaire juridiquement contraignante a été imposée au juge pour retard injustifié de la procédure ; et dans les autres cas prévus par la loi.

124. Pour s'assurer que les juges mènent à terme les procédures sans retard indu, il leur est fait obligation de notifier au président du tribunal les motifs pour lesquels une procédure en première instance n'a pas été achevée dans un délai d'un an et ensuite de lui notifier tous les trois mois l'état d'avancement de cette procédure<sup>122</sup>.

125. Comme indiqué plus haut dans le chapitre « Contexte », des griefs sont fréquemment exprimés sur la longueur excessive des procédures et l'inefficacité du système judiciaire, qui affiche effectivement un arriéré judiciaire important : le nombre total d'affaires en souffrance dans les tribunaux de droit commun et les tribunaux de compétence spéciale a été supérieur à 3 millions pendant plusieurs années consécutives (pour s'établir à 2,8 millions à la fin de 2013). Les causes de cette situation sont, entre autres, les conséquences négatives de la réforme judiciaire infructueuse de 2009 et la répartition inégale de la charge de travail entre les tribunaux. Le problème a été aggravé

---

<sup>120</sup> Voir articles 80 à 87 de la LJ.

<sup>121</sup> Articles 24 et 25 de la LJ.

<sup>122</sup> Article 28 de la LJ.

par des phénomènes temporaires, tels que la récente grève des avocats. La SNRJ et le Plan d'action correspondant reconnaissent la nécessité de résorber l'arriéré judiciaire et de garantir un procès dans un délai raisonnable et contiennent un certain nombre de lignes directrices stratégiques et de mesures concrètes pour atteindre cet objectif. En décembre 2013, la Cour suprême de cassation a adopté un programme national de réduction de l'arriéré judiciaire, visant à faire baisser le nombre d'affaires en instance depuis plus de deux ans de 80 % à l'échelle nationale d'ici la fin de l'année 2018. De l'avis de l'EEG, la situation actuelle soulève la question de savoir si l'appareil judiciaire est en mesure de fonctionner correctement, outre le fait qu'elle peut induire des risques de corruption (par exemple, des parties pourraient être tentées d'offrir des pots-de-vin pour accélérer le traitement d'une affaire). Les autorités sont invitées à faire tout leur possible pour obtenir des résultats tangibles dans les meilleurs délais, toutefois sans que cela n'ait d'incidence négative sur la qualité du travail judiciaire. En particulier, comme souligné précédemment dans le présent rapport, il est urgent d'assurer une répartition plus équilibrée des affaires entre les juges dans le cadre de la réforme du système des tribunaux. De plus, à l'issue des entretiens qu'elle a eus dans le pays, y compris avec des praticiens, l'EEG a eu la nette impression que les juges ont besoin de davantage de formation sur les modifications majeures introduites par les nouveaux code de procédure pénale et code de procédure civile, en particulier sur la nouvelle répartition de compétences entre les juges et les procureurs et sur les outils disponibles pour un traitement plus efficace des affaires<sup>123</sup>.

126. Autre sujet de préoccupation relevé par diverses instances nationales et internationales, l'incohérence de la jurisprudence, en particulier au niveau des cours d'appel, aggrave le problème de l'incertitude juridique résultant des réformes juridiques fréquentes – et pas toujours cohérentes. La SNRJ et le Plan d'action correspondant prévoient plusieurs mesures dans ce domaine, aux fins d'établir un cadre normatif et des mécanismes de renforcement de l'uniformité de la pratique des tribunaux et de mettre en place des bases de données électroniques des règles juridiques et de la jurisprudence. Les autorités sont invitées à mettre en application ces mesures dans les meilleurs délais. Cela étant dit, l'EEG tient à attirer l'attention sur les critiques exprimées par les juges et par le Conseil de lutte contre la corruption au sujet de l'établissement envisagé, au sein de la Cour suprême de cassation, d'une commission de certification destinée à harmoniser la pratique des tribunaux, dont les compétences et les méthodes de travail seraient précisées par le ministère de la Justice. Les autorités voudront peut-être prendre en compte les réserves exprimées concernant la possible création d'une nouvelle source de droit avec l'établissement d'un tel organe<sup>124</sup>. De l'avis de l'EEG, la Cour suprême de cassation elle-même – en tant qu'instance judiciaire la plus élevée du pays – serait l'organe le plus indiqué pour jouer un rôle de premier plan aux fins de l'harmonisation de la pratique judiciaire.

127. D'autre part, la SNRJ envisage des modifications juridiques visant à renforcer le processus de nomination d'experts susceptibles d'être cités comme témoins ainsi que d'interprètes et de traducteurs judiciaires permanents, dans le but de rehausser leur niveau expertise. A ce propos, l'EEG a appris avec préoccupation que la procédure actuelle relative aux témoins experts est exposée à la corruption, vu qu'elle ne repose pas sur des critères clairs de nomination et de paiement d'honoraires. De plus, il a été proposé de publier les nominations et réglementer la conduite des experts cités comme témoins. Les autorités voudront peut-être tenir compte de ces suggestions dans le processus de réforme en cours.

---

<sup>123</sup> Pour des précisions sur cette réforme, voir ci-dessous la partie « Prévention de la corruption des procureurs » (paragraphe 179).

<sup>124</sup> Voir le deuxième rapport du Conseil, sur la réforme judiciaire, du 17 avril 2014 (pages 14 et 15), <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index>

128. Les procédures judiciaires sont pour l'essentiel publiques et orales. Un tribunal ne peut siéger à huis clos que dans les cas prévus par la loi, conformément à la Constitution<sup>125</sup>.

### Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

129. La LJ définit quelques principes généraux, à l'article 53 qui énonce le serment des juges<sup>126</sup> et à l'article 3 qui impose aux juges de préserver en toutes circonstances la confiance dans leur indépendance et impartialité et de respecter en toutes circonstances le code d'éthique adopté par le HCJ. Le code d'éthique à l'usage des juges, qui a été adopté en 2010,<sup>127</sup> contient une compilation de principes éthiques et de règles de conduite auxquels les juges doivent se conformer afin de préserver et améliorer leur dignité et réputation. Le document s'articule autour des principes fondamentaux ci-après : l'indépendance, l'impartialité, la compétence et la responsabilité, la dignité, le dévouement, la liberté d'association et l'attachement aux principes du code d'éthique. Ce code a été inspiré, en particulier, par les Principes de Bangalore de 2002 sur la déontologie judiciaire. Les juges ont été associés à sa préparation à travers leurs représentants au sein du HCJ. Les manquements graves au code d'éthique constituent une infraction disciplinaire<sup>128</sup>.

130. L'EEG se félicite que le code d'éthique a été préparé au sein de l'appareil judiciaire et qu'il tient compte des normes internationales, telles que les Principes de Bangalore. Toutefois, elle pense qu'il y a lieu de faire davantage pour mieux sensibiliser les juges aux dilemmes éthiques auxquels ils peuvent être confrontés dans leur vie professionnelle et aux normes en vigueur. Même si les autorités indiquent que tous les tribunaux en Serbie ont reçu le code d'éthique sous forme d'affiche et que le code est publié sur le site Internet du HCJ<sup>129</sup>, plusieurs interlocuteurs ont indiqué qu'il est très difficile de trouver ce code sur le site Internet et que les juges ne sont généralement pas bien informés de son contenu concret. Par conséquent, il importe aux yeux de l'EEG de communiquer le code d'éthique à tous les juges de manière plus active. S'agissant de son contenu, le code d'éthique couvre les principales questions d'éthique intéressant l'exercice de la profession judiciaire. En même temps, il reste plutôt vague et semble insuffisant pour guider convenablement les juges dans le traitement de situations concrètes. L'EEG est convaincue que des réponses aux questions touchant à l'éthique doivent être fournies – par exemple, sur les conflits d'intérêts ou sur la conduite à adopter par un juge face à des pressions d'acteurs politiques, des médias ou de la société en général. Comme le GRECO l'a souligné à de nombreuses occasions, un code d'éthique est particulièrement utile lorsqu'il donne des orientations concrètes sur la mise en pratique des principes au quotidien et aide à résoudre des dilemmes concrets. De plus, il importe de le concevoir comme un document vivant, à actualiser au besoin au vu de l'évolution des valeurs et des défis. Ces orientations complémentaires – y compris des explications, orientations interprétatives et exemples concrets – et mises à jour pourraient figurer dans le code d'éthique lui-même ou dans un document complémentaire.

131. En plus, sachant que des règles et lignes directrices écrites ne peuvent pas couvrir tous les aspects pertinents, il est indispensable que les juges aient accès à des conseils confidentiels sur les questions d'éthique dans le système judiciaire<sup>130</sup> et à des

---

<sup>125</sup> Article 142 (3) de la Constitution.

<sup>126</sup> « Je jure solennellement, sur l'honneur, d'exercer mes fonctions dans le respect de la Constitution et de la loi, au mieux de mes connaissances et capacités et au service de la vérité et de la justice exclusivement. »

<sup>127</sup> Journal officiel de la RS n° 96/2010 du 18 décembre 2010.

<sup>128</sup> Article 89 (1) de la LJ.

<sup>129</sup> [www.seio.gov.rs/upload/documents/ekspertske%20misije/judicial%20system/Code%20of%20Ethics.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ekspertske%20misije/judicial%20system/Code%20of%20Ethics.pdf)

<sup>130</sup> Dans ce contexte, l'attention est attirée sur l'Avis n° 3 (2009) du Conseil consultatif des juges européens (CCJE) sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité (paragraphe 49), voir [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2002\)OP3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2002)OP3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)

activités de formation spécifiques – de préférence régulières – axées sur la pratique. Actuellement, une formation est dispensée par l'Ecole de la magistrature et par l'ALC – le champ de cette formation est limité, principalement aux questions techniques telles que la déclaration de patrimoine. Après la visite, l'EEG a eu la nette impression qu'il existe, au niveau des praticiens, des besoins et une demande de développement de la formation suivant les axes indiqués ci-dessus. A ce propos, l'EEG a pris note d'initiatives en cours, telles que la rédaction d'un mémorandum d'accord entre l'ALC et l'Ecole de la magistrature, en vue d'établir une coopération notamment sur des manuels/ateliers adaptés sur l'éthique et l'intégrité (y compris les dilemmes éthiques) à l'intention des juges et procureurs, et l'organisation d'une formation de formateurs de juges et de procureurs dans le cadre du projet conjoint de l'UE et du Conseil de l'Europe « PACS Serbia »<sup>131</sup>. Après la visite, l'EEG s'est félicitée d'apprendre que, suite à l'achèvement de la formation des formateurs (novembre et décembre 2014), quatre sessions de formation pour les juges et procureurs sur l'éthique, les conflits d'intérêt et la responsabilité disciplinaire se sont tenues (pendant la période de mars à juin 2015). Il est capital de développer et de mener à terme les initiatives susmentionnées<sup>132</sup>. Enfin, des conseils sur les questions d'éthique peuvent en principe être obtenus auprès du HCJ. Cependant, comme indiqué ci-dessus, la confiance des juges dans cet organe tel qu'il se compose actuellement est limitée. Même si l'EEG est convaincue que la situation s'améliorera une fois que le HCJ aura été réformé conformément aux recommandations faites ci-dessus, il serait peut-être nécessaire de trouver une solution plus immédiate, telle que la désignation de conseillers-confidents – par exemple, des juges expérimentés des cours d'appel – qui possèdent une expertise spécifique en la matière et soient distincts des organes disciplinaires et placés hors de la hiérarchie officielle. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande i) que le code d'éthique à l'usage des juges soit effectivement communiqué à tous les juges, complété par d'autres orientations écrites sur les questions d'éthique – y compris des explications, orientations interprétatives et exemples concrets – et actualisé à intervalles réguliers ; et ii) qu'une formation spécialisée axée sur la pratique et des conseils confidentiels dans le cadre du système judiciaire soient dispensés à toutes les catégories de juges.**

132. Le cadre juridique relatif à la prévention et résolution des conflits d'intérêts est défini par les articles 27 à 38 de la LALC, qui s'appliquent à tous les « agents publics », c'est-à-dire aux juges entre autres. Ces dispositions, qui ont été décrites dans la partie de ce rapport relative aux députés<sup>133</sup>, définissent les règles générales sur les conflits d'intérêts et le devoir de déclarer de tels conflits ; l'interdiction d'occuper d'autres fonctions publiques ; les règles relatives à l'exercice de fonctions dans un parti politique ou une entité politique ou à l'exercice d'un autre emploi ou d'une autre activité ; l'interdiction de créer une société commerciale ou un service d'intérêt public tout en exerçant ses fonctions publiques ; les règles en matière d'adhésion à une association et d'exercice de fonctions au sein d'un organe d'association, en matière de transfert de droits de gestion, sur l'obligation de notifier à l'ALC les procédures de passation de marché public et sur l'obligation de notifier toute influence illicite exercée sur un agent public ; et les restrictions en matière d'emploi ou de relations d'affaires après la cessation des fonctions publiques. En outre, il y a lieu de noter que les juges ne peuvent pas intervenir dans une affaire particulière dans laquelle ils ont un intérêt en jeu à titre personnel. Le code de procédure pénale et le code de procédure civile énoncent les motifs spécifiques de récusation<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> « Strengthening the Capacities of Law Enforcement and Judiciary in the Fight against Corruption in Serbia », cf. [www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PACS-Serbia/PACS\\_default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PACS-Serbia/PACS_default_en.asp)

<sup>132</sup> Il convient également de signaler que la SNRJ et le Plan d'action y afférent envisagent certaines mesures dans ce domaine, telles que de nouvelles modifications au code d'éthique à l'intention des juges, l'organisation d'une formation sur l'intégrité et l'éthique et l'organisation de discussions périodiques sur ces questions au sein du système judiciaire (cependant, aucun calendrier précis n'est indiqué).

<sup>133</sup> Voir paragraphes 43 à 46 ci-dessus.

<sup>134</sup> Voir ci-dessous la partie « Interdiction ou limitation de certaines activités » (paragraphe 140).

133. Dans l'ensemble, le cadre réglementaire relatif aux conflits d'intérêts semble satisfaisant. Cela étant dit, il y a lieu de clarifier la compatibilité de la LALC et des lois procédurales spécifiques, de sorte à s'assurer de l'absence d'incohérences ou de chevauchement des règles. L'EEG renvoie à ce propos aux observations et à la recommandation formulées ci-dessous<sup>135</sup>. Par ailleurs, des mesures de sensibilisation et des orientations supplémentaires sur les règles, telles que recommandées ci-dessus en rapport avec le code d'éthique, sont nécessaires.

134. Les juges non professionnels eux aussi prêtent serment<sup>136</sup>. Les règles sur les conflits d'intérêts définies par la LALC ne s'appliquent pas aux juges non professionnels, dans la mesure où ils ne sont pas assimilés à des agents publics au sens de cette loi.

