

Adoption : 10 octobre 2014
Publication : 16 octobre 2014

Public
Greco RC-III (2014) 15F

Troisième Cycle d'Évaluation

Deuxième Rapport de Conformité sur la Serbie

« Incriminations (STE n°173 et n°191, PDC 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 65^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 6-10 octobre 2014)

I. INTRODUCTION

1. Le deuxième Rapport de Conformité évalue les nouvelles mesures prises par les autorités serbes depuis l'adoption du premier Rapport en ce qui concerne les recommandations émises dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle, qui couvre les deux thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : Articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE n°191) et le 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 Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 48^e réunion plénière du GRECO (1^{er} octobre 2010) et rendu public le 6 décembre 2010, après autorisation des autorités serbes (Greco Eval III Rep (2010) 3F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de Conformité correspondant a été adopté lors de la 57^e réunion plénière du GRECO (19 octobre 2012) et rendu public le 6 mars 2013, après autorisation des autorités serbes ([Greco RC-III \(2012\) 16F](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités serbes ont soumis leur deuxième Rapport de situation contenant des informations supplémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations jugées partiellement mises en œuvre ou pas mises en œuvre dans le Rapport de Conformité. Ce rapport a été soumis tardivement, le 8 juillet 2014, et a servi de base à l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Allemagne de désigner le rapporteur pour la procédure de Conformité sur le Thème I. Le rapporteur ainsi nommé est M. Markus BUSCH, Chef de division, Criminalité économique, informatique, environnementale et liée à la corruption, ministère fédéral de la Justice et de la Protection du consommateur (Allemagne). Il a bénéficié de l'aide du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO avait adressé dix recommandations à la Serbie concernant le Thème II, et que toutes avaient été évaluées comme mises en œuvre de façon satisfaisante dans le premier Rapport de Conformité. Par conséquent, il ne reste aucune recommandation concernant le Thème II à évaluer dans le présent rapport, qui se concentre sur le Thème I (voir ci-dessous).

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO avait adressé 5 recommandations à la Serbie concernant le Thème I. Aucune d'entre elles n'avait été mise en œuvre au moment de l'adoption du Rapport de Conformité (RC-III) car, à la suite des élections et de la dissolution du Parlement, le projet qui avait été préparé pour remédier aux quelques insuffisances restantes identifiées par le GRECO dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle avait été retiré, et un Groupe de travail venait d'être créé pour reprendre les travaux dans ce domaine. Les autorités

déclarent désormais que le Code pénal a été modifié le 24 décembre 2012¹, et que la nouvelle version est entrée en vigueur en avril 2013. Celle-ci introduit un certain nombre de réformes pour répondre aux préoccupations du GRECO, comme précisé ci-après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait 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.*
8. En l'absence d'amélioration concrète dans ce domaine, pour les raisons exposées au paragraphe 6, le GRECO avait conclu dans le Rapport de Conformité (RC-III) que la recommandation i n'avait pas été mise en œuvre.
9. Les autorités serbes indiquent que le Code pénal (CP) modifié introduit un nouveau libellé des dispositions relatives à la corruption (articles 367 sur la corruption passive et 368 sur la corruption active), qui supprime la condition que la corruption vise la commission ou l'omission d'un acte officiel dans le cadre des compétences officielles². Les autorités soulignent que le nouveau libellé couvrira tous les actes et omissions dans l'exercice des fonctions d'un agent public, que ces actes ou omissions relèvent strictement ou non de ses compétences, y compris ceux qui découlent d'une utilisation abusive de sa position officielle.
10. Le GRECO se félicite des amendements législatifs mentionnés, qui devraient permettre, en principe, de couvrir la commission ou l'omission d'actes rendus possibles en lien avec les fonctions de l'agent public, que ces actes ou omissions relèvent ou non de ses compétences.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

¹ Journal officiel de la République de Serbie n°121/12.

² Article 367 (1) et (2) du CP – corruption passive dans le secteur public :

(1) *L'agent public qui, directement ou indirectement, sollicite ou accepte, soit un cadeau ou un autre avantage, soit la promesse d'un cadeau ou d'un autre avantage pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, afin de commettre dans le cadre de ses compétences, ou en lien avec celles-ci, un acte officiel qui ne devait pas être commis ou de s'abstenir de commettre un acte officiel qui devait être commis, encourt une peine d'emprisonnement de 2 à 12 ans.*

(2) *L'agent public qui, directement ou indirectement, sollicite ou accepte, soit un cadeau ou un autre avantage, soit la promesse d'un cadeau ou d'un autre avantage pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, afin de commettre dans le cadre de ses compétences, ou en lien avec celles-ci, un acte officiel qu'il avait l'obligation de commettre ou de s'abstenir de commettre un acte officiel qui ne devait pas être commis, encourt une peine d'emprisonnement de 2 à 8 ans.*

Article 368 (1) et (2) du CP – corruption active dans le secteur public :

(1) *Toute personne qui donne ou offre un cadeau ou un autre avantage à un agent public ou à un tiers, afin que celui-ci commette dans le cadre de ses fonctions officielles, ou en lien avec celles-ci, un acte officiel qu'il ne devrait pas commettre ou qu'il s'abstienne de commettre un acte officiel qui devrait être commis, ou qui agit en qualité d'intermédiaire dans cette situation de corruption d'un agent public encourt une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans.*

(2) *Toute personne qui donne ou offre un cadeau ou un autre avantage à un agent public ou à un tiers, afin que celui-ci commette dans le cadre de ses fonctions officielles, ou en lien avec celles-ci, un acte officiel qu'il est tenu de commettre ou qu'il s'abstienne de commettre un acte officiel qu'il lui est interdit de commettre, ou qui agit en qualité d'intermédiaire dans cette situation de corruption d'un agent public encourt une peine d'emprisonnement maximale de trois ans.*

Recommandation