

Strasbourg, 23 juin 2006

Public
Greco Eval I-II Rep (2005) 1F Révisé

Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints

Rapport d'Evaluation sur la République de Serbie

Adopté par le GRECO
lors de sa 29^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 juin 2006)

INTRODUCTION

1. L'Union d'état de Serbie-Monténégro a adhéré au GRECO le 1^{er} avril 2003, c'est-à-dire après la clôture du Premier Cycle d'Evaluation. A la suite du référendum organisé au Monténégro le 21 mai 2006 et à la déclaration d'indépendance adoptée par l'Assemblée Nationale du Monténégro le 3 juin 2006 et conformément à l'article 60 de la Charte constitutionnelle de l'Union d'Etat de Serbie-Monténégro, l'Union d'Etat de Serbie-Monténégro n'existe plus. Par conséquent, la République de Serbie est devenue l'Etat successeur de la Serbie-Monténégro. La République de Serbie a fait l'objet d'une procédure d'évaluation conjointe couvrant les thèmes du Premier et du Deuxième Cycle (voir le paragraphe 3 ci-dessous). L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après l'EEG) était constituée comme suit : M. Kazimir ÅBERG, directeur des affaires internationales, directeur du Bureau du directeur général, Bureau de la criminalité économique (Suède) M. Jorn GRAVESEN, commissaire de police principal, parquet chargé de la grande criminalité économique (Danemark), Mme Anca JURMA, procureur en chef, service de la coopération internationale, parquet chargé de la lutte anti- corruption nationale (Roumanie) et M. Kestutis ZABORSKAS, chef de la division des études et des organisations, service des enquêtes spéciales (Lituanie). Cette EEG, accompagnée par un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue en République de Serbie (ci-après Serbie) du 12 au 17 septembre 2005. Avant cette visite, les experts de l'EEG avaient reçu les réponses aux questionnaires d'évaluation (documents Greco Eval I-II (2004) 3E Eval I – Part 1 et Greco Eval I-II (2004) 3E Eval II – Part 2), le texte des lois pertinentes et d'autres documents.
2. Au cours de sa visite à Belgrade, l'EEG a rencontré les représentants des organisations gouvernementales suivantes : a) l'Union d'état de Serbie-Monténégro : Assemblée de l'Union, Conseil des ministres, Direction de l'organisation et du statut de l'administration, Ministère des droits de l'homme et des minorités, Ministère de la défense b) République de Serbie : Ministère de la justice, Assemblée nationale, gouvernement, Ministère de l'intérieur, Inspection générale (Ministère de l'intérieur), Magistrature, Ministère des finances, Ministère de l'administration publique et des collectivités autonomes locales, Secrétariat de la République chargée de la législation, Conseil exécutif de Vojvodine, Ville de Belgrade, Conférence permanente des villes et des municipalités, Ministère de la santé, Ministère de l'équipement, Ministère du commerce, Agence pour la privatisation, Conseil de la République chargé des conflits d'intérêts, Service des douanes, Bureau des marchés publics, Services fiscaux, Commissaire pour le libre accès à l'information publique, Conseil de lutte contre la corruption, Agence du registre du commerce. Par ailleurs, l'EEG a rencontré des membres des organismes non gouvernementaux suivants : Chambre des avocats, Association des comptables du secteur privé, Chambre de commerce, Association des employeurs, médias, et le bureau en Serbie de Transparency.
3. Il faut rappeler que le GRECO, conformément à l'article 10.3 de son Statut, est convenu de ce qui suit :
 - le Premier Cycle d'Evaluation traitera des thèmes suivants :
 - ❖ **Indépendance, spécialisation et moyens des organes nationaux chargés de prévenir et de combattre la corruption**¹ : Principe Directeur 3 (ci-après « PDC 3 ») : autorités responsables de la prévention, des enquêtes, de l'instruction, des poursuites et de l'imputation des infractions pénales de corruption ; statut juridique, pouvoirs, modalités de recueil de la preuve, indépendance et autonomie) ;

¹ Thèmes I et II du Premier Cycle d'Evaluation

Principe Directeur 7 (ci-après « PDC 7 » : personnalités ou entités spécialisées et responsables de la lutte contre la corruption et moyens mis à leur disposition) ;

- ❖ **Étendue et portée des immunités**² : Principe Directeur 6 (ci-après « PDC 6 » : immunités recevables dans le domaine de l'instruction, des poursuites et de l'imputation d'une infraction pénale de corruption) ; et

- Le Deuxième Cycle d'Evaluation traitera des thèmes suivants :

- ❖ **Produits de la corruption**³ : Principes Directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 19.3, 13 et 23 de cet instrument ;
- ❖ **Administration publique et corruption**⁴ : Principes Directeurs 9 (administrations publiques) et 10 (agents publics) ;
- ❖ **Personnes morales et corruption**⁵ : Principes Directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19.2 de cet instrument.

La République fédérale de Yougoslavie a ratifié la Convention pénale sur la corruption le 18 décembre 2002, laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2003.

4. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses aux questionnaires et des informations communiquées lors de la visite sur place effectuée à Belgrade. Il a pour objectif principal d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités de la République de Serbie aux fins de remplir les obligations découlant des dispositions indiquées au paragraphe 3. Le rapport présente pour chaque thème une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Serbie afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

Etat de la législation pénale en Serbie

5. Proclamée le 4 février 2003, l'Union d'Etat de Serbie-Monténégro est l'Etat qui a succédé la République fédérale de Yougoslavie. L'Union d'Etat reposait sur l'égalité des deux Etats qui en étaient membres, la République de Serbie et la République du Monténégro. La Charte constitutionnelle était l'instrument établissant les principes constitutionnels de l'Union d'Etat.
6. La Charte constitutionnelle de l'Union d'Etat de Serbie-Monténégro a introduit des changements importants dans le domaine du droit pénal en vigueur dans l'Union et ses Etats membres. Toutes les dispositions du droit pénal de l'ancienne République fédérale de Yougoslavie ont été intégrées dans le système juridique des deux Etats membres de l'Union en vertu de la Charte constitutionnelle (article 64 paragraphe 2) et de la loi portant application de la Charte constitutionnelle (article 20 paragraphe 5). Cela signifie que la Serbie a adopté la législation pénale de la République fédérale de Yougoslavie, devenue le droit pénal de base et le Code de procédure pénale de la République serbe qui possédait, en outre, un droit pénal distinct qui lui

² Thème III du Premier Cycle d'Evaluation

³ Thème I du Deuxième Cycle d'Evaluation

⁴ Thème II du Deuxième Cycle d'Evaluation

⁵ Thème III du Deuxième Cycle d'Evaluation

était propre, à savoir le droit pénal de la République de Serbie. Ainsi, au moment de la visite d'évaluation sur place, la situation en Serbie faisait coexister deux systèmes de droit pénal (le code pénal de base et le code pénal) ainsi qu'un Code de procédure pénale. Par ailleurs, un nouveau Code de procédure pénale était en cours d'examen par le Parlement.⁶

I. VUE D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE ANTICORRUPTION MENÉE EN REPUBLIQUE DE SERBIE

a. Description de la situation

Perception de la corruption

7. Les autorités serbes considèrent que la corruption est "l'un des problèmes les plus graves de la République de Serbie". Dans leurs réponses au questionnaire du GRECO elles signalaient l'existence, en 2001, de 109 groupes criminels organisés, comptant 649 membres. Les enquêtes criminelles avaient fait apparaître de nombreux liens entre le crime organisé et la corruption à tous les niveaux de l'administration. Les statistiques du procureur spécial chargé de la criminalité organisée indiquent, pour 2003, que 161 personnes mises en causes dans 11 affaires pénales avaient été accusées d'infractions impliquant le crime organisé. En 2004, dans 9 affaires pénales impliquant 55 personnes, 38 personnes ont été inculpées et 31 personnes condamnées. En 2005, dans 11 affaires pénales concernant 97 personnes, 89 ont été inculpées et 4 condamnées. Selon l'indice de perception de la corruption établi pour 2005 par Transparency International, la Serbie-Monténégro se situe au 97^{ème} rang sur 158 pays (notation 2.8 sur 10).

Droit pénal

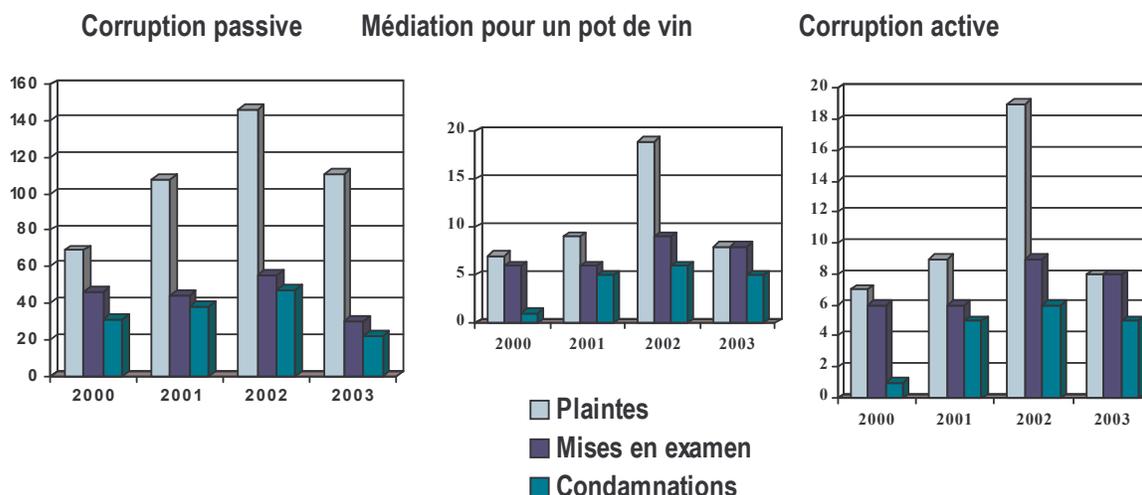
8. La Serbie est partie à la Convention pénale sur la corruption, à la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et à la Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational. Elle est aussi partie à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, ratifiée en 2001. En ce qui concerne l'entraide judiciaire, voir le paragraphe 64.
9. En Serbie, les dispositions concernant la corruption sont énoncées dans le code pénal de la République de Serbie (ci-après CP). Le CP érige en infraction pénale la corruption active et passive d'agents publics nationaux (articles 254 et 255). Il contient également des dispositions relatives aux délits de corruption commis dans certains secteurs comme les organes administratifs (art. 255a), les marchés publics (255v), les procédures de privatisation (255g), le secteur judiciaire (255d), les services de santé (255e), le système éducatif (255z). Les médiations pour pots-de-vin, l'abus de position officielle, l'abus de confiance et la fraude dans l'exercice des fonctions relèvent aussi du CP. En ce qui concerne les sanctions, il est prévu des peines pouvant aller jusqu'à huit ans d'emprisonnement pour les affaires de corruption passive, et jusqu'à cinq ans en cas de corruption active.⁷

⁶ Après la visite sur place, il a été indiqué à l'EEG que le Parlement avait adopté le nouveau Code de procédure pénale avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006.

⁷ Le nouveau Code pénal érige en infraction pénale la corruption active et passive d'agents publics nationaux et étrangers, la corruption active et passive dans le secteur privé (articles 367 et 368), avec des peines allant de deux à quinze ans d'emprisonnement pour la corruption passive et de six mois à cinq ans pour la corruption active. Le nouveau Code pénal, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006, ne contient pas de dispositions relatives aux délits de corruption commis dans des secteurs spécifiques.

Statistiques

10. Les autorités serbes ont communiqué les statistiques suivantes concernant la corruption pour la période 2000-2003 :



Les statistiques pour 2004 fournies après la visite :

2004	Plaintes	Mises en examen	Condamnations
Corruption passive	75	39	26
Médiation pour un pot de vin	5	5	1
Corruption active	37	39	32

	Corruption au sein d'organes administratifs (affaires ayant donné lieu à des poursuites)	Corruption dans le secteur judiciaire (affaires ayant donné lieu à des poursuites)	Corruption dans le domaine des services de santé (affaires ayant donné lieu à des poursuites)
2000	0	0	0
2001	0	0	0
2002	2	0	3
2003	18	11	13
2004	17	12	8

Principales initiatives

11. Achevé fin 2004, le projet de Stratégie nationale anti-corruption a été approuvé par le gouvernement à la mi-mai 2005 et transmis au Parlement pour adoption⁸. La Décision relative à l'élaboration d'une stratégie nationale visant à combattre la corruption qui définit la Stratégie, dispose entre autres que le gouvernement est tenu de proposer un plan d'action pour mettre celle-ci en œuvre, notamment en créant un organe anti-corruption indépendant et autonome. La

⁸ La Décision concernant la détermination de la Stratégie nationale pour la lutte contre la corruption a été adoptée par le Parlement et est entrée en vigueur le 17 décembre 2005.

Stratégie comporte trois chapitres (introduction, systèmes et domaines, mise en œuvre de la Stratégie), chacun divisé en sous-chapitres. Le chapitre II (systèmes et domaines) comporte sept sous-chapitres qui traitent chacun d'un secteur spécifique de la vie institutionnelle et publique (par exemple, le système politique, le système judiciaire et policier, les médias) pour lesquels une série de recommandations d'actions ont été préparées (voir aussi paragraphe 71)⁹.

12. Les autorités serbes indiquent que les principales initiatives à prendre aux fins d'élaborer une politique efficace visant à réduire la corruption dans le pays portent essentiellement sur les aspects suivants : réforme de l'administration publique; réforme de l'économie et du commerce ; renforcement de la participation de la société civile; instauration d'un climat politique favorable à la lutte contre la corruption. La Serbie a pris des mesures spécifiques dans le domaine de la prévention de la corruption avec la ratification de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, la signature de la Convention des Nations Unies contre la corruption¹⁰ et la création d'un Conseil de lutte contre la corruption. Par ailleurs les autorités ont mis en place, au cours des dernières années, des institutions spécialisées pour traiter les formes particulières de criminalité, à savoir l'administration pour la prévention du blanchiment d'argent, la section de lutte contre la criminalité organisée, le bureau des marchés publics ainsi que le bureau du procureur spécial et la chambre spéciale du tribunal du district de Belgrade chargé de l'éradication du crime organisé. De nouveaux textes de loi réglementent les différents moyens de lutte dans les domaines exposés à la corruption : les lois relatives au mécanisme budgétaire, à la privatisation, aux marchés publics, au financement des partis politiques, à la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique et la loi sur le libre accès aux informations d'intérêt public¹¹.

Marchés publics

13. Lors de la visite sur place, les autorités serbes ont indiqué à l'EEG que leur objectif principal, s'agissant du régime des marchés publics, était d'améliorer le processus de mise en œuvre de la loi sur les marchés publics adoptée le 4 juillet 2004, qui constituait à leurs yeux l'un des instruments juridiques essentiels adoptés pour freiner la corruption. D'un point de vue institutionnel, le Bureau des marchés publics joue un rôle consultatif et de surveillance important. Il a pour mission principale d'harmoniser la législation nationale avec les directives de l'UE. Les autorités serbes ont déclaré que "le niveau de corruption encore relativement élevé au sein des marchés publics justifie le caractère restrictif de la réglementation, la nécessité de l'appliquer avec rigueur et d'élaborer un dispositif efficace de suivi et de contrôle des procédures de marché public".
14. La procédure de marché public se déroule en trois étapes : la préparation, l'attribution du marché au soumissionnaire le mieux disant et l'exécution du contrat. Chaque étape est gérée par différentes institutions chargées de faire appliquer la loi ainsi que de suivre et contrôler sa mise en œuvre. La procédure de marché public repose sur la libre concurrence qui consiste à faire une offre aux conditions économiques les plus favorables pour l'entité acheteuse et sur l'égalité de traitement de l'ensemble des soumissionnaires intéressés. Le Bureau des marchés publics

⁹ Le gouvernement serbe a adopté en mars 2006 « une note d'information » sur la nécessité d'établir la Commission pour la mise en œuvre de la stratégie nationale anti-corruption et du plan d'action et pour la mise en œuvre des recommandations du GRECO. La commission se composera de représentants des ministères concernés de l'assemblée nationale, du judiciaire, des médias et des ONG.

