



Adoption : 19 octobre 2012
Publication : 6 mars 2013

Public
Greco RC-III (2012) 16F

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur la Serbie

« Incriminations (STE 173 et 191, PD 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 57^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 15-19 octobre 2012)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de Serbie pour mettre en œuvre les 15 recommandations du Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur la Serbie (voir le paragraphe 2), concernant deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I - Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II - Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur la Serbie lors de sa 48^e Réunion Plénière (27 septembre - 1er octobre 2010). Ce rapport a été rendu public le 6 décembre 2010 après autorisation des autorités serbes (Greco Eval III Rep (2010) 3F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités serbes ont soumis le 30 avril 2012 et le 11 septembre 2012 leur Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le Rapport de Conformité a été établi à partir de ce rapport.
4. Le GRECO a chargé l'Arménie et l'Allemagne de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont M. Markus BUSCH, Chef de division, Criminalité économique, informatique, environnementale et liée à la corruption, Ministère de la Justice, au nom de l'Allemagne, et M. Karen GEVORGYAN, Vice-Doyen chargé des relations internationales, Faculté de droit, Université d'Etat d'Erevan, au nom de l'Arménie. Ils ont reçu l'aide du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation figurant dans le Rapport d'Evaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation qui n'a pas encore été suivie d'effet (c'est-à-dire qui a été partiellement mise en œuvre ou qui n'a pas été mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation à remettre par les autorités 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO a adressé 5 recommandations à la Serbie concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandations i à v.

7. *Le GRECO a recommandé de prendre les mesures législatives nécessaires pour veiller à ce que l'infraction de corruption active et passive dans le secteur public englobe la commission ou l'omission de tout acte dans l'exercice des fonctions d'un agent public, qu'il relève ou non de ses compétences (recommandation i)*

de prendre les mesures législatives nécessaires pour que les arbitres et jurés étrangers soient expressément pris en compte par les dispositions du Code pénal en matière de corruption, conformément au Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (recommandation ii)

de clarifier de manière appropriée le fait que la législation relative à la corruption dans le secteur privé prend en compte l'éventail complet des personnes qui dirigent une entité du secteur privé ou travaillent pour le compte de celle-ci, en quelque qualité que ce soit (recommandation iii)

de i) supprimer l'exigence de double incrimination pour les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger ; ii) établir la compétence pour les actes de corruption commis à l'étranger par des ressortissants étrangers, mais dans lesquels sont impliqués des fonctionnaires internationaux, des membres d'assemblées parlementaires internationales et des agents de juridictions internationales, par ailleurs titulaires de la nationalité serbe (recommandation iv)

de supprimer la possibilité offerte par l'exception spéciale de regret réel prévue par l'article 368 (6) du Code pénal de restituer le pot-de-vin à son auteur lorsque celui-ci signale l'infraction avant qu'elle ne soit découverte (recommandation v)

8. Dans leur première communication au GRECO en avril 2012, les autorités serbes ont soumis le texte du projet d'amendements au Code pénal, tel que préparé par le Groupe de travail ad hoc créé au sein du ministère de la Justice afin de mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO sur ce thème. Le projet d'amendements pertinent avait été approuvé par le gouvernement au début 2012 et soumis ensuite au Parlement pour adoption. En septembre 2012, les autorités ont informé le GRECO qu'à la suite des élections de mai 2012 et du changement de gouvernement, le projet d'amendements mentionné ci-dessus a été retiré et un nouveau Groupe de travail a été créé au sein du nouveau ministère de la Justice et de l'Administration publique. Ce Groupe de travail (auquel l'Agence de lutte contre la corruption participe en tant qu'observateur) a tenu sa première session le 4 septembre 2012 et se réunit une fois par semaine. Il est chargé d'analyser les mesures nécessaires pour donner effet aux recommandations formulées dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur le Thème I - Incriminations ; ce faisant, il prend en considération les amendements élaborés avant les élections. Le Groupe de travail a préparé un projet de texte pour une consultation publique le 15 octobre 2012 et l'approbation ultérieure du gouvernement.

