



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

**DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS**

Strasbourg, 11 juin 2010

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

Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints

Addendum au Rapport de Conformité sur la République de Serbie

Adopté par le GRECO
à sa 47^e Réunion plénière
(Strasbourg, 7-11 juin 2010)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur la République de Serbie lors de sa 29^e Réunion Plénière (19-23 juin 2006). Ce rapport (Greco Eval I-II Rép (2005) 1F révisé) a été rendu public par le GRECO le 9 octobre 2006, suite à l'autorisation des autorités serbes.
2. La République de Serbie a soumis le Rapport de Situation requis au titre de la procédure de conformité du GRECO les 20 et 27 May 2008. Sur la base de ce rapport, et après un débat en plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints (Rapport RC) sur la République de Serbie à sa 38^e Réunion Plénière (13 juin 2008). Celui-ci a été rendu public le 10 juillet 2008. Le Rapport de Conformité (Greco RC-I+II (2008) 1F) a conclu que les recommandations iii, v, vi, vii, ix, xi, xiii, xiv, xvi et xx avaient été mises en œuvres de manière satisfaisante et que les recommandations i et xv avaient été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations ii, iv, viii, x, xii, xvii, xviii, xix, xxi, xxii, xxiii, xxiv et xxv avaient été partiellement mises en œuvre. Le GRECO a demandé des informations complémentaires sur leur mise en œuvre. Ces informations ont été communiquées le 30 décembre 2009 et le 24 mai 2010.
3. Le présent Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints a pour objet, conformément à l'Article 31, paragraphe 9.1 du Règlement intérieur du GRECO, d'évaluer la mise en œuvre des recommandations ii, iv, viii, x, xii, xvii, xviii, xix, xxi, xxii, xxiii, xxiv et xxv à la lumière des informations complémentaires mentionnées au paragraphe 2 ci-dessus.

II. ANALYSE

Recommandation ii.

4. *Le GRECO recommande de trouver les moyens de rendre la procédure de nomination et de promotion des juges et des procureurs plus transparente de manière à renforcer la confiance du public dans l'indépendance totale des juges et des procureurs vis-à-vis de toute influence politique abusive et dans leur impartialité dans l'exercice de leurs fonctions.*
5. Le GRECO rappelle que, dans son rapport RC, il a fait le bilan de la réforme en cours concernant la justice et les services du procureur. En attendant l'adoption du nouveau train de mesures législatives et de plus amples détails de son application effective dans la réalité, le GRECO a estimé que la recommandation ii était partiellement mise en œuvre.
6. Les autorités serbes indiquent que l'Assemblée nationale a adopté, en décembre 2008, un ensemble de lois sur la réforme de la justice et des services du procureur, notamment la Loi sur les Juges, celle sur le Conseil supérieur judiciaire, la Loi sur le Bureau du Procureur public, la Loi sur le Conseil des procureurs de l'État et la Loi sur l'organisation des tribunaux. Deux nouveaux organes, notamment le Conseil supérieur judiciaire et le Conseil des procureurs de l'Etat, ont été créés en avril 2009 ; ils sont chargés de l'élection et de la promotion des juges et procureurs. En juillet 2009, des règles et critères d'évaluation des qualifications et des compétences des candidats aux fonctions de juge et procureur ont été adoptés¹. La procédure de nomination des

¹ Règles et critères d'élection des juges et des présidents de tribunaux de Serbie.

Règlement relatif aux règles et critères d'évaluation des qualifications, des compétences et de l'intégrité des candidats à la fonction de procureur en Serbie.

juges et des procureurs (qui a été appliquée à tous les candidats, y compris les juges et les procureurs en fonction) a commencé en septembre 2009 et a été conclue en décembre 2009. Le Conseil supérieur judiciaire et le Conseil des procureurs de l'Etat sont en train de fournir des décisions motivées aux candidats qui n'ont pas été sélectionnés (jusqu'en mai 2010, 200 décisions ont été rendues aux juges, et 60 aux procureurs, respectivement). Par ailleurs, les candidats non sélectionnés ont présenté des recours individuels devant le tribunal constitutionnel par une voie parallèle.