¹⁰ La Serbie a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption en octobre 2005, après la visite sur place.

¹¹ Après la visite, la Loi sur le Médiateur est entrée en vigueur le 24 septembre 2005 et la Loi sur l'Institution de vérification des comptes publics le 29 novembre 2005.

visé essentiellement à faire en sorte que les biens, services et travaux destinés aux organismes gouvernementaux et aux entreprises publiques soient achetés par le biais d'une procédure d'appel à la concurrence transparente qui se traduit par une utilisation optimale des ressources, c'est à dire par la meilleure utilisation possible des deniers publics. La Commission pour la protection des droits a un rôle important dans l'attribution des marchés. Les décisions qu'elle prend en cas d'infraction à la loi sur les procédures de marché public, ont un caractère contraignant. En 2003, la Commission a reçu en tout 630 requêtes de soumissionnaires demandant la protection de leurs droits, soit 2,81% de tous les marchés publics enregistrés qui ont été attribués durant cette période. Enfin, le contrôle de l'exécution des marchés publics constitue l'une des tâches essentielles de l'Institution suprême d'audit. Toutefois, étant donné que cet organisme n'avait pas encore vu le jour lors de la visite sur place, les services de l'inspection et la police étaient chargés de cette tâche, en particulier pour les marchés publics d'un montant élevé.

b. Analyse

15. Au moment de la visite sur place, plus de 140 projets de loi étaient en instance devant le Parlement. Lors des réunions qu'elle a tenues avec les représentants des différentes autorités, il a souvent été indiqué à l'EEG que les textes de loi pertinents concernant divers domaines étaient en cours d'examen au Parlement. Cependant, les autorités n'avaient pas toujours les moyens nécessaires pour mettre en œuvre la nouvelle législation et, dans certains domaines, le public n'avait pas connaissance de son contenu. Un vaste processus de privatisation était également à l'œuvre en République de Serbie. L'EEG estime que la phase de mise en œuvre de la privatisation présente des lacunes. Outre les points faibles qui viennent d'être cités, l'EEG aimerait mettre en avant deux autres domaines susceptibles d'améliorations. Premièrement, l'EEG a appris que les autorités fiscales pouvaient améliorer la collecte des impôts. Il est de notoriété publique que les défaillances du système fiscal favorisent la corruption. Deuxièmement, les entreprises à capital d'Etat sont nombreuses en République de Serbie et de vastes pans de ce secteur sont en cours de privatisation. L'EEG a été informée par certains représentants de la société civile rencontrés durant la visite que la mise en œuvre de la privatisation, notamment, présentait des faiblesses qui alimentent le doute parmi les citoyens et sont propices à la corruption.
16. Au moment de la visite sur place, l'EEG a appris que la corruption est un problème important en République de Serbie et qu'il touche toutes les couches de la société. Le public manque de confiance envers certaines autorités et leur travail. La perception de l'EEG repose sur les informations fournies selon lesquelles les actes de corruption seraient plus nombreux parmi les juges et les procureurs, au sein des municipalités, des douanes, de la police et du système de soins de santé. La lutte contre la corruption figure au nombre des principales priorités du Gouvernement.
17. L'EEG estime que la loi sur les marchés publics qui est entrée en vigueur depuis tout juste quelques années, est exhaustive. Au moment de la visite sur place, il lui a été indiqué que la loi ne comportait pas de lacunes majeures, hormis le fait que le gouvernement est autorisé à y déroger. À titre d'exemple, la police bénéficie de certaines dérogations (par exemple, l'achat d'armes). En outre, il a été signalé à l'EEG des insuffisances importantes dans la mise en œuvre de la loi sur les marchés publics. Les agents publics chargés des appels d'offre connaissent mal la loi. Par conséquent, **l'EEG recommande de renforcer la mise en œuvre de la loi sur**

les marchés publics, notamment en dispensant une formation aux agents publics qui interviennent dans la procédure de marché public.

II. INDEPENDANCE, SPECIALISATION ET MOYENS MIS A LA DISPOSITION DES ORGANES NATIONAUX ENGAGES DANS LA PREVENTION ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Conseil pour la lutte contre la corruption

18. Le Conseil pour la lutte contre la corruption a été mis en place sur décision du gouvernement en décembre 2001. C'est un organe consultatif dont la mission première est d'apporter un soutien au gouvernement pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques anti-corruption. Il a pour tâches principales d'examiner les actions relatives à la lutte contre la corruption, de proposer au gouvernement des mesures à même d'améliorer l'efficacité des politiques contre la corruption et de suivre leur mise en œuvre. Le Conseil formule des propositions concernant de nouveaux textes de loi, des programmes et autres actions et mesures dans ce domaine. Il se compose de treize membres désignés par le Gouvernement. Même si la Décision prévoit que les membres sont choisis parmi les membres du Gouvernement et fonctionnaires ayant des fonctions de direction dans des instances spécialisées, ceci ne s'est jamais produit.

Police

19. La police serbe est placée sous la tutelle du Ministère de l'intérieur; elle est organisée en 26 districts, dont la capitale Belgrade. La police est habilitée à mener des enquêtes après en avoir préalablement informé le ministère public. Au sein du Ministère de l'intérieur, deux organisations ont compétence pour lutter contre la corruption, à savoir la police criminelle et la section de lutte contre la criminalité organisée. La recherche des infractions pénales, dont les délits de corruption, relève de la compétence générale de la police criminelle. La section de lutte contre le crime organisé, créée en 2001, est chargée de rechercher les infractions commises par les groupes criminels organisés. Elle emploie environ 300 fonctionnaires de police, dont 25 s'occupent des affaires de corruption. Une unité spéciale chargée des délits financiers a été constituée au sein de la section; elle est organisée en départements spécialisés dans le blanchiment d'argent, la contrefaçon monétaire et d'autres moyens de paiement, l'utilisation abusive des technologies de l'information. Les fonctionnaires de police qui travaillent à la section de lutte contre le crime organisé doivent avoir au moins cinq ans d'expérience comme enquêteurs dans des affaires criminelles (15 ans pour le chef de la section). Les autres agents de la section possèdent des compétences professionnelles particulières dans divers secteurs qui sont susceptibles de renforcer l'approche pluridisciplinaire des activités cette unité.
20. Dans leurs réponses au questionnaire du GRECO, les autorités serbes ont déclaré procéder actuellement à une réorganisation de la police (et à une refonte de la législation pertinente). La section de lutte contre le crime organisé, notamment, devrait devenir une direction de la police criminelle (rendant compte directement au directeur de la police criminelle et non au Ministre de l'intérieur) et une section spécialisée dans la lutte contre la corruption être créée au sein de la direction de la criminalité financière¹².

¹² Conformément à la nouvelle Loi sur la police entrée en vigueur le 29 novembre 2005, la section est devenue une Direction au sein de la Police criminelle, et la section spécialisée dans la lutte contre la corruption.

21. Au sein du Ministère de l'intérieur, l'inspecteur général a commencé ses activités en juin 2003¹³. Au moment de la visite sur place, son bureau employait 48 fonctionnaires de police. Il est chargé principalement de vérifier que les fonctionnaires de police travaillent dans la légalité. Il est habilité à enquêter sur des actes de corruption commis par des membres du Ministère de l'intérieur. Les citoyens ont le droit de saisir l'inspecteur général pour lui soumettre des plaintes concernant le travail de la police. L'inspecteur général est désigné par le gouvernement. Il a rang de ministre adjoint et rend compte directement au Ministre de l'intérieur. Entre avril 2004 et septembre 2005, le bureau de l'inspecteur général a reçu 5 500 plaintes, dont 3 560 ont donné lieu à des poursuites (570 plaintes étaient fondées, 2 520 non fondées et 470 plaintes ont été transmises à d'autres organes compétents). Durant la même période, le bureau de l'inspecteur a poursuivi 117 employés du Ministère de l'intérieur de 91 chefs d'accusation pour infractions pénales, dont 63 concernaient des délits de corruption.
22. Chaque policier a l'obligation de suivre une formation de trois mois au sein de l'Académie de police. En plus, les fonctionnaires de police reçoivent une formation spécifique dans différents domaines, y compris celui de la corruption et de la criminalité financière liée à la corruption.

Enquête criminelle sur des actes de corruption : techniques spéciales d'enquête et protection des témoins

23. L'article 232 du Code de procédure pénale¹⁴ régit l'utilisation des techniques spéciales d'enquête : « Sur proposition écrite du ministère public exposant les motifs, le juge d'instruction peut ordonner la surveillance et l'enregistrement des conversations ou communications téléphoniques ou autres effectuées par d'autres moyens techniques ainsi que l'enregistrement optique des personnes, dont il y a des raisons de soupçonner qu'elles ont commis, seules ou avec d'autres, une infraction pénale ». La corruption active et passive figure dans la liste des infractions pour lesquelles il est possible d'utiliser ces techniques. Le juge d'instruction peut délivrer une ordonnance écrite exposant les motifs qui autorisent le recours à des techniques spéciales, « les informations concernant la personne faisant l'objet des mesures, les raisons qui fondent la suspicion, les modalités, le champ et la durée d'application des mesures ». Celles-ci peuvent être maintenues pendant une période allant jusqu'à trois mois et être prolongées pendant trois mois supplémentaires. Leur application doit être interrompue dès que les raisons qui les ont motivées ont cessé d'exister. Les fonctionnaires de police sont chargés de l'exécution de l'ordonnance autorisant l'utilisation des techniques spéciales d'enquête.
24. L'article 109 du Code de procédure pénale (ci-après CPP) énonce les règles générales relatives à la protection des témoins pendant les poursuites pénales.¹⁵ Le chapitre XXIXa (règles spéciales concernant la procédure applicable aux délits criminels organisés) contient des dispositions particulières visant à réglementer les situations liées aux infractions commises par des groupes criminels organisés, parmi lesquelles les dispositions relatives à la protection des témoins, aux techniques spéciales d'enquêtes (autre celles prévues à l'article 232 du CPP, à

¹³ Conformément à la nouvelle Loi sur la police, l'Inspecteur général est remplacé par la Section de contrôle interne.

¹⁴ Le nouveau Code de procédure pénale a été adopté en mai 2006 et prendra effet le 1^{er} juin 2007.

¹⁵ « Le tribunal est tenu de protéger un témoin ou une victime des insultes, menaces et de toute autre agression. Sur proposition du juge d'instruction ou du Président de la Chambre de la Cour, le Président du tribunal ou le ministère public peut demander aux autorités de police de prendre des mesures spéciales concernant la protection d'un témoin ou d'une victime ».

savoir les opérations d'infiltration, livraisons surveillées), à l'accès aux informations détenues par les établissements financiers¹⁶.

25. La Serbie ne possède pas de programme de protection des témoins. Cependant, au cours de la visite sur place, les autorités serbes ont indiqué qu'une Loi relative au Programme de protection des personnes participant à une procédure criminelle, était en cours d'examen par le Parlement. Cette loi édicterait des règles établissant les conditions et procédures en vue de fournir une protection et une aide aux personnes participant à des procédures criminelles et à leur proches : suspects, accusés et victimes ainsi qu'aux témoins et collaborateurs de justice¹⁷.

Ministère public

26. Conformément aux dispositions de l'article 56 de la Loi sur le ministère public, les procureurs sont désignés par l'Assemblée nationale sur proposition du Haut Conseil judiciaire. Le Conseil est composé de cinq membres permanents¹⁸, six juges et deux procureurs (article 2 de la Loi sur le Haut Conseil judiciaire). L'article 106 de la Constitution de la République de Serbie dispose que le procureur est nommé à vie. Ses substituts sont, en revanche, nommés pour un mandat de huit ans et peuvent être réélus. Les procureurs peuvent être démis de leurs fonctions pour les raisons suivantes (article 69 de la Loi sur le ministère public) :
- une sentence d'emprisonnement de plus de 6 mois ou pour une infraction pénale le rendant indigne d'occuper ses fonctions ; agir avec négligence ou incompétence ;
 - perte permanente des capacités nécessaires pour exercer ses fonctions.
- La procédure est dirigée par le Procureur Général de la République. Les procureurs et substituts peuvent faire appel devant le Haut Conseil Judiciaire contre la proposition de les démettre de leurs fonctions faite par le Procureur Général de la République. Cette proposition est présentée à l'Assemblée Nationale, qui décide.
27. Le statut des membres du ministère public est régi par la Constitution de la République de Serbie et par la loi sur le ministère public. Le ministère public est un organe autonome de l'Etat (article 103 de la Constitution) et « nul n'est habilité, autre qu'un membre du ministère public, à assigner des tâches aux procureurs et à leurs substituts, ni à orienter la manière dont ils gèrent leurs dossiers » (article 32 de la Loi sur le ministère public). S'agissant des relations hiérarchiques au sein du ministère public, l'article 13 dispose dans les termes suivants que « tous les membres du ministère public sont tenus d'engager une procédure quand ils en reçoivent l'instruction du Procureur général de la République ». Ces instructions visent à garantir la légalité et la cohérence de la procédure; et l'article 11 dispose qu'un « procureur de rang supérieur peut enjoindre, par instructions écrites, un procureur de rang inférieur, d'engager une procédure ».
28. L'article 47 de la Loi sur le ministère public prévoit les règles sur l'incompatibilité pour les procureurs et leurs substituts :
- exercer des fonctions dans des institutions qui adoptent ou exécutent des actes législatifs ;
 - être membre d'un parti politique ;
 - exercer des activités rémunérées publiques ou privées ;

¹⁶ Dans le nouveau CPP, la protection des témoins durant les procédures pénales est réglementée en plus de détail (articles 117-122) et cette partie de la loi est entrée en vigueur le 10 juin 2006.

¹⁷ La Loi relative au programme de protection des participants à une procédure pénale a été adoptée par le Parlement et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

¹⁸ « Les membres permanents du Haut Conseil judiciaire sont le Président de la Cour suprême de Serbie, le Procureur général de la République et le Ministre en charge des affaires judiciaires qui sont tous membres de plein droit; un membre est élu par l'Association du Barreau serbe et un membre par l'Assemblée nationale ».

– offrir des services ou avis juridique rémunérés.

29. L'article 46 du Code de procédure pénale définit les compétences de base et les principales attributions des membres du ministère public¹⁹ :
- 1) conduire la procédure précédant la phase préliminaire ;
 - 2) demander l'ouverture d'une enquête et superviser la procédure précédant le procès ;
 - 3) ordonner la mise en examen devant la juridiction compétente ;
 - 4) faire appel d'une décision de justice et présenter des recours juridictionnels extraordinaires contre une décision de justice définitive.
- Le Parquet de Belgrade est compétent pour l'ensemble du territoire serbe. Trente parquets de district ont compétence sur le territoire des juridictions de district et 109 parquets municipaux sur le territoire de l'une ou de plusieurs juridictions municipales. Les parquets des juridictions inférieures sont placés sous l'autorité des parquets des tribunaux supérieurs et tous dépendent du Parquet général de la République. Il y a environ 700 procureurs en Serbie.
30. La Loi relative à l'organisation et aux domaines de compétence des autorités gouvernementales en matière d'éradication du crime organisé dispose que le Parquet de Belgrade est habilité à traiter les affaires criminelles en relation avec la criminalité organisée pour tout le territoire serbe. Il a été créé au sein du district une section spéciale du parquet chargée de l'éradication du crime organisé, dont le champ de compétence peut englober les enquêtes sur les infractions de corruption uniquement lorsque celles-ci sont commises de manière organisée. Lorsqu'un(e) procureur d'une municipalité ou d'un district estime qu'il existe des éléments de preuve permettant d'affirmer qu'un délit a été perpétré de manière organisée, il informe immédiatement la section spéciale du parquet qui se saisira alors de l'affaire. Cette section est dirigée par un "procureur spécial" nommé par le Procureur général de la République pour un mandat (renouvelable) de deux ans. L'article 8 de la même loi dispose que « le Procureur général de la République (...) peut détacher un procureur ou un substitut auprès de la section spéciale du parquet » pour une période qui « ne peut excéder neuf mois et peut être prolongée sur décision du Procureur général de la République avec le consentement écrit de la personne détachée ».
31. L'article 19 du Code de procédure pénale stipule que les poursuites pénales sont engagées à la demande du procureur compétent. L'article 20 dispose que le procureur est tenu d'engager les poursuites quand il existe des raisons plausibles de soupçonner qu'une personne donnée a commis une infraction pénale passible de poursuites judiciaires *ex officio*.
32. Le ministère public joue un rôle majeur dans la conduite de la procédure précédant le procès. Les procureurs peuvent donner des instructions à toutes les autorités concernées de manière à réunir des éléments de preuve. L'article 46 dispose « que toutes les autorités qui interviennent dans la procédure précédant le procès ont l'obligation de tenir le procureur compétent informé de toutes les actions qui ont été menées. Les fonctionnaires de police et autres autorités publiques habilités à rechercher les infractions pénales qui ont été commises doivent agir en réponse à toute requête du procureur compétent »²⁰. Le ministère public propose et fixe, en outre, les modalités de coopération entre les différentes forces de l'ordre participant aux enquêtes criminelles ce qui demande de confronter les expériences, de faire travailler ensemble des équipes pluridisciplinaires, de mener des consultations permanentes, de recruter des experts

¹⁹ Conformément au nouveau Code de Procédure pénale, le procureur sera responsable des enquêtes criminelles au lieu du juge d'enquête.