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

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

135. Les juges sont tenus d'agir en conformité avec les règles générales énoncées par les articles 27 à 38 de la LALC (chapitre 3 – « Conflits d'intérêts »). Ces dispositions incluent une interdiction générale d'occuper d'autres fonctions publiques, des restrictions à l'exercice d'autres emplois ou activités et une interdiction d'exercer des fonctions dans une société commerciale, telles que décrites dans la partie de ce rapport relative aux députés<sup>137</sup>. En plus, les juges sont soumis aux règles spécifiques suivantes.

136. L'article 152 de la Constitution stipule qu'il est interdit aux juges de participer à des activités politiques et que la loi détermine les autres fonctions, activités et intérêts privés qui sont incompatibles avec la fonction judiciaire. En vertu de l'article 30 de la LJ, les juges ne sont pas autorisés à exercer de fonctions dans des organes chargés d'adopter ou de faire appliquer des lois, des organes publics ou des organes de provinces autonomes ou collectivités territoriales. Ils ne sont pas non plus autorisés à adhérer à un parti politique ou mener des activités politiques d'une autre manière ou à exercer des activités rémunérées dans le secteur public ou privé ou encore à prester des services juridiques ou prodiguer des conseils juridiques moyennant une compensation. A titre d'exception, les juges peuvent, sans permission formelle, se livrer à des activités éducatives et de recherche moyennant une compensation en dehors des heures de service et, dans les cas définis par la loi, à des activités d'enseignement et de recherche au sein d'une institution de formation judiciaire durant les heures de service. Durant les heures de service, avec l'accord du président du tribunal, ils peuvent également participer à des activités d'organes professionnels établis conformément à un règlement spécial, ainsi qu'à des groupes de travail aux fins de l'élaboration de lois ou règlements, de même qu'ils peuvent être envoyés pour des études et/ou une autre mission professionnelle à l'étranger sur décision du HCJ, après avis du président du tribunal. Enfin, en se fondant sur le code d'éthique, le HCJ statue sur le fait de savoir si d'autres fonctions, engagements et activités portent atteinte à la dignité et à l'indépendance d'un juge ou à la réputation du tribunal, auquel cas ils seraient considérés comme incompatibles avec ses fonctions.

137. Un juge est tenu de notifier par écrit au HCJ tout engagement ou travail susceptible d'être considéré comme incompatible, et le HCJ notifie alors au président du tribunal et au juge toute incompatibilité constatée<sup>138</sup>. Le président du tribunal doit engager une procédure disciplinaire dès qu'il apprend qu'un juge exerce d'autres fonctions, un travail ou des activités susceptibles d'être considérés comme incompatibles

---

<sup>135</sup> Voir ci-dessous la partie « Questions transversales » (paragraphe 56).

<sup>136</sup> Article 82 (2) de la LJ. « Je jure solennellement d'exercer mes fonctions dans le respect de la Constitution et de la loi, scrupuleusement, avec engagement et en toute impartialité. »

<sup>137</sup> Voir paragraphe 56 ci-dessus.

<sup>138</sup> Article 31 de la LJ.

avec ses fonctions judiciaires. Les autorités indiquent qu'en 2013 le HCJ a décidé que l'exercice des fonctions suivantes serait incompatible avec les fonctions de juge : Président de la Commission de préparation, organisation et mise en œuvre du recensement de l'agriculture ; Président ou membre de la Commission de réhabilitation et d'indemnisation ; Président ou membre de la Commission chargée de la détermination des préjudices et de l'indemnisation des personnes condamnées injustement et privées de liberté injustement ; administrateur de faillite. En 2014, le HCJ a statué sur six affaires de compatibilité/incompatibilité.

138. Conformément aux règles générales de la LALC, pendant une période de deux ans suivant la fin de leurs fonctions publiques, les agents publics y compris les juges ne sont pas autorisés à accepter un emploi ou établir des relations d'affaires avec une entité juridique, un entrepreneur ou un organisme international impliqué dans une activité en rapport avec les fonctions que l'agent public concerné occupait, sauf accord préalable de l'ALC<sup>139</sup>.

139. Un juge non professionnel n'est pas autorisé à adhérer à un parti politique ou à mener des activités politiques d'une autre manière. De même, un juge non professionnel n'est pas autorisé à exercer en tant qu'avocat ou à prêter des services juridiques ou prodiguer des conseils juridiques moyennant des honoraires. Tout autre emploi, engagement ou activité qui porte atteinte à la dignité et à l'indépendance d'un juge ou à la réputation du tribunal est également incompatible avec les fonctions de juge non professionnel<sup>140</sup>. Les autorités indiquent que, dans la pratique, il y a eu quelques cas d'engagement politique de juges non professionnels, mais pas d'autres cas d'incompatibilité.

#### *Récusation et retrait*

140. Le code de procédure civile<sup>141</sup> et le code de procédure pénale<sup>142</sup> énoncent tous deux un ensemble de motifs de récusation d'un juge professionnel ou d'un juge non professionnel dans certaines affaires. Ces dispositions visent à éviter qu'un juge traite une affaire avec laquelle il a des liens particuliers, en étant une victime ou une autre partie à l'affaire, en ayant travaillé sur l'affaire précédemment (par exemple, dans le cadre de la préliminaire procédure), en ayant des liens familiaux ou d'affaires avec les parties ou des représentants des parties, etc. En dehors de ces motifs spécifiques, un juge peut être exclu d'une affaire lorsqu'il existe des circonstances qui jettent un doute sur son impartialité.

141. Immédiatement après avoir eu connaissance de l'existence d'un motif d'exclusion, les juges doivent suspendre la procédure en cours et en informer dûment les parties (dans le cas d'une procédure civile) et le président du tribunal, qui doit alors désigner un substitut. De même, en cas de doute, les juges doivent suspendre la procédure et informer dûment les parties et le président du tribunal des motifs d'une possible récusation. En outre, les parties et l'avocat de la défense (dans une procédure pénale) peuvent déposer une requête en récusation d'un juge. Le président du tribunal est habilité à statuer sur la récusation du juge. Lorsque la récusation envisagée concerne un président de tribunal, la décision de récusation est rendue par le président du tribunal d'échelon immédiatement supérieur, et lorsque la récusation envisagée concerne le président de la Cour suprême de cassation, la décision est rendue par une session générale. Dans une procédure pénale (mais pas dans une procédure civile), une décision rejetant une demande de récusation peut être contestée au moyen d'un recours spécial, qui est examiné par la cour d'appel. Une décision confirmant une demande de récusation n'est pas susceptible d'appel.

---

<sup>139</sup> Article 38 de la LALC.

<sup>140</sup> Voir articles 80(2) et 84 de la LJ.

<sup>141</sup> Journal officiel de la RS n° 72/2011 du 28 septembre 2011. Voir articles 66 à 73.

<sup>142</sup> Journal officiel de la RS n° 72/2011 du 28 septembre 2011. Voir articles 37 à 42.

## *Cadeaux*

142. Comme expliqué en ce qui concerne les députés<sup>143</sup>, les articles 39 à 42 de la LALC, qui s'appliquent à tous les agents publics, y compris les juges, réglementent l'acceptation et le traitement des cadeaux. En particulier, les agents publics (et les personnes qui leur sont liées) ne sont pas autorisés à accepter de cadeaux en rapport avec l'exercice de fonctions publiques, sauf des cadeaux protocolaires ou d'autres cadeaux appropriés excepté une somme d'argent ou des valeurs mobilières. Les cadeaux protocolaires – de même que les autres cadeaux qui ne peuvent pas être refusés – doivent être remis à la Direction du domaine de l'Etat (c'est-à-dire, l'organe responsable de la gestion des biens appartenant à l'Etat), sauf si la valeur du cadeau – ou la valeur cumulée des différents cadeaux concernés reçus au cours d'une année civile – ne dépasse pas 5 % du montant du salaire net mensuel moyen en Serbie c'est-à-dire 2 100 RSD (soit environ 18,5 EUR) en 2013. Les agents publics doivent rejeter toute offre non acceptable, informer l'auteur de l'offre que le cadeau, s'il est accepté, deviendra la propriété de l'Etat et faire un rapport écrit à leur supérieur hiérarchique direct – dans le cas d'un juge, le président du tribunal (qui à son tour rend compte au HCJ) – et à l'ALC. L'ALC doit notifier aux organes publics toute violation de la loi constatée et publier un catalogue des cadeaux pour l'année précédente ainsi que les notifications de violations constatées au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année en cours. Les autorités indiquent que ces dernières années, aucun cadeau à un juge n'a été enregistré et aucune procédure n'a été engagée en la matière.

### *Contacts avec les tiers et informations confidentielles*

143. Le règlement du tribunal régit la communication des juges avec les tiers et le traitement des tiers par les juges en rapport avec les affaires relevant de leur compétence. De plus, les juges sont liés par les règles générales sur la confidentialité définies par la loi sur la confidentialité des données<sup>144</sup> et les décrets gouvernementaux d'application de cette loi. Enfin, l'article 3, alinéa 7 du code d'éthique, sur la qualification et la responsabilité, stipule que les juges ne doivent ni utiliser ni communiquer à des tiers des informations confidentielles dont ils ont eu connaissance dans le cadre de la procédure, sauf aux fins de s'acquitter de leurs devoirs judiciaires.

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

144. Etant donné que les juges sont des « agents publics » au sens de la LALC, ils sont soumis à l'obligation de faire une déclaration de leur patrimoine et de leurs revenus ainsi que du patrimoine et des revenus de leur conjoint(e) ou conjoint(e) de fait et des mineurs vivant dans le même foyer, dans un délai de 30 jours à compter de leur élection. En outre, ils doivent déclarer au plus tard le 31 janvier de l'année en cours toute variation importante intervenue depuis la déclaration précédente. Les juges sont aussi tenus de faire une déclaration dans un délai de 30 jours à compter de la date de cessation de leurs fonctions publiques, ainsi qu'une déclaration annuelle en cas de variation importante au cours des deux années suivant la cessation des fonctions publiques. Les éléments de ce système ont été décrits plus haut dans la partie sur les députés<sup>145</sup>.

## Contrôle et application de la loi

145. Le contrôle relatif à l'application des règles pertinentes par les juges est pour l'essentiel réparti entre l'ALC, d'une part, et la Commission disciplinaire et le Procureur disciplinaire, d'autre part. L'ALC est compétente pour contrôler le respect des règles sur les conflits d'intérêts et les questions connexes, dont la déclaration de patrimoine, en vertu de la LALC. Les éléments de ce deuxième régime de surveillance décrits en ce qui

<sup>143</sup> Voir paragraphes 49 à 51 ci-dessus.

<sup>144</sup> Journal officiel de la RS n° 104/09.

<sup>145</sup> Voir paragraphes 67 à 69 ci-dessus. Voir articles 43 à 49 de la LALC.

concerne les députés<sup>146</sup> s'appliquent aux juges, exception faite des règles spécifiques ci-après : en cas de violation de la LALC, les juges sont passibles d'un avertissement et de l'annonce publique d'une recommandation de révocation. Comme indiqué ci-dessus, une fois que l'ALC établit un manquement à la loi, elle le notifie à l'organe compétent afin que soit engagée une procédure disciplinaire, délictuelle ou pénale et l'organe compétent doit notifier à l'ALC les mesures prises dans un délai de 90 jours. S'il est décidé d'annoncer publiquement une recommandation de révocation de l'agent public, l'ALC doit lancer une initiative de révocation auprès de l'organe qui a élu, nommé ou proposé comme candidat l'agent public, et ce dernier doit notifier à l'ALC les mesures prises.

146. La responsabilité disciplinaire des juges est régie par les articles 88 à 97 de la LJ. Ces dispositions incluent une liste d'infractions disciplinaires, entre autres la violation du principe d'indépendance, le fait pour un juge de ne pas demander sa récusation pour cause de négligence dans les cas où la loi prévoit des motifs de récusation ou d'exclusion, les retards injustifiés, l'acceptation de cadeaux contraires à la réglementation sur les conflits d'intérêts, le fait d'entretenir une relation inappropriée avec des parties à une procédure et leurs représentants légaux, le fait de se livrer à des activités qui sont incompatibles avec les fonctions de juge en vertu de la loi ou encore les manquements graves aux dispositions du code d'éthique.

147. Les organes disciplinaires – à savoir, la Commission disciplinaire, le Procureur disciplinaire et ses adjoints – sont désignés par le HCJ parmi des juges en conformité avec un acte stipulant les conditions requises pour leur nomination, la durée de leur mandat et les modalités de cessation de leurs fonctions, ainsi que les méthodes de travail et prise de décisions. Les procédures disciplinaires sont conduites par la Commission disciplinaire à la demande du Procureur disciplinaire. Ces procédures sont urgentes et se tiennent à huis clos, à moins que le juge mis en examen ne demande que la procédure soit ouverte au public. Les infractions en question sont prescriptibles passé un délai de deux ans à compter du jour de leur commission. Le juge concerné a le droit d'être avisé sans délai de la requête du Procureur disciplinaire, de prendre connaissance du dossier et des pièces versés à l'appui de ce dossier, de présenter des explications et des éléments de preuve étayant ses déclarations, en personne ou par le biais d'un représentant, et de présenter verbalement ses déclarations devant la Commission disciplinaire.

148. Au terme de la procédure disciplinaire, la Commission disciplinaire peut rejeter la requête du Procureur disciplinaire ou l'agréer et imposer une sanction disciplinaire proportionnée à la gravité de l'infraction<sup>147</sup>. Les sanctions disciplinaires incluent le blâme public (seulement dans le cas du premier manquement disciplinaire du juge), une réduction de salaire pouvant atteindre 50 % pendant une période d'un an au maximum et une interdiction d'avancement pendant une période pouvant atteindre trois ans. Les deux dernières sanctions susmentionnées peuvent être imposées séparément ou conjointement. Si la Commission disciplinaire établit la responsabilité d'un juge pour un manquement disciplinaire grave défini par la loi, elle doit engager une procédure de révocation.

149. Le Procureur disciplinaire et le juge visé par la procédure disciplinaire peuvent former un recours devant le HCJ contre la décision de la Commission disciplinaire dans un délai de huit jours. Le HCJ doit statuer sur le recours dans un délai de 30 jours. Il peut soit confirmer soit infirmer la décision rendue en première instance par la Commission. La décision du HCJ est définitive, mais le juge concerné peut engager un recours administratif. La décision définitive d'imposition d'une sanction disciplinaire est consignée dans dossier du juge tenu par les services du personnel.

---

<sup>146</sup> Voir paragraphes 73 à 83 ci-dessus.

<sup>147</sup> L'autorité qui engage la procédure est ainsi clairement séparée de l'autorité qui décide des sanctions à appliquer.