7. Le projet « Soutien à la réforme du système judiciaire en Serbie à la lumière des normes du Conseil de l'Europe » a été lancé en avril 2010 (projet en partenariat du Conseil de l'Europe et de la Banque Mondiale). Le projet vise à développer une feuille de route, en juin 2010, qui permettra de poursuivre la réforme du système judiciaire afin d'en accroître l'indépendance, l'efficacité et la transparence (notamment, à travers la compilation et l'analyse des mesures qui ont été déployées à ce jour, ainsi que l'identification des lacunes juridiques et des défis de mise en œuvre).
8. Le GRECO prend note des informations fournies. Tout en reconnaissant le nombre considérable de réformes introduites pour renforcer les procédures de nomination et de promotion au sein de l'appareil judiciaire, il est préoccupé par la mise en œuvre concrète de ces mesures. Ces soucis concernent également la récente procédure de nomination des juges et des procureurs qui a mis fin au mandat d'un grand nombre de juges et de procureurs en fonction qui se sont vu leur candidature rejetée lors de la procédure de nomination ; cela n'est pas conforme au principe d'inamovibilité². En outre, le GRECO constate que, bien que les critères de nomination et de promotion soient relativement précis et détaillés, il apparaît que la méthode d'évaluation de ces critères (càd la manière dont les différentes compétences sont évaluées et comparées les unes par rapport aux autres) n'est pas suffisamment transparente (les critères d'évaluation ne sont pas clairement établis dans les règles pertinentes). Le GRECO note également qu'il n'existe aucune disposition concernant les voies de recours possibles pour contester les décisions du Conseil supérieur judiciaire et le Conseil des procureurs de l'Etat. Par conséquent, de nombreuses plaintes ont été déposées devant la Cour Constitutionnelle puisque, en vertu de l'article 170 de la Constitution, elle représente l'institution qui rend décision en dernière instance par rapport aux actes individuels à caractère général des organes de l'Etat en cas de violation des droits de l'homme, dès lors que d'autres moyens de défense ont déjà été appliqués ou que les moyens de défense ne sont pas précisés par la loi. Les procédures de requête sont en cours. A cet égard, le GRECO, un organe de suivi établi sous l'égide du Conseil de l'Europe, ne peut pas ignorer les inquiétudes déjà exprimées par d'autres organes du Conseil de l'Europe, en particulier l'Assemblée parlementaire³, la Commission de Venise⁴ et, plus récemment, le Conseil consultatif des Juges européens (CCJE)⁵ concernant le processus de renouvellement des juges tel qu'il est appliqué en Serbie, et la manière dont cela peut affecter la confiance du public dans le système judiciaire.
9. Le GRECO comprend, certes, que d'importants efforts ont été déployés pour restructurer l'appareil judiciaire en vue d'en rationaliser le fonctionnement et de, manière générale, d'en

² Recommandation (94) 12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges. Avis no 1 (2001) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges.

³ Respect des obligations et engagements de la Serbie. Assemblée parlementaire, 9 avril 2009. Doc. 11701 Addendum.

⁴ Avis n° 528/2009 relatif aux projets de critères et normes pour l'élection des Juges et Présidents de Tribunaux de la Serbie, adopté par la Commission de Venise à sa 79e Session Plénière (Venise, 12-13 juin 2009). CLD-AD(2009)023.

⁵ Déclaration du Conseil consultatif des Juges européens (CCJE) sur la réforme de la justice en Serbie. Strasbourg, 20 avril 2010. CCJE(2010)1.

améliorer l'efficacité, mais il estime qu'il demeure crucial de suivre de près les mesures en cours d'application pour parvenir à la réforme visée de la justice, afin qu'à tout moment, l'indépendance et la transparence du processus soient préservées. Le GRECO est confiant que la feuille de route concernant la réforme du système judiciaire qui doit être développée dans le cadre d'un projet conjoint en cours du Conseil de l'Europe et de la Banque Mondiale constituera une aide supplémentaire pour atteindre les objectifs susmentionnés.

10. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

11. *Le GRECO recommande d'allonger la durée du mandat du procureur spécial chargé de la criminalité organisée et de son substitut.*
12. Le GRECO rappelle que, dans son rapport RC, il se réjouissait des projets de modification à la loi sur le Bureau du Procureur public visant à étendre le mandat du Procureur spécial chargé de la lutte contre le crime organisé et celui de ses substituts ; toutefois, en attendant l'adoption des projets de disposition concernés, il jugeait la recommandation iv partiellement mise en œuvre.
13. Les autorités de la Serbie informent le GRECO que la Loi sur le Bureau a été adoptée en décembre 2008. Conformément à ces dispositions (visées aux articles 55 et 56), le mandat du Procureur spécial chargé de la lutte contre le crime organisé et de ses substituts respecte les critères établis pour l'ensemble du ministère public. En particulier, le procureur spécial chargé de la lutte contre le crime organisé doit être élu pour une période de 6 ans (au lieu de 2 ans, auparavant) ; ses substituts sont employés sur un temps plein (au lieu de 9 mois, auparavant), à l'exception des nouvelles recrues qui doivent satisfaire au préalable à une période probatoire de 3 ans.
14. Le GRECO se réjouit que le mandat du procureur spécial chargé de la lutte contre le crime organisé et de ses substituts ait été étendu ; cette évolution devrait faciliter le développement de l'expertise et de l'expérience nécessaire pour traiter des affaires de corruption souvent complexes et sensibles.
15. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation viii.

16. *Le GRECO recommande d'adopter des mesures législatives et autres pour établir un dispositif efficace de techniques spéciales d'enquête et de fournir aux autorités compétentes les moyens et la formation nécessaires afin de faire en sorte que ce dispositif fonctionne avec efficacité dans la pratique.*
17. Le GRECO rappelle que, dans son rapport RC, il a conclu qu'en attendant l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale régissant, entre autres, l'application de techniques spéciales d'enquête, la recommandation n'était que partiellement mise en œuvre.
18. Les autorités serbes indiquent maintenant que, le 31 août 2009, l'Assemblée nationale serbe a adopté la loi sur les amendements au Code de procédure pénale, ce qui rend caduc le Code de procédure pénale qui avait été présenté au GRECO et que celui-ci avait analysé dans le rapport RC. La loi sur les amendements au Code de procédure pénale prévoit l'utilisation de techniques

spéciales d'enquête dans le cas de crime organisé, de corruption (notamment les délits d'abus de pouvoir, de pots-de-vin et de trafic d'influence) et de délits pénaux graves (Article 504a). Il est en particulier possible, pour déceler des délits de corruption, de recourir aux écoutes et enregistrements audio et vidéo secrets des suspects (Article 504g-504h), de conclure des transactions légales simulées (Article 504j-504l), de procéder à des livraisons contrôlées (Article 504m) et de procéder à des recherches informatiques automatisées concernant des données personnelles (Article 504n). De plus, pour les délits de corruption commis par un groupe criminel organisé, il est également possible de recourir à des agents infiltrés (Articles 504o-504q) et à des témoins coopératifs (Articles 504r-504w).