²⁰ Au titre du nouveau CPP, le Procureur est compétent pour entamer des procédures disciplinaires à l'encontre de membres des forces de police et autres autorités publiques chargées de détecter des infractions pénales.

avant de présenter les chefs d'accusation pour infractions pénales, d'utiliser de manière efficace les techniques spéciales d'enquête. En Serbie, le ministère public ne possède pas une base de données unique compatible avec le système d'information du Ministère de l'intérieur, ni d'équipes conjointes pour lutter contre les différentes formes de criminalité (à l'exception de la criminalité organisée et les crimes de guerre), pas plus qu'il n'y a d'autorité de coordination.

Juridictions de jugement

33. En République de Serbie, les juridictions de jugement compétentes en matières pénales sont les suivantes :

- le tribunal municipal (138 en Serbie) est une juridiction de première instance. Les peines prononcées sont inférieures à dix ans d'emprisonnement.
- le tribunal de district (30) est une juridiction de première instance qui examine les infractions passibles d'une peine supérieure à dix ans d'emprisonnement. Elle se prononce également sur des délits particuliers inscrits dans la législation, dont la corruption active et passive²¹.
- la cour d'appel (4) examine les pourvois contre les décisions rendues par les tribunaux municipaux et de district.
- La Cour suprême statue sur les recours légaux ordinaires et extraordinaires formés contre des décisions rendues par tous les tribunaux de la République de Serbie, et exécute d'autres tâches inscrites dans la loi (article 27 de la loi sur l'organisation juridictionnelle).

Il y a environ 2400 juges en Serbie.

34. Le chapitre II de la Loi concernant les juges contient les principales règles qui régissent la procédure de nomination des juges et l'article 46 dispose que « l'Assemblée nationale ne peut élire qu'un candidat (juge) nommé par le Haut Conseil judiciaire lequel, en cas de rejet du candidat proposé, revoit sa proposition ». L'indépendance des tribunaux est garantie par la Constitution, notamment par son article 96, aux termes duquel « les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire exercent leurs activités en toute autonomie et indépendance et se prononcent selon la Constitution, la loi et les autres dispositions juridiques générales ». L'article 48 de la Loi concernant les juges établit les termes du serment que doivent prêter tous les juges lors de leur nomination. Les juges ne peuvent être démis de leurs fonctions, sauf dans les cas prévus par la loi.²² Les raisons pour révoquer les juges sont les mêmes que celles prévues pour les procureurs (voir paragraphe 26). Conformément à l'article 56 de la Loi sur les juges, le Haut Conseil du

²¹ Au titre de la nouvelle Loi portant amendement et compétent la Loi sur l'organisation des tribunaux, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2007, les tribunaux municipaux et de districts seront l'un et l'autre compétents pour traiter des infractions constituées par des actes de corruption active ou passive.

²² Aux termes de l'article 101 de la Constitution, « un juge est nommé à vie. Ses fonctions prennent fin à sa demande ou lorsqu'il remplit les conditions ouvrant droit à la retraite, telles que définies par la loi. Un juge ne peut être démis de ses fonctions contre sa volonté, sauf s'il a été reconnu coupable d'une infraction pénale passible d'une peine d'au moins six mois d'emprisonnement ferme, ou d'une infraction pénale incompatible avec l'exercice de fonctions judiciaires, ou s'il n'exerce pas ses fonctions judiciaires avec professionnalisme et conscience, ou s'il perd durablement sa capacité de travail et devient incapable de s'acquitter de ses attributions. La Cour suprême établit, conformément à la loi, s'il y a des motifs de mettre fin aux fonctions d'un juge ou de le révoquer, et en informe l'Assemblée nationale en conséquence. Un juge ne peut être muté contre sa volonté ».

personnel est chargé de la procédure de révocation. La proposition de révocation est présentée à l'Assemblée nationale qui prend la décision finale.

35. Les règles sur les incompatibilités des juges (article 27 sur la Loi sur les juges) sont les mêmes que celles prévues pour les procureurs (voir paragraphe 28).
36. En décembre 2001, le gouvernement a mis en place, avec l'Association des juges, le Centre de formation judiciaire qui dispense une formation professionnelle aux juges et aux membres du ministère public pour améliorer leurs connaissances et compétences techniques. Selon les autorités serbes, cette formation englobe les questions concernant la lutte contre la corruption et la criminalité organisée²³.

b. Analyse

Organes et institutions chargés de la lutte contre la corruption

37. L'indépendance, l'intégrité et le fonctionnement de l'appareil judiciaire sont apparemment des sujets de préoccupation en Serbie. Lors de sa visite sur place, l'EEG a ressenti que les citoyens et les membres de la communauté d'affaires pensent que l'appareil judiciaire ne suit pas comme il convient des allégations de corruption grave. Par ailleurs, les membres de l'appareil judiciaire subissent une forte pression sociale en raison de la mise en cause de procureurs et de juges dans des affaires ou allégations de corruption.²⁴ L'EEG estime néanmoins qu'il faut souligner les efforts accomplis par le Gouvernement serbe ces dernières années pour mettre en évidence les problèmes dans ce domaine et essayer de les résoudre, proposer une législation moderne relative aux statuts des juges et des procureurs ainsi que pour mettre en place une stratégie anti-corruption et une réforme de l'appareil judiciaire²⁵. L'EEG note aussi avec satisfaction les efforts réalisés par les autorités serbes afin d'identifier et poursuivre les comportements corrompus de certains membres du pouvoir judiciaire. En 2001, les lois relatives aux juges, aux procureurs et la Loi concernant le Haut Conseil judiciaire ont été adoptées. Ces textes instituent, entre autres, un mécanisme de nomination des juges et des procureurs qui repose sur la sélection et la présentation de candidats par un organisme professionnel, le Haut Conseil judiciaire, et l'élection des candidats proposés par l'Assemblée nationale. La procédure de sélection des candidats qu'il est proposé de nommer (ou de promouvoir) aux postes de juges et de présidents des tribunaux est énoncée par écrit. La première étape de cette procédure repose sur l'opinion du Président du tribunal où travaille le candidat et sur le dossier de ce dernier, ou sur les appréciations émanant de l'instance juridique au sein de laquelle le postulant à un premier emploi de juge a travaillé auparavant. Une fois le candidat choisi, une proposition obligatoirement motivée est faite au Parlement qui peut seulement l'accepter ou la rejeter. Il a été indiqué à l'EEG que cette procédure était satisfaisante dans son principe, étant donné qu'elle assure un certain équilibre entre les pouvoirs judiciaire et législatif. Toutefois, l'EEG a pu remarquer que le niveau de confiance de certains membres de la société civile rencontrés par l'EEG par rapport à l'indépendance des juges et des procureurs vis-à-vis du monde politique et leur impartialité est toujours bas. Par conséquent, **l'EEG recommande de trouver les moyens de rendre la procédure de nomination et de promotion des juges et des procureurs plus transparente**

²³ La loi sur la formation des juges, procureurs, substituts aux procureurs et assistants de juges et de procureurs a été adoptée par le Parlement et prendra effet le 1^{er} mars 2007.

²⁴ Au moment de la visite sur place, un substitut du procureur de la section spéciale du parquet chargée de la criminalité organisée et un juge de la Cour suprême de justice ont été arrêtés pour des actes de corruption.

²⁵ La Décision concernant la détermination de la Stratégie judiciaire nationale a été adoptée en mai 2006 et est entrée en vigueur le 3 juin 2006.

de manière à renforcer la confiance du public dans l'indépendance totale des juges et des procureurs vis-à-vis de toute influence politique abusive et dans leur impartialité dans l'exercice de leurs fonctions.

38. La Loi sur le ministère public et la Loi sur le Haut Conseil judiciaire ont fait l'objet de plusieurs amendements qui ont reflété essentiellement l'évolution de la position du gouvernement concernant la carrière des procureurs et le rôle joué à cet égard par le Haut Conseil judiciaire. Pendant l'état d'urgence²⁶, l'indépendance des substituts a été considérablement limitée et le déroulement de leur carrière ne dépendait plus du Haut Conseil judiciaire mais du gouvernement. La situation a été profondément modifiée en 2004. Les procureurs sont nommés à vie comme les juges. Par contre, leurs substituts sont élus pour un mandat à durée déterminée de huit ans, renouvelable. L'EEG pense que cette situation rend ces derniers particulièrement sensibles aux pressions politiques, étant donné qu'ils pourraient être tentés, en particulier lorsqu'ils traitent d'affaires sensibles sur le plan politique, d'agir dans le sens des thèses politiques du moment de manière à garantir leur situation et/ou leur carrière. Les membres du ministère public comme ceux des autres organes judiciaires rencontrés par l'EEG s'accordent à dire qu'il faudrait modifier la durée limitée du mandat des substituts. Conformément à la Recommandation (2000) 19 du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénal, "le recrutement, la promotion et la mutation des membres du ministère public (devraient) être mis en œuvre selon des procédures justes et impartiales permettant d'éviter l'intervention de tout élément partisan ou corporatiste [...]". La même recommandation souligne que les membres du ministère public devraient exercer leurs fonctions dans des conditions raisonnables, avec notamment un statut, conformes à l'importance de leur rôle. Par conséquent, **l'EEG recommande de reconsidérer les conditions de durée du mandat des substituts du procureur de manière à leur conférer un degré de stabilité raisonnable.**
39. En Serbie, le ministère public serbe est organisé selon une structure pyramidale, dont la direction est assurée par le Procureur général de la République qui coiffe hiérarchiquement les procureurs de district et les procureurs municipaux. L'autorité dont sont investis les procureurs peut être transférée à plusieurs substituts affectés à chaque parquet. Un lien de subordination existe entre les procureurs de rang supérieur et les procureurs de rang subalterne, ainsi qu'entre les procureurs et leurs substituts. La législation serbe définit le ministère public comme étant une autorité publique autonome. Le ministère de la justice ne peut pas donner d'instructions aux procureurs touchant à des affaires spécifiques pas plus qu'il n'est habilité à leur assigner des tâches. Il peut cependant superviser l'administration du parquet. Un procureur de rang supérieur peut donner des instructions à un procureur de rang subalterne ou un procureur à son substitut, de manière officielle (instructions écrites) ou officieuse (procédure de consultation). La loi oblige au substitut à faire appel d'une instruction jugée contraire à la loi, auprès de sa hiérarchie directe. Cependant, les procureurs rencontrés par l'EEG n'avaient pas connaissance qu'il ait été fait usage de cette possibilité.
40. La Serbie ne possède pas de parquet spécialisé ayant compétence pour traiter les infractions de corruption. Un procureur spécial chargé de la criminalité organisée est nommé par le Procureur général de la République pour un mandat d'une durée déterminée de deux ans, renouvelable. Son substitut est nommé pour une période de neuf mois. L'EEG considère que le mandat du procureur spécial chargé du crime organisé, d'une durée de deux ans, et celui de son substitut, d'une durée de neuf mois, sont trop courts. Un mandat plus long garantirait de meilleurs résultats

²⁶ Après l'assassinat du Premier ministre Zoran Djindjic, en 2003, la Serbie a décrété l'état d'urgence, appliqué entre le 12 mars et le 1^{er} juillet 2003.

en permettant, notamment, l'acquisition d'un certain niveau d'expérience indispensable pour s'occuper d'affaires (de corruption) complexes et sensibles. Par conséquent, **l'EEG recommande d'allonger la durée du mandat du procureur spécial chargé de la criminalité organisée et de son substitut.**

41. Le procureur spécial chargé de la criminalité organisée a compétence pour s'occuper d'affaires portant sur des infractions pénales, parmi lesquelles la corruption passive et active, commise de manière organisée. Au moment de la visite sur place, aucune affaire dont avait été saisi le ministère public n'avait donné lieu à une mise en examen pour corruption bien que l'existence de liens étroits entre la criminalité organisée et la corruption soit un fait reconnu. La délégation de compétence pour une affaire est une procédure compliquée. Quand il est informé d'un cas pouvant être de son ressort, le procureur spécial doit adresser une demande écrite au Procureur général de la République qui est tenu de prendre une décision dans les huit jours. Les affaires de corruption ne comportant pas de composante de criminalité organisée sont traitées par le parquet de district et le parquet municipal. Les interlocuteurs de l'EEG ont insisté sur la nécessité de spécialiser les procureurs qui s'occupent des infractions graves de corruption et des délits financiers et économiques pouvant être liés à la corruption. La conduite d'une enquête, portant notamment sur les affaires de corruption survenant dans des secteurs comme la privatisation ou les marchés publics, demande des compétences techniques et des connaissances spécifiques que ne peuvent acquérir les procureurs qui traitent toutes sortes d'affaires pénales.²⁷ Deux propositions visant à renforcer la spécialisation des procureurs ont été présentées à l'EEG au cours de la visite. L'une concernait la possibilité d'élargir les compétences du procureur spécial chargé de la criminalité organisée de manière à englober les affaires graves de corruption, y compris celles non commises de manière organisée. L'autre proposition concernait la création, au sein de tous les parquets de district, de départements spécialisés dans la criminalité financière, dont la corruption. De l'avis de l'EEG, la solution à même d'assurer la meilleure coordination stratégique et l'utilisation optimale des ressources humaines et techniques, serait de créer une unité spéciale au sein du ministère public chargée des infractions de corruption et les délits qui y sont liés, que ce soit au sein de la section spéciale du parquet chargée de la criminalité organisée, ou à l'extérieur. Cette unité pourrait avoir des représentations au niveau territorial. Par conséquent, **l'EEG recommande de créer une unité spéciale au sein du ministère public, chargée des affaires de corruption (dont les infractions pénales économiques liées à la corruption).**
42. La police est indépendante du ministère public. Les fonctionnaires de police sont néanmoins légalement tenus d'informer le procureur des actions qu'ils mènent et de donner suite aux requêtes du parquet. Dans la réalité, ainsi que l'EEG a pu le constater, les relations entre la police et le ministère public ne sont pas toujours basées sur une coopération effective. Bien que l'on ait signalé des exemples de coopération satisfaisante entre les deux administrations, celles-ci se témoignent de la méfiance et de l'incompréhension, ce qui a été évoqué à diverses reprises au cours de la visite. Dans les affaires complexes mettant en cause des groupes de criminels organisés, des actes de corruption ou des délits financiers, les fonctionnaires de police se plaignent qu'en raison du manque de spécialisation des procureurs et des juges d'instruction, ils ont du mal à les convaincre de la nécessité d'ouvrir une enquête ou de procéder à une mise en examen. Les procureurs sont mécontents de ne pas être immédiatement informés de la découverte d'une infraction pénale ou parce que la police leur dissimule parfois des informations

²⁷ Selon les chiffres fournis par les autorités serbes, en 2004, les mises en examen pour corruption ont été très peu nombreuses dans les secteurs désignés comme étant les plus sensibles par la législation nationale: un cas a été recensé au sein des organes de l'administration, aucun dans les domaines de la privatisation ou des marchés publics.

capitales ou des preuves, ou les communiquent tardivement durant la phase précédant l'enquête.²⁸ Par ailleurs, bien que le ministère public soit supposé superviser les enquêtes effectuées par la police, il n'a pas les moyens de faire respecter cette autorité. L'EEG est préoccupée par cette situation qui pourrait réduire l'efficacité de la lutte contre la criminalité, y compris la corruption, et également saper la confiance du public dans les efforts déployés par les autorités de l'Etat. Par conséquent, **l'EEG recommande i) de mettre en place un mécanisme de coopération clair entre la police et les membres du ministère public, qui conforterait le rôle prépondérant de ces derniers au cours de la phase préliminaire de l'enquête et garantirait qu'ils reçoivent communication de toutes les informations pertinentes dans les meilleurs délais; ii) d'encourager la création de groupes de travail composés d' fonctionnaires de police et de procureurs de manière à promouvoir le travail d'équipe.**

43. Au moment de la visite, le juge d'instruction jouait un rôle primordial dans la phase préliminaire de la procédure pénale. Bien que le procureur était impliqué en principe durant toute cette phase, il appartenait au juge d'instruction de rassembler les éléments de preuve nécessaires pour justifier la mise en examen ou pas et de prendre les mesures privatives de liberté. Ce système qui était sévèrement critiqué par la plupart des intervenants dans le cadre des procédures criminelles en particulier parce qu'il dispersait les ressources et éclatait les responsabilités entre les trois principaux acteurs, à savoir les procureurs, les juges d'instruction et la police, semblait être l'une des causes principales de la lenteur des procédures pénales et de leur inefficacité, y compris dans les affaires de corruption et les affaires connexes. Les autorités serbes ont souligné que le nouveau code de procédure pénal visait, entre autres, à modifier cette situation, notamment en assurant des enquêtes plus rapides et efficaces.