150. Enfin, les juges peuvent faire l'objet d'une procédure et de sanctions pénales ordinaires s'ils commettent des infractions telles que la corruption, l'escroquerie, la violation du secret professionnel ou le défaut de déclaration de patrimoine ou la déclaration d'informations fausses sur le patrimoine à l'ALC par intention de dissimuler des éléments du patrimoine<sup>148</sup>. Les juges sont soumis à la même procédure pénale que les citoyens ordinaires. Toutefois, ils ne peuvent pas être tenus pour responsables des opinions exprimées ou des votes émis en vue de l'adoption des décisions du tribunal (sauf s'ils ont commis une infraction pénale en violant le droit), de même qu'ils ne peuvent pas être détenus ou arrêtés à l'occasion d'une procédure engagée contre eux pour une infraction pénale commise dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, sans l'accord du HCJ<sup>149</sup>.

151. Les autorités ont communiqué les statistiques suivantes :

- Ces dernières années, l'ALC a engagé 45 procédures contre des juges, qui concernaient l'obligation de déclaration de patrimoine faite aux juges. Au cours de la période allant de janvier 2013 à octobre 2014, l'ALC a pris les mesures suivantes à l'endroit de juges : 18 avertissements avec une annonce publique d'une décision relative à la violation de la LALC dans une affaire, sept demandes d'ouverture d'une procédure correctionnelle et l'engagement de poursuites pénales dans une affaire.

- Entre l'établissement des organes disciplinaires et septembre 2014, 51 affaires ont été portées devant la Commission disciplinaire, suite à quoi les sanctions suivantes ont été imposées à des juges : six révocations de l'administration judiciaire (par exemple, pour retard important répété dans les procédures ou pour manquement grave au Code de conduite), ainsi qu'un blâme public et une réduction de salaire (allant de 10 % pendant une période de quatre mois à 40 % pendant une période d'un an) dans plusieurs affaires.

- Les autorités n'ont pas pu fournir d'informations complètes sur le nombre et les types d'affaires pénales et les sanctions imposées en ce qui concerne en particulier des juges, étant donné que le programme d'enregistrement automatique des données des tribunaux ne permet pas une recherche par fonction. Elles citent plutôt en exemple un jugement rendu par le Tribunal de grande instance de Kragujevac contre un juge pour une infraction pénale de corruption en vertu de l'article 367 du CP. De plus, selon les informations reçues par l'ALC, une charge criminelle intentée par l'Agence a été rejetée.

152. Comme indiqué plus haut<sup>150</sup>, un juge non professionnel est suspendu de ses fonctions par le président de tribunal dès lors qu'il est visé par une procédure pénale pour une infraction passible de révocation ou qu'il est visé par une procédure de révocation. Par ailleurs, le HCJ peut mettre terme aux fonctions d'un juge non professionnel ; la procédure peut être engagée sur proposition du président du tribunal, du président du tribunal d'échelon immédiatement supérieur, du président de la Cour suprême de cassation ou du ministre de la Justice.

#### Conseils, formation et sensibilisation

153. Des événements de formation (cours ou séminaires) sont organisés de temps à autre à l'intention des juges sur l'éthique, la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts et les questions connexes, ainsi que sur les lignes directrices pour l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'intégrité que les tribunaux ont obligation d'adopter. L'ALC organise périodiquement une journée de formation pour tous les agents publics, y compris les juges, sur leurs droits et devoirs dans les domaines susmentionnés. Ce programme est ouvert à tous les juges, mais facultatif. En plus, l'ALC a élaboré un Manuel sur l'éthique et l'intégrité en tant qu'outil général à l'intention de tous les agents

<sup>148</sup> Article 72 de la LALC.

<sup>149</sup> Article 151 de la Constitution.

<sup>150</sup> Voir ci-dessus la partie « Recrutement, carrière et conditions d'emploi » (paragraphe 121).

du secteur public, susceptible de servir pour la formation des juges. Il n'existe pas de formation initiale ou continue spécifique pour les juges non professionnels, y compris sur les questions d'éthique et de conduite. A l'occasion de la visite, l'EEG a appris que l'Ecole de la magistrature organise une formation initiale pour les candidats aux fonctions judiciaires, qui inclut des modules sur les normes éthiques ; ainsi qu'une formation continue sur le même thème à l'intention des juges élus. Cependant, les praticiens interrogés sur le sujet par l'EEG lors de sa visite dans le pays ont souligné la nécessité de faire davantage d'efforts dans ce domaine. Il convient de noter, comme indiqué ci-dessus, que le mémorandum d'accord entre l'ALC et l'Ecole de la magistrature en cours de rédaction prévoit une coopération en matière d'élaboration de manuels adaptés et d'organisation d'ateliers sur l'éthique et l'intégrité (y compris les dilemmes éthiques) à l'intention des juges et des procureurs. En outre, une formation de formateurs de juges et de procureurs est actuellement organisée dans le cadre du projet conjoint de l'UE et du Conseil de l'Europe « PACS Serbia ».

154. Les juges peuvent bénéficier de conseils sur les questions ayant trait aux principes éthiques et aux règles de conduite, auprès du HCJ. De plus, en vertu de la LALC, l'ALC leur fournit des avis et des instructions sur les questions connexes. Les autorités indiquent qu'au cours de la période allant de janvier 2013 à octobre 2014, l'ALC a mené à terme, à l'encontre de juges, cinq procédures engagées à la demande d'un juge et une autre engagée sur la base d'un rapport ou d'office, dont les résultats sont les suivants : trois avis sur l'application de la LALC ont été rendus, deux demandes d'exercer un autre emploi ou une autre activité ont été rejetées et une décision de clôturer la procédure a été prise dans une affaire.

155. L'EEG est convaincue que des conseils confidentiels à l'intention des juges sur les questions d'éthique, une formation continue spécialisée et des orientations écrites sont requis, et renvoie aux observations et à la recommandation faites à ce sujet ci-dessus.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> Voir ci-dessus la partie « Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts » (paragraphe 130 et 131).

## **V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS**

### Aperçu du ministère public

156. Le ministère public en Serbie fait partie de l'appareil judiciaire. Il a pour mission de poursuivre les auteurs de crimes et délits et de prendre des mesures de protection de la constitutionnalité et de la légalité. Le ministère public est une institution autonome par rapport aux autres organes de l'Etat. Son autonomie est garantie en vertu de l'article 156 de la Constitution et de la loi sur le ministère public (ci-après, « LMP »). Toute ingérence dans le travail du ministère public, notamment dans les actes relevant de ses prérogatives, par les pouvoirs exécutif et législatif, à travers l'utilisation de fonctions publiques ou de médias publics ou d'une autre manière, qui est susceptible de porter atteinte à l'indépendance du travail d'un bureau du ministère public, est interdite<sup>152</sup>.

157. Le ministère public se compose du Bureau du Procureur de la République, du Bureau du Procureur près les cours d'appel, des bureaux du ministère public près les tribunaux de grande instance, des bureaux du ministère public près les tribunaux de première instance et des bureaux du ministère public à compétence spéciale, à savoir le Bureau du Procureur chargé des affaires de criminalité organisée et le Bureau du Procureur chargé des affaires de crimes de guerre. On compte au total 90 bureaux du ministère public, 36 procureurs, 54 procureurs par intérim et 675 procureurs délégués en Serbie. Les autorités indiquent qu'actuellement, 58% des procureurs sont des femmes.

158. L'une des principales caractéristiques du ministère public est sa structure hiérarchique et son organisation<sup>153</sup>. Chaque procureur est subordonné au procureur de l'échelon immédiatement supérieur et au Procureur de la République.

159. Un bureau du ministère public comprend le procureur (qui dirige le bureau), des procureurs délégués et d'autres agents<sup>154</sup>. Au sein du bureau du ministère public, tous les agents sont subordonnés au procureur<sup>155</sup>. Un procureur délégué est tenu d'accomplir toutes les tâches qui lui sont confiées par le procureur et est habilité à accomplir toute tâche qu'un procureur est habilité à accomplir<sup>156</sup>.

160. Le Procureur de la République gère le travail du ministère public et représente le ministère public<sup>157</sup>. Il répond devant l'Assemblée nationale du travail du ministère public et de son propre travail. Il est habilité à saisir tout tribunal et toute autre autorité compétente en Serbie et à accomplir toutes les tâches qui sont du ressort du bureau du ministère public<sup>158</sup>. Ses autres compétences spécifiques incluent le pouvoir d'émettre des instructions obligatoires dans des affaires spécifiques et des instructions générales obligatoires à l'intention de tous les procureurs aux fins de garantir la légalité, l'efficacité et l'uniformité des procédures ; le pouvoir de superviser le travail des bureaux du ministère public et la mise en œuvre des instructions, ainsi que d'observer et d'étudier la pratique des bureaux du ministère public et des tribunaux ; et le pouvoir de présenter à l'Assemblée nationale des rapports annuels réguliers sur le travail des bureaux du ministère public et des rapports sollicités par la Commission de la justice, de l'administration publique et de l'autonomie locale de l'Assemblée nationale.

161. Sur proposition de sa candidature par le Gouvernement, le Procureur de la République est élu par l'Assemblée nationale, qui recueille préalablement l'avis de la Commission de la justice, de l'administration publique et de l'autonomie locale, pour un

<sup>152</sup> Article 5(2) de la LMP. Voir également article 45 de la LMP.

<sup>153</sup> Voir articles 16 à 25 de la LMP.

<sup>154</sup> Dans le présent rapport, lorsqu'il n'est pas précisé qu'il s'agit d'un chef ou procureur délégué, le terme de « procureur » désigne tous les membres du ministère public quel que soit leur rang.

<sup>155</sup> Article 12 de la LMP.

<sup>156</sup> Article 23 de la LMP.

<sup>157</sup> Voir article 160 de la Constitution et article 22 de la LMP.

<sup>158</sup> Article 29 de la LMP.

mandat de six ans ; il est rééligible<sup>159</sup>. Le Gouvernement propose un ou plusieurs candidats à partir d'une liste de candidats établie par le Conseil des procureurs de l'Etat (ci-après le « CPE »). Si le Procureur de la République n'est pas réélu ou s'il est mis terme à son mandat à sa propre demande, il continue à servir le Parquet en tant que Substitut du Procureur de la République, sur décision du CPE. Le mandat du Procureur de la République cesse sur décision de l'Assemblée nationale, ou s'il n'est pas réélu ou demande qu'il soit mis terme à son mandat, si une condition pertinente prévue par la loi se matérialise ou s'il est relevé de ses fonctions pour les motifs stipulés par la loi (dans ce dernier cas, la proposition émane du Gouvernement).

162. Aux termes des articles 164 et 165 de la Constitution, le CPE est un organe autonome qui veille à l'indépendance des procureurs. Etabli en avril 2009, il est impliqué, entre autres, dans l'élection et la cessation des fonctions des procureurs, et remplit d'autres tâches qui lui sont dévolues par la loi. Il se compose de 11 membres, dont le Procureur de la République, le ministre de la Justice et le Président de la Commission de la justice, de l'administration publique et de l'autonomie locale de l'Assemblée nationale qui en sont des membres d'office et huit autres membres qui sont élus par l'Assemblée nationale pour un mandat de cinq ans. Parmi les membres élus il doit y avoir six procureurs à titre permanent, dont l'un dans le territoire d'une province autonome, et deux juristes respectés et de premier plan ayant au moins quinze ans d'expérience professionnelle, parmi lesquels l'un doit être avocat et l'autre professeur à la faculté de droit. Les membres élus du CPE sont rééligibles, mais pas de façon consécutive.

163. Les tâches d'administration judiciaire sont accomplies par le ministère de la Justice, exception faite des tâches ayant trait à l'allocation des ressources financières requises pour le fonctionnement des bureaux du ministère public, lesquelles sont assurées par le CPE.<sup>160</sup> Aux fins de l'accomplissement de ses tâches d'administration judiciaire, le ministère est habilité à solliciter des rapports et données auprès des bureaux du ministère public. En revanche, tout acte individuel d'administration judiciaire portant atteinte à l'indépendance du travail d'un bureau du ministère public est nul et non avenu. Les ressources financières des bureaux du ministère public proviennent du budget de l'Etat. Le CPE propose le montant global et la ventilation des ressources budgétaires requises pour le fonctionnement des bureaux du ministère public, après avoir recueilli l'avis du ministre de la Justice, et répartit les fonds alloués entre les bureaux du ministère public. Le contrôle de l'emploi des ressources budgétaires est effectué par le CPE, le ministère de la Justice et le ministère des Finances.

164. Dans le cadre constitutionnel de la Serbie où le ministère public est un organe autonome de l'Etat, l'établissement du CPE en tant qu'organe autonome chargé de garantir l'autonomie des procureurs est de toute évidence à saluer. Cela étant dit, les préoccupations exprimées en ce qui concerne le HCJ dans le chapitre relatif aux juges valent également pour le CPE ; l'EEG renvoie donc aux observations qu'elle a faites en rapport avec les juges<sup>161</sup>. Au cours de la visite dans le pays, il a été souligné à maintes reprises que le CPE, dans sa composition actuelle, est exposé à des influences politiques et qu'au regard de l'accomplissement de ses tâches, il se révèle faible et inefficace et laisse à désirer sur le plan de la transparence et de la reddition de comptes. Les autres motifs avancés pour une telle évaluation incluent le rôle que le CPE avait joué dans le processus de reconduction de 2009 – en effet, il avait alors débouté la plupart des plaintes formées par des procureurs qui avaient été révoqués de fait et avait de surcroît confirmé les révocations – et le fait que ses membres ont été élus sans la participation au processus de vote des procureurs qui ont ensuite été réintégrés. Pour ces motifs, différents interlocuteurs ont appelé à une réforme du CPE, suivant les mêmes axes que ceux recommandés ci-dessus pour le HCJ. Pareillement, la SNRJ prévoit des changements dans le processus d'élection des membres du CPE, en excluant l'Assemblée

<sup>159</sup> Article 158 de la Constitution et article 74 de la LMP.

<sup>160</sup> Article 43 de la LMP.

<sup>161</sup> Voir paragraphes 97 à 99 ci-dessus.

nationale du processus de vote et en excluant les représentants des pouvoirs exécutif et législatif de la composition du CPE. De plus, des mesures visant à accroître la transparence et l'efficacité de son travail sont envisagées. Ces modifications à venir sont de toute évidence à saluer. Afin de renforcer l'indépendance du ministère public à l'égard de toute influence politique indue et ayant à l'esprit les projets de réforme en cours, **le GRECO recommande de i) modifier la composition du Conseil des procureurs de l'Etat (CPE), notamment en excluant l'Assemblée nationale du processus d'élection de ses membres, à condition qu'une part substantielle de ses membres soient des procureurs élus par leurs pairs, et en supprimant le statut de membre d'office des représentants des pouvoirs exécutif et législatif ; ii) prendre des mesures pertinentes pour renforcer le rôle du CPE en tant que véritable organe autonome agissant de manière proactive et transparente.** La pleine mise en œuvre de la recommandation nécessitera des modifications de la Constitution. Comme indiqué précédemment, selon le Plan d'action d'adhésion à l'UE, des changements constitutionnels sont prévus pour fin 2017.