19. Les autorités signalent en outre qu'une formation ciblée relative aux techniques spéciales d'enquête a été dispensée aux procureurs, juges et officiers de police en 2008 et en 2009. Beaucoup d'efforts ont été déployés dans ce domaine, dans le cadre d'un projet de jumelage de l'UE visant à renforcer la capacité du ministère de l'Intérieur. De même, elles signalent que des ressources supplémentaires ont été affectées au Service chargé des techniques spéciales d'enquête au sein du ministère de l'Intérieur, sous la forme des renforts en personnel, de nouveaux locaux, d'équipements neufs, de création de centres régionaux (au nombre de deux, à l'heure actuelle) etc.
20. Le GRECO se réjouit de la possibilité prévue par la loi sur les modifications au Code de procédure pénale d'appliquer des techniques spéciales d'enquête à tous les délits de corruption, ainsi que des dispositions pratiques mises en place pour faciliter leur utilisation concrète (par exemple grâce à des activités de formation, par un renfort en ressources techniques et humaines).
21. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation x.

22. *Le GRECO recommande d'étendre les dispositions légales concernant le gel de transactions suspectes de manière à couvrir toutes les infractions de corruption.*
23. Dans le rapport RC, le GRECO a analysé les dispositions pertinentes du code de procédure pénale, qui avaient été adoptées, mais n'étaient pas encore entrées en vigueur. Il est rappelé que ces dispositions étendaient à toutes les infractions de corruption la possibilité de geler temporairement des transactions suspectes. En attendant l'entrée en vigueur effective des dispositions analysées, le GRECO a jugé que la recommandation x avait été partiellement mise en œuvre.
24. Les autorités serbes signalent maintenant que les dispositions en vigueur, à la suite de l'adoption de la loi sur les modifications au Code de procédure pénale (CPP), en août 2009, permettent le gel temporaire de transactions suspectes concernant des délits pénaux (1) punis d'une peine d'au moins 4 ans d'emprisonnement ; ainsi que (2) des délits de blanchiment de capitaux (en relation avec les dispositions pertinentes de la loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme) et (3) des délits à composante de crime organisé (chapitre XXIXa CPP). La peine minimale de 4 ans a été retenue afin de concilier le besoin du rassemblement rapide des preuves dans le cas d'affaires criminelles graves, avec la protection des droits individuels ; dans le cas des affaires de corruption, la possibilité de l'article 234 CPP permettant de geler les transactions suspectes est applicable pour la plupart de ces affaires. En outre, l'article 234 CPP a été amendé dans le but d'accélérer la prise de décision dans ce domaine en

permettant au procureur (et non au juge chargé de l'enquête, comme c'était le cas auparavant) d'ordonner le gel de toute transaction suspecte, de mener des enquêtes dans le domaine des activités commerciales et de contraindre les autorités étatiques, les banques ou les autres institutions financières de fournir tous les documents nécessaires au recueil des preuves dans les enquêtes pénales.

25. Le GRECO prend note des informations nouvelles communiquées, et constate que la situation actuelle n'est plus celle qui avait été évaluée au moment du rapport RC. Le GRECO relève qu'à l'heure actuelle, le gel temporaire de transactions suspectes est possible pour des infractions pénales punies d'une peine d'au moins 4 ans d'emprisonnement (ceci couvre la majeure partie des infractions de corruption, à quelques exceptions près s'agissant de formes de corruption et trafic d'influence moins graves), ainsi que dans des cas où la corruption comprend des éléments de blanchiment d'argent ou du crime organisé. Le GRECO prend note des mesures visant à accélérer la prise de décision relative au gel provisoire des transactions suspectes, notamment en confiant un rôle déterminant aux procureurs à cet effet. Il s'agit d'une mesure positive qui est susceptible, en pratique, de garantir le recueil des preuves et de prévenir la disparition des produits du crime au début de l'enquête criminelle.
26. GRECO conclut que la recommandation x a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xii.