Formation

44. L'enquête financière revêt une importance capitale pour détecter la corruption, notamment lorsqu'il s'agit de rechercher les produits d'infractions pénales qui pourraient faire l'objet d'une mesure de confiscation. La réussite des enquêtes financières passe essentiellement par une coopération systématique entre les services de la police, du ministère public, de l'administration fiscale et des autorités de contrôle etc. de manière à pouvoir découvrir les informations pertinentes relatives aux revenus, déclarations de patrimoine et d'impôts etc. L'EEG a noté qu'une certaine coopération existait entre la police, les autorités chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent, l'administration fiscale, les banques etc. En même temps, pendant la visite sur place les fonctionnaires de police et les procureurs ont indiqué à l'EEG avoir besoin d'une formation conjointe qui leur permettrait de travailler avec un plus grand professionnalisme quand ils effectuent des enquêtes portant sur des infractions financières liées à la corruption. Par conséquent, **l'EEG recommande de mettre en place une formation continue à l'intention des fonctionnaires de police et des procureurs de manière à partager des connaissances et une compréhension communes de la façon de traiter les infractions de corruption et les délits financiers liés à la corruption et pour mieux exploiter l'ensemble des moyens juridiques et pratiques disponibles pour détecter et saisir les produits de la corruption.**

²⁸ On a signalé des situations dans lesquelles il a fallu plusieurs années pour que le procureur soit informé d'une affaire connue de la police.

Enquêtes criminelles portant sur les affaires de corruption : moyens spéciaux d'enquête et protection des témoins

45. Pendant la visite sur place, les fonctionnaires de police et les procureurs n'ont cessé de répéter à l'EEG que la principale difficulté dans une affaire de corruption résidait dans la collecte des éléments de preuve. Ils ont également souligné que les techniques d'enquête habituelles pouvaient ne pas être toujours efficaces pour réunir les preuves requises en raison du pacte de silence qui liait le corrupteur et la personne recevant le pot-de-vin dans presque chaque infraction de corruption. Les déclarations de témoins et des collaborateurs de justice pourraient, avec les informations et documents fournis par les banques et les établissements financiers ainsi que le recours aux techniques spéciales d'enquête, faciliter la tâche des autorités chargées de l'enquête. Conformément à l'article 232 du Code de procédure pénale, le juge d'instruction peut ordonner, à la demande du ministère public, la surveillance et l'enregistrement des conversations téléphoniques ou autres communications effectuées par d'autres moyens techniques. La police exécute l'ordonnance. Les techniques spéciales d'enquête qui viennent d'être mentionnées peuvent être utilisées dans le cadre d'un nombre restreint d'infractions pénales, dont la corruption active et passive. Elles ne peuvent être utilisées pour ce qui concerne le trafic d'influence. Les représentants des autorités nationales chargées de faire respecter la loi que l'EEG a rencontrés, ont déclaré qu'il était fait appel à ces techniques surtout dans le cadre d'affaires pénales impliquant des groupes organisés et souligné la nécessité de dispenser une formation plus pointue aux fonctionnaires de police qui les utilisaient pour assurer une meilleure efficacité dans le plein respect des droits de l'homme. Par conséquent, **l'EEG recommande d'adopter des mesures législatives et autres pour établir un dispositif efficace de techniques spéciales d'enquête et de fournir aux autorités compétentes les moyens et la formation nécessaires afin de faire en sorte que ce dispositif fonctionne avec efficacité dans la pratique.**
46. Au moment de la visite, il n'y avait pas de Programme de protection des témoins en Serbie. Toutefois, certaines mesures pour protéger des témoins avaient été prises au cours des dernières années en ce qui concerne la criminalité organisée et les crimes de guerre et un projet de loi relatif à un Programme de protection des personnes participant à une procédure pénale était examiné par le Parlement. Même si le projet stipulait que la police, sur demande des autorités judiciaires compétentes, prend des mesures spécifiques pour protéger les témoins (article 109 paragraphe 3 du Code de procédure pénale), l'absence d'un cadre juridique approprié ne permettait pas, si besoin, d'assurer dans la pratique une protection constante et effective des témoins et collaborateurs de justice (et de leurs proches). Par conséquent, **l'EEG recommande d'introduire des mesures nécessaires pour faire en sorte qu'un programme approprié de protection des témoins soit complètement opérationnel dans la pratique.**

III. ÉTENDUE ET PORTÉE DES IMMUNITÉS PAR RAPPORT AUX POURSUITES

a. Description de la situation

47. En République de Serbie, les catégories de personnes suivantes bénéficient d'immunités :
- le Président de la République,
 - les membres du gouvernement,
 - les membres de l'Assemblée nationale (Parlement),
 - les juges de la Cour constitutionnelle,

- les juges,
- les procureurs.

48. Outre les immunités qui couvrent les opinions exprimées ou les votes émis dans l'exercice de leurs fonctions (immunités relatives à l'irresponsabilité), les membres du Parlement jouissent également de l'"inviolabilité", c'est à dire qu'ils ne peuvent faire l'objet de poursuites pénales sans l'accord préalable du Parlement (article 77 paragraphe 4 de la Constitution serbe). En vertu de l'article 79 paragraphe 3, les membres du Parlement peuvent être maintenus en détention sans l'accord du Parlement, uniquement lorsqu'ils sont appréhendés en flagrant délit. Le chapitre X (relatif aux immunités) du règlement intérieur de l'Assemblée nationale prévoit des mesures procédurales particulières à appliquer en ce qui concerne les immunités parlementaires.²⁹ Les mêmes règles s'appliquent au Président de la République.³⁰ S'agissant des membres du gouvernement, l'article 91 paragraphe 4 de la Constitution dispose que « le Premier ministre, les vice-premiers ministres et les ministres sont couverts par l'immunité en leur qualité de membres du parlement. Le gouvernement se prononce sur l'immunité du Premier ministre, des vice-premiers ministres et des ministres ». Les juges de la Cour constitutionnelle bénéficient du même type d'immunité que les membres du Parlement. La décision de lever leur immunité appartient à la Cour constitutionnelle.
49. Les juges et procureurs jouissent de l'immunité conformément aux articles 96 paragraphe 2 et 103 paragraphe 3 de la Constitution, à l'article 5 de la Loi sur les juges et à l'article 35 de la Loi relative au ministère public. En vertu de ces lois, ils ne peuvent être tenus responsables des opinions exprimées dans l'exercice de leurs fonctions, ni maintenus en détention dans le cadre de procédures engagées pour une infraction pénale commise dans l'exercice de ces fonctions sans l'assentiment de l'Assemblée nationale. Les juges et les membres du ministère public bénéficient de l'immunité seulement au regard de la détention; ils peuvent être poursuivis pour infraction pénale, dont la corruption.

b. Analyse

50. L'EEG estime que les immunités dont bénéficient le Président de la République, les membres du gouvernement et de l'Assemblée nationale et les procédures y afférentes n'entravent pas de manière inacceptable les moyens d'action dont disposent les autorités pour poursuivre en justice les actes de corruption.
51. S'agissant notamment des juges et des membres du ministère public, ceux-ci sont couverts par l'immunité pour les opinions qu'ils expriment dans l'exercice de leurs fonctions et seulement au regard de la détention; ils peuvent faire l'objet de poursuites pénales. Il a été indiqué à l'EEG que l'immunité des juges et des procureurs ne posait "pas de problèmes" et que l'immunité relative à la détention ne présentait aucun intérêt dans la réalité. Cependant, comme cela a été évoqué précédemment, l'EEG n'a cessé d'entendre dire que les actes de corruption parmi les juges et les procureurs n'étaient pas rares. Étant donné qu'au moment de la visite sur place, un

²⁹ Pour maintenir en détention un député ou engager une procédure pénale à son encontre, l'autorité chargée de faire appliquer la loi doit en demander l'autorisation au Président de l'Assemblée nationale qui transmet la requête à la commission administrative. Laquelle examine la demande, se prononce à son sujet par un vote et soumet son rapport, accompagnée d'une motion, à l'Assemblée nationale (le public a accès à tous les documents de la commission). Si l'Assemblée n'autorise pas les poursuites contre le député, celui-ci ne peut être maintenu en détention et l'action à son endroit est suspendue. La majorité requise est la majorité simple des membres du Parlement présents.

³⁰ L'article 86.9 de la Constitution dispose que le Président de la République bénéficie de l'immunité en tant que représentant (au sein de l'Assemblée nationale) et que l'Assemblée décide de l'immunité du Président de la République.

très petit nombre de juges et de procureurs avaient été mis en examen, l'EEG peut difficilement dire si ces immunités peuvent ou non être considérées comme faisant obstacle aux poursuites judiciaires à l'encontre de ceux-ci. Toutefois, l'EEG est d'avis que le problème des immunités des juges et des procureurs pourrait être reconsidéré lorsque la législation relative est amendée.

IV. PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime

52. En Serbie, la confiscation des produits du crime est une sanction pénale. Le titre VII du code pénal de base³¹ régit le recours aux mesures de confiscation. La décision de confisquer les instruments et/ou les produits du crime est prise par le tribunal et peut figurer dans le jugement de condamnation (article 517 paragraphe 1 du Code de procédure pénale). Une mesure confiscatoire peut être appliquée aux personnes tant physiques que morales.
53. La confiscation des produits du crime (ou "*avantages*") est une mesure obligatoire. S'il est impossible de procéder directement à leur confiscation, le tribunal peut récupérer une somme d'argent correspondante auprès des auteurs des agissements. Les autorités serbes indiquent que la législation pertinente peut être interprétée de manière à permettre également la confiscation des produits transformés ou convertis en d'autres biens. Si l'évaluation desdits produits entraîne des difficultés excessives ou un retard important, le tribunal peut en fixer le montant en toute liberté. Pour ce faire, il peut solliciter l'aide d'experts.
54. Les produits transférés à une tierce partie, « *si ladite partie a eu connaissance du fait que les produits ont été acquis par le biais de la commission d'une infraction* », sont confisqués (article 85 paragraphe 2 du code pénal de base). Les produits transférés à des proches donnent lieu à confiscation si ces personnes ne sont pas en mesure de prouver qu'elles ont payé l'intégralité du prix du bien en question³².
55. En cas de confiscation, la charge de la preuve incombe normalement au procureur. Cependant, comme il a été indiqué précédemment, lorsque les avantages ont été transférés à un parent proche de l'auteur des agissements, la charge de la preuve peut être inversée³³.
56. Dans le cadre d'une procédure pénale, la partie lésée a le droit de demander réparation au civil. Si la victime a obtenu de la juridiction pénale la réparation du préjudice, la juridiction en question ne doit ordonner la confiscation des produits que dans la mesure où ces derniers ont une valeur supérieure à la réparation accordée à la victime.

Mesures provisoires : gel et saisie

57. Le Code de procédure pénale (CPP) prévoit la saisie provisoire des biens et produits du crime s'il y a des raisons (sérieuses) de penser qu'une infraction pénale a été commise. Des mesures

³¹ La confiscation des produits du crime est actuellement régie par le Titre VII du Code pénal.

³² Le nouveau Code pénal régit cette question de manière différente. L'article 92, paragraphe 2, prévoit que les avantages matériels obtenus par une infraction pénale seront également saisis à la personne à qui ils ont été transférés, sans dédommagement ni contre un dédommagement à l'évidence inadapté à leur véritable valeur.

³³ Selon le nouveau Code pénal, le concept a été étendu à tous les tiers (voir note de bas de page précédente).

provisoires peuvent être ordonnées soit en vertu des articles 82 à 86 du CPP concernant la saisie provisoire d'objets et de l'article 234 concernant les transactions suspectes lorsque l'on soupçonne qu'une infraction pénale passible de quatre ans au moins d'emprisonnement a été commise, ou conformément au chapitre XXIXa lorsque des éléments démontrent que l'infraction pénale commise est le fait du crime organisé³⁴.

58. Le juge d'instruction décide de l'application des mesures provisoires, à la demande du ministère public. Ces mesures peuvent consister à saisir ou geler de manière provisoire des avoirs financiers, des numéraires ou des transactions financières s'il existe des raisons fondées de penser qu'ils pourraient représenter les produits d'un crime ou être utilisés aux fins de le commettre ou de le dissimuler. À la demande écrite du tribunal, une banque, un établissement financier ou autre est tenu de communiquer des informations sur la situation économique et les comptes personnels du suspect.
59. Pour ce qui est de la gestion des biens saisis, les objets confisqués doivent être gérés par le tribunal ou administrés d'une autre manière, tandis que les biens ou produits saisis en rapport avec une infraction pénale présentant une composante de crime organisé doivent être déposés auprès d'une autorité publique compétente.
60. En ce qui concerne la détection systématique des instruments et produits du crime, les autorités serbes indiquent qu'à l'ouverture d'une enquête, des investigations sont entreprises dans le but d'identifier, de détecter et de geler les avoirs qui sont considérés comme étant le résultat d'une infraction pénale, dont la corruption.

Statistiques

61. Il n'existe pas de statistiques sur le nombre d'affaires ayant donné lieu à des décisions de confiscation, y compris dans des affaires de corruption ni sur le nombre d'affaires de corruption ayant donné lieu à l'adoption de mesures provisoires ou à la saisie d'une valeur correspondant à celle du bien.

Blanchiment d'argent

62. En République de Serbie, l'Administration chargée de la prévention du blanchiment d'argent (unité serbe de renseignement financier) est placée sous la tutelle du ministère des finances. Au moment de la visite, cette administration employait 20 personnes possédant des expériences dans des secteurs différents comme la banque, les finances, l'administration fiscale, l'analyse etc. Elle est organisée en divisions et unités : la division de collecte et d'analyse des informations (prévention, supervision et tenue des dossiers); division de la coopération nationale et internationale; unité des transactions suspectes émanant des banques; unité des transactions suspectes d'autres entités tenues à une obligation de déclaration. La Loi relative à la prévention du blanchiment d'argent³⁵ dispose que « *toute personne qui dépose, sur des comptes bancaires et d'autres établissements financiers, de l'argent ou autres avoirs financiers acquis par l'exercice d'une activité illicite, ou introduit cet argent dans les flux financiers légaux de manière à réaliser une opération commerciale ou financière autorisée* », est responsable du délit de blanchiment

³⁴ Au titre du nouveau CPP, ces mesures peuvent être utilisées pour toutes les infractions pénales.