165. La SNRJ prévoit de préciser les besoins en ressources des bureaux du ministère public et de transférer le pouvoir budgétaire en totalité au CPE. L'EEG est favorable à ce que le ministère public dispose d'un budget séparé qui soit administré par le CPE une fois qu'il aura été réformé comme recommandé ci-dessus – tout en reconnaissant la compétence du Gouvernement d'arrêter les décisions budgétaires en dernier ressort. Par ailleurs, il est essentiel que les besoins en ressources des bureaux du ministère public soient effectivement couverts et, en particulier, que les procureurs en Serbie disposent de matériels et d'une superficie de locaux adaptés pour remplir correctement le rôle d'instruction qui leur est confié par le nouveau code de procédure pénale<sup>162</sup>.

#### Recrutement, carrière et conditions d'emploi

166. Les candidats élus en tant que procureur délégué pour la première fois le sont par l'Assemblée nationale, sur proposition du CPE, pour un mandat de trois ans. Il est rappelé ici que la règle récemment introduite par la loi sur l'Ecole de la magistrature, selon laquelle les juges et les procureurs élus pour la première fois doivent être diplômés de l'Ecole de la magistrature, a été annulée par une décision de la Cour constitutionnelle. A l'issue du mandat de trois ans, les procureurs délégués sont élus par le CPE pour un mandat permanent au sein du ministère public (soit dans le même bureau du ministère public soit dans un autre)<sup>163</sup>.

167. Les procureurs sont élus par l'Assemblée nationale, dans les rangs des procureurs et procureurs délégués dont la candidature est proposée par le Gouvernement qui se base lui-même sur les propositions du CPE, pour un mandat de six ans<sup>164</sup>. Le CPE propose au Gouvernement une liste d'un ou plusieurs candidats à l'élection. Si un seul candidat est proposé, le Gouvernement peut renvoyer la proposition au CPE. Le Gouvernement et l'Assemblée nationale ne sont pas habilités à élire un candidat qui n'a pas été proposé par le CPE. Un procureur est rééligible à son poste. S'il n'est pas réélu ou s'il est mis terme à son mandat à sa propre demande, il continue à servir le Parquet en tant que procureur délégué.

---

<sup>162</sup> D'après un récent rapport de la Banque mondiale rédigé dans le cadre de l'analyse fonctionnelle du système judiciaire de la Serbie (« Serbia Judicial Functional Review ») sous les auspices du fonds d'affectation spéciale multidonateurs pour l'appui au secteur de la justice (« Multi-Donor Trust Fund for Justice Sector Support »), le 1<sup>er</sup> octobre 2014, quelque 38 000 dossiers d'instruction ont été transférés des tribunaux aux bureaux du ministère public, ce qui nécessitera que les procureurs interviennent dans de nouveaux domaines tels que la gestion des affaires, le contre-interrogatoire et la protection des droits des victimes. Voir : [http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Annex%201%20-%20Background%20Information%20on%20the%20Serbian%20Judiciary\(1\).pdf](http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Annex%201%20-%20Background%20Information%20on%20the%20Serbian%20Judiciary(1).pdf)

<sup>163</sup> Article 75 de la LMP.

<sup>164</sup> Articles 55 et 74 de la LMP.

168. Les élections à venir des procureurs et procureurs délégués sont publiquement annoncées par le CPE et les candidatures doivent inclure les preuves d'admissibilité. Pour être élu(e) au Parquet, il faut : être de nationalité serbe, satisfaire aux conditions générales d'emploi dans un organe de l'Etat, être titulaire d'un diplôme en droit, avoir réussi l'examen du Barreau et mériter d'exercer la fonction. L'expérience professionnelle requise dans le domaine juridique après la réussite à l'examen du Barreau est de quatre ans pour un procureur près un tribunal de première instance et trois ans pour un procureur délégué près un tribunal de première instance, sept ans pour un procureur près un tribunal de grande instance et six ans pour un procureur délégué près un tribunal de grande instance, dix ans pour un procureur près une cour d'appel et un procureur à compétence spéciale et huit ans pour un procureur délégué près une cour d'appel et un procureur délégué à compétence spéciale, 12 ans pour le Procureur de la République et 11 ans pour le Substitut du Procureur de la République.

169. En plus de posséder les qualifications et les compétences requises, un candidat doit démontrer sa valeur, c'est-à-dire l'intégrité éthique et morale requise (honnêteté, diligence, équité, dignité, persévérance et exemplarité). Cette valeur implique une conduite qui préserve la réputation du procureur, que ce soit en service ou non, démontre une prise de conscience de la responsabilité sociale du procureur et préserve l'autonomie et l'impartialité, la confidentialité et la dignité, que ce soit en service ou non, ainsi que la capacité à prendre ses responsabilités pour l'organisation interne du ministère public et son image publique positive.

170. Le CPE recueille des renseignements et des avis sur les qualifications, les compétences et l'intégrité morale des candidats, notamment auprès des organes et organisations au sein desquels le candidat concerné a travaillé dans le domaine juridique. Avant de présenter les noms des candidats qu'il propose, le CPE s'entretient avec eux. Les listes de candidats établies par le CPE sont publiées sur son site Internet. Il doit justifier ses propositions et décisions. Un recueil de règles sur les critères d'évaluation des qualifications, des compétences et de la valeur des candidats à proposer et sur l'élection des procureurs et procureurs délégués est en cours de rédaction. Il est prévu qu'il prescrive la mise en œuvre d'un système de notation basé sur un certain nombre de points pour l'établissement des listes de candidats.

171. La promotion d'un procureur à travers son élection à un bureau du ministère public d'échelon supérieur se fait suivant la même procédure que celle décrite ci-dessus. Le CPE est responsable de la promotion des procureurs délégués.

172. Les préoccupations formulées en ce qui concerne le recrutement et la promotion des juges et présidents de tribunal dans le chapitre sur les juges<sup>165</sup> valent *mutatis mutandis* pour le recrutement et la promotion des procureurs et procureurs délégués. Au cours de la visite dans le pays, il a été indiqué à plusieurs reprises que l'implication de l'Assemblée nationale dans ce processus ouvre une brèche pour les influences politiques indues<sup>166</sup>, que la sélection des candidats par le CPE n'est pas transparente et ne repose pas sur des critères objectifs et clairs et qu'il est arrivé que des bureaux du ministère public soient dirigés par un procureur par intérim pendant une longue période, ce qui les expose à des pressions. En outre, des inquiétudes ont été exprimées concernant le rôle du Gouvernement dans le processus de nomination vu qu'il dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour accepter ou rejeter des candidats proposés par le CPE en vue de leur élection par l'Assemblée nationale. Dans ce contexte, l'EEG ne peut qu'être d'accord avec les différentes instances nationales et internationales

---

<sup>165</sup> Voir paragraphes 112 à 115 ci-dessus.

<sup>166</sup> Comme pour les juges, en attendant une possible réforme constitutionnelle qui exclurait l'Assemblée nationale du processus de recrutement, une solution provisoire a été mise en œuvre en précisant que le SCP propose à l'Assemblée un candidat unique pour chaque poste de procureur délégué vacant, voir article 75 de la LMP. Cependant, une telle modification n'a pas été introduite pour l'élection des procureurs, voir article 74 de la LMP.

qui préconisent une réforme des procédures de recrutement et de promotion des procureurs et procureurs délégués suivant des axes similaires à ceux qui sont recommandés ci-dessus en ce qui concerne les juges – entre autres, en excluant l'Assemblée nationale du processus, en limitant le pouvoir discrétionnaire du Gouvernement et en garantissant que toutes les décisions prises durant la procédure de nomination et de promotion reposent sur des critères objectifs et clairs.

173. Là aussi, l'EEG se félicite qu'un tel processus de réforme a déjà été lancé dans le cadre de la SNRJ. L'EEG a été informée que le 18 mai 2015, le CPE a établi un recueil de règles qui énonce l'introduction de "règles sur les critères et normes d'évaluation de la qualification, la compétence et le mérite des candidats dans la procédure de proposition et d'élection des titulaires de charges des poursuites" et vise à exclure de la procédure "tout type d'influence ou de discrimination interdite". Bien que l'EEG reconnaisse l'introduction de telles règles, elle n'a pas eu l'occasion d'évaluer leur contenu en profondeur comme elles ont été fournies que très peu de temps avant l'adoption du présent rapport. Il est crucial que l'application des règles fasse l'objet d'un examen afin de garantir que, dans la pratique, les décisions sont prises de manière transparente et objective. Compte tenu de ce qui précède et notamment du processus de réforme en cours, **le GRECO recommande de réformer les procédures de recrutement et de promotion des procureurs et procureurs délégués, notamment en excluant l'Assemblée nationale du processus, en limitant le pouvoir discrétionnaire du Gouvernement et en garantissant que les décisions seront prises sur la base de critères clairs et objectifs et de manière transparente et que les postes de procureur (en l'occurrence, de procureur en chef) ne seront pourvus à titre intérimaire que pour une période courte.** Les autorités soulignent à nouveau que la pleine mise en œuvre de la recommandation nécessitera des modifications de la Constitution qui ne peut être atteinte dans un court délai.

174. En règle générale, un procureur délégué ne peut être muté à titre permanent auprès d'un autre bureau du ministère public du même échelon qu'avec son consentement écrit<sup>167</sup>. La décision de mutation est prise par le Procureur de la République. Toutefois, en cas de suppression d'un bureau du ministère public, les procureurs et procureurs délégués peuvent être mutés sans leur consentement, sur décision du CPE. D'après les autorités, ce cas ne s'est pas produit ces dernières années.

175. Le travail de tous les procureurs fait l'objet d'une évaluation régulière<sup>168</sup>, qui constitue la base de l'élection, de la formation obligatoire et de la révocation des procureurs. L'évaluation des performances doit reposer sur des critères et normes rendus publics, objectifs et uniformes, établis par le CPE le 29 mai 2014<sup>169</sup>. Le CPE a décidé de mettre en œuvre une phase pilote avant l'entrée en vigueur des règles. L'évaluation des performances d'un procureur est réalisée par le supérieur hiérarchique direct, qui recueille préalablement l'avis du collège du bureau du ministère public d'échelon directement supérieur. L'évaluation des performances d'un procureur délégué est réalisée par le procureur, qui recueille préalablement l'avis du collège du bureau du ministère public. Aux termes du recueil de règles établi par le CPE, les critères d'évaluation du travail d'un procureur sont la capacité générale à administrer un bureau du ministère public, la capacité de contrôle et la performance globale du bureau du ministère public dont il assure la direction. Les critères d'évaluation du travail d'un procureur délégué sont la rapidité dans la conduite des procédures, l'expertise et les résultats, l'engagement professionnel et l'esprit de coopération. Les notations de la performance – « a exercé ses fonctions de procureur/procureur délégué de façon exceptionnelle », « a exercé ses fonctions de procureur/procureur délégué de façon satisfaisante » et « a exercé ses fonctions de procureur/procureur délégué de façon insatisfaisante » – sont consignées

---

<sup>167</sup> Voir article 62 de la LMP.

<sup>168</sup> Voir articles 99 à 102 de la LMP.

<sup>169</sup> Recueil de règles sur les critères et les normes d'évaluation du travail des procureurs et des procureurs délégués.

dans le dossier personnel du procureur concerné. Les procureurs peuvent soumettre au CPE des objections motivées à leur notation.

176. L'EEG se félicite de la récente adoption par le CPE de critères et de normes d'évaluation des performances, aux fins de rendre le système d'évaluation plus objectif et uniforme conformément à la SNRJ. En même temps, elle s'inquiète (comme dans le cas de l'évaluation des juges, quoique dans une moindre mesure) de ce que le système puisse accorder trop de poids aux facteurs quantitatifs, dont certains semblent inappropriés – notamment, le pourcentage de condamnations définitives – et induire une pression inappropriée sur les procureurs<sup>170</sup>. De plus, l'EEG s'inquiète là aussi du fait que les évaluations servent de motif de révocation si elles sont « insatisfaisantes » et que le CPE peut entreprendre des évaluations en dehors du cycle usuel de trois ans, ce qui ouvre la voie à un possible harcèlement ou à de possibles pressions indues. L'EEG renvoie aux préoccupations similaires exprimées ci-dessus en ce qui concerne les juges. En plus, elle estime que les règles ne garantissent pas une participation suffisante des procureurs dans la procédure d'évaluation. Elles stipulent simplement que les procureurs ont le droit d'accéder à leur formulaire d'évaluation et de demander que des erreurs y soient rectifiées. De l'avis de l'EEG, il est très important que les procureurs aient la possibilité d'exprimer leur point de vue sur leurs propres activités et sur l'appréciation dont ils font l'objet, par exemple en faisant des observations sur un avant-projet ou en étant entendu au cours du processus d'évaluation. De telles garanties d'équité procédurale contribueraient à rendre le processus de promotion plus objectif et transparent et à le protéger de toute influence induue. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que le système d'évaluation des performances des procureurs et des procureurs délégués soit révisé i) en revoyant les indicateurs quantitatifs et en veillant à ce que les critères d'évaluation consistent principalement en indicateurs qualitatifs et ii) en supprimant la règle selon laquelle des résultats d'évaluation non satisfaisants sont systématiquement sanctionnés par la révocation des agents concernés et en veillant à ce que les procureurs aient la possibilité de contribuer comme il convient au processus d'évaluation.**

177. Le mandat d'un procureur ou procureur délégué prend fin s'il en fait lui-même la demande, s'il a accompli 40 années de service, en cas de perte permanente de capacité de travail ou s'il est révoqué<sup>171</sup>. Il prend également fin, dans le cas d'un procureur, s'il n'est pas réélu et, dans le cas d'un procureur délégué, s'il n'est pas élu pour un mandat permanent. Les procureurs et procureurs délégués sont révoqués en cas de condamnation pour une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement de six mois au minimum ou pour un acte répréhensible qui les rend indignes d'exercer leurs fonctions ou s'ils se révèlent incompétents dans l'exercice de leurs fonctions (c'est-à-dire, si leurs performances sont notées « insatisfaisantes ») ou en cas de manquement disciplinaire grave. L'Assemblée nationale décide de mettre fin ou non aux fonctions d'un procureur si la recommandation de révocation émane du Gouvernement et repose sur des motifs de révocation déterminés par le CPE. Le CPE décide de mettre fin ou non aux fonctions d'un procureur délégué. Les décisions de révocation sont susceptibles de recours devant la Cour constitutionnelle, qui prend une décision définitive. Les décisions de cessation de fonctions sont publiées au Journal officiel. Les autorités indiquent qu'aucun procureur n'a été révoqué ces dernières années. En 2013, un procureur délégué a été révoqué après avoir été reconnu coupable de l'infraction pénale de corruption passive (article 367 du CP) et condamné à une peine d'emprisonnement de trois ans, à une amende et à une mesure de sûreté, par la Cour d'appel de Belgrade.