27. *Le GRECO recommande de procéder régulièrement à un examen attentif de toutes les institutions soumises à une obligation de déclaration, de poursuivre des initiatives de formation rigoureuses afin d'accroître la sensibilisation par rapport à l'obligation de déclarer les transactions suspectes, et de suivre les progrès réalisés. Le GRECO recommande également de diffuser des directives contenant des indicateurs de blanchiment d'argent à l'intention de toutes les entités soumises à l'obligation de déclarer les transactions suspectes.*
28. Le GRECO rappelle, que dans le rapport RC, il avait pris acte de la législation adoptée, ainsi que de la formation dispensée, en vue d'améliorer la détection et le signalement de transactions suspectes. Toutefois, des efforts supplémentaires étaient nécessaires pour élaborer des lignes directrices contenant des indicateurs de blanchiment de capitaux pour toutes les entités soumises à une obligation de déclaration (hormis les institutions financières). De même, il était demandé de plus amples informations concernant les mesures prises pour vérifier que toutes les entités soumises à une obligation de déclaration déclarent effectivement les transactions suspectes dans la pratique. Pour ces motifs, le GRECO avait jugé que la recommandation xii était partiellement mise en œuvre.
29. Les autorités serbes déclarent qu'une Stratégie nationale destinée à améliorer le cadre législatif, institutionnel et opérationnel de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a été adoptée en septembre 2008. En outre, une nouvelle loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est entrée en vigueur en mars 2009. Les autorités serbes précisent que certaines des nouvelles caractéristiques de la loi susmentionnée concernent, par exemple, l'extension de la liste des entités soumises à une obligation de déclaration en vue de couvrir de nouvelles formes d'entités financières (par exemple les sociétés de gestion de fonds de pension souscrits à titre volontaires), les personnes morales et physiques fournissant des services de transfert d'argent et des garanties ainsi que les organisateurs de jeux de hasard en ligne, par téléphone ou utilisant les réseaux de télécommunications. La loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et l'influence en du terrorisme, récemment adoptée,

prévoit également que les entités soumises obligation de déclaration sont tenues de dispenser régulièrement une formation à leur personnel afin de les sensibiliser davantage au signalement des transactions suspectes. Un vaste nombre de formations ont été signalées à cet égard : 19 séminaires ont été organisés entre juillet 2009 et mars 2010 dans les quatre villes principales de Serbie (Belgrade, Novi Sad, Kragujevac et Nis), auxquels ont participé 700 personnes des secteurs privé et public, y compris des comptables, des courtiers, des compagnies d'assurance, des employés de banques, des compagnies de leasing, des agents immobiliers, ainsi que des agents de l'administration des impôts, du ministère du commerce et des services – Inspection du Commerce, et de la Banque Nationale de Serbie – Secteur de supervision des assurances. Des lignes directrices et des indicateurs⁶ permettant d'identifier des personnes et des transactions éventuellement liées à au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme ont été élaborés à l'intention des banques, des courtiers, des bureaux de change, des compagnies d'assurance et des agents immobiliers.

30. Le GRECO prend acte des importantes mesures législatives et concrètes annoncées en vue d'améliorer la détection et le signalement des transactions suspectes. Il note cependant qu'aucune information n'a été fournie quant à l'établissement d'un mécanisme de contrôle/suivi destiné à évaluer si toutes les entités soumises à l'obligation de signalement signalent effectivement des transactions suspectes, comme la loi le leur demande. Le GRECO rappelle la remarque qu'il avait formulée dans le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints selon laquelle la presque totalité des signalements reçus par l'Administration pour la prévention du blanchiment de capitaux émanaient d'institutions financières⁷. Les informations présentées par les autorités concernant le niveau de mise en œuvre des obligations de signalement par les entreprises et professions non financières (en d'autres termes juristes, comptables, auditeurs) ne contiennent rien de nouveau. Enfin, il apparaît que les lignes directrices contenant des indicateurs liés au blanchiment de capitaux n'ont été élaborées que pour un éventail limité d'entités soumises à l'obligation de signalement.

31. Le GRECO conclut que la recommandation xii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii.

32. *Le GRECO recommande d'élargir le champ d'application de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique de manière à y inclure tous les agents publics qui remplissent des fonctions d'administration publique sans écarter les personnes visées à l'article 2 paragraphes 2 et 3 de la loi (à savoir les juges et membres du ministère public ainsi que les agents publics nommés auprès des organes d'institutions et d'autres organisations constituées par la République de Serbie, [la] province autonome, les municipalités, les agglomérations et la ville de Belgrade).*

33. Le GRECO rappelle en attendant l'adoption de la loi sur l'Agence de lutte contre la corruption qui prévoit un champ d'application plus large de l'expression « agent public », cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre.

34. Les autorités de la Serbie signalent maintenant que la loi sur l'Agence de lutte contre la corruption a été adoptée à la fin d'octobre 2008 et qu'elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Elle étend l'application des mesures prévues par la loi sur la prévention des

⁶ Indicateurs disponibles dans la page web de l'Administration pour la prévention du blanchiment de capitaux: http://www.apml.org.rs/index.php?option=com_remository&Itemid=10&func=select&id=17&lang=rs

⁷ Paragraph 68, Joint First and Second Round Evaluation Report.

conflits d'intérêts à tous les agents publics (y compris les juges, procureurs et fonctionnaires recrutés sur nomination) qui occupent des fonctions dans l'administration publique. En particulier, la notion de « agent public » couvre *quiconque détient un mandat électif, est nommé ou recruté au sein des organes de la République de Serbie, d'une province autonome, d'une unité territoriale locale autonome, des organes d'entreprises publiques, institutions et autres organisations établies par la République de Serbie, une province autonome, une unité territoriale locale autonome, une unité territoriale locale autonome et toute personne élue par l'Assemblée nationale*. L'expression "fonction publique" est définie comme étant une *fonction au sein des organes de la République de Serbie, d'une province autonome, d'une unité territoriale locale autonome, des organes d'entreprises publiques, institutions et autres organisations établies par la République de Serbie, une province autonome, une unité territoriale locale autonome, une unité territoriale locale autonome et les fonctions de toute personne élue par l'Assemblée nationale, et implique la compétence pour exercer des actes de gestion, de prise de décision et d'action à titre général et individuel*.