³⁵ La nouvelle Loi relative à la prévention du blanchiment d'argent a été adoptée et est entrée en vigueur le 10 décembre 2005.

d'argent (article 27)³⁶. Toutes les infractions de corruption constituent des infractions principales de blanchiment d'argent, à l'exception de la corruption de membres des assemblées parlementaires étrangères et internationales, d'agents publics d'organisations internationales, de juges et agents publics de tribunaux internationaux³⁷.

63. La loi dresse la liste des institutions qui ont l'obligation de déclarer les transactions suspectes et les transactions monétaires supérieures à 600 000 dinars (environ 7500 euros) à l'Administration chargée de la prévention du blanchiment d'argent. Au nombre de celles-ci, on trouve des établissements financiers et autres entités comme les compagnies d'assurance, les sociétés de bourse et de courtage. La nouvelle version de la loi, qui était en cours d'examen par le Parlement au moment de la visite sur place, allongera encore la liste des entités qui ont une obligation de déclaration. Lorsqu'il y a soupçon de blanchiment d'argent, ces entités peuvent suspendre temporairement une transaction pendant une durée ne dépassant pas 48 heures et en informer rapidement l'administration compétente (article 15)³⁸.

Entraide judiciaire : mesures provisoires et confiscation

64. L'exécution de l'entraide judiciaire repose sur le principe de la réciprocité, des accords bilatéraux, la Convention des Nations unies contre le crime organisé transnational, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE 30) et la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE 141). L'entraide judiciaire internationale relative aux affaires de corruption donnant lieu à la saisie et à la confiscation de biens est régie par le titre XXXII du Code de procédure pénale³⁹. Lorsque la Serbie est l'Etat requérant, les demandes d'entraide judiciaire internationale formulées par les tribunaux et les membres du ministère public sont transmises aux autorités étrangères compétentes par le biais du ministère serbe de la justice. Lorsque la Serbie est l'Etat requis, les demandes d'entraide judiciaire formulées par les autorités étrangères sont transmises au tribunal

³⁶ Le nouveau CC définit comme suit, à l'article 231, l'infraction pénale de blanchiment d'argent :

- (1) « Quiconque convertit ou transfère en toute connaissance de cause des biens qu'il sait provenir d'une infraction pénale, dans l'intention d'en occulter l'origine frauduleuse ou de la présenter de manière trompeuse, que ce soit totalement ou partiellement, ou qui obtient, conserve ou utilise des biens en sachant à l'avance, au moment où il en prend possession, que ceux-ci proviennent d'une infraction pénale, sera puni d'une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans.
- (2) Si la valeur des sommes ou biens visés au paragraphe 1 du présent article dépasse un million cinq cents mille dinars, l'auteur de l'infraction sera puni d'une peine d'emprisonnement allant de un à dix ans.
- (3) Quiconque commet l'infraction visée aux paragraphes 1 et 2 du présent article, et qui pourrait avoir eu connaissance ou aurait dû avoir connaissance du fait que les biens constituent des produits obtenus à la suite d'une infraction pénale, sera puni d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans.
- (4) Le dirigeant responsable dans une entité personne morale qui commet l'infraction visée aux paragraphes 1 à 3 du présent article sera puni de la sanction prévue pour cette infraction, s'il a connaissance ou aurait dû avoir connaissance du fait que les biens constituent des produits obtenus à la suite d'une infraction pénale.
- (5) Les sommes et biens visés aux paragraphes 1 à 4 du présent article seront saisis. »

³⁷ Conformément aux dispositions applicables du nouveau Code pénal, toute infraction pénale qui génère des produits est considérée comme une infraction incidente.

³⁸ La liste des entités a été étendue et comprend désormais : les fonds d'investissement et autres institutions opérant sur le marché financier ; les banques de dépôt ; les banques autorisées à négocier des titres et autres personnes physiques ou morales pratiquant le courtage de titres, de métaux précieux et pierres précieuses ; les organisateurs de jeux de hasard classiques et particuliers (casinos, machines à sous, établissements de paris), ainsi que d'autres jeux de hasards ; les prêteurs sur gage, d'autres entités personnes morales, les entrepreneurs et les personnes physiques exerçant des activités de crédit-bail, l'organisation de voyages et autres (article 4 de la nouvelle Loi sur la PBA). En outre, une transaction peut être suspendue par les entités mentionnées et par l'Administration chargée de la prévention du blanchiment d'argent.

³⁹ Il s'agit désormais du Chapitre XXXIV du nouveau CPP.

compétent qui se prononce sur leur recevabilité et sur la manière d'exécuter les actions qui en font l'objet, conformément au droit interne.

b. Analyse

65. L'EEG a noté que la confiscation des instruments et produits du crime était correctement réglementée dans la législation serbe. L'article 84 du Code pénal de base prévoit la confiscation a) de tous les produits acquis par la commission d'une infraction pénale, b) d'une valeur correspondante lorsque les produits directs ne sont pas trouvés, c) des produits transférés à une tierce partie, si celle-ci connaissait l'origine illicite des avoirs. Quand des biens considérés comme étant des produits de la corruption, sont acquis par les proches de l'auteur de l'infraction, une mesure de confiscation peut être imposée si ces personnes ne sont pas en mesure de prouver qu'elles ont payé l'intégralité du prix du bien en question. La confiscation des produits est une mesure obligatoire dont l'application est rigoureusement liée à une décision de justice établissant la commission d'une infraction pénale⁴⁰.
66. Conformément au Code de procédure pénale serbe (ci-après CPP), des mesures provisoires peuvent être prises dans les conditions suivantes : la police est autorisée, avant et pendant l'enquête criminelle, à saisir des biens pouvant servir d'éléments de preuve devant la cour, s'ils sont en possession d'une ordonnance de saisie délivrée par un juge (articles 225 et 238 du CPP); pendant l'enquête et le procès, le juge d'instruction ou la cour peut ordonner des mesures conservatoires provisoires aux fins de garantir une demande de réparation (article 210 du CPP); des mesures provisoires peuvent également être prises avant et pendant la phase d'ouverture de l'enquête criminelle de manière à confisquer les biens et produits liés à des infractions pénales, conformément à l'article 82 du CPP. En ce qui concerne le gel de transactions suspectes, la règle de droit applicable est différente selon que l'infraction a été commise ou non de manière organisée. S'agissant des crimes organisés, les mesures provisoires prévues au chapitre XXIXa du CPP autorisent le procureur à ordonner le gel de toute transaction suspecte et la communication, par les banques ou autres établissements financiers, de tous les documents susceptibles d'être utilisés comme preuves. Pour ce qui est des autres infractions pénales, parmi lesquelles la corruption, qui ne sont pas perpétrées de manière organisée, l'article 234 du CPP dispose que le juge d'instruction est habilité, à la demande du procureur, à geler provisoirement les transactions suspectes et ordonner la saisie temporaire des avoirs destinés à ces transactions, dans le cas uniquement d'infractions pénales passibles d'au moins 4 ans d'emprisonnement. L'EEG a appris que ce seuil venait d'être abaissé de 10 à 4 ans d'emprisonnement, ce qui couvre en fait la plupart, mais pas la totalité des infractions prévues en droit serbe.⁴¹ Par conséquent, **l'EEG recommande d'étendre les dispositions légales concernant le gel de transactions suspectes de manière à couvrir toutes les infractions de corruption.**
67. Comme l'EEG en a été informée lors de la visite sur place, les dispositions légales concernant la confiscation et la saisie sont très rarement appliquées dans les faits. Bien que les statistiques sur les mesures de saisie et de confiscation prises dans le cadre d'affaires de corruption ne sont pas disponibles, les juges, procureurs et fonctionnaires de police rencontrés par l'EEG ont confirmé que les biens et instruments servant à commettre une infraction sont régulièrement saisis et confisqués, alors que ces mêmes mesures sont très rarement utilisées en ce qui concerne les

⁴⁰ Voir notes de bas de page n° 31 et 32.

⁴¹ Conformément au nouveau Code pénal qui a été adopté et est entré en vigueur après la visite sur place, la médiation illégale comme la corruption passive sont passibles d'une peine maximale de trois ans d'emprisonnement.

sommes d'argent ou les autres biens découlant de la commission de l'infraction ou la valeur correspondant à celle des produits.⁴² Par ailleurs, il est très rarement procédé au gel de comptes bancaires. On a évoqué les difficultés qu'il y avait pour identifier les produits et démontrer leurs liens avec une infraction pénale déterminée. Même si l'expression tierce partie "de bonne foi" donne apparemment lieu à une interprétation plutôt restrictive (la personne "aurait pu connaître" l'origine illicite du bien), il semble que, dans les faits, le transfert de biens acquis de manière illicite à de tierces personnes constitue un obstacle important quand il s'agit d'imposer des mesures de saisie. Les personnes rencontrées par l'EEG pendant la visite sur place (notamment les agents des forces de l'ordre) se sont plaintes du fait qu'il était quasiment impossible, sauf à appréhender le suspect en flagrant délit, de prouver l'origine illicite du bien. L'EEG pense qu'il est essentiel que les autorités chargées de faire respecter la loi aient les moyens d'identifier, de détecter et de permettre la saisie puis la confiscation ultérieure des avoirs acquis de manière illégale, même en possession d'une tierce personne, afin que les infractions pénales reçoivent une sanction effective et dissuasive. Par conséquent, **l'EEG recommande d'encourager le recours à des mesures de saisie et de confiscation dans les affaires de corruption, également lorsqu'il s'agit de biens d'origine illicite transférés à de tierces parties ou de la valeur correspondant à celle des biens qui n'ont pas été trouvés.**

68. L'Administration chargée de la prévention du blanchiment d'argent a indiqué à l'EEG que, durant la période allant du 1^{er} janvier 2002 au 14 juin 2005, les autorités tenues à une obligation de déclaration avaient procédé à des déclarations signalant en tout 238 363 transactions suspectes et le service des douanes 37 903⁴³. Selon les chiffres fournis par l'administration, la quasi totalité des déclarations reçues émanaient des banques et des autorités douanières, les autres entités tenues à une obligation de déclaration figurant dans la Loi relative à la prévention du blanchiment d'argent n'en ayant fourni que très peu. Pour intensifier les efforts visant à rendre plus efficace la lutte contre le blanchiment, l'EEG considère que toutes les organisations tenues de faire une déclaration à l'administration chargée de la prévention du blanchiment d'argent doivent être informées de leur obligation et de la façon de s'en acquitter. Par conséquent, **l'EEG recommande de procéder régulièrement à un examen attentif de toutes les institutions soumises à une obligation de déclaration, de poursuivre des initiatives de formation rigoureuses afin d'accroître la sensibilisation par rapport à l'obligation de déclarer les transactions suspectes, et de suivre les progrès réalisés. L'EEG recommande également de diffuser des directives contenant des indicateurs de blanchiment d'argent à l'intention de toutes les entités soumises à l'obligation de déclarer les transactions suspectes.**

V. ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définitions et cadre légal

69. Les compétences et l'organisation de l'administration publique et des autres instances de l'Etat sont régies principalement par les textes de loi suivants : la Loi relative à l'administration centrale, la Loi relative aux services publics, la Loi relative aux relations avec le public au sein

⁴² Une affaire de crime organisé ayant donné lieu à la saisie d'une chaîne de production d'amphétamines a été signalée à l'EEG. Dans cette affaire, pendant le procès, la cour a déterminé la quantité et la valeur des amphétamines produites et vendues et ordonné la confiscation de la valeur correspondant à celle des biens du défendeur.

⁴³ Le nombre de transactions mentionnées se réfère à des rapports de transactions en espèces supérieures à 600 000 dinars (approximativement 7 500 euros) et des transactions en espèces transfrontalières supérieures à 30 000 dinars (environ 370 euros).

des instances de l'Etat et la Loi relative à la procédure administrative générale⁴⁴. La notion d'administration publique englobe l'ensemble des organes qui remplissent des fonctions administratives : gouvernement et autres organisations gouvernementales, et les organes institués en vertu de lois spéciales et d'instruments juridiques secondaires (par exemple la Loi relative à l'organe de privatisation, la Loi concernant l'Agence de développement des petites et moyennes entreprises, etc.). Les administrations publiques, au sens large, comprennent également les autorités territoriales et locales et autres organes de l'Etat et entités auxquels sont conférées des fonctions publiques.

70. Les droits, obligations et attributions des fonctionnaires⁴⁵ sont régis par la Loi relative aux relations de travail au sein des instances de l'Etat et autres instruments correspondants. Ladite loi pose comme principe général que les fonctionnaires et agents publics doivent, dans l'exercice de leurs fonctions et dans leur conduite en général, préserver la réputation de l'administration qui les emploie. Au moment de la visite sur place, la préparation de la nouvelle Loi relative à la fonction publique était à l'étude⁴⁶.

Politique anti-corruption

71. Fin 2004, le projet de Stratégie nationale anti-corruption a été finalisé et transmis au Parlement pour adoption (voir les paragraphes 10 et 11). La réforme de l'administration publique est l'une des principales questions considérées comme étant cruciale pour mener à bien la politique visant à réduire la corruption dans le pays. Un plan d'action était également en cours de préparation de manière à assurer la mise en œuvre des principes généraux de la stratégie. En décembre 2001, un Conseil pour la lutte contre la corruption a été établi (voir le paragraphe 11).
72. Il n'a pas été élaboré de méthodes pour évaluer l'efficacité des mesures anti-corruption visant spécifiquement l'administration publique.

Transparence

73. Conformément à la Loi relative à l'administration centrale, les autorités administratives sont tenues à une obligation générale de rendre leur travail public en fournissant des informations aux médias par le biais des publications officielles, et d'instaurer des conditions favorisant l'accès du public aux informations. Une loi sur le libre accès aux informations d'intérêt public a été adoptée en novembre 2004. Un large éventail d'organismes publics entrent dans le champ d'application de la loi : toutes les autorités gouvernementales, les collectivités locales et territoriales, les organisations qui ont été investies de pouvoirs à un certain niveau du gouvernement ou ont reçu une délégation de services publics⁴⁷, les entités constituées (en totalité ou majoritairement) par des organismes publics.⁴⁸ L'article 4 de la loi énonce la présomption légale d'intérêt légitime du public à recevoir des informations du gouvernement, jusqu'à preuve contraire apportée par

⁴⁴ La nouvelle Loi relative à l'Administration publique a été adoptée pendant la visite et est entrée en vigueur le 24 septembre 2005 et celle sur les Fonctionnaires a été adoptée le 16 septembre 2005 (pendant la visite) et prendra effet le 1^{er} juillet 2006.

⁴⁵ Le terme "fonctionnaire" recouvre tous les employés des organisations remplissant des fonctions administratives (voir le paragraphe ci-dessus). L'expression "agent public" englobe les titulaires de postes politiques comme les ministres, secrétaires d'Etat et ministres adjoints, chefs des différentes organisations gouvernementales, leurs adjoints et conseillers.

⁴⁶ Le Conseil pour la réforme de l'administration publique a adopté la Stratégie pour la réforme de l'administration publique en octobre 2004.

⁴⁷ Par exemple les compagnies d'électricité, les entreprises de télécommunications et les services publics.

⁴⁸ Par exemple les écoles, universités, hôpitaux, théâtres etc.

l'autorité publique. Les articles 9, 13 et 14⁴⁹ prévoient des dérogations en matière d'accès aux informations publiques. Les demandes d'informations peuvent être effectuées par écrit ou oralement. Les demandes d'accès aux informations gouvernementales doivent normalement recevoir une réponse dans un délai de 15 jours. Les informations sont communiquées gratuitement. Un commissaire chargé de l'information d'intérêt public a été nommé en décembre 2004 par le Parlement. Il a pour mission principale de veiller à ce que le droit d'accès aux informations d'intérêt public puisse être exercé de manière satisfaisante et d'examiner les plaintes formulées contre les décisions des autorités publiques. Par ailleurs, le commissaire adresse régulièrement des rapports à l'Assemblée nationale concernant la mise en œuvre de la loi par les autorités publiques et prépare une brochure contenant des conseils pratiques pour expliquer comment exercer les droits prévus par la loi.