---

<sup>170</sup> À cet égard, les autorités ont indiqué - peu de temps avant l'adoption du présent rapport - que le 3 décembre 2014, le CPE a établi un projet de « règles sur l'évaluation et la complexité et le poids de cas dans les bureaux du ministère public de la République de Serbie » qui a été envoyé le 18 décembre à la Commission européenne pour commentaire. Les autorités indiquent que, dès réception des commentaires, elles réviseront en conséquence les règles sur l'évaluation de la performance des procureurs.

<sup>171</sup> Voir articles 87 à 98 de la LMP.



178. Le salaire net mensuel des procureurs, en fonction de la catégorie de bureau du ministère public dont ils relèvent, s'établit comme suit : Bureau du Procureur de la République, 198 905,82 RSD (environ 1 730,00 EUR) ; Bureau du Procureur près les cours d'appel, 159 124,66 RSD (environ 1 384 EUR) ; bureau de procureur près un tribunal de grande instance, 139 234,07 RSD (environ 1 211 EUR) ; et bureau de procureur près un tribunal de première instance, 121 001,04 RSD (environ 1 052 EUR). Le salaire des procureurs délégués est quant à lui compris entre 165 754,85 RSD (environ 1 441 EUR) au sein du Bureau du Procureur de la République et 99 452,91 RSD (environ 865 EUR) au sein d'un bureau de procureur près un tribunal de première instance. Le salaire dépend de plusieurs facteurs, tels que le secteur du ministère public dont relève le procureur/procureur adjoint ainsi que ses tâches et responsabilités supplémentaires.

#### Gestion des affaires et procédure

179. Le principe d'opportunité (permettant aux procureurs de différer les poursuites pénales dans certains cas) a été introduit dans le Code de procédure pénale de 2001. Le Procureur de la République a émis des lignes directrices à l'usage des procureurs, sur l'application de ce principe. Le code de procédure pénale de 2011, dont les principaux volets sont entrés en vigueur en octobre 2013, a apporté d'autres changements significatifs à la procédure pénale. Le nouveau code vise, entre autres, à raccourcir la phase d'instruction des affaires pénales. Alors que les juges étaient auparavant chargés de l'enquête, la nouvelle législation attribue cette compétence aux procureurs, qui dirigent désormais tous les aspects de l'instruction et doivent prendre en compte aussi bien les éléments probants qui incriminent le défendeur que ceux qui le disculpent.

180. Dans le cadre de la SNRJ, une application plus large d'actions sur la base du régime de poursuites discrétionnaires et du « marchandage judiciaire » sont perçus comme des instruments qui accroissent l'efficacité du système de justice pénale. Cependant, il est ressorti des entretiens que l'EEG a eus dans le pays que les procureurs et les autres praticiens concernés ne s'estimaient pas convenablement préparés pour leur nouveau rôle. De toute évidence, les procureurs ont besoin d'une formation nettement renforcée sur leurs nouvelles fonctions et responsabilités (y compris l'obligation de préserver également les droits du défendeur dans une procédure contradictoire) et sur les nouveaux instruments juridiques dont ils disposent. Comme déjà mentionné, ils ont aussi besoin de matériels et d'une superficie de locaux adaptés pour remplir correctement le rôle d'instruction qui leur est confié par le nouveau code de procédure pénale. Par ailleurs, l'EEG a pris note des inquiétudes de certains interlocuteurs, selon lesquels les nouveaux pouvoirs discrétionnaires des procureurs créeraient un risque de corruption, et appelle au développement de mécanismes adéquats en vue de contrôler ces pouvoirs. Les autorités sont encouragées à traiter ces questions dans le cadre du processus de réforme actuel.

181. Aux termes de la règle 42 du recueil de règles sur l'administration des parquets, la répartition des affaires est assurée par le procureur ou, s'il est absent ou dans l'impossibilité de le faire, par le procureur délégué désigné dans le plan des tâches annuel. Avant de répartir les affaires, le procureur peut les classer en fonction de leur degré de complexité conformément à la catégorie des procureurs chargés de traiter les affaires. Les affaires sont réparties en fonction de leur ordre de réception sur la base d'une liste de procureurs établie par ordre alphabétique (en alphabet cyrillique). Toute dérogation à cette règle doit être justifiée, par exemple par la surcharge de travail ou l'absence d'un procureur ou par d'autres raisons valables. Il n'existe pas d'orientations sur ce qui pourrait constituer de telles « autres raisons ». Les autorités indiquent que, dans la pratique, il est rare que la répartition des affaires ne se suive pas les règles prescrites.

182. Il découle de la structure hiérarchique du ministère public qu'un procureur de rang supérieur est habilité à émettre des instructions obligatoires à l'intention d'un procureur de rang immédiatement inférieur aux fins du traitement d'une affaire<sup>172</sup> – en cas de doute quant à l'efficacité et à la légalité de son travail, et qu'un procureur est habilité à émettre des instructions obligatoires à l'intention de procureurs délégués relevant du même bureau du ministère public que lui. Le Procureur de la République est compétent pour émettre des instructions obligatoires dans des affaires spécifiques et des instructions générales obligatoires à l'intention de tous les procureurs. En règle générale, les instructions obligatoires sont émises par écrit et doivent expliquer les raisons et la logique qui les sous-tendent.

183. Un procureur de rang inférieur qui estime qu'une instruction obligatoire est illicite et injustifiée peut élever une objection motivée auprès du Procureur de la République par le truchement du procureur ayant émis l'instruction, qui doit alors la réexaminer. En règle générale, le procureur élevant l'objection n'est pas tenu d'agir suivant l'instruction avant la décision du procureur de rang supérieur. Si ce dernier révoque l'instruction, l'objection n'est pas transmise au Procureur de la République. Aucune objection ne peut être opposée à une instruction obligatoire du Procureur de la République.

184. Dans certaines circonstances, la partie lésée dans une affaire peut élever une objection à la décision d'un procureur. En pareil cas, le procureur de rang immédiatement supérieur prend une décision sur le fait de savoir si l'objection est fondée ou pas, laquelle décision ne peut faire l'objet ni d'une objection ni d'un recours. Si l'objection est admise, une instruction obligatoire est émise à l'intention du procureur compétent pour engager ou reprendre les poursuites pénales.<sup>173</sup>

185. Un procureur de rang supérieur peut accomplir tous les actes relevant de la compétence d'un procureur de rang inférieur ; il est alors tenu d'émettre une décision indiquant les motifs de cette « dévolution » de compétence<sup>174</sup>. Un procureur de rang inférieur qui considère qu'une décision d'un procureur de rang supérieur a été prise sans fondement juridique, peut élever une objection auprès du Procureur de la République. Un procureur de rang supérieur peut autoriser un procureur de rang inférieur à reprendre une affaire relevant de la compétence d'un autre procureur de rang inférieur lorsque le procureur compétent est empêché pour des raisons juridiques ou objectives de traiter une affaire particulière ; il doit alors émettre une décision indiquant les motifs de cette substitution<sup>175</sup>. Entre autres, un procureur peut être dessaisi d'une affaire en cas de récusation<sup>176</sup>. En vertu de leur rang supérieur, le Procureur de la République est habilité à contrôler toute affaire, tandis qu'un procureur de rang supérieur est habilité à contrôler toute affaire d'un procureur de rang directement inférieur.

186. Les procureurs doivent s'employer à régler les affaires conformément au droit et rapidement<sup>177</sup>. Comme indiqué ci-dessus, l'un des critères d'évaluation des performances est la rapidité dans la conduite des procédures, qui est mesurée sur la base du nombre d'affaires traitées. D'autre part, tout retard indu engage la responsabilité disciplinaire du procureur ou procureur délégué concerné<sup>178</sup>. Les autorités indiquent que, depuis l'établissement des organes disciplinaires au sein du CPE en mai 2013, seul quelques plaintes ont été introduites contre des procureurs et, dans ces affaires, le Procureur disciplinaire a conclu à l'absence de motifs juridiques pour ouvrir une procédure disciplinaire. En revanche, le Procureur disciplinaire a déposé des requêtes en vue de l'ouverture d'une procédure disciplinaire contre quatre procureurs délégués. Dans deux

---

<sup>172</sup> Article 18 de la LMP.

<sup>173</sup> Article 51(3) du code de procédure pénale.

<sup>174</sup> Article 19 de la LMP.

<sup>175</sup> Article 20 de la LMP.

<sup>176</sup> Voir articles 37 à 42 du code de procédure pénale et article 33 de la LMP. Voir ci-dessous la partie « Interdiction ou limitation de certaines activités » (paragraphe 195).

<sup>177</sup> Voir article 10a de la LMP.

<sup>178</sup> Voir article 104 de la LMP. Voir ci-dessous la partie « Contrôle et application de la loi » (paragraphe 200).

de ces affaires, les procureurs délégués ont été reconnus coupables d'infractions disciplinaires ; les autres deux procédures disciplinaires sont toujours en cours.

### Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

187. La LMP impose à tous les procureurs de prêter serment<sup>179</sup>, définit les droits et obligations clés des procureurs<sup>180</sup>, y compris les principes d'indépendance et d'impartialité et les incompatibilités avec la fonction de procureur, et précise que, dans l'exercice de leurs fonctions, les procureurs doivent adhérer au code d'éthique adopté par le CPE. Le code d'éthique à l'usage des procureurs et procureurs délégués de la République de Serbie, qui a été adopté en octobre 2013, vise à renforcer l'Etat de droit et la confiance du public dans le ministère public en établissant des normes d'éthique professionnelle pour les procureurs. Il couvre les devoirs fondamentaux des procureurs et les principes éthiques d'indépendance, impartialité, respect des droits, responsabilité et engagement professionnel, professionnalisme et dignité. Les manquements importants (c'est-à-dire délibérés, graves ou répétés) au code d'éthique en rapport ces principes éthiques constituent des infractions disciplinaires. Dans la partie introductive du code, le CPE indique que les procureurs devraient également avoir à l'esprit la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, ainsi que les Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public<sup>181</sup>.

188. Le 29 mai 2014, le CPE a établi un Comité d'éthique en tant qu'organe de travail *ad hoc* du CPE composé d'un Président et de deux autres membres. Aux termes du code d'éthique, le Comité d'éthique est chargé d'interpréter les dispositions particulières du code et de donner des conseils personnalisés aux procureurs. Au cours de la visite dans le pays, les représentants du CPE ont fait état de l'intention de l'organe de publier les avis sur l'interprétation des règles, c'est-à-dire les lignes directrices pour la conduite des procureurs, sur son site Internet. L'organisation d'une formation pour les membres de la Comité d'éthique était aussi envisagée. Le périmètre de ses activités sera précisé par la nouvelle réglementation sur la gestion interne du CPE.

189. L'EEG se félicite de la récente adoption du code d'éthique, qui est assez proche du code d'éthique applicable aux juges, en termes de structure et de contenu. Cela étant dit, il ressort clairement des informations recueillies par l'EEG qu'il reste encore beaucoup à faire pour sensibiliser les procureurs sur les dilemmes éthiques susceptibles de se poser à eux dans leur vie professionnelle et sur les normes en vigueur, ainsi que pour leur fournir des orientations pratiques sur l'application des principes au quotidien et les aider à résoudre des dilemmes concrets – à travers des orientations écrites supplémentaires, conseils confidentiels dans le cadre du ministère public et mesures de formation spécialisée. L'EEG renvoie à ce propos aux informations sur les initiatives récentes – y compris les quatre sessions de formation des juges et procureurs sur l'éthique, les conflits d'intérêt et la responsabilité disciplinaire qui ont déjà été tenues dans le cadre du projet conjoint de l'UE et du Conseil de l'Europe « PACS Serbia » (de mars à juin 2015) – et aux observations formulées ci-dessus concernant les juges<sup>182</sup>. Les autorités indiquent de surcroît que, durant la période d'octobre à décembre 2014, l'OSCE a organisé trois tables rondes pour les procureurs sur ces questions. On pourrait s'attendre à ce que certaines des mesures en question soient prises par le Comité d'éthique récemment établi, qui a été chargé de fournir des orientations interprétatives. De l'avis de l'EEG, il serait souhaitable d'envisager d'attribuer la fonction de fourniture de conseils

<sup>179</sup> Article 84 de la LMP : « Je jure sur l'honneur d'exercer les fonctions de procureur avec dévouement, consciencieusement et en toute impartialité et de défendre la constitutionnalité et la légalité, les droits de l'homme et les libertés civiles. »

<sup>180</sup> Voir articles 45 à 54 de la LMP.

<sup>181</sup> Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public, dites « Lignes directrices de Budapest », adoptées par la Conférence des Procureurs généraux d'Europe le 31 mai 2005. CPGE (2005)05: [www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/cpge/2005/CPGE\\_2005\\_05LignesDirectrices\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/cpge/2005/CPGE_2005_05LignesDirectrices_fr.pdf)

<sup>182</sup> Voir paragraphes 130 et 131 ci-dessus.

confidentiels dans des affaires concrètes à des praticiens dédiés, par exemple des procureurs au sein du Bureau du Procureur près les cours d'appel ou des bureaux du ministère public près les tribunaux de grande instance, qui possèdent une expertise spécifique dans le domaine et sont séparés des organes disciplinaires. **Le GRECO recommande i) que le code d'éthique à l'usage des procureurs et procureurs délégués soit effectivement communiqué à tous les procureurs, complété par d'autres orientations écrites sur les questions d'éthique – y compris des explications, orientations interprétatives et exemples concrets – et actualisé à intervalles réguliers ; et ii) qu'une formation spécialisée axée sur la pratique et des conseils confidentiels dans le cadre du ministère public soient dispensés à toutes les catégories de procureurs.**

190. Le cadre juridique relatif à la prévention et résolution des conflits d'intérêts est défini par les articles 27 à 38 de la LALC, qui s'appliquent à tous les « agents publics », c'est-à-dire aux procureurs, et sont décrits dans la partie relative aux députés<sup>183</sup>. Entre autres, ces dispositions incluent une définition des conflits d'intérêts et une obligation faite aux agents publics d'éviter de tels conflits et de notifier à leur supérieur hiérarchique direct et à l'ALC tout doute relatif à un conflit d'intérêts concernant leur propre personne ou une personne liée. En outre, il y a lieu de noter que les procureurs ne peuvent pas intervenir dans une affaire particulière dans laquelle ils ont un intérêt en jeu à titre personnel ; le code de procédure pénale énonce les motifs spécifiques de récusation<sup>184</sup>. L'EEG juge le cadre réglementaire applicable aux conflits d'intérêts satisfaisant dans l'ensemble pour le ministère public, comme il l'est pour les juges. Néanmoins, elle renvoie aux observations et aux recommandations formulées sur la compatibilité de la LALC et des lois procédurales spécifiques, qui requiert une clarification<sup>185</sup>, et sur la nécessité de mesures de sensibilisation et d'orientations supplémentaires sur les règles (telle que relevée ci-dessus en rapport avec le code d'éthique).