9. Le GRECO prend note de l'intention déclarée des autorités de mettre en œuvre les recommandations formulées sur ce thème et se félicite qu'après les élections de mai 2012, le travail en ce sens ait repris rapidement avec la création d'un nouveau Groupe de travail. Le GRECO rappelle que, dans son Rapport d'Evaluation (paragraphe 76), il concluait que le Code pénal de la Serbie est largement conforme à la Convention pénale sur la corruption (STE 173), à l'exception de quelques lacunes spécifiques identifiées dans le Rapport et ayant conduit aux recommandations i à v. Le GRECO regrette, par conséquent, que la Serbie, pour cause

d'élections, n'ait pas encore remédié de façon efficace à ces quelques lacunes. En l'état actuel des choses, le GRECO est forcé de conclure que les recommandations i à v n'ont pas été mises en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

10. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO a adressé 10 recommandations à la Serbie sur le Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
11. Une nouvelle Loi sur le financement des activités politiques (LFAP) a été adoptée le 14 juin 2011 ; cette loi est entrée en vigueur le 22 juin 2011 et a été testée pour la première fois lors des élections groupées du 6 mai 2012 (élections présidentielles, parlementaires et locales et élections de l'Assemblée de la Province autonome de Voïvodine). La LFAP a fait l'objet d'une analyse d'expert du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE et de la Commission de Venise, respectivement en 2010 et 2011¹.
12. Les autorités déclarent que la LFAP a une portée plus étendue que la loi précédente car elle couvre tous les partis politiques déclarés ainsi que les autres acteurs politiques (coalitions et groupes de citoyens) représentés au sein de la législature.
13. Des règlements de mise en œuvre de la LFAP ont été adoptés, notamment le Règlement sur l'enregistrement des contributions et des actifs, les rapports financiers annuels et les déclarations relatives aux dépenses électorales, qui est entré en vigueur le 6 octobre 2011.

Recommandation i.

14. *Le GRECO a recommandé de i) établir une définition précise de la durée de la campagne électorale ; ii) revoir le plafonnement existant des recettes et des dépenses, y compris en envisageant de dissocier le montant maximum pouvant être collecté auprès de sources privées pour faire campagne du montant total des financements publics octroyés à cet effet ; iii) allonger le délai limite pour déclarer les comptes de campagne au-delà de la période actuelle de 10 jours suivant le jour du scrutin, afin d'assurer la comptabilisation adéquate des recettes et dépenses de campagne.*
15. Les autorités serbes indiquent qu'aux fins de la LFAP, la période de campagne s'étend depuis le jour de la convocation des élections jusqu'au jour de la proclamation du résultat final des élections². Le montant total des dons pouvant être recueillis auprès de sources privées a été dissocié du financement public ; la LFAP plafonne les dons privés par donneur individuel/par an. En particulier, les dons privés sont limités à un montant correspondant à 20 fois le salaire mensuel moyen (environ 8 000 EUR) pour les individus et 200 fois le salaire moyen (environ 80 000 EUR) pour les entités juridiques³. La limite des dons privés versés pour soutenir des activités de type électoral est multipliée par deux pendant les années électorales (quel que soit le nombre d'élections ayant lieu dans l'année). Tous les dons doivent être enregistrés ; les dons d'un montant supérieur au salaire mensuel moyen (environ 400 EUR) doivent être rendus

¹ [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)048-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)048-e.pdf) et [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)006-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)006-e.pdf).

² Le moment de proclamation des résultats des élections est défini dans la législation sur chaque type de scrutin : élections générales (article 86 de la Loi sur les élections parlementaires), provinciales (article 80 de la Décision de l'Assemblée de la Province de Voïvodine) et locales (article 58 de la Loi sur les élections locales).

³ Le montant du salaire moyen en Serbie, au 9 octobre 2012, est de 42 000 RSD (environ 400 EUR).

publics. Le délai limite pour déclarer les comptes de campagne a été porté à 30 jours après la publication des résultats des élections, afin d'assurer une meilleure comptabilisation du total des recettes et des dépenses de campagne.