74. En ce qui concerne la pratique de la consultation publique, le Règlement intérieur du gouvernement dispose que ce dernier doit informer le public de ses activités, des lois qui sont adoptées, de ses thèses ou des questions à l'étude par le biais d'annonces officielles, de conférences de presse, d'entretiens, de publications (y compris sur l'Internet) ou de tout autre moyen approprié (article 72). Quand des questions d'importance majeure sont à l'examen, le gouvernement peut décider d'ouvrir un débat public sur un projet de loi, de règlement ou tout autre instrument juridique de portée générale. Au niveau local la pratique de la consultation s'exerce principalement par l'entremise des comités pour la promotion et la protection des collectivités locales qui peuvent être établis par les assemblées des organes des collectivités locales (Loi relative à l'autonomie locale). Les membres des comités sont choisis parmi les citoyens et des spécialistes de domaines intéressant la collectivité locale.

Contrôle de l'administration publique

75. La Loi sur la procédure administrative générale et la Loi sur le contentieux administratif réglementent le dispositif de contestation des décisions administratives. La Loi sur la procédure administrative générale prévoit la possibilité de faire appel d'une décision prise par une administration devant une autorité administrative supérieure. L'appel est envoyé aux autorités de première instance pour être reconsidéré. Si ces dernières ne modifient pas la décision, il est possible de former un pourvoi en deuxième instance. L'autorité compétente peut rejeter l'appel, annuler en partie ou en totalité l'acte administratif ou le modifier. La Loi sur le contentieux administratif prévoit le contrôle judiciaire de la légalité de tous les actes administratifs. Un contentieux administratif peut être engagé devant la juridiction compétente contre un acte administratif adopté en deuxième comme en première instance; contrairement à la procédure

⁴⁹ Les informations qui :

- mettraient gravement en danger la vie, la santé, la sécurité ou un autre intérêt vital d'une personne;
- mettraient en péril, entraveraient ou empêcheraient la prévention ou la détection d'une infraction pénale, la mise en examen pour infraction pénale, les procédures précédant le procès, le procès, l'exécution d'une condamnation ou l'application d'une peine, toute autre procédure légale ou un traitement impartial et un jugement équitable;
- constitueraient une menace grave pour la défense nationale, la sécurité nationale et celle du public ou les relations internationales;
- porteraient sérieusement atteinte à la capacité du gouvernement de conduire le développement économique du pays ou l'empêcheraient notablement d'en satisfaire les besoins économiques légitimes ;
- auraient des conséquences juridiques ou autres graves sur des intérêts protégés par la loi qui piment sur le droit d'accès à des informations spécifiques considérées comme des secrets d'Etat, officiel, commercial ou autre information confidentielle ;
- constitueraient un abus grave du droit d'accès à l'information;
- porteraient gravement atteinte à l'intimité de la vie privée, au droit à l'image ou à tout autre droit de la personne faisant l'objet de l'information.

administrative susmentionnée qui n'admet aucun recours contre un acte adopté en première instance. Dans un contentieux administratif, le plaignant peut être une personne physique ou morale.

Médiateur

76. Au niveau central, la Loi relative au médiateur a été adoptée le 14 septembre 2005 (pendant la visite sur place du GRECO). Au niveau local, la Loi relative à l'autonomie locale prévoit la possibilité pour les collectivités locales de nommer un médiateur qui suivra le travail de l'administration et des services publics pour protéger les droits individuels et collectifs des citoyens. La direction de l'organe des collectivités locales et des services publics est tenue de communiquer au médiateur qui en fait la demande, les données et informations nécessaires à l'exécution de ses missions. Lorsque les activités illicites ou abusives d'un fonctionnaire se traduisent par une atteinte aux droits et aux intérêts des citoyens, le médiateur peut adresser un avertissement à l'administration et/ou aux services publics, faire une recommandation et en informer l'assemblée de l'organe des collectivités locales ainsi que le public en général.

Recrutement, carrière et mesures préventives

77. La Loi relative aux relations de travail au sein de l'administration centrale énonce le principe général de l'égalité des conditions d'emploi qui s'applique à tous les fonctionnaires de l'administration centrale et aux agents publics (en ce qui concerne les différences entre ces deux catégories d'employés, voir la note de bas de page 22)⁵⁰. Une personne admise à occuper un poste de fonctionnaire doit satisfaire aux conditions générales définies à l'article 6.⁵¹ Les postes à pourvoir font l'objet d'une publication et les fonctionnaires sont recrutés après avoir réussi un concours. La décision définitive est du ressort du responsable de l'organisation concernée. Il est possible de se pourvoir en appel contre une décision relative au recrutement d'un fonctionnaire.
78. La Loi relative aux relations de travail au sein de l'administration centrale fixe les limites au droit d'occuper un poste au sein de l'administration centrale en interdisant le recrutement de personnes condamnées à une peine d'au moins six mois d'emprisonnement ferme ou pour un fait répréhensible entraînant une incapacité à travailler dans la fonction publique. Cette information est vérifiée par les autorités qui tiennent les registres des personnes condamnées et de celles qui ont fait l'objet de poursuites pénales.

Formation

79. Le contenu et les modalités de la formation professionnelle des fonctionnaires employés dans les ministères, les organisations spéciales et les services spécialisés sont régis par la réglementation gouvernementale. Les personnes recrutées pour la première fois dans la fonction publique doivent passer un concours professionnel qui leur permet d'acquérir une connaissance de la réglementation régissant les activités de l'administration centrale.

⁵⁰ Conformément à la nouvelle Loi relative aux agents publics et à la nouvelle Loi relative à l'administrative publique, certains fonctionnaires tels que les secrétaires, assistants de ministres, chefs de différentes organisations du gouvernement et leurs assistants deviendront des agents publics permanents, mais seront nommés pour une période de 5 ans.

⁵¹ A savoir, être citoyen de Serbie, jouir de ses moyens physiques etc.

Conflits d'intérêts

80. Le cadre juridique dans lequel s'inscrit la prévention des conflits d'intérêts est constitué par la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique. Aux termes de l'article 2 paragraphe 1, « une "fonction publique" est la fonction exercée par une personne qui a été élue, désignée ou nommée auprès d'organes de la République de Serbie, d'une province autonome, d'une municipalité, d'une agglomération et de la ville de Belgrade, d'organes d'entreprises publiques constituées (...) » par l'une quelconque des entités qui viennent d'être citées. Les paragraphes 2 et 3 du même article disposent que les conflits d'intérêts auxquels sont confrontés les juges et les procureurs ainsi que les agents publics nommés auprès des organes d'institutions et d'autres organisations constituées par la République de Serbie, une province autonome, une municipalité, une agglomération et la ville de Belgrade, sont réglementés par des lois distinctes. La Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique vise globalement à faire en sorte d'interdire aux agents publics exerçant des activités ou fonctions officielles, de se servir de leur mandat public pour obtenir des avantages pour eux-mêmes ou leurs proches. Conformément à son article 6, il est interdit, entre autres, à un agent public : « 1) d'acquérir un droit pour lui-même ou un proche si, ce faisant, il viole le principe d'égalité des citoyens devant la loi; 2) de faire un usage abusif des pouvoirs qui lui sont conférés au titre des attributions de son mandat public; 3) de recevoir, solliciter ou accepter une quelconque valeur ou service en contrepartie de son suffrage sur un quelconque sujet ou pour influencer la décision d'un organe, d'une instance ou d'une personne; 4) de promettre un emploi ou d'autres droits en échange d'un cadeau, d'une promesse ou d'autres avantages ou privilèges; 5) d'influencer l'attribution d'offres ou de marchés publics; 6) d'accepter une indemnité de la part d'un Etat étranger ou d'une organisation internationale, à l'exception des frais de voyage et autres dépenses relatives à la participation à des conférences internationales, conformément aux décisions des organes compétents; 7) d'utiliser, à son profit personnel ou à celui de personnes qui lui sont liées, des connaissances et informations concernant les activités d'organes gouvernementaux qui ne sont pas du domaine public. »
81. L'article 9 de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique énonce dans les termes suivants qu'un « agent public ne peut pas occuper les fonctions de directeur, adjoint ou suppléant du directeur, membre du conseil de direction ou de surveillance d'une entreprise publique, d'une institution, société ou de toute autre entité juridique dont le capital est détenu par l'Etat (...) ». Dans un délai de 30 jours suivant leur nomination, les agents publics sont tenus de transférer leurs droits d'administration dans une entité commerciale à une personne morale ou physique (qui ne peut pas être un proche) qui les exercera en son nom propre ou pour le compte de l'agent public jusqu'à ce que ce dernier ait achevé son mandat (article 8). L'article 10⁵² réglemente le cas des membres du Parlement, députés et conseillers qui siègent aux comités de direction d'entreprises de droit public et d'autres sociétés commerciales. Dans un délai de 15 jours après avoir été élu, désigné ou nommé, un agent public est tenu de présenter au Conseil de la République qui est l'autorité créée pour mettre en œuvre la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique et résoudre les éventuels

⁵² « Un membre du Parlement, député et conseiller peut occuper les fonctions de directeur, adjoint ou suppléant du directeur, membre du conseil de direction ou de surveillance dans, au maximum, une entreprise publique, institution, société ou toute autre entité juridique dont le capital est détenu majoritairement par l'Etat.

Un membre du Parlement, député et conseiller peut continuer à exercer ses droits d'administration ou rester membre du conseil de direction ou de surveillance, continuer d'occuper les fonctions de directeur, adjoint ou suppléant du directeur au sein de toutes autres entités commerciales, si cela n'interfère pas avec l'exercice de son mandat public et que la nature de l'activité commerciale n'influence pas son impartialité et son indépendance dans l'exercice de ses fonctions publiques. »

conflits d'intérêts⁵³, une déclaration concernant ses revenus et son patrimoine ainsi que ceux de son conjoint, de ses ascendants et descendants (articles 12 et 13). Quand un agent public ou un membre de sa famille détient un intérêt personnel dans un domaine particulier de son ressort dans l'exercice de ses fonctions, il/elle doit signaler le conflit d'intérêts avant de prendre part au débat, ou avant d'adopter une décision (article 7).

82. En cas de violation des dispositions susmentionnées, la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique prévoit d'imposer l'une des mesures suivantes : avertissement confidentiel, publication de la décision établissant que la loi a été violée, ou publication d'un avis recommandant la révocation de l'agent public. Cela n'exclut pas la responsabilité pénale de la personne ayant violé cette loi.

Rotation

83. Bien qu'il ne soit pas prévu par la loi, les autorités serbes déclarent appliquer dans la pratique un système de rotation à intervalles réguliers des agents employés dans des services publics exposés à la corruption. La Loi relative aux relations de travail dans l'administration centrale contient une disposition aux termes de laquelle un agent public qui dirige une administration peut, pour répondre aux besoins du service, affecter un employé à un autre poste pour lequel il/elle est qualifié(e) au sein de la même administration. Aucune disposition ne réglemente effectivement le passage des agents publics dans le secteur privé.

Cadeaux

84. En vertu de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique, des limites sont fixées aux agents publics et aux membres de leur famille en matière d'acceptation de cadeaux, définis comme étant toute somme d'argent, objets, services ou autre avantage consenti ou promis à un agent public ou à un membre de sa famille, soit directement soit par l'entremise d'une tierce partie (article 15). Tel qu'énoncé par l'article 16, un agent public n'est pas autorisé à accepter de cadeaux liés à l'exercice de sa fonction publique, à l'exception (...) de cadeaux dont la valeur n'excède pas la moitié du salaire mensuel moyen en République de Serbie⁵⁴. Le Conseil de la République cité précédemment définit les critères qui déterminent que les cadeaux sont appropriés ou qu'il s'agit de cadeaux protocolaires (paragraphe 79). Si plusieurs cadeaux provenant d'une source unique ont été reçus au cours d'une année, la valeur du cadeau est calculée comme étant égale à la valeur globale de tous les cadeaux. Si un doute subsiste, l'agent public doit refuser le cadeau. Lorsque cette dernière solution n'est pas possible, il doit le remettre à l'organisation pour laquelle il travaille, auquel cas le cadeau devient propriété de l'Etat.

⁵³ L'article 19 de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique dispose que le Conseil de la République est composé de neuf membres. Trois membres sont choisis par les juges de la Cour suprême de Serbie dans les rangs des personnes diplômées en droit et possédant des connaissances techniques étendues en matière de droit pénal, civil, commercial et administratif; un membre est choisi par l'Association du Barreau serbe parmi ses membres. Les présidents des tribunaux, juges, membres du ministère public et leurs substituts ne peuvent siéger au Conseil de la République.

Les cinq membres restants sont choisis par l'Assemblée nationale sur une liste de dix candidats recommandés par l'Académie serbe des sciences et des arts.

⁵⁴ Le traitement mensuel moyen est d'environ 220 euros.

Code d'éthique

85. Les différents textes de loi suivants réglementent les activités en matière d'éthique : la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique, la Loi relative aux relations de travail et la Loi relative à l'administration centrale. Il n'y a pas de Code de conduite/d'éthique générale à l'intention des fonctionnaires.

Signalement des cas de corruption

86. L'obligation pour les agents publics de signaler les infractions pénales au ministère public est énoncée dans les articles 222 et 224 du Code de procédure pénale.⁵⁵ En droit pénal serbe, le fait de ne pas signaler une infraction pénale et de ne pas dénoncer son auteur constitue une infraction pénale. Un agent public qui ne signale pas une infraction pénale passible d'une peine d'au moins 5 ans d'emprisonnement et dont il/elle a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions peut être puni par une peine de 3 ans d'emprisonnement. Il n'est pas prévu de protection pour les fonctionnaires et les agents publics qui signalent des cas de corruption dans l'administration publique.

Procédures disciplinaires

87. La Loi relative aux relations de travail prévoit la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires qui manquent à leurs devoirs ou obligations. Cette responsabilité est réglementée de manière uniforme pour toutes les catégories de fonctionnaires et ses règles s'appliquent aussi aux agents publics nommés par le gouvernement.⁵⁶ Le supérieur immédiat du fonctionnaire ou une autre personne autorisée engage la procédure disciplinaire dont l'exécution est confiée à la Commission de discipline désignée par l'agent public responsable de l'administration. Les sanctions disciplinaires consistent en une amende d'un montant allant de 20% à 35% du traitement mensuel de l'agent public prélevée pendant une période allant de 3 à 6 mois, ou à l'interruption des relations de travail. Le fonctionnaire a la possibilité de faire appel de la mesure disciplinaire⁵⁷.
88. La responsabilité pour une infraction pénale n'exclut pas l'application de sanctions disciplinaires pour la même infraction, indépendamment du fait de savoir si l'agent public a été déchargé de sa responsabilité pénale.

Délivrance des licences et des permis

89. Le système en vigueur pour l'obtention des licences et des permis est d'une grande complexité. Les règles relatives figurent dans différents textes de loi. Au moment de la visite, il a été souligné

⁵⁵ article 222: "1) Toutes les autorités de l'Etat, des collectivités locales et territoriales, les entreprises et institutions publiques sont tenues de signaler les infractions pénales passibles de poursuites à la diligence du ministère public, dont elles ont eu connaissance personnellement ou dont elles ont été informées d'une autre manière. 2) Les autorités, entreprises et institutions publiques visées au paragraphe 1 du présent article doivent révéler les éléments dont elles ont connaissance et prendre des mesures pour garder trace de l'infraction pénale, des éléments ayant fait l'objet de l'infraction ou ayant servi à la commettre ainsi que des autres éléments de preuve.

article 224.1 : la déclaration doit être effectuée par écrit ou oralement au membre du parquet compétent.

⁵⁶ La procédure disciplinaire appliquée aux personnes désignées par le gouvernement est régie par la réglementation gouvernementale.