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

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

191. Les procureurs sont tenus d'agir en conformité avec les règles générales énoncées par les articles 27 à 38 de la LALC (chapitre 3 – « Conflits d'intérêts »). Ces dispositions incluent une interdiction générale d'occuper d'autres fonctions publiques, des restrictions à l'exercice d'autres emplois ou activités et une interdiction d'exercer des fonctions dans une société commerciale, telles que décrites dans la partie de ce rapport relative aux députés<sup>186</sup>. Pour ce qui est de l'exercice d'autres emplois ou activités, les autorités précisent qu'au cours de la période allant de janvier 2013 à octobre 2014, l'ALC a mené à terme une procédure demandée par un procureur délégué, en autorisant l'exercice d'un autre emploi. En plus des dispositions générales de la LALC, les procureurs sont soumis aux règles spécifiques ci-après.

192. L'article 163 de la Constitution stipule qu'il est interdit aux procureurs de participer à des activités politiques et que la loi détermine les autres fonctions, activités et intérêts privés qui sont incompatibles avec la fonction de procureur. En vertu de l'article 65 de la LMP, les procureurs ne sont pas autorisés à exercer de fonctions dans des organes chargés d'adopter ou de faire appliquer des règlements, des organes du pouvoir exécutif, des services publics et des organes de provinces autonomes ou collectivités territoriales. Ils ne sont pas non plus autorisés à adhérer à un parti politique, à exercer des activités rémunérées dans le secteur public ou privé ou encore à prester des services juridiques ou

<sup>183</sup> Voir paragraphes 43 à 46 ci-dessus.

<sup>184</sup> Voir ci-dessous la partie « Interdiction ou limitation de certaines activités » (paragraphe 195).

<sup>185</sup> Voir ci-dessous la partie « Questions transversales » (paragraphes 214 et 215).

<sup>186</sup> Voir paragraphe 56 ci-dessus.

prodiguer des conseils juridiques moyennant une compensation. A titre d'exception, les procureurs peuvent, sans permission formelle, se livrer à des activités éducatives et de recherche moyennant une compensation en dehors des heures de service et, dans les cas définis par la loi, à des activités d'enseignement et de recherche au sein d'une institution de formation judiciaire durant les heures de service. Ils peuvent de même être envoyés pour des études et/ou une autre mission professionnelle à l'étranger sur décision du CPE, après avis du procureur qui est leur supérieur hiérarchique direct. Enfin, les fonctions de procureur sont également incompatibles avec les autres fonctions, engagements ou intérêts privés qui sont contraires à la dignité et à l'indépendance associées au poste de procureur ou qui portent atteinte à sa réputation, selon le jugement du CPE.

193. Un procureur délégué a le devoir de notifier par écrit au procureur les autres fonctions exercées ou engagements pris ou les intérêts privés qui sont susceptibles d'être incompatibles avec ses fonctions de procureur, ainsi que les engagements ou intérêts privés des membres de sa famille immédiate, qui sont également susceptibles d'être incompatibles avec ses fonctions de procureur. Un procureur doit notifier au procureur du rang immédiatement supérieur de tels engagements ou intérêts privés, et le Procureur de la République doit les notifier au CPE. Tout procureur est tenu de saisir le Procureur de la République lorsqu'il a connaissance d'une possible incompatibilité et qu'il lui semble alors qu'il existe des motifs de conclure à une incompatibilité. Le CPE engage et conduit la procédure visant à statuer sur le fait de savoir s'il existe une incompatibilité pour le Procureur de la République<sup>187</sup>. Les autorités indiquent que ce cas ne s'est jamais produit dans la pratique.

194. Conformément aux règles générales de la LALC, pendant une période de deux ans suivant la fin de leurs fonctions publiques, les agents publics, et donc les procureurs, ne sont pas autorisés à accepter un emploi ou établir des relations d'affaires avec une entité juridique, un entrepreneur ou un organisme international impliqué dans une activité en rapport avec les fonctions que l'agent public concerné occupait, sauf accord préalable de l'ALC<sup>188</sup>.

#### *Récusation et retrait*

195. Les dispositions du code de procédure pénale sur la récusation des juges décrites ci-dessus s'appliquent également aux procureurs<sup>189</sup>. Un procureur statue sur la requête de récusation d'un procureur délégué, tandis qu'un procureur de rang immédiatement supérieur statue sur la requête de récusation d'un procureur. Le CPE statue sur la requête d'exclusion du Procureur de la République, après avoir obtenu l'avis du Collège du Bureau du Procureur de la République<sup>190</sup>. Les autorités font savoir que la récusation d'un procureur est rare dans la pratique. La violation de ces règles constitue un manquement disciplinaire. Depuis l'établissement des organes disciplinaires, aucune plainte n'a été déposée concernant la violation des règles en question.

#### *Cadeaux*

196. Comme expliqué en ce qui concerne les députés<sup>191</sup>, les articles 39 à 42 de la LALC, qui s'appliquent à tous les agents publics, y compris les procureurs, réglementent l'acceptation et le traitement des cadeaux. En particulier, les agents publics (et les personnes qui leur sont liées) ne sont pas autorisés à accepter de cadeaux en rapport avec l'exercice de fonctions publiques, sauf des cadeaux protocolaires ou d'autres cadeaux appropriés excepté une somme d'argent ou des valeurs mobilières. Les autorités

---

<sup>187</sup> Voir paragraphes 66 et 67 de la LMP.

<sup>188</sup> Article 38 de la LALC.

<sup>189</sup> Voir articles 37 et 42 du code de procédure pénale. Voir ci-dessus la partie « Prévention de la corruption des juges » (paragraphe 140).

<sup>190</sup> Ces règles figurent également à l'article 33 de la LMP.

<sup>191</sup> Voir paragraphes 49 à 51 ci-dessus.

indiquent que ces dernières années, aucun cadeau à un procureur n'a été enregistré et aucune procédure n'a été engagée en la matière. La violation des règles sur les cadeaux est également considérée comme un manquement disciplinaire en vertu de la LMP. Depuis l'établissement des organes disciplinaires, aucune plainte n'a été déposée concernant la violation des règles en question.

#### *Contacts avec les tiers et informations confidentielles*

197. Le fait pour un procureur d'entretenir une relation inappropriée – c'est-à-dire une relation et un comportement non conformes aux dispositions du code d'éthique – avec les parties ou leurs avocats dans une affaire pendante constitue un manquement disciplinaire<sup>192</sup>. De plus, les procureurs sont liés par les règles générales sur la confidentialité définies par la loi sur la confidentialité des données et les décrets gouvernementaux d'application de cette loi. Enfin, le chapitre III, article 3 du code d'éthique, sur le « Respect des droits », interdit aux procureurs de se servir de leurs fonctions et des informations confidentielles auxquelles ils ont accès, à des fins privées ou dans le but de satisfaire les intérêts de leur famille ou d'autres personnes proches.

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

198. En vertu des dispositions de la LALC qui s'appliquent à tous les « agents publics », les procureurs sont soumis à l'obligation de faire une déclaration de leur patrimoine et de leurs revenus ainsi que du patrimoine et des revenus de leur conjoint(e) ou conjoint(e) de fait et des mineurs vivant dans le même foyer, dans un délai de 30 jours à compter de leur élection. En outre, ils doivent déclarer au plus tard le 31 janvier de l'année en cours toute variation importante intervenue depuis la déclaration précédente. Les procureurs sont aussi tenus de faire une déclaration dans un délai de 30 jours à compter de la date de cessation de leurs fonctions publiques, ainsi qu'une déclaration annuelle en cas de variation importante au cours des deux années suivant la cessation des fonctions publiques. Les éléments de ce système ont été décrits plus haut dans la partie sur les députés<sup>193</sup>.

#### Contrôle et application de la loi

199. La responsabilité du contrôle relatif à l'application des règles pertinentes par les procureurs est pour l'essentiel répartie entre l'ALC, d'une part, et la Commission disciplinaire et le Procureur disciplinaire, d'autre part. L'ALC contrôle le respect des règles sur les conflits d'intérêts et les questions connexes, dont la déclaration de patrimoine, en vertu de la LALC. Les éléments de ce deuxième régime de surveillance décrits en ce qui concerne les députés<sup>194</sup> valent aussi pour les procureurs. Les règles spécifiques ci-après s'appliquent également : en cas de violation de la LALC, les agents publics tels que les procureurs sont passibles d'un avertissement et de l'annonce publique d'une recommandation de révocation. Comme indiqué ci-dessus, une fois que l'ALC établit un manquement à la loi, elle le notifie à l'organe compétent – dans le cas d'un procureur, le bureau du ministère public au sein duquel il exerce ses fonctions – afin que soit engagée une procédure disciplinaire, délictuelle ou pénale et l'organe compétent doit notifier à l'ALC les mesures prises dans un délai de 90 jours. Si une recommandation de révocation est publiquement annoncée, l'ALC doit lancer une initiative de révocation auprès de l'organe qui a élu, nommé ou proposé la candidature de l'agent public, et ce dernier doit notifier à l'ALC les mesures prises.

200. La responsabilité disciplinaire des procureurs est régie par les articles 103 à 111 de la LMP. Ces dispositions incluent une liste d'infractions disciplinaires, entre autres le fait pour un procureur de ne pas demander sa récusation dans les cas où la loi

<sup>192</sup> Article 104(1), alinéa 12 de la LMP.

<sup>193</sup> Voir paragraphes 67 à 69 ci-dessus. Voir articles 43 à 49 de la LALC.

<sup>194</sup> Voir paragraphes 73 à 83 ci-dessus.

le prévoit, le fait de ne pas arrêter une décision de poursuivre ou non ou de ne pas former un recours ordinaire ou extraordinaire dans les délais impartis, l'inobservation des instructions écrites d'un procureur de rang supérieur, l'acceptation de cadeaux contraires à la réglementation sur les conflits d'intérêts, le fait d'entretenir une relation inappropriée avec les parties ou leurs avocats dans une affaire pendante, le fait de se livrer à des activités qui sont incompatibles avec les fonctions d'un procureur en vertu de la loi, la violation du principe d'impartialité et le fait de porter atteinte à la confiance du public à l'égard du ministère public ou encore les manquements majeurs aux dispositions du code d'éthique.

201. Les règles de procédure sont dans une large mesure identiques à celles décrites ci-dessus en rapport avec les juges<sup>195</sup>. Les membres des organes disciplinaires (Commission disciplinaire, Procureur disciplinaire et ses adjoints) sont désignés par le CPE parmi des procureurs et procureurs délégués en conformité avec un acte du CPE stipulant les conditions requises pour leur nomination, la durée de leur mandat et les modalités de cessation de leurs fonctions, ainsi que les méthodes de travail et prise de décisions. Les procédures disciplinaires sont conduites par la Commission disciplinaire à la demande du Procureur disciplinaire<sup>196</sup>. Les sanctions disciplinaires incluent le blâme public (seulement dans le cas du premier manquement disciplinaire du procureur), une réduction de salaire pouvant atteindre 50 % pendant une période d'un an au maximum et une interdiction d'avancement pendant une période pouvant atteindre trois ans. Le Procureur disciplinaire et le procureur visé par la procédure disciplinaire peuvent former un recours devant le CPE contre la décision de la Commission disciplinaire dans un délai de huit jours. Le CPE doit statuer sur le recours dans un délai de 30 jours, sa décision étant alors définitive, mais le procureur concerné peut engager un recours administratif. Enfin, un manquement disciplinaire grave constitue un motif de révocation, sur lequel doit statuer l'Assemblée nationale ou le CPE (dans le cas d'un procureur délégué)<sup>197</sup>.

202. Enfin, les procureurs peuvent faire l'objet d'une procédure et de sanctions pénales ordinaires s'ils commettent des infractions telles que la corruption, l'escroquerie, la violation du secret professionnel ou le défaut de déclaration de patrimoine ou la déclaration d'informations fausses sur le patrimoine à l'ALC par intention de dissimuler des éléments du patrimoine<sup>198</sup>. Les procureurs sont soumis à la même procédure pénale que les citoyens ordinaires. Toutefois, ils ne peuvent pas être tenus pour responsables des opinions exprimées dans l'exercice des fonctions de procureur (sauf s'ils ont commis une infraction pénale), de même qu'ils ne peuvent pas être détenus ou arrêtés à l'occasion d'une procédure engagée contre eux pour une infraction pénale commise dans l'exercice des fonctions de procureur, sans l'accord de la Commission de la justice, de l'administration publique et de l'autonomie locale de l'Assemblée nationale<sup>199</sup>.

203. Les autorités ont communiqué les statistiques suivantes :

- Ces dernières années, l'ALC a engagé quatre procédures contre des procureurs pour manquement à l'obligation de faire une déclaration de patrimoine et a adressé un avertissement dans chacune de ces affaires. Au cours de la période allant de janvier 2013 à octobre 2014, aucune mesure de ce type n'a été prise.
- Depuis l'établissement des organes disciplinaires, le Procureur disciplinaire a introduit huit requêtes d'ouverture d'une procédure disciplinaire contre deux procureurs et six procureurs délégués. Deux de ces affaires concernaient le fait de ne pas arrêter une décision de poursuivre ou non et le non-respect des instructions écrites d'un procureur de

<sup>195</sup> Voir paragraphes 147 à 149 ci-dessus. Les dispositions pertinentes de la LMP sont complétées par les règles détaillées contenues dans le recueil de règles sur la procédure disciplinaire et la responsabilité disciplinaire des procureurs et procureurs délégués qui sont du ressort des organes disciplinaires.

<sup>196</sup> L'autorité qui engage la procédure est ainsi clairement séparée de l'autorité qui décide des sanctions à appliquer.

<sup>197</sup> Voir ci-dessus la partie « Recrutement, carrière et conditions d'emploi » (paragraphe 177).

<sup>198</sup> Article 72 de la LALC.

<sup>199</sup> Article 162 de la Constitution.

rang supérieur et des horaires de travail ; deux affaires concernaient le fait de ne pas former un recours ordinaire dans les délais impartis ; deux affaires concernaient le refus d'accomplir des devoirs et tâches confiés au procureur en cause ; une affaire concernait la violation du principe d'impartialité et une atteinte à la confiance du public dans le ministère public ; et, enfin, une affaire concernait une violation majeure des dispositions du code d'éthique (la procédure disciplinaire est en cours).