16. Le GRECO note avec satisfaction que les autorités ont traité l'ensemble des points abordés dans la recommandation i : la durée de la campagne électorale est fixée par la loi ; le plafonnement existant des recettes et des dépenses a été revu et le montant maximum des dons privés autorisés n'est plus lié au financement public reçu par les partis politiques ; enfin, le délai limite pour déclarer les comptes de campagne a été allongé afin de mieux assurer la comptabilisation adéquate des recettes et dépenses de campagne.
17. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

18. *Le GRECO a recommandé de fixer un délai pour la soumission des rapports financiers annuels des partis politiques à l'Agence de lutte contre la corruption.*
19. Les autorités serbes indiquent qu'un délai a été établi dans la LFAP (le 15 avril de chaque année pour la déclaration des recettes/dépenses de l'année précédente) pour la soumission des rapports financiers annuels, des déclarations de dons et d'actifs et des rapports d'audit certifiés.
20. Le GRECO note avec satisfaction qu'un délai légal a été fixé pour la soumission des comptes ordinaires des partis politiques ; cela ne pourra qu'aider l'Agence de lutte contre la corruption dans ses tâches de contrôle, en lui permettant notamment de prendre des mesures appropriées en cas de retard ou de non-soumission d'un rapport financier annuel.
21. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

22. *Le GRECO a recommandé de i) établir des règles précises pour l'évaluation et la déclaration des dons en nature (autres que le travail bénévole de personnes non spécialisées) ; ii) prévoir des critères clairs pour l'utilisation des ressources publiques dans le cadre des activités du parti et aux fins de campagne électorale ; iii) inclure dans la Loi sur le financement des partis politiques des dispositions spéciales concernant, notamment, les prêts qui devraient être mentionnés expressément dans les rapports financiers et soumis aux règles et limitations pertinentes en matière de dons privés, chaque fois que les clauses et conditions de leur octroi s'écartent de celles habituellement pratiquées sur le marché.*
23. Les autorités serbes font savoir que la LFAP précise que les dons de sources privées incluent à la fois les dons monétaires et les dons en nature ; tous les dons – monétaires ou en nature – doivent être déclarés et inscrits sur le registre des dons tenu par l'Agence de lutte contre la corruption, et détaillés dans les rapports financiers annuels des partis politiques et dans leurs rapports sur les comptes de campagne. Le Règlement sur l'enregistrement des contributions et des actifs, les rapports financiers annuels et les déclarations relatives aux dépenses électorales établit un système pour le calcul de la valeur des dons en nature. Il existe aussi des règles détaillées au sujet des prêts. En particulier, les prêts ne peuvent être contractés qu'après d'une banque ou d'une autre institution financière en Serbie, conformément à la loi ; il est interdit de contracter un prêt à l'étranger. Les prêts octroyés à des conditions préférentielles par rapport à

celles en vigueur sur le marché, ainsi que les prêts radiés, doivent être considérés comme des dons.

24. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, la LFAP réglemente l'utilisation des équipements publics en période électorale afin d'empêcher toute utilisation abusive au profit d'un parti politique. En outre, la loi sur l'Agence de lutte contre la corruption stipule également que les agents publics ne peuvent utiliser des ressources publiques ou se servir de réunions publiques auxquelles ils participent pour promouvoir un parti politique (article 29) ; la violation de cette interdiction générale constitue une infraction correctionnelle. L'Agence de lutte contre la corruption est chargée de veiller au respect de cette interdiction et exerce des fonctions de contrôle soit de son propre chef, soit sur dépôt d'une plainte individuelle. Aucune plainte et aucune irrégularité concernant l'utilisation abusive de ressources publiques n'a été enregistrée pendant les dernières élections générales. Avant les dernières élections, l'Agence de lutte contre la corruption a émis des lignes directrices et organisé des activités de formation à l'intention des administrations locales et des représentants des partis politiques sur les règles applicables en matière d'utilisation des ressources publiques à des fins politiques. Une réglementation supplémentaire devrait être établie au sujet de la fourniture de biens ou de services par des organes publics à l'échelon central, régional et local.
25. Le GRECO se félicite des efforts engagés par les autorités afin de réglementer différentes sources possibles de revenus (non monétaires) des partis politiques, notamment les dons en nature et les prêts, conformément aux éléments i) et iii) de la recommandation iii. Le GRECO note également avec satisfaction les mesures prises par les autorités pour réglementer l'utilisation des ressources publiques dans le cadre des activités d'un parti et aux fins de campagne électorale [élément (ii) de la recommandation iii], notamment les dispositions (interdiction générale) incluses dans la LFAP et la Loi sur l'Agence de lutte contre la corruption, ainsi que les directives émises à ce sujet par l'Agence de lutte contre la corruption. D'autre part, le GRECO prend note de l'intention des autorités de préciser les règles actuelles au moyen d'un texte supplémentaire réglementant la mise en œuvre. Le GRECO note qu'il s'agit là d'un domaine apparemment propice aux abus en Serbie et dont la réglementation évolue aujourd'hui non seulement dans le pays mais aussi plus généralement dans la région, notamment grâce à la participation des organisations internationales à l'établissement de critères et normes permettant de distinguer clairement l'utilisation de ressources publiques dans le but d'en tirer un avantage politique des activités normales des organes publics. Compte tenu de l'intérêt de cette question, les autorités de Serbie sont invitées à informer le GRECO des mesures supplémentaires adoptées dans le pays pour résoudre le difficile problème de la réglementation de l'utilisation des ressources publiques en période électorale et prévenir les abus en ce domaine.
26. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