⁵⁷ Dans la nouvelle Loi sur les agents publics, les amendes vont désormais de 20 à 30% du salaire mensuel et une sanction supplémentaire est introduite, à savoir le gel de promotion de l'agent public pour une période de 2 à 4 ans.

qu'il fallait parfois jusqu'à dix autorisations pour obtenir un permis de construire et qu'en pratique, le délai d'obtention pouvait durer jusqu'à deux ans⁵⁸.

b. Analyse

90. L'EEG souhaite souligner les progrès remarquables qui ont été accomplis par la Serbie ces dernières années pour préparer le cadre juridique et réglementaire nécessaire à la prévention et à la lutte contre la corruption au sein de l'administration publique. Un projet de Stratégie nationale anti-corruption a été préparé et, au moment de la visite sur place, était en cours d'examen par l'Assemblée nationale. La Stratégie a pour principaux thèmes de portée générale la prévention, l'investigation et la sensibilisation du public. Les autorités serbes ont informé l'EEG que lorsque le Parlement aura adopté le nouveau Code pénal qui était en cours d'examen pendant la visite sur place, le Plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie serait adopté. La plupart des textes de loi adoptés dernièrement portent sur des questions administratives (par exemple, la Loi sur le libre accès à l'information) et sont en phase de mise en œuvre. Le Gouvernement serbe a fait de la lutte contre la corruption l'une des trois priorités essentielles du pays⁵⁹. **L'EEG recommande d'adopter le plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale anti-corruption et d'assurer un suivi efficace de sa mise en œuvre.**
91. La Loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public a été appliquée en juillet 2005 en même temps qu'était mise en place le Commissaire pour le libre accès à l'information publique. Malgré la publication d'une brochure expliquant ladite loi, l'EEG a appris que les fonctionnaires ainsi que le public appréhendaient très mal la portée effective du droit à l'information publique. Le commissaire chargé de veiller au libre accès à l'information publique a déclaré, notamment, que la méconnaissance de la loi constituait un obstacle majeur à sa mise en œuvre et que pas plus les citoyens que les médias n'étaient suffisamment éclairés sur les nouveaux droits et la manière de les exercer. Par conséquent, **l'EEG recommande de dispenser une formation aux fonctionnaires sur les droits du public en vertu de la Loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public et à donner au public en général des informations appropriées sur ladite loi.**
92. Au niveau central, une Loi relative au médiateur a été adoptée le 14 septembre 2005 (au moment de la visite sur place) et il a été annoncé qu'un médiateur serait nommé dans les six mois suivant l'adoption de la loi. Au niveau local, la Loi relative aux collectivités locales dispose que les collectivités peuvent désigner un médiateur qui suivra le travail de l'administration et des services publics afin de protéger les droits individuels et collectifs des citoyens. Seule la Province autonome de Vojvodine a désigné un médiateur au niveau local, dont le bureau emploie 15 personnes. **L'EEG recommande d'accélérer la mise en place du médiateur au niveau central et d'encourager les collectivités locales à désigner des médiateurs.**
93. L'EEG note avec satisfaction que les autorités serbes projettent, conformément à la Stratégie nationale anti-corruption, de créer un service centralisé chargé du recrutement et de la carrière des fonctionnaires, ainsi qu'un centre de formation spécialisé qui dispensera à ceux-ci une formation complète⁶⁰. À cet égard, **l'EEG recommande de préparer et d'adopter des**

⁵⁸ Conformément aux informations fournies par les autorités serbes après la visite, conformément à la Stratégie pour promouvoir et développer les investissements étrangers, le délai d'obtention d'un permis de construire ne sera pas supérieur à quinze jours.

⁵⁹ Conformément aux informations fournies par les autorités serbes après la visite, la Stratégie nationale anti-corruption a été adoptée en décembre 2005.

⁶⁰ Le service pour les ressources humaines a été établi et sera opérationnel à partir du 1^{er} juillet 2006.

programmes obligatoires de formation concernant la lutte contre la corruption spécifiquement adaptés aux différentes catégories de fonctionnaires.

94. La Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique est entrée en vigueur en avril 2004. Selon les informations fournies par le Conseil de la République chargé de régler les conflits d'intérêts, ce dernier a examiné en tout 54 plaintes concernant d'éventuels conflits d'intérêts au cours des trois premiers trimestres 2005. Ces procédures ont entraîné la révocation de trois agents publics. Cette loi s'applique à tous les agents publics exception faite des juges et membres du ministère public ainsi que des agents publics nommés auprès des organes d'institutions et d'autres organisations constituées par la République de Serbie, une province autonome, les municipalités, agglomérations et la ville de Belgrade. La loi dispose que les conflits d'intérêts concernant ces catégories de personnes doivent être régis par des lois distinctes (articles 2 et 3). Les autorités serbes ont cependant informé l'EEG que ces lois ne sont pas en place à l'exception des juges et des procureurs pour lesquels il existe des incompatibilités établies par des lois spécifiques (voir paragraphes 28 et 35). En outre, la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts vise dans l'ensemble à faire en sorte d'interdire aux agents publics dans l'exercice de leurs fonctions d'exploiter leur mandat public pour obtenir des avantages pour eux-mêmes ou leurs proches. Compte tenu de ce qui précède, **l'EEG recommande d'élargir le champ d'application de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique de manière à y inclure tous les agents publics qui remplissent des fonctions d'administration publique sans écarter les personnes visées à l'article 2 paragraphes 2 et 3 de la loi (à savoir les juges et membres du ministère public ainsi que les agents publics nommés auprès des organes d'institutions et d'autres organisations constituées par la République de Serbie, une province autonome, les municipalités, agglomérations et la ville de Belgrade).**
95. L'EEG note l'absence de règle spécifique susceptible d'être appliquée en ce qui concerne le passage des agents publics dans le secteur privé. D'après l'EEG, il y a un risque potentiel que des agents publics en poste soient influencés par la promesse d'un futur emploi lucratif et que d'anciens agents publics utilisent abusivement leur carnet d'adresses et les connaissances privilégiées qu'ils ont de leurs anciens domaines d'activité, notamment lorsque leur nouvel emploi est étroitement lié à leurs précédentes fonctions. **L'EEG recommande d'adopter des règles/directives claires pour gérer les cas d'agents publics passant dans le secteur privé ("pantouflage"), afin d'éviter des situations de conflits d'intérêt.**
96. Comme indiqué dans la partie descriptive du présent rapport (paragraphe 84), la règle générale en matière de cadeaux figure dans l'article 16 de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts qui dispose qu'un « agent public n'est pas autorisé à accepter de cadeaux liés à l'exercice de son mandat public, à l'exception de cadeaux dont la valeur n'excède pas la moitié du salaire mensuel moyen en République de Serbie ». L'EEG estime que ce seuil est beaucoup trop élevé et, par conséquent, **recommande de réduire la valeur des cadeaux pouvant être acceptés par les agents publics à des niveaux qui écartent clairement toutes craintes concernant des pots-de-vin ou autres formes d'avantages indus.**
97. L'EEG relève que des progrès importants ont été accomplis s'agissant de la mise en œuvre de règles de conduite au niveau municipal. En 2004, la Conférence nationale sur les règles d'éthique à l'intention des représentants des collectivités locales serbes, a élaboré un Code de conduite éthique à l'usage des agents publics locaux et un Code de conduite type pour les employés des collectivités locales et des services publics des villes et municipalités serbes, qui

ont été adoptés par la Conférence permanente des villes et municipalités. Il a été indiqué à l'EEG qu'environ 2/3 des municipalités appliquaient déjà ces Codes. L'EEG a également appris qu'une campagne d'éducation de grande ampleur à destination du public en général était en cours de réalisation et que des formations étaient organisées actuellement à l'intention des fonctionnaires au niveau municipal. L'EEG note cependant qu'aucun régime uniforme de règles de conduite n'a été élaboré au niveau national. Les Codes de conduites pour les fonctionnaires n'ont pas encore été préparés et adoptés. À cet égard, **l'EEG recommande d'adopter des Codes de conduite pour les fonctionnaires au niveau national et d'organiser une campagne de grande ampleur pour les mettre en œuvre au sein des institutions publiques.**

98. L'EEG a noté l'absence de mesures légales pour garantir la confidentialité et protéger contre d'éventuelles représailles les employés de la fonction publique signalant des actes de corruption (appelés « dénonciateurs »). Par conséquent, **l'EEG recommande de veiller à ce que les fonctionnaires rapportant de bonne foi des soupçons de corruption dans l'administration publique soient correctement protégés contre les représailles lorsqu'ils font état de leurs soupçons.**

Délivrance des licences et des permis

99. Comme mentionné dans la partie descriptive de ce rapport, le système pour obtenir des licences et des permis est d'une grande complexité en Serbie. Pendant la visite, il a été indiqué que la corruption était répandue dans le domaine du bâtiment. On s'est demandé également si tous ces permis et licences sont absolument indispensables. L'EEG pense que cette situation alimente la corruption et jette le doute sur la fiabilité du système. Par conséquent, **l'EEG recommande de limiter le nombre des licences et permis à ceux qui sont indispensables, d'en réduire le délai d'obtention et d'encourager l'élaboration et la mise en forme de directives à l'intention et des fonctionnaires qui s'occupent des licences et permis et du grand public.**

VI. PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définition générale

100. En vertu de la Loi sur les associations commerciales (ci-après la LAC), une société est une personne morale qui exerce des activités commerciales dans le but de produire des bénéfices. Une association économique peut avoir le statut d'association de personnes physiques (société en nom collectif ou en commandite simple) ou de société de capitaux (société anonyme ou à responsabilité limitée) (article 2 de la LAC). Les principaux types d'associations économiques sont définis ci-après :

- a) La société en nom collectif est constituée sur la base d'un accord conclu entre deux ou plusieurs personnes physiques dont la responsabilité est individuelle et solidaire, qui entreprennent d'exercer une activité commerciale déterminée sous une dénomination commune (article 53 de la LAC);
- b) La société en commandite simple est constituée sur la base d'un accord passé entre deux ou plusieurs parties dans le but d'exercer une activité commerciale sous une dénomination commune et dans laquelle l'un des associés au moins est solidairement et

individuellement responsable (le commandité) tandis que la responsabilité de l'autre associé est engagée à concurrence de son apport (le commanditaire).

- c) La société anonyme est constituée par des personnes physiques ou morales dans le but d'exercer une activité commerciale. Elle est dotée d'un capital initial divisé en actions désignées selon leur valeur (article 184); et
- d) La société à responsabilité limitée est constituée par des personnes morales et physiques dans le but d'exercer des activités commerciales. Les fondateurs ne sont pas responsables des engagements de l'entreprise et supportent les risques liés à ses activités à concurrence de leurs investissements. Le capital initial de la société est constitué par les apports de ses membres qui peuvent chacun y prendre une participation proportionnelle au montant de leurs investissements.

Constitution

- 101. Les conditions requises pour la constitution d'une société dépendent de sa forme. Ainsi, les personnes physiques peuvent seulement constituer une société en nom collectif, une société en commandite simple, une société de capitaux et une société à responsabilité limitée. Les personnes morales ont la capacité, en qualité de commanditaires, de fonder une société de capitaux, une société à responsabilité limitée et une société en commandite simple. Les instances de l'Etat et des collectivités locales peuvent créer une société anonyme.
- 102. Les statuts d'association présentés par écrit constituent l'acte de création de la société. Les signatures des fondateurs de la société doivent être certifiées par un tribunal compétent (article 7 de la LAC). Quant au nombre d'associés au sein de la société, la loi impose une limite uniquement dans le cas d'une société à responsabilité limitée où leur nombre ne peut dépasser 100 (article 104). Le montant du capital de démarrage varie selon qu'il s'agisse d'une association de personnes physiques ou d'une société de capitaux. Dans le cas d'une société anonyme, sauf prescription contraire de la loi, la valeur minimale des parts ne doit pas être inférieure à environ 10 à 25000 euros.

Enregistrement et mesures destinées à instaurer la transparence

- 103. En janvier 2005, la Loi concernant l'enregistrement des entités commerciales et la Loi relative à l'Agence des Registres de commerce sont entrées en vigueur, entraînant la réforme du système d'enregistrement existant. Il a été créé notamment une base de données électronique consolidée de l'ensemble des entités commerciales immatriculées en Serbie ainsi qu'une Agence du Registre du commerce dans laquelle sont conservés plusieurs registres de commerce. La procédure d'enregistrement a été simplifiée et réduite à 5 jours. Outre la possibilité de remplir le formulaire d'enregistrement au guichet et par courrier électronique, il a été envisagé de procéder à cette formalité par voie électronique, y compris pour les échanges ultérieurs entre l'agent chargé de la tenue du registre et le demandeur.
- 104. Conformément aux nouvelles règles, l'agent chargé de la tenue des registres n'est plus autorisé à examiner l'exactitude des informations et la fiabilité des documents joints au formulaire d'immatriculation; il vérifie seulement que les formalités requises ont été dûment remplies. Si l'agent ne s'est pas prononcé sur la demande dans un délai de 10 jours à compter de la date de son dépôt, la demande d'enregistrement est considérée avoir été acceptée et l'inscription

correspondante portée au Registre. Les données enregistrées sont du domaine public et publiées sur le site internet de l'agence. Un pourvoi en appel peut être formé dans le cas où la demande d'enregistrement est rejetée.

Restrictions imposées à l'exercice de certaines fonctions au sein des personnes morales

105. Plusieurs textes de loi établissent les règles relatives au régime d'interdiction qui frappe les auteurs d'une infraction en leur retirant le droit d'exercer certaines activités, parmi lesquelles celle d'occuper un poste de direction au sein d'une personne morale. En vertu de l'article 66 du Code pénal de base⁶¹, notamment, lorsqu'une personne a commis une infraction pénale en abusant de sa position, d'une activité exercée à titre indépendant ou de ses fonctions, le tribunal peut ordonner l'interdiction d'exercer une profession, une occupation ou une activité indépendante particulière, toutes ou certaines autres fonctions supposant de disposer, d'exploiter, d'administrer ou de s'occuper de biens appartenant à l'Etat ou à une coopérative ou d'en assurer la conservation. Cette mesure de sécurité peut être imposée pendant une période de une à dix années.
106. De même, la Loi concernant les délits commerciaux établit des mesures conservatoires selon lesquelles une personne occupant un poste de direction au sein d'une personne morale qui est l'auteur d'un délit commercial peut être empêchée d'exercer les fonctions qui étaient les siennes au moment où le délit a été commis, certaines fonctions de direction en matière d'opérations commerciales ou financières, un certain type d'emploi ou de fonctions se rapportant à la disposition, l'exploitation, la gestion ou le traitement de biens ou à leur conservation (article 35).
107. Des mesures conservatoires sont également prévues en vertu de la Loi sur les infractions de simple police, aux termes de laquelle l'auteur d'une infraction mineure qui occupe un poste de direction au sein d'une personne morale, peut être interdite d'exercer les fonctions qui étaient les siennes au moment où l'infraction a été commise, ou des fonctions de gestion d'activités commerciales ou financières, ou un certain type d'emploi ou toutes ou certaines fonctions se rapportant à la disposition, l'exploitation, la gestion et le traitement de biens qui lui sont confiés dans le cas où il/elle fait un usage abusif de la fonction afin de commettre un délit mineur (article 46).

Législation relative à la responsabilité des personnes morales

108. Il n'a pas été pris de disposition ou mesure en vue d'établir la responsabilité civile, pénale ou administrative des personnes morales, dans le cas spécifique d'infractions de corruption (ou d'infractions connexes). Le système juridique serbe ne reconnaît pas le principe de la responsabilité pénale des personnes morales.

Déductibilité fiscale

109. La Loi sur l'impôt des sociétés ne prévoit pas de déductions fiscales, d'incitations fiscales ou de crédits d'impôts pour le paiement de pots-de-vin ou d'autres dépenses liées à la corruption.

⁶¹ Cet aspect est désormais régi par l'article 85 du Code pénal.