- Entre janvier 2012 et octobre 2014, 664 plaintes pénales ont été déposées contre 836 procureurs/procureurs délégués pour l'infraction pénale de « violation de la loi par un juge, un procureur ou son adjoint » (article 360 du CP). Dans six de ces affaires, une enquête est en cours. Par ailleurs, trois plaintes pénales ont été déposées contre quatre procureurs/procureurs délégués pour l'infraction pénale de « détournement de fonds » (article 364 du CP). L'instruction a abouti à une inculpation dans l'une des affaires, tandis qu'elle est en cours dans l'autre. Enfin, deux plaintes pénales visant deux procureurs/procureurs délégués pour l'infraction pénale d'« abus de pouvoir » (article 359 du CP) ont été déposées auprès du Bureau du Procureur chargé des affaires de criminalité organisée.

### Conseils, formation et sensibilisation

204. Des séminaires axés sur la prévention de la corruption sont organisés périodiquement par l'ALC et les associations professionnelles. Plus précisément, l'ALC organise une formation périodique à l'intention des agents publics sur les droits et les devoirs en rapport avec les conflits d'intérêts, la déclaration de patrimoine, les cadeaux et les plans d'intégrité (y compris les questions d'éthique et d'intégrité), à laquelle prennent part certains procureurs. Comme indiqué ci-dessus en ce qui concerne les juges, l'ALC est en train de rédiger un mémorandum d'accord à signer avec l'Ecole de la magistrature, en vue d'établir une coopération notamment sur des manuels/ateliers adaptés sur l'éthique et l'intégrité (y compris les dilemmes éthiques) à l'intention des juges et des procureurs. En outre, une formation de formateurs de juges et de procureurs est organisée dans le cadre du projet conjoint de l'UE et du Conseil de l'Europe « PACS Serbia ». En plus, l'ALC a élaboré un Manuel sur l'éthique et l'intégrité en tant qu'outil général à l'intention de tous les agents du secteur public, susceptible de servir pour la formation des procureurs.

205. Les procureurs peuvent bénéficier de conseils sur les questions ayant trait aux principes éthiques et aux règles de conduite, auprès du CPE et de l'ALC. A ce propos, il convient de noter que le Comité d'éthique, récemment établi en tant qu'organe de travail *ad hoc* du CPE, est chargé de donner des conseils personnalisés aux procureurs et d'émettre un avis sur le fait de savoir si un comportement est contraire ou pas aux dispositions du code d'éthique. Les autorités n'ont pas fourni d'exemples concrets concernant le CPE. Pour ce qui est de l'activité de l'ALC, elles indiquent qu'entre janvier 2013 et octobre 2014, l'ALC a mené à terme une procédure ouverte sur requête d'un procureur délégué, en l'autorisant à exercer un emploi secondaire. Lors des entretiens que l'EEG a eus dans le pays, les procureurs ont décrit la coopération avec l'ALC comme positive, et ont indiqué que tous les bureaux du ministère public ont désigné une personne de contact pour cette coopération. Elle implique, entre autres, la déclaration par l'ALC des soupçons de violation de la LALC par des agents publics, ainsi que la fourniture de conseils sur les obligations des procureurs aux termes de la LALC. Cela étant dit, il semblerait que les questions abordées soient principalement d'ordre technique (par exemple en relation avec l'établissement de la déclaration de patrimoine), alors qu'il conviendrait de renforcer le dialogue et la sensibilisation sur les conflits d'intérêts et les questions connexes.

206. L'EEG est convaincue que des conseils confidentiels à l'intention des procureurs sur les questions d'éthique, une formation continue spécialisée et des orientations écrites



sont requis, et renvoie aux observations et à la recommandation faites à ce sujet ci-dessus.<sup>200</sup>

## **VI. QUESTIONS TRANSVERSALES**

207. Comme mentionné ci-dessus dans le chapitre « Contexte », la Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour la période 2013-2018 (SNLC) prévoit l'adoption d'une nouvelle loi sur la prévention des conflits d'intérêts des agents publics et autres employés du secteur public et l'Agence de lutte contre la corruption (ALC) a pris l'initiative de préparer un projet de loi intitulé « loi type sur l'Agence de lutte contre la corruption » (ci-après, « le projet de loi »). Selon l'exposé des motifs du projet de loi, « dans le contexte de l'application de la loi en vigueur, il s'est avéré nécessaire de clarifier et de préciser un certain nombre de dispositions ainsi que de réglementer de façon différente certaines questions importantes, en particulier celles ayant trait aux conflits d'intérêts, au cumul de plusieurs charges publiques, à la déclaration de patrimoine et de revenus par les agents publics et aux compétences de l'Agence. » Le projet de loi comporte un grand nombre de modifications spécifiques sur ces questions. Il est en cours d'examen par un groupe de travail établi en janvier 2015 par le ministre de la Justice. Les paragraphes ci-après incluent des commentaires sur certains des domaines dans lesquels le projet de loi introduit des dispositions nouvelles ou modifiées.

208. Tout compte fait, l'EEG estime que le chapitre sur les conflits d'intérêts de la loi sur l'Agence de lutte contre la corruption (LALC) en vigueur – tel que complété par des dispositions législatives spécifiques applicables aux différentes catégories de professionnels – définit un cadre juridique assez complet pour la prévention de la corruption des députés, juges, procureurs et autres agents publics. Il prévoit un éventail d'outils pour prévenir et résoudre les conflits d'intérêts et réglemente rigoureusement des domaines tels que les activités secondaires, cadeaux et déclarations de patrimoine. Cela étant dit, divers interlocuteurs de l'EEG ont indiqué que la mise en œuvre de la loi n'est pas tout à fait satisfaisante, ce qui pourrait s'expliquer au moins en partie par un certain nombre de lacunes juridiques qui, pour la plupart, seraient comblées par le projet de loi. En plus, ils ont fait quelques propositions de réforme supplémentaires. L'EEG tient à souligner ici les principaux domaines concernés par cette appréciation, c'est-à-dire pour lesquels la législation en vigueur ne semble pas tout à fait satisfaisante, y compris certaines préoccupations auxquelles – de l'avis de l'EEG – le projet de loi n'a pas répondu de façon complète.

209. En premier lieu, aux termes de l'exposé des motifs du projet de loi, la règle de la version actuelle de la LALC selon laquelle un agent public n'est autorisé à exercer qu'une seule charge publique s'est avérée dans la pratique être l'exception. Cela s'explique par le fait que le cumul de plusieurs charges publiques est permis en cas d'approbation par l'ALC, sachant que la LALC ne définit pas de critères précis pour prendre une décision en la matière. En outre, s'agissant de l'exercice d'autres emplois ou activités – qui est soumis à certaines restrictions décrites ci-dessus dans le chapitre sur les députés, la LALC ne définit pas le terme « autres emplois » et ne fait pas de distinction entre les activités libérales et les activités d'entreprise. De surcroît, certaines de ces restrictions ne s'appliquent qu'aux charges publiques « qui imposent un horaire de travail à temps plein ou emploi à temps plein », concept qui semble ambigu et engendre des difficultés du point de vue de la mise en œuvre des règles. Ce concept s'applique aussi à l'interdiction qui est actuellement faite aux agents publics d'établir une société commerciale ou d'entamer une activité entrepreneuriale qui par ailleurs semble douteux dans la mesure où cela n'est pas applicable aux situations où l'agent public était déjà engagé dans une telle activité au moment de sa prise de fonctions dans le secteur public, le plaçant ainsi dans une situation plus favorable. Le projet de loi ne contient donc pas une telle

---

<sup>200</sup> Voir ci-dessus la partie « Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts » (paragraphe 189).

interdiction mais développe davantage les règles sur le transfert obligatoire des droits de gestion, des fonctions de gestion et autres, détenues par les fonctionnaires dans des entités juridiques.

210. La réglementation de la déclaration de patrimoine, que les agents publics sont tenus de faire, constitue un autre domaine dans lequel une amélioration est souhaitable. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, il ressort de la pratique que le périmètre des renseignements que les agents publics doivent fournir – c'est-à-dire, leur propre patrimoine et leurs propres revenus ainsi que le patrimoine et les revenus de leur conjoint(e) ou conjoint(e) de fait et des mineurs vivant dans le même foyer – est trop étroit et laisse une grande marge pour des irrégularités et la dissimulation de la valeur réelle du patrimoine et des revenus. Il est donc suggéré d'étendre de périmètre des renseignements que les agents publics sont tenus de communiquer, au patrimoine et aux revenus des parents, parents adoptifs, enfants ou enfants adoptés de l'agent public, qu'ils vivent dans le même foyer ou non. Aux termes du projet de loi, l'ALC serait en plus habilitée à solliciter ces informations directement auprès des personnes liées concernées (en cas de doute) et à contrôler l'état de leur patrimoine. En outre, le projet de loi inclut des modifications à l'obligation de faire – à la fin du mois de janvier – une déclaration de patrimoine extraordinaire, imposée à toute personne exerçant des fonctions publiques si le rapport de situation périodique fait ressortir une « variation importante ». Il précise que le terme « variation » fait référence tant à un accroissement qu'à une baisse du patrimoine et des revenus ainsi qu'à un changement de la structure du patrimoine, et il impose de signaler également les changements très importants en cours d'année.

211. Toujours à propos de la déclaration de patrimoine, l'attention de l'EEG a été attirée sur deux préoccupations auxquelles ne répond pas le projet de loi. , à savoir une grande partie des renseignements qu'ils communiquent ne sont pas rendus publics, par exemple, les renseignements sur la valeur de leurs dépôts bancaires, sur l'origine et le montant de leurs revenus ne provenant pas du secteur public, sur les dettes ou sur les prêts. De l'avis de l'EEG, ce problème pourrait entraver le contrôle des déclarations de patrimoine par le public et devrait être corrigé. Dans le même temps, il est clair que la vie privée et la sécurité des fonctionnaires (et leurs familles) doivent être respectées de manière appropriée.

212. S'agissant des sanctions prévues en cas de violation des règles, plusieurs interlocuteurs ont fait savoir qu'elles sont inefficaces et non dissuasives, en droit comme dans la pratique. Pour ce qui concerne les délits, l'EEG estime que le plafond actuel de l'amende – environ 1 315 EUR – est plutôt bas. Ces amendes peuvent difficilement être considérées comme un moyen efficace pour dissuader les irrégularités, en particulier lorsque des intérêts privés importants sont en jeu. L'EEG prend bonne note des modifications prévues par le projet de loi, à savoir un accroissement du montant minimum des amendes ainsi qu'un rallongement du délai de prescription ; ayant dit cela, elle pense que le montant maximum des amendes devrait également être relevé.

213. Par ailleurs, le libellé actuel de l'article 72 de la LALC, qui établit la responsabilité pénale des agents publics qui omettent de faire leur déclaration de patrimoine à l'ALC ou y communiquent des données fausses sur leur patrimoine, soulève certaines préoccupations dans la mesure où il fait uniquement référence aux renseignements sur le patrimoine de l'agent public et non aux renseignements sur ses revenus. Le projet de loi vise à remédier à ces points préoccupants et, en plus, prévoit la révocation de l'agent public en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement.

214. Enfin, l'EEG est préoccupée par le fait que la LALC en vigueur pourrait restreindre inopportunistement le concept de conflit d'intérêts en se concentrant sur les interdictions et restrictions en ce qui concerne les activités secondaires. Tout en notant que le projet de loi envisage certaines modifications concernant la gestion de ces conflits (par exemple, des règles plus claires sur la déclaration des conflits d'intérêts par les agents publics),

L'EEG est convaincue qu'en plus, il importe de fournir des orientations plus précises sur les situations qui créent réellement ou sont susceptibles de créer un conflit d'intérêts et sur la manière de les traiter. Ce besoin semble être particulièrement pressant dans le cas des députés, car une culture de prévention des conflits d'intérêts n'est pas encore fermement ancrée à l'Assemblée nationale – comme expliqué dans le chapitre sur les députés.<sup>201</sup> En plus, le concept de conflit d'intérêts en ce qui concerne les députés doit prendre en compte la nature du travail parlementaire, en se concentrant sur les intérêts privés spécifiques des députés en relation avec les questions examinées au cours de la procédure parlementaire. De l'avis de l'EEG, cette question importante ne devrait pas être traitée seulement par un Code de conduite, comme prévu ;<sup>202</sup> des dispositions juridiques claires sont également nécessaires. Ces dispositions doivent inclure une définition précise des conflits d'intérêts dans le cas des députés et un mécanisme exécutoire pertinent pour la déclaration d'intérêts *ad hoc* des députés. Elles pourraient être incluses soit dans la LALC (ou une future loi régissant les conflits d'intérêts des agents publics et autres employés du secteur public) soit dans un autre acte juridique s'appliquant spécialement aux députés, tel que la LAN, ainsi que l'ont également suggéré certains interlocuteurs de l'EEG. En ce qui concerne les juges et les procureurs à ce propos, l'EEG observe que les praticiens interrogés au cours de la visite ont exclusivement fait référence aux règles sur la récusation énoncées par les lois procédurales pertinentes, sans évoquer les règles contenues dans la LALC. L'EEG estime qu'il est nécessaire de clarifier la relation entre les lois procédurales spécifiques et la LALC en ce qui concerne le traitement des conflits d'intérêts et de veiller à ce qu'il n'y ait pas d'incohérences ou de chevauchement des règles.

215. Enfin, l'EEG ne peut que soutenir le processus de réforme en cours, et invite les autorités à prendre en compte les préoccupations supplémentaires mentionnées plus haut. Vu qu'une mise en œuvre efficace de la loi semble constituer une source de préoccupation majeure en Serbie, l'EEG invite instamment les autorités à faire tout leur possible pour adopter des mesures pertinentes visant à perfectionner le cadre juridique et à lever tout obstacle à son application effective. **Le GRECO recommande que les règles sur les conflits d'intérêts et les questions connexes qui s'appliquent aux membres du Parlement, juges et procureurs, entre autres celles qui concernent la définition et la gestion des conflits d'intérêts, le cumul de plusieurs fonctions publiques et l'exercice d'activités secondaires, la déclaration de patrimoine (périmètre, informations à publier et contrôle) et les sanctions, soient davantage développées et précisées.**

216. En plus, s'agissant de la question des cadeaux, l'EEG observe qu'aussi bien la LALC en vigueur que le projet de loi ne réglementent que les cadeaux reçus « en rapport avec l'exercice de fonctions publiques ». Certains de ses interlocuteurs se sont inquiétés de ce que cette restriction permette un contournement des règles. Par exemple, un agent public pourrait aisément soutenir qu'un cadeau d'anniversaire de valeur élevée d'un partenaire d'affaires lui a été offert dans la sphère privée et n'est donc pas soumis à l'obligation de déclaration. D'autre part, il est difficile de dire qui est compétent pour déterminer si le cadeau a un lien avec l'exercice de fonctions publiques ou pas. Une voie à envisager pour dissiper ces préoccupations pourrait consister à imposer aux agents publics de déclarer tout cadeau d'une valeur supérieure à un certain montant, qu'ils reçoivent. Les autorités voudront peut-être tenir compte de ces suggestions dans le processus de réforme en cours.