35. Le GRECO note que la loi sur l'Agence de lutte contre la corruption prévoit un champ plus large pour l'expression « agent public », qui couvre désormais les différentes catégories de personnes exerçant des fonctions dans l'administration publique, comme cela était recommandé.
36. Le GRECO conclut donc que la recommandation xvii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xviii.

37. *Le GRECO recommande d'adopter des règles/directives claires pour gérer les cas d'agents publics passant dans le secteur privé (« pantouflage »), afin d'éviter des situations de conflits d'intérêt.*
38. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, il a pris acte des informations communiquées par les autorités concernant des plans visant à mieux réglementer le passage d'agents publics vers le secteur privé grâce au projet de loi sur l'agence de lutte contre la corruption. Toutefois, le projet n'ayant pas encore été adopté, le GRECO ne pouvait préjuger de son résultat final est a donc considéré que la recommandation était partiellement mis en œuvre.
39. Les autorités serbes indiquent que, conformément à l'article 38 de la loi sur l'Agence de lutte contre la corruption, il est interdit à un agent public quittant le service public, dans les deux ans suivant son départ, d'accepter un poste ou d'entamer quelques relations commerciales que ce soit avec une personne morale, un entrepreneur ou une organisation internationale engagés dans une activité liée à la fonction préalablement occupée par l'agent public concerné. Cette interdiction générale peut être levée par autorisation de l'Agence de lutte contre la corruption. Le fait de ne pas solliciter l'autorisation de l'Agence de lutte contre la corruption entraîne des amendes à l'égard des agents, ainsi que des entités privées concernées (article 75, loi sur l'Agence anti-corruption). Agents élus par suffrage direct (le président, les membres des assemblées nationales, des provinces autonomes et locales) ne relèvent pas du champ d'application de cette interdiction.
40. Le GRECO prend note des développements positifs communiqués dans ce domaine, notamment à travers l'introduction de dispositions légales régissant les situations de passage d'un agent public du secteur public au secteur privé ("pantouflage"), dans le cadre de la loi sur l'Agence de lutte contre la corruption. Les autorités peuvent juger utile de compléter les dispositions légales

sur le “pantouflage” par des lignes directrices plus détaillées clarifiant, y compris des cas pratiques abordant le dilemme éthique qui peut se poser dans des situations où des agents publics entrent dans une entité du secteur privé similaire, liée, voire concurrente immédiatement ou peu de temps après avoir quitté le service public. Par ailleurs, le GRECO a bon espoir que les représentants élus (y compris au niveau local) envisagent aussi de prendre des mesures semblables pour éviter les conflits d’intérêt afin de donner au public un signe de leur attachement à un niveau d’intégrité élevé.

41. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xix.

42. *Le GRECO recommande de réduire la valeur des cadeaux pouvant être acceptés par les agents publics (notamment, des cadeaux dont la valeur n’excède pas la moitié du salaire mensuel moyen) à des niveaux qui écartent clairement toutes craintes concernant des pots-de-vin ou autres formes d’avantages indus.*
43. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, il a jugé que la recommandation était partiellement mise en œuvre, puisque des critères supplémentaires permettant de préciser la notion de cadeaux « appropriés » peuvent être introduits dans le projet de loi sur l’Agence de lutte contre la corruption.
44. Les autorités serbes soulignent que la loi sur l’Agence de lutte contre la corruption prévoit une interdiction générale d’accepter des cadeaux : les agents publics ne doivent accepter aucun cadeau lié à l’exécution de leurs fonctions publiques, hormis des présents protocolaires ou autres « appropriés » et uniquement s’il ne s’agit pas d’une somme d’argent ou de titres commerciaux. Les critères destinés à déterminer si les cadeaux sont ou non « appropriés » doivent être établis par l’agence de lutte contre la corruption (des critères ont été préparés et il est prévu qu’ils soient adoptés au dernier trimestre 2010; la formation des agents publics concernant les règles applicables en matière de cadeaux est envisagée ultérieurement) mais, quoi qu’il en soit, la valeur unitaire maximum d’un cadeau ne doit pas dépasser 5% du salaire mensuel moyen net (approximativement 17 EUR), et, si plusieurs cadeaux sont reçus au cours d’une même année (par le même ou plusieurs donateurs), la valeur totale ne doit pas dépasser le salaire mensuel net moyen (environ 335 EUR). Tous les cadeaux reçus doivent être signalés à l’Agence de lutte contre la corruption, qui doit publier un rapport de tous les cadeaux reçus au cours de l’année écoulée. Le fait de ne pas respecter les règles sur les cadeaux est passible d’une amende pouvant aller de 10 000 à 50 000 dinars (100 à 500 EUR).
45. Le GRECO prend acte des mesures prises par les autorités pour mieux réglementer les cadeaux, en limiter leur acceptation et rendre le système plus transparent. Le GRECO encourage les autorités à développer des lignes directrices sur l’acceptation de cadeaux, y compris en établissant des critères pour déterminer si un cadeau est « approprié » ou pas, comme prévu.
46. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xxi.