27. *Le GRECO a recommandé d'instaurer l'obligation d'effectuer par virement bancaire tous les dons dépassant un certain seuil et les dépenses des partis politiques.*
28. Les autorités serbes indiquent que tous les dons monétaires, quelle que soit leur valeur, doivent être effectués par virement bancaire (article 18 de la LFAP). Seules les cotisations d'un montant inférieur à 1 000 dinars (10 EUR) peuvent être réglées en espèces (article 8 de la LFAP). De plus, la LFAP stipule que toutes les transactions financières se rapportant aux activités ordinaires d'un parti doivent être effectuées par le biais des comptes bancaires du parti. De même, les

fonds affectés à des usages électoraux doivent être déposés sur et gérés au moyen de comptes de campagne spécifiques. Les entités politiques sont tenues d'indiquer dans leurs rapports financiers annuels tous les comptes bancaires dont elles sont détentrices ; les déclarations de comptes électoraux pertinentes doivent également inclure des précisions sur les comptes de campagne spécifiques.

29. Le GRECO note que des règles exigent maintenant que les entités politiques gèrent leurs mouvements de fonds au moyen de virements bancaires ; cette mesure pourrait se révéler utile pour aider à réduire les transferts de fonds invérifiables au profit d'un parti.
30. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

31. *Le GRECO a recommandé d'explorer les possibilités d'accroître la transparence de la comptabilité et des activités des entités liées directement ou indirectement aux partis politiques ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle.*
32. Les autorités serbes renvoient à la fois à la LFAP et à la Loi sur les dotations et les fondations, qui règlementent les relations pouvant exister entre un parti politique et une entité qui lui est liée ou se trouve sous son contrôle. Un parti politique peut décider une dotation ou créer une fondation mais non en vue d'activités qui serviraient uniquement ses intérêts ; autrement dit, les fondations et les dotations ne peuvent servir à l'organisation de campagnes, à la collecte de fonds ou à l'acheminement d'argent à un parti politique. Les partis politiques sont tenus de présenter dans leurs rapports financiers annuels des informations financières sur les fondations et dotations établies par eux. Cette information fait partie des rapports financiers des partis politiques qui, en vertu des dispositions de la LFAP, doivent être publiés à la fois sur le site de l'Agence de lutte contre la corruption et sur celui du parti politique concerné. L'Agence de lutte contre la corruption, dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, peut accéder librement et directement aux documents et pièces comptables des dotations et des fondations créées par un parti politique.
33. De plus, en vertu de la Loi sur les dotations et les fondations, les dotations et les fondations sont tenues d'envoyer leurs rapports financiers à l'Agence d'enregistrement des sociétés de Serbie, un organe spécialisé chargé de la tenue des registres et de la conservation des déclarations financières de toutes les entités juridiques de Serbie. Les partis politiques sont, eux aussi, soumis à l'obligation d'envoyer leurs rapports financiers non seulement à l'Agence de lutte contre la corruption mais aussi à l'Agence d'enregistrement des sociétés. Cette dernière agence publie les rapports qu'elle reçoit sur son site internet (www.apr.gov.rs). En juin 2012, l'Agence de lutte contre la corruption a signé un accord de coopération avec l'Agence d'enregistrement des sociétés permettant à ces deux organes d'accéder mutuellement à leurs bases de données en ligne.
34. Les autorités précisent que, pour minimiser les risques de corruption en ce domaine, la LFAP interdit également aux partis politiques d'acquérir des participations ou des actions d'une entité juridique.
35. Le GRECO note que des dispositions ont été mises en place pour assurer une plus grande transparence des transactions financières des entités liées directement ou indirectement à un parti politique ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous son contrôle, notamment par la