217. Comme mis en évidence dans ce rapport, l'ALC joue un rôle central au regard de nombreuses questions pertinentes pour la présente évaluation, en ce qui concerne les trois catégories professionnelles en question. La majeure partie des personnes

---

<sup>201</sup> Voir ci-dessus les parties « Principes éthiques et règles de conduite » (paragraphe 41) et « Conflits d'intérêts » (paragraphe 48).

<sup>202</sup> Voir ci-dessus les parties « Principes éthiques et règles de conduite » (paragraphe 40) et « Conflits d'intérêts » (paragraphe 47).

interrogées par l'EEG ont exprimé une opinion positive sur l'ALC, qui est généralement perçue comme proactive et constructive. Elle est généralement perçue comme un organe de surveillance indépendant et un mécanisme de contrôle approprié. Cela étant dit, d'autres interlocuteurs ont estimé que l'ALC doit lutter pour préserver son indépendance et obtenir des ressources adéquates, et qu'elle est présentement trop faible pour être efficace. Il a été indiqué que le nombre de manquements aux règles sur les conflits d'intérêts et les questions connexes constatés a augmenté ces dernières années, mais reste limité. Certains interlocuteurs de l'EEG ont affirmé que les priorités du travail de l'ALC devraient être repensées : A l'époque de la visite en Serbie, seul quatre agents (plus le chef de service) sur un effectif total de 84 personnes traitaient les conflits d'intérêts ; le reste du personnel s'occupait de tâches telles que la coordination du processus de présentation des plans d'intégrité au secteur public et la supervision du processus de mise en œuvre de la SNLC. Actuellement, le contrôle des déclarations de patrimoine est effectué par sept agents de l'ALC. D'après le Rapport de suivi 2014 de l'UE sur la Serbie,<sup>203</sup> l'ALC « devrait réfléchir à un renforcement proactif de son rôle en tant qu'institution clé de la lutte contre la corruption », ce qui implique, entre autres, de « développer et garantir de bonnes conditions de travail avec le ministère de la Justice » – sachant que la nécessité d'améliorer sensiblement les conditions de travail actuelles est largement reconnue.

218. De l'avis de l'EEG, il est essentiel que l'ALC dispose de ressources et de compétences adéquates et d'un degré d'indépendance approprié pour s'acquitter efficacement de ses tâches variées. A ce propos, elle note que la SNLC envisage d'« élargir et préciser les compétences, renforcer les capacités du personnel et améliorer les conditions de travail de l'ALC » et d'autres organes indépendants de l'Etat, sachant que, dans le contexte actuel, ces institutions ne disposent souvent ni des compétences requises ni de « ressources humaines, locaux et capacités techniques adaptés ». L'EEG observe en outre que le projet de loi susmentionné prévoit de renforcer le rôle de l'ALC, entre autres, en précisant que la dotation annuelle de l'ALC en ressources financières provenant du budget de l'Etat requises pour son fonctionnement devrait être suffisante pour lui permettre d'exercer les activités prévues par son mandat de manière efficace et efficiente. L'EEG suggère aussi de renforcer l'indépendance de l'ALC en transférant, du Gouvernement et du Président à des institutions indépendantes telles que l'Ombudsman, la responsabilité de proposer des candidats à l'élection au Conseil de l'ALC, de sorte à réduire le risque de propositions à motivation politique.<sup>204</sup>

219. De plus, le projet de loi prévoit de renforcer le rôle de l'ALC dans le contrôle de l'application de la LALC. En particulier, des règles plus détaillées seraient introduites pour garantir à l'ALC un accès immédiat et sans entrave aux données et documents officiels détenus par des organes et autres entités juridiques publics, qui revêtent une importance pour les procédures qu'elle conduit. Aux fins du contrôle des déclarations de patrimoine, les banques et autres institutions financières seraient elles aussi tenues de communiquer à l'ALC des données sur tous les comptes d'un agent public visé, ainsi que sur les autres relations d'affaires de l'agent public (et des personnes qui lui sont liées) avec la banque. Il y a lieu de se féliciter de cette initiative, étant donné que l'accès à l'information a souvent été entravé dans la pratique – souvent pour des raisons techniques. En outre, l'ALC serait tenue d'agir sur plainte d'une personne physique ou morale et ses compétences seraient élargies, par exemple pour inclure le pouvoir d'agir sur plainte anonyme et à sa propre initiative afin d'établir des actes de corruption (par exemple,

---

<sup>203</sup> Voir [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140108-serbia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf) (page 42 – document disponible en anglais uniquement).

<sup>204</sup> La composition actuelle du Conseil de l'ALC est indiquée ci-dessus dans le chapitre « Contexte » (paragraphe 17).

suite à des articles de presse),<sup>205</sup> ainsi que le pouvoir de demander l'ouverture d'une procédure pénale, correctionnelle ou disciplinaire.<sup>206</sup>

220. L'EEG soutient pleinement ces propositions de réforme. Elle est également convaincue que l'ALC doit jouer un rôle plus central dans la prévention et la résolution des conflits d'intérêts. A ce sujet, elle note avec intérêt les propositions de certaines personnes interrogées en vue de préciser le mandat de l'ALC, par exemple en prescrivant qu'un nombre spécifique de déclarations de patrimoine soient contrôlées chaque année ou que tous les agents publics fassent l'objet d'un contrôle au moins une fois au cours de leur mandat. En même temps, l'EEG prend bonne note des préoccupations exprimées par les représentants de l'ALC selon lesquelles de tels accords conduiraient à une charge de travail qui ne peut être gérée avec le personnel et les outils informatiques existants. Enfin, l'EEG partage le point de vue exprimé par certains interlocuteurs selon lequel, pour jouer un rôle de prévention efficace dans ce domaine, l'ALC doit non seulement renforcer encore le contrôle des activités secondaires et des déclarations de patrimoine mais aussi offrir davantage d'orientations pratiques aux députés, juges et procureurs, les aider à éviter ou gérer les conflits d'intérêts et développer ses activités de formation dans ce domaine. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que le rôle de l'Agence de lutte contre la corruption, en matière de prévention de la corruption ainsi que de prévention et de résolution des conflits d'intérêts en ce qui concerne les membres du Parlement, les juges et les procureurs, soit renforcé, entre autres, i) en prenant des mesures pertinentes en vue d'assurer un degré d'indépendance suffisant et en allouant des ressources financières et humaines appropriées à l'Agence et ii) en élargissant les compétences et les droits de l'Agence pour inclure, par exemple, le droit d'accéder directement aux données d'autres organes publics, le droit d'agir sur plainte anonyme et à sa propre initiative et le droit de demander l'ouverture d'une procédure pénale, correctionnelle ou disciplinaire.**

---

<sup>205</sup> A ce propos, il est intéressant de relever que, selon certaines études, le nombre relativement faible de procédures correctionnelles peut s'expliquer, entre autres, par le défaut de plaintes – voir, par exemple, le document *Judiciary in the fight against corruption – key findings of research and recommendations* (page 91), <http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije/Judiciary%20in%20the%20fight%20against%20corruption,%20key%20findings%20of%20research%20and%20recommendations.pdf>:

« La motivation insuffisante des parties lésées pour engager une procédure correctionnelle à leur propre initiative ou la non-existence de parties directement lésées dans certaines situations constituent un problème associé à toutes les lois mentionnées, à cause duquel des allégations ont pu être rejetées. De même, les procureurs, bien que généralement autorisés à engager une procédure correctionnelle, ne sont pas particulièrement incités à agir dans ces cas (...). »

<sup>206</sup> En vertu de la loi en vigueur, lorsqu'elle a établi une violation de la LALC, l'ALC la *notifie* simplement à l'organe compétent (voir article 57 de la LALC).

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES A DONNER**

221. Au vu des constats exposés dans le présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Serbie :

### *Concernant les parlementaires*

- i. que la transparence du processus législatif soit encore améliorée i) en s'assurant que les projets de loi, les amendements à ces textes ainsi que les ordres du jour et les résultats des sessions des commissions sont divulgués en temps opportun, qu'un délai suffisant est imparti pour présenter des amendements et que la procédure d'urgence est appliquée à titre exceptionnel et non en règle générale, et ii) en développant davantage les règles sur le débat public et l'audience publique et en veillant à leur mise en œuvre dans la pratique (paragraphe 33) ;**
- ii. i) procéder promptement à l'adoption d'un Code de conduite à l'usage des membres du Parlement et s'assurer que des orientations claires sont données pour la prévention et la résolution des conflits d'intérêts et ii) s'assurer que le public a aisément accès au futur code et que ce code est mis en pratique, y compris en sensibilisant les membres du Parlement sur les normes auxquelles ils doivent se conformer et en leur dispensant des conseils en toute confidentialité et une formation spécialisée (paragraphe 42) ;**
- iii. introduire, à l'intention des membres du Parlement, des règles sur les relations avec les lobbyistes et les autres tiers qui cherchent à influencer le processus parlementaire et de rendre ces relations plus transparentes (paragraphe 66) ;**

### *Concernant les juges*

- iv. i) modifier la composition du Haut Conseil judiciaire, notamment en excluant l'Assemblée nationale du processus d'élection de ses membres, à condition qu'au moins la moitié de ses membres soient des juges élus par leurs pairs, et en supprimant le statut de membre d'office des représentants des pouvoirs exécutif et législatif ; ii) prendre des mesures pertinentes pour développer le rôle du Haut Conseil judiciaire en tant que véritable organe autonome agissant de manière proactive et transparente (paragraphe 99) ;**
- v. réformer les procédures de recrutement et de promotion des juges et des présidents de tribunal, notamment en excluant l'Assemblée nationale du processus et en garantissant que les décisions seront prises sur la base de critères clairs et objectifs et de manière transparente et que les postes de président de tribunal ne seront pourvus à titre intérimaire que pour une période courte (paragraphe 115) ;**
- vi. que le système d'évaluation des performances des juges soit révisé i) en y introduisant plus de critères qualitatifs et ii) en supprimant la règle selon laquelle des résultats d'évaluation non satisfaisants sont systématiquement sanctionnés par la révocation des juges concernés (paragraphe 118) ;**
- vii. i) que le code d'éthique à l'usage des juges soit effectivement communiqué à tous les juges, complété par d'autres orientations écrites**

**sur les questions d'éthique – y compris des explications, orientations interprétatives et exemples concrets – et actualisé à intervalles réguliers ; et ii) qu'une formation spécialisée axée sur la pratique et des conseils confidentiels dans le cadre du système judiciaire soient dispensés à toutes les catégories de juges (paragraphe 131) ;**

*Concernant les procureurs*

- viii. i) modifier la composition du Conseil des procureurs de l'Etat (CPE), notamment en excluant l'Assemblée nationale du processus d'élection de ses membres, à condition qu'une part substantielle de ses membres soient des procureurs élus par leurs pairs, et en supprimant le statut de membre d'office des représentants des pouvoirs exécutif et législatif ; ii) prendre des mesures pertinentes pour renforcer le rôle du CPE en tant que véritable organe autonome agissant de manière proactive et transparente (paragraphe 164) ;**
- ix. réformer les procédures de recrutement et de promotion des procureurs et procureurs délégués, notamment en excluant l'Assemblée nationale du processus, en limitant le pouvoir discrétionnaire du Gouvernement et en garantissant que les décisions seront prises sur la base de critères clairs et objectifs et de manière transparente et que les postes de procureur (en l'occurrence, de procureur en chef) ne seront pourvus à titre intérimaire que pour une période courte (paragraphe 173) ;**
- x. que le système d'évaluation des performances des procureurs et des procureurs délégués soit révisé i) en revoyant les indicateurs quantitatifs et en veillant à ce que les critères d'évaluation consistent principalement en indicateurs qualitatifs et ii) en supprimant la règle selon laquelle des résultats d'évaluation non satisfaisants sont systématiquement sanctionnés par la révocation des agents concernés et en veillant à ce que les procureurs aient la possibilité de contribuer comme il convient au processus d'évaluation (paragraphe 176) ;**
- xi. i) que le code d'éthique à l'usage des procureurs et procureurs délégués soit effectivement communiqué à tous les procureurs, complété par d'autres orientations écrites sur les questions d'éthique – y compris des explications, orientations interprétatives et exemples concrets – et actualisé à intervalles réguliers ; et ii) qu'une formation spécialisée axée sur la pratique et des conseils confidentiels dans le cadre du ministère public soient dispensés à toutes les catégories de procureurs (paragraphe 189) ;**

*Concernant toutes les catégories*

- xii. que les règles sur les conflits d'intérêts et les questions connexes qui s'appliquent aux membres du Parlement, juges et procureurs, entre autres celles qui concernent la définition et la gestion des conflits d'intérêts, le cumul de plusieurs fonctions publiques et l'exercice d'activités secondaires, la déclaration de patrimoine (périmètre, informations à publier et contrôle) et les sanctions, soient davantage développées et précisées (paragraphe 215) ;**
- xiii. que le rôle de l'Agence de lutte contre la corruption, en matière de prévention de la corruption ainsi que de prévention et de résolution des conflits d'intérêts en ce qui concerne les membres du Parlement, les juges et les procureurs, soit renforcé, entre autres, i) en prenant des**

**mesures pertinentes en vue d'assurer un degré d'indépendance suffisant et en allouant des ressources financières et humaines appropriées à l'Agence et ii) en élargissant les compétences et les droits de l'Agence pour inclure, par exemple, le droit d'accéder directement aux données d'autres organes publics, le droit d'agir sur plainte anonyme et à sa propre initiative et le droit de demander l'ouverture d'une procédure pénale, correctionnelle ou disciplinaire** (paragraphe 220).

222. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la Serbie à soumettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2016. Ces mesures seront évaluées par le GRECO par le biais de sa procédure de conformité spécifique.

223. Le GRECO invite les autorités de la Serbie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.



## ANNEXE : LISTE DES ABRÉVIATIONS

<b>Abréviation</b>	<b>Dénomination en français</b>
ALC	Agence de lutte contre la corruption
CCJE	Conseil consultatif des juges européens
CCPE	Conseil consultatif des procureurs européens
CP	Code pénal
CPE	Conseil des procureurs de l'Etat
EEG	Equipe d'évaluation du GRECO
HCJ	Haut Conseil judiciaire
LALC	Loi sur l'Agence de lutte contre la corruption
LAN	Loi sur l'Assemblée nationale
LJ	Loi sur les juges
LMP	Loi sur le ministère public
SNLC	Stratégie nationale de lutte contre la corruption
SNRJ	Stratégie nationale de réforme judiciaire

---

## Le GRECO

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

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

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur : [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

---