47. *Le GRECO recommande de veiller à ce que les fonctionnaires rapportant de bonne foi des soupçons de corruption dans l’administration publique soient correctement protégés contre les représailles lorsqu’ils font état de leurs soupçons.*

48. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, il avait pris acte des différentes propositions en cours d'élaboration pour traiter la protection des donneurs d'alerte. Cependant, en attendant leur adoption et leur mise en œuvre effective, le GRECO avait jugé que la recommandation xxi était partiellement mise en œuvre.
49. Les autorités serbes insistent sur le fait qu'en dehors des mécanismes d'appel disponibles (voies de recours judiciaire/ réexamen administratif), la loi sur les agents publics a été modifiée en 2009 pour prévoir l'obligation spécifique de signalement des cas de corruption au supérieur hiérarchique direct ou à tout autre supérieur, pour assurer la protection du donneur d'alerte dès le moment du signalement et pour interdire toute mesure de rétorsion dans ce type d'affaire. Des mesures pénales existent également pour garantir la protection des témoins dans les procédures pénales (article 109, Code de procédure pénale). En outre, des modifications ont été introduites en 2009 à la loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public visant à libérer les agents publics qui divulguent des informations publiques (autres que celles considérées comme confidentielles/restreintes en vertu des articles 9 et 14 de la loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public) de leur devoir de réserve/loyauté à l'égard des obligations liées à leurs fonctions s'ils soupçonnent des cas de corruption à la condition que (1) le signalement soit fait de bonne foi et que les soupçons soient fondés ; (2) la personne compétente du service concerné ait été informée des irrégularités suspectes et n'ait pas pris de mesures correctives. Dans ces cas-là, les donneurs d'alerte doivent être protégés des éventuelles représailles et/ou dédommagés/indemnisés (article 38, loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public, telle qu'amendée). La loi sur le harcèlement, récemment adoptée, est aussi un instrument-clé dans ce domaine. Les donneurs d'alerte peuvent signaler leurs soupçons de corruption par des canaux externes, comme l'Agence de lutte contre la corruption, le Médiateur, le Commissaire chargé de l'information d'intérêt public, etc. ; une telle possibilité est prévue par les lois respectives régissant le fonctionnement des institutions susmentionnées.
50. Le GRECO prend note des mesures signalées. Par rapport aux amendements introduits à la loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public, le GRECO note leur portée limitée : la protection garantie aux donneurs d'alerte ne se réfère qu'à la divulgation d'informations auxquels l'accès public n'est pas restreint ; par conséquent, cela ne couvrirait pas les cas où les agents publics signalent de bonne foi des soupçons de corruption sur la base des informations confidentielles auxquelles ils ont accès dans l'exercice de leurs fonctions. Cette limitation entraîne une contradiction entre l'obligation de signalement (prévue par la loi sur les agents publics) et la communication de faits que l'agent public est normalement tenu de garder secrets. Par ailleurs, les règles en vigueur, qui sont éparpillées dans différents instruments juridiques tels que mentionnés au paragraphe 49, ne comprennent pas de lignes directrices spécifiques sur la façon de signaler, en pratique, les faits de corruption (par ex. canaux de signalement (internes ou externes), respect du caractère confidentiel de l'identité du donneur d'alerte, graduation des soupçons) et sur les mécanismes pertinents de protection de toutes représailles (notamment des autorités chargées d'assurer une telle protection et les systèmes d'indemnisation) ; des progrès sont encore nécessaires dans ce domaine.
51. Les mesures législatives prises jusqu'ici ne représentent qu'un premier pas qui, s'il est suivi des mesures adéquates, pourrait aboutir à un cadre de protection plus complet et plus détaillé pour les fonctionnaires de bonne foi qui signalent des soupçons de corruption.
52. Le GRECO conclut que la recommandation xxi demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxii.