présentation, et publication ultérieure, de la comptabilité de ces entités conjointement avec celle du parti concerné, et aussi grâce aux pouvoirs conférés à l'Agence de lutte contre la corruption pour accéder aux documents et pièces comptables de ces entités. Le GRECO note également avec satisfaction les dispositions mises en place pour vérifier par recoupement l'information concernant les partis politiques et les entités qui leur sont liées, ainsi que l'annonce de la coopération entre l'Agence de lutte contre la corruption et l'Agence d'enregistrement des sociétés de Serbie dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle respectives.

36. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

37. *Le GRECO a recommandé de prévoir, de manière systématique, la publication des rapports financiers des partis politiques, en particulier en désignant à qui incombe la publication desdits rapports et en indiquant les délais applicables.*
38. Les autorités serbes font savoir que les entités politiques sont tenues de publier leurs rapports financiers annuels sur l'internet dans les huit jours qui suivent la soumission du rapport à l'Agence de lutte contre la corruption. D'autre part, l'Agence de lutte contre la corruption, bien qu'elle ne soit pas tenue de le faire par la loi, publie sur son site internet tous les rapports financiers annuels reçus des partis politiques. Les rapports sur les campagnes électorales sont publiés par l'Agence de lutte contre la corruption à la suite des élections (30 jours après la proclamation des résultats). Les partis politiques doivent désigner des « personnes autorisées », qui sont responsables des transactions financières, de la comptabilité et du respect des obligations de déclaration.
39. Le GRECO note avec satisfaction que la LFAP précise les responsabilités et les délais concernant la publication des rapports financiers des partis politiques. Il importe d'assurer que les dispositions contenues dans cette loi sont effectivement et rapidement appliquées en pratique, y compris par les partis politiques eux-mêmes à qui la LFAP fait maintenant clairement obligation de publier leurs rapports annuels sur leurs sites internet.

40. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

41. *Le GRECO a recommandé de i) instaurer des règles claires et cohérentes en ce qui concerne les obligations d'audit qui s'imposent aux partis politiques ; ii) veiller à la nécessaire indépendance des experts comptables qui doivent certifier les comptes des partis politiques.*
42. Les autorités serbes indiquent que toutes les entités politiques représentées au sein du parlement (ou dans les assemblées régionales/locales), ainsi que les partis politiques déclarés, sont tenus de faire appel à un auditeur professionnel pour certifier leurs comptes. La Loi sur les audits et la comptabilité contient des dispositions sur l'indépendance des auditeurs qui, dans leurs fonctions de contrôle, sont tenus de respecter les normes internationales en matière d'audit. La Chambre des auditeurs certifiés doit assurer le respect des normes déontologiques de la profession et peut à tout moment retirer sa licence à un auditeur en cas de faute professionnelle.
43. Le GRECO note avec satisfaction que le système en place en Serbie instaure des règles d'audit pour la vérification des comptes des partis et que des règles ont aussi été établies pour assurer

l'indépendance des auditeurs à l'égard des entités qu'ils contrôlent. Le GRECO est d'avis que le recours à des audits externes pourrait faciliter le contrôle ultérieur des comptes des partis politiques par l'Agence de lutte contre la corruption.

44. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

45. *Le GRECO a recommandé de i) clarifier le mandat et les pouvoirs de l'Agence de lutte contre la corruption en ce qui concerne la supervision du financement des partis politiques et des campagnes électorales ; ii) confier, de manière claire, à l'Agence de lutte contre la corruption le premier rôle dans ce domaine ; iii) augmenter ses ressources humaines et financières afin qu'elle soit mieux armée pour assurer un contrôle large, dynamique et rapide du financement des partis politiques.*

46. Les autorités serbes indiquent que la LFAP stipule clairement que l'Agence de lutte contre la corruption joue un rôle directeur dans le contrôle du financement des partis politiques. L'Agence établit les modalités de déclaration, reçoit et publie les rapports financiers annuels/de campagne des partis politiques, vérifie le contenu et l'exactitude de ces rapports et peut imposer des sanctions administratives en cas de violations. Dans l'exercice de ses fonctions de contrôle des comptes d'un parti, l'Agence peut saisir la Chambre des comptes (contrôle des rapports financiers annuels) ou mener elle-même les tâches d'enquête nécessaires en exigeant la fourniture de certains documents, par exemple d'une banque ou d'une entité liée à un parti (contrôle des rapports sur les comptes de campagne). La Chambre des comptes peut inclure le financement des partis politiques dans son audit annuel⁴, réaliser des audits sur une base aléatoire ou intervenir à la demande de l'Agence de lutte contre la corruption.

47. En ce qui concerne le dernier élément de la recommandation viii, l'Agence de lutte contre la corruption dispose d'un service spécifique de contrôle du financement des partis politiques qui comprend 10 postes, dont 6 sont maintenant pourvus sous forme d'emplois permanents. L'Agence peut aussi employer temporairement des observateurs en période électorale. En tout, 165 personnes ont été employées comme observateurs pendant les dernières élections de mai 2012 ; ces personnes étaient chargées d'évaluer indépendamment l'ampleur et le coût des campagnes électorales menées par les partis politiques dans l'ensemble du pays.

48. Le GRECO reconnaît que la LFAP clarifie le rôle directeur, et les pouvoirs correspondants, de l'Agence de lutte contre la corruption dans le dispositif institutionnel de contrôle du financement des partis politiques. Le GRECO note que des ressources ont été affectées à l'Agence pour lui permettre de remplir ses fonctions de contrôle. Cependant, la LFAP est encore récente puisqu'elle a été adoptée en 2011 et n'a commencé à être mise en œuvre qu'en 2012 ; le temps et la pratique montreront si et comment l'Agence parviendra à remplir ses fonctions essentielles de supervision en ce domaine de manière à la fois adéquate et efficace.

49. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

⁴ Les partis politiques sont soumis au contrôle de la Chambre des comptes tout comme les autres entités juridiques recevant des fonds publics.

Recommandation ix.

50. *Le GRECO a recommandé de i) réviser les sanctions existantes relatives aux violations des règles de financement des partis politiques afin de faire en sorte qu'elles soient efficaces, proportionnées et dissuasives ; ii) qualifier clairement les infractions aux règles de financement des partis politiques qui peuvent entraîner la privation des aides publiques et indiquer la procédure exacte permettant d'initier et d'imposer ces sanctions ; iii) faire en sorte que les donateurs soient aussi tenus responsables, le cas échéant, en cas d'infraction à la loi.*
51. Les autorités serbes indiquent que les sanctions applicables aux violations ont été révisées et que le régime de sanctions comprend maintenant un assortiment de mesures pénales, correctionnelles et administratives, y compris des avertissements, des amendes (de 2 000 à 20 000 EUR pour un parti politique et de 500 à 1 500 EUR si la sanction est imposée à une personne responsable au sein d'une entité politique), la saisie des actifs obtenus illégalement par un parti, la suspension ou la suppression de l'accès aux fonds publics versés aux partis politiques et une incrimination pénale. Les différentes obligations prévues par la LFAP sont assorties de sanctions en cas de violation. La procédure pour l'initiation et l'imposition de sanctions est définie dans la LFAP ; les décisions peuvent être contestées devant les tribunaux administratifs. Des sanctions peuvent être imposées non seulement aux entités politiques et à leurs représentants officiels mais aussi aux donneurs ayant enfreint la législation.
52. Le GRECO note avec satisfaction que la LFAP a instauré un régime de sanctions révisé prévoyant, en cas de violation des différentes dispositions, des sanctions pénales, correctionnelles ou administratives imposables à la fois aux partis politiques, à leurs représentants et aux donneurs. Cependant, ce nouveau système de sanctions et le fonctionnement des procédures n'ont pas encore été suffisamment testés. Le GRECO rappelle ici les remarques de la Commission de Venise et l'OSCE (voir note 1) au sujet du caractère potentiellement dommageable des sanctions pénales si celles-ci ne sont pas interprétées et appliquées conformément au principe de proportionnalité, c'est-à-dire si elles ne sont pas réservées uniquement aux violations les plus graves. Reste à voir, d'autre part, quels seront l'efficacité et le caractère dissuasif du nouveau régime de sanctions au vu de l'évolution de sa mise en œuvre en pratique.
53. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation x.