Administration fiscale

110. En vertu de l'article 222 du Code de procédure pénale cité précédemment (qui fait obligation à toutes les autorités de l'Etat de signaler les infractions pénales), les agents de l'administration fiscale sont tenus de signaler les infractions pénales passibles de plein droit de poursuites judiciaires, dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. De manière à détecter les infractions pénales touchant le domaine fiscal, la Loi relative à la procédure et à l'administration fiscales dispose que la police fiscale peut, lors de la phase préliminaire de la procédure criminelle, intervenir en tant qu'autorité chargée de faire respecter la loi et, conformément à la loi, mener une enquête, convoquer et interroger les suspects (article 135).
111. Au cours de la procédure de contrôle fiscal, l'inspecteur des impôts est habilité à consulter les documents du contribuable. En cas de soupçon qu'une infraction a été commise, il/elle doit transmettre immédiatement à la police fiscale un rapport et les éléments de preuve correspondants. Si l'inspecteur des impôts établit que les faits et les circonstances donnent des raisons de croire qu'une infraction pénale a été perpétrée dans des domaines autres que fiscaux, l'administration fiscale transmet le dossier aux autorités compétentes chargées de faire respecter la loi (article 136). La police fiscale a l'obligation générale de coopérer avec le ministère public.

Règles comptables

112. En vertu de la Loi relative à la comptabilité et à l'audit, les personnes morales et chefs d'entreprises ont l'obligation générale de tenir des livres de comptes et des registres commerciaux, ainsi que de charger une personne de leur tenue (article 14). La durée légale de conservation des données comptables varie en fonction du type de document (par exemple, 50 ans pour les rapports financiers; 10 ans pour les registres commerciaux) (article 15)⁶². Ces obligations ne souffrent aucune dérogation. Les documents comptables et registres commerciaux doivent être gardés dans les locaux de la personne morale.
113. En matière comptable, la négligence constitue une infraction pénale. Conformément à la Loi relative à la comptabilité et à l'audit les faux en écritures publique, y compris la violation des règles qui régissent leur conservation, peuvent être passibles d'une peine de trois mois à cinq ans d'emprisonnement. Par ailleurs, la législation serbe érige en infraction pénale la destruction de timbres ou de documents officiels. Cette infraction est punie d'une peine pouvant aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement, susceptible d'être infligée à toute personne qui s'empare de manière illicite, dissimule, détruit, détériore ou rend autrement inutilisable un timbre, livre, registre ou document officiel appartenant à une autorité, entreprise, institution publiques ou à une autre organisation exerçant une autorité publique. Il est prévu également des sanctions en cas de tentative visant à commettre cette infraction.

Rôle des comptables, auditeurs et professions juridiques

114. Le Code de procédure pénale fait obligation à toute personne de signaler les infractions pénales qui encourent de plein droit des poursuites judiciaires. Il n'y a pas de réglementation spécifique obligeant les comptables, auditeurs et/ou autres professionnels qui exercent des activités de conseil, de signaler une infraction pénale découverte dans l'exécution de leurs missions.

⁶² Au titre de la nouvelle Loi relative à la comptabilité et à l'audit qui est entrée en vigueur le 10 juin 2006, les articles 14 et 15 sont désormais régis par les articles 16 et 23. La nouvelle loi dispose que les états financiers sont conservés 20 ans et non plus 50.

115. Seule la nouvelle Loi relative à la prévention du blanchiment d'argent fait obligation à une société d'audit, un auditeur indépendant, un avocat, une personne physique ou morale chargée de tenir des livres commerciaux ou exerçant des activités de conseil fiscal, de signaler à l'administration compétente les soupçons de blanchiment qu'ils pourraient avoir en participant à la planification ou à l'exécution de certaines transactions pour leurs clients, ou dans les cas où l'un de ceux-ci demande des conseils en matière de blanchiment.

b. Analyse

116. L'EEG note avec satisfaction qu'il est prévu, dans divers textes de loi la possibilité d'interdire aux auteurs d'une infraction d'exercer certaines activités, dont celle d'occuper un poste de direction au sein d'une personne morale. Cependant, il n'a été prise aucune disposition pour établir la responsabilité civile, pénale ou administrative des personnes morales pour infractions de corruption ou infractions connexes. Par conséquent, **l'EEG recommande d'adopter la législation nécessaire pour traduire rapidement en droit la responsabilité des personnes morales pour infractions de corruption et prévoir des sanctions, y compris d'ordre monétaire, effectives, proportionnées et dissuasives, conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE No 173).**

117. Conformément à la Loi relative à l'impôt des sociétés qui dispose que toutes dépenses donnant lieu à des dispositifs d'exonération fiscale doivent être expliquées et justifiées, il n'est pas prévu d'exonération fiscale pour les pots-de-vin et autres formes de paiements de facilitation.

118. En vertu de la Loi relative à la comptabilité et à l'audit, les personnes morales et chefs d'entreprises ont l'obligation générale (article 14) de tenir des livres de comptes et des registres commerciaux, ainsi que de charger une personne de leur tenue. Cette obligation ne souffre aucune dérogation. En droit serbe, la destruction des livres, l'utilisation d'informations fausses ou incomplètes dans les documents comptables ainsi que l'omission d'enregistrer les paiements qui est contraire à la loi, sont tous des faits constitutifs d'infractions. L'EEG considère que la législation à cet égard est conforme à l'article 14 de la Convention pénale sur la corruption.

119. En vertu de l'article 222 du Code de procédure pénale, les agents publics sont tenus de signaler les infractions pénales. L'article 223 de la même loi⁶³ fait obligation générale à tous les citoyens de déclarer une infraction pénale passible de poursuites du ministère public, dont les actes de corruption. Les auditeurs, les comptables et les autres professions de conseil du secteur privé (telles que les avocats, une personne physique ou morale exerçant des activités de conseil fiscal, de signaler à l'administration compétente les soupçons de blanchiment) ne sont pas légalement obligés de signaler d'une façon particulière les actes de corruption qu'ils pourraient découvrir dans l'exécution de leurs missions. L'EEG a cependant appris que des infractions graves au regard des normes internationales applicables aux auditeurs et comptables, auraient été signalées. D'autres sources ont informé l'EEG que l'article 223 du Code de procédure pénale s'appliquait également aux auditeurs et comptables du secteur privé. Par conséquent, **l'EEG recommande d'encourager les auditeurs, les comptables et les autres professions de conseil du secteur privé à faire connaître au ministère public leurs soupçons en matière de corruption, et d'organiser une formation sur la détection et le signalement d'actes de corruption.**

⁶³ Ces deux articles de l'ancien CPP sont désormais régis par l'article 253 du nouveau CPP.

120. En ce qui concerne les biens détenus par l'Etat, il a été indiqué à l'EEG que le service de l'inspection du budget, au sein du ministère des finances, est chargé de l'audit de l'ensemble du secteur public. Les résultats de cet audit sont communiqués au Parlement et l'information est publique. L'EEG pense qu'il est difficile pour le service de l'inspection de remplir sa tâche de manière correcte, en raison principalement du processus de privatisation de grande ampleur qui est en cours en République de Serbie. L'EEG a cependant appris que deux projets relatifs à une loi portant création d'une autorité nationale de contrôle étaient en cours d'examen au Parlement⁶⁴. **L'EEG recommande d'accélérer la création d'une autorité nationale de contrôle.**

CONCLUSIONS

121. En République de Serbie, la corruption est perçue comme étant un problème important qui affecte plusieurs secteurs du service public. Les secteurs considérés le plus souvent comme étant particulièrement affectés sont le système judiciaire, les municipalités, les services de douane, la police, et le système de santé. Les politiques visant à prévenir et à lutter contre la corruption devraient aussi se focaliser sur deux autres secteurs où il y a certainement une marge d'amélioration : la collecte d'impôts (il est bien connu que les lacunes dans le système fiscal favorisent la corruption) et le processus de privatisation dont la mise en œuvre semble présenter un certain nombre de déficiences. L'intégrité et le fonctionnement de l'appareil judiciaire sont également des sujets de préoccupation, en particulier, les membres de l'appareil judiciaire subissent une forte pression sociale en raison de la mise en cause de procureurs et de juges dans des affaires ou allégations de corruption. Toutefois, les efforts accomplis par le gouvernement serbe, ces dernières années, pour mettre en évidence les problèmes dans ce domaine et les résoudre, proposer une législation moderne relative aux statuts des juges et des procureurs ainsi que pour mettre en place une stratégie anti-corruption et une réforme de l'appareil judiciaire, doivent être soulignés. Une spécialisation plus approfondie des procureurs qui s'occupent des affaires les plus importantes de corruption et de crimes économiques et financiers est nécessaire ainsi que la mise en place d'un mécanisme de coopération clair entre la police et les procureurs de manière à promouvoir le travail d'équipe. Les immunités dont bénéficient certaines catégories de personnes en République de Serbie (à savoir le Président de la République, les membres du gouvernement et les membres de l'Assemblée nationale) et les procédures pour lever les immunités n'entravent pas de manière inacceptable les actions dont disposent les autorités compétentes pour poursuivre en justice les auteurs d'actes de corruption.
122. En ce qui concerne l'administration publique, il est nécessaire de mettre en place des mesures appropriées afin d'élargir le champ d'application de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêt dans l'exercice de la fonction publique de manière à y inclure aussi tous les agents publics qui remplissent des fonctions dans la fonction publique sans exception. Il est aussi nécessaire de mettre en place rapidement un médiateur au niveau central, d'adopter des codes de conduite pour les agents publics au niveau national et d'organiser une campagne de grande ampleur pour les mettre en œuvre au sein des institutions publiques, et de veiller à ce que les fonctionnaires rapportant de bonne foi des soupçons de corruption dans l'administration publique soient correctement protégés. Pour ce qui est des personnes morales et la corruption, le système légal de la Serbie ne prévoit pas la responsabilité des personnes morales. Par conséquent, il est nécessaire d'établir la responsabilité des personnes morales pour les infractions de corruption et de blanchiment de capitaux et de prévoir les sanctions qui soient effectives, proportionnées et dissuasives, conformément à la Convention pénale sur la corruption.

⁶⁴ La nouvelle Loi sur l'Institution de vérification des comptes publics a été adoptée le 29 novembre 2005.

123. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la République de Serbie :

- i. **renforcer la mise en œuvre de la loi sur les marchés publics, notamment en dispensant une formation aux agents publics qui interviennent dans la procédure de marché public (paragraphe 17) ;**
- ii. **trouver les moyens de rendre la procédure de nomination et de promotion des juges et des procureurs plus transparente de manière à renforcer la confiance du public dans l'indépendance totale des juges et des procureurs vis-à-vis de toute influence politique abusive et dans leur impartialité dans l'exercice de leurs fonctions (paragraphe 37) ;**
- iii. **reconsidérer les conditions de durée du mandat des substituts du procureur de manière à leur conférer un degré de stabilité raisonnable (paragraphe 38) ;**
- iv. **allonger la durée du mandat du procureur spécial chargé de la criminalité organisée et de son substitut (paragraphe 40) ;**
- v. **créer une unité spéciale au sein du ministère public, chargée des affaires de corruption (dont les infractions pénales économiques liées à la corruption) (paragraphe 41) ;**
- vi. **i) mettre en place un mécanisme de coopération clair entre la police et les membres du ministère public, qui conforterait le rôle prépondérant de ces derniers au cours de la phase préliminaire de l'enquête et garantirait qu'ils reçoivent communication de toutes les informations pertinentes dans les meilleurs délais; ii) encourager la création de groupes de travail composés d' fonctionnaires de police et de procureurs de manière à promouvoir le travail d'équipe (paragraphe 42) ;**
- vii. **mettre en place une formation continue à l'intention des fonctionnaires de police et des procureurs de manière à partager des connaissances et une compréhension communes de la façon de traiter les infractions de corruption et les délits financiers liés à la corruption et pour mieux exploiter l'ensemble des moyens juridiques et pratiques disponibles pour détecter et saisir les produits de la corruption (paragraphe 44) ;**
- viii. **adopter des mesures législatives et autres pour établir un dispositif efficace de techniques spéciales d'enquête et fournir aux autorités compétentes les moyens et la formation nécessaires afin de faire en sorte que ce dispositif fonctionne avec efficacité dans la pratique (paragraphe 45) ;**
- ix. **introduire des mesures nécessaires pour faire en sorte qu'un programme approprié de protection des témoins soit complètement opérationnel dans la pratique (paragraphe 46) ;**

- x. **étendre les dispositions légales concernant le gel de transactions suspectes de manière à couvrir toutes les infractions de corruption** (paragraphe 66) ;
- xi. **encourager le recours à des mesures de saisie et de confiscation dans les affaires de corruption, également lorsqu'il s'agit de biens d'origine illicite transférés à de tierces parties ou de la valeur correspondant à celle des biens qui n'ont pas été trouvés** (paragraphe 67) ;
- xii. **procéder régulièrement à un examen attentif de toutes les institutions soumises à une obligation de déclaration, poursuivre des initiatives de formation rigoureuses afin d'accroître la sensibilisation par rapport à l'obligation de déclarer les transactions suspectes, et suivre les progrès réalisés ; diffuser des directives contenant des indicateurs de blanchiment d'argent à l'intention de toutes les entités soumises à l'obligation de déclarer les transactions suspectes** (paragraphe 68) ;
- xiii. **adopter le plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale anti-corruption et assurer un suivi efficace de sa mise en œuvre** (paragraphe 90) ;
- xiv. **dispenser une formation aux fonctionnaires sur les droits du public en vertu de la Loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public et donner au public en général des informations appropriées sur ladite loi** (paragraphe 91) ;
- xv. **accélérer la mise en place du médiateur au niveau central et encourager les collectivités locales à désigner des médiateurs** (paragraphe 92) ;
- xvi. **préparer et adopter des programmes obligatoires de formation concernant la lutte contre la corruption spécifiquement adaptés aux différentes catégories de fonctionnaires** (paragraphe 93) ;
- xvii. **élargir le champ d'application de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique de manière à y inclure tous les agents publics qui remplissent des fonctions d'administration publique sans écarter les personnes visées à l'article 2 paragraphes 2 et 3 de la loi (à savoir les juges et membres du ministère public ainsi que les agents publics nommés auprès des organes d'institutions et d'autres organisations constituées par la République de Serbie, une province autonome, les municipalités, agglomérations et la ville de Belgrade)** (paragraphe 94) ;
- xviii. **adopter des règles/directives claires pour gérer les cas d'agents publics passant dans le secteur privé ("pantouflage"), afin d'éviter des situations de conflits d'intérêt** (paragraphe 95) ;
- xix. **réduire la valeur des cadeaux pouvant être acceptés par les agents publics à des niveaux qui écartent clairement toutes craintes concernant des pots-de-vin ou autres formes d'avantages indus** (paragraphe 96) ;

- xx. adopter des Codes de conduite pour les fonctionnaires au niveau national et organiser une campagne de grande ampleur pour les mettre en œuvre au sein des institutions publiques (paragraphe 97) ;**
 - xxi. veiller à ce que les fonctionnaires rapportant de bonne foi des soupçons de corruption dans l'administration publique soient correctement protégés contre les représailles lorsqu'ils font état de leurs soupçons (paragraphe 98) ;**
 - xxii. limiter le nombre des licences et permis à ceux qui sont indispensables, en réduire le délai d'obtention et encourager l'élaboration et la mise en forme de directives à l'intention des fonctionnaires qui s'occupent des licences et permis et du grand public (paragraphe 99) ;**
 - xxiii. adopter la législation nécessaire pour traduire rapidement en droit la responsabilité des personnes morales pour infractions de corruption et prévoir des sanctions, y compris d'ordre monétaire, effectives, proportionnées et dissuasives, conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE No 173) (paragraphe 116) ;**
 - xxiv. encourager les auditeurs, les comptables et les autres professions de conseil du secteur privé à faire connaître au ministère public leurs soupçons en matière de corruption, et organiser une formation sur la détection et le signalement d'actes de corruption (paragraphe 119) ;**
 - xxv. accélérer la création d'une autorité nationale de contrôle (paragraphe 120).**
124. Enfin, conformément à la règle 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités serbes à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 31 décembre 2007.