53. *Le GRECO recommande de limiter le nombre des licences et permis à ceux qui sont indispensables, d'en réduire le délai d'obtention et d'encourager l'élaboration et [la publication] de directives à l'intention et des fonctionnaires qui s'occupent des licences et permis et du grand public.*
54. Le GRECO rappelle que, dans le rapport de conformité, il s'était réjoui d'un certain nombre de dispositions législatives et pratiques en phase d'études visant à limiter les licences et permis à eux qui sont indispensables, ainsi qu'à en réduire les délais d'obtention. Les mesures proposées n'étaient, cependant, pas encore adoptées et mises en œuvre. De plus, pour ce qui est de la dernière partie de la recommandation xxii, aucune mesure n'avait été prise pour élaborer des lignes directrices dans ce domaine pour les fonctionnaires amenés à traiter les licences et permis et pour le grand public en général. C'est pourquoi le GRECO avait jugé que la recommandation xxii était partiellement mise en œuvre.
55. Les autorités serbes indiquent qu'en 2008, en coopération avec la Banque mondiale, le Gouvernement a adopté la Stratégie de réforme réglementaire (2008-2011) et son Plan d'action. La Stratégie a pour but d'accroître la transparence et de simplifier les procédures administratives de délivrance des permis et licences (notamment par la création d'un guichet unique, en posant le principe que le silence vaut acceptation lorsque l'administration publique tarde à agir, etc.). De plus, une nouvelle loi sur l'urbanisme et la construction est entrée en vigueur en septembre 2009. Elle présente plusieurs caractéristiques destinées à améliorer le système, en réduisant le nombre de documents à fournir par exemple et en raccourcissant les délais pour l'action administrative, en aggravant les sanctions en cas de non-réponse par le fonctionnaire responsable ; en publiant une liste complète des autorisations de sites constructibles etc. Des critères provisoires ont été élaborés pour développer certains des aspects clés de la loi sur l'urbanisme et la construction (l'établissement des barèmes de redevances, le contenu de la documentation technique requise, etc.). Des dispositions réglementaires de mise en application devraient être adoptées en 2010 (la loi sur l'urbanisme et la construction prévoit l'élaboration de 26 textes complémentaires et de 2 décrets) ; une fois ces instruments en place, les agents publics et les administrés devraient mieux comprendre les règles et procédures applicables dans ce domaine.
56. Le GRECO se réjouit des progrès signalés en vue de rationaliser le système de licences/permis en Serbie. Dans ce contexte, le lancement d'une Stratégie de réforme réglementaire est prometteur. De même, le GRECO est heureux de noter les mesures législatives prises pour simplifier les modalités et les documents requis, ainsi que pour réduire les délais d'obtention des licences et permis dans le secteur de l'urbanisme et de la construction, conformément aux deux premiers volets de la recommandation xxii. Le GRECO estime qu'il est désormais crucial de veiller à ce que les nouvelles mesures de politique et législatives soient effectivement mises en œuvre sur le terrain, mais comprend qu'il s'agit là d'un processus de longue haleine.
57. Pour ce qui est du dernier élément de la recommandation, en d'autres termes encourager la compilation et la publication de lignes directrices destinées à la fois aux fonctionnaires amenés à traiter les licences permises et aux usagers de l'administration, le GRECO note que les autorités ont l'intention de poursuivre dans cette voie par l'adoption d'une série de textes réglementaires d'application en 2010. C'est pourquoi, à la date du présent rapport, cette partie de la recommandation ne peut qu'être considérée partiellement mise en œuvre. Malgré le contenu spécifique des réglementations d'application prévue dans ce domaine, le GRECO doute qu'un

ensemble de plus de 28 textes de législation contribuera à atteindre pleinement l'objectif ultime de la dernière partie de la recommandation, à savoir clarifier et faciliter l'accès aux conditions applicables en matière d'obtention de licences et de permis. Le GRECO estime que le meilleur moyen pour atteindre cet objectif reste l'élaboration de lignes directrices qui serviraient de manuel pratique, d'une part pour les agents publics amenés à traiter les dossiers de demande de licences et permis, et d'autre part pour les usagers de l'administration publique qui comprendrait mieux ainsi quels sont leurs droits et leurs obligations dans ce domaine.

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

Recommandation xxiii.

59. *Le GRECO recommande d'adopter la législation nécessaire pour traduire rapidement en droit la responsabilité des personnes morales pour infractions de corruption et prévoir des sanctions, y compris d'ordre monétaire, effectives, proportionnées et dissuasives, conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE [n°] 173).*
60. Dans le rapport RC, le GRECO avait conclu qu'en attendant l'adoption d'un projet de texte de loi sur la responsabilité pénale des personnes morales, la recommandation était partiellement mise en œuvre.
61. Les autorités serbes indiquent maintenant que la loi sur la mise en cause de la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale est entrée en vigueur en novembre 2008. Cette loi prévoit en particulier que la responsabilité des personnes morales est engagée pour des délits commis, en leur nom ou à leur avantage, par toute personne physique occupant un poste à responsabilités au sein de la personne morale, détentrice d'un mandat de représentation de la personne morale ou ayant autorité pour prendre des décisions au nom de cette dernière, ou encore ayant autorité pour exercer un contrôle au sein de cette dernière. L'engagement de la responsabilité pénale d'une personne morale s'applique également dans les affaires où une supervision insuffisante au sein de l'entité a permis la commission du délit. La mise en cause de la responsabilité de la personne morale n'exclut pas la mise en cause au pénal de la responsabilité de l'auteur du délit lui-même. Les sanctions pour des délits liés à la corruption prévoient l'amende (pouvant aller de 1 000 EUR au minimum à 5 000 000 EUR au maximum), la dissolution de la personne morale, les interdictions professionnelles, la confiscation des actifs et la publication du jugement de condamnation.
62. Le GRECO se réjouit de l'adoption de mesures législatives prévoyant la responsabilité (pénale) des personnes morales, conformément aux obligations visées aux articles 18 et 19, paragraphe 2 de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) et conclut que la recommandation xxiii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xxiv.

63. *Le GRECO recommande d'encourager les auditeurs, les comptables et les autres professions de conseil du secteur privé à faire connaître au ministère public leurs soupçons en matière de corruption, et d'organiser une formation sur la détection et le signalement d'actes de corruption.*
64. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, il avait conclu qu'il fallait déployer des efforts plus significatifs dans ce domaine et qu'il estimait donc que la recommandation était partiellement mise en œuvre. En particulier, les autorités étaient encouragées à appliquer une politique de

formation plus active à l'égard des auditeurs, comptables et autres professionnels du conseil privés.