54. *Le GRECO a recommandé d'allonger le délai de prescription applicable aux infractions à la Loi sur le financement des partis politiques.*
55. Les autorités serbes font savoir que le délai de prescription applicable aux violations de la LFAP a été prolongé de un à cinq ans.
56. Le GRECO se félicite de la décision des autorités serbes de porter à cinq ans le délai de prescription applicable aux infractions à la LFAP. Le GRECO rappelle que l'expiration du délai de prescription prévu par la loi est un facteur qui empêche l'application effective de sanctions en ce domaine.
57. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

58. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Serbie a mis en œuvre de façon satisfaisante dix des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** Eu égard au Thème I - Incriminations, aucune recommandation (i à v) n'a été mise en œuvre. Eu égard au Thème II - Transparence du financement des partis politiques, toutes les recommandations ont été mises en œuvre de manière satisfaisante (recommandations i, ii, iv, v, vi, vii, viii, ix et x).
59. S'agissant de l'incrimination des infractions de corruption, un projet d'amendements au Code pénal avait été préparé par le gouvernement précédent et soumis au Parlement pour adoption. Cependant, après les dernières élections en mai 2012, le projet en question a été retiré. Un nouveau Groupe de travail a été créé pour examiner les recommandations formulées à ce sujet. Le GRECO espère qu'il sera remédié rapidement au petit nombre de lacunes spécifiques en matière d'incrimination de la corruption qui ont été identifiées dans le Code pénal de la Serbie.
60. La Serbie doit être félicitée pour l'examen général auquel elle a procédé dans le domaine du financement des partis politiques et le GRECO est heureux de noter que toutes ses recommandations ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Avec la nouvelle Loi sur le financement des activités politiques (LFAP), la Serbie dispose d'un cadre juridique détaillé et systématique, s'inspirant en grande partie des - et conforme aux - principes énoncés dans la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Il s'agit maintenant de tester la mise en œuvre des dispositions législatives pertinentes et l'Agence de lutte contre la corruption aura un rôle essentiel à jouer à cet égard. Le temps et l'expérience montreront si la loi remplit efficacement sa fonction et empêche la corruption et les abus en matière de financement des partis politiques, et si de nouvelles améliorations sont nécessaires au niveau législatif ou bien dans l'application concrète de la LFAP. Les autorités prévoient la poursuite du travail sur l'utilisation des ressources publiques en période électorale, domaine identifié comme particulièrement propice aux abus en Serbie.
61. Au vu de ce qui précède, le GRECO félicite la Serbie pour les efforts importants accomplis afin de se mettre en conformité avec les recommandations émises eu égard au Thème II-Transparence du financement des partis politiques. Le GRECO espère que les amendements prévus à la législation pénale se concrétisent afin de prendre en compte les préoccupations mentionnées eu égard au Thème I-Incriminations. Le GRECO encourage la Serbie à poursuivre les réformes en cours afin de mettre en œuvre les recommandations en suspens dans les 18 mois à venir. Le GRECO invite le chef de la délégation de Serbie à soumettre des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i à v (Thème I - Incriminations) au plus tard le 30 avril 2014.
62. Enfin, le GRECO invite les autorités serbes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.