65. Les autorités serbes indiquent que l'Administration pour la prévention du blanchiment de capitaux a organisé, en coopération avec l'Association des comptables et des auditeurs, des séminaires sur la détection et le signalement de délits pénaux afin de lutter contre la corruption et le blanchiment de capitaux. Des formations ont également été dispensées à des juristes. Il est prévu de tenir des séminaires similaires en 2010.
66. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il aurait souhaité recevoir plus de détails sur la fréquence des sessions de formation dispensées à l'intention des auditeurs, comptables et juristes privés, ainsi que sur le nombre de professionnels ayant suivi cette formation, afin être mieux en mesure d'évaluer si la formation dispensée pouvait être considérée comme suffisante. En outre, aucune information n'a été ajoutée sur le point de savoir si le nombre de signalements de soupçons de corruption émanant des catégories de professionnelles susmentionnées a effectivement augmenté depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints. Le GRECO est d'avis qu'il est encore possible d'aller plus loin dans ce domaine.
67. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxv.

68. *Le GRECO recommande d'accélérer la création d'une autorité nationale de contrôle.*
69. Dans le rapport RC, le GRECO avait conclu qu'en attendant l'entrée en fonction de l'Institution nationale de vérification des comptes publics, la recommandation été partiellement mise en œuvre.
70. Les autorités serbes signalent une série de mesures qui ont été prises depuis l'adoption du rapport de conformité afin de rendre opérationnelle l'Institution de vérification des comptes publics, notamment par un renfort en ressources humaines et en matériel, par le renforcement des compétences du personnel, etc. Dans ce contexte, des projets d'assistance technique ont été menés ou sont en cours pour renforcer les compétences des agents de cette Institution (on citera la formation dispensée par la Cour des Comptes norvégienne, le projet du PNUD « Consolider les mécanismes de responsabilité dans les finances publiques »). Le premier audit du budget de l'État pour 2008 a été achevé en novembre 2009. Enfin, l'Institution de vérification des comptes publics de la Serbie est devenue membre à part entière de l'Organisation internationale des institutions suprêmes d'audit INTOSAI (à la mi-novembre 2009), ainsi que de l'Organisation européenne EUROSAI (en juin 2009).
71. Le GRECO se réjouit des progrès en cours qui lui ont été communiqués et encourage les autorités serbes à continuer de doter l'Institution nationale de vérification des comptes publics des ressources dont celle-ci a besoin pour pouvoir s'acquitter efficacement de ses fonctions.
72. Le GRECO conclut que la recommandation xxv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

III. CONCLUSION

73. Outre les conclusions contenues dans le Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur la République de Serbie et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations iv, viii, x, xvii, viii, xix, xxiii et xxv ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations ii, xii, xxi, xxii et xxiv demeurent partiellement mises en œuvre. Avec l'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints, le GRECO conclut que, sur les 25 recommandations adressées à la République de Serbie, 20 ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante.
74. La République de Serbie a marqué d'importants progrès dans la presque totalité des domaines pour lesquels le GRECO avait formulé des recommandations. Des efforts significatifs ont en particulier été consentis pour adopter des textes législatifs qui aideront à lutter contre la corruption (par exemple, en traduisant en droit la responsabilité pénale des personnes morales ; en permettant le recours à des techniques spéciales d'enquête pour mettre à jour des délits liés à la corruption ; en promouvant l'intégrité dans le secteur public par le biais, entre autres, de l'élaboration de règles et de principes liés aux conflits d'intérêts et à l'éthique, ainsi que par l'établissement d'une Agence spécialisée de lutte contre la corruption qui assurera le suivi et donnera des orientations pour leur mise en œuvre ; en renforçant les cadres réglementaires liés au marché public et à la délivrance de licences et permis, etc. ; il est temps désormais de veiller à ce que ces textes législatifs soient convenablement appliqués. De plus, il est essentiel de garantir que les organes d'application et de suivi récemment créés – à savoir l'Agence de lutte contre la corruption et l'Institution nationale de vérification des comptes publics – fonctionnent efficacement. Il convient également de s'efforcer encore d'assortir les obligations légales récemment introduites de conseils ciblés concernant leur application, notamment en ce qui concerne les canaux permettant aux donneurs d'alerte de signaler des soupçons et les mécanismes de protection pour les donneurs d'alerte, les règles relatives aux conflits d'intérêts (y compris l'acceptation de cadeaux), la délivrance de permis et licences, etc. En outre, si d'importants efforts ont bien été déployés pour restructurer l'appareil judiciaire en vue d'en rationaliser le fonctionnement et, de manière générale, d'en améliorer l'efficacité, il demeure crucial de suivre de près les mesures en cours d'application pour parvenir à la réforme visée de la justice, afin qu'à tout moment, l'indépendance et la transparence du processus soient préservées. Dans le secteur privé, il convient également de prendre des mesures supplémentaires pour impliquer les professionnels du droit, comptables et auditeurs dans la détection et le signalement de possibles délits de corruption.
75. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints concernant la République de Serbie. Les autorités serbes peuvent, si elles le souhaitent, informer le GRECO des évolutions ultérieures concernant la mise en œuvre des recommandations ii, xii, xxi, xxii et xxiv.
76. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Serbie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de cet Addendum, à traduire l'Addendum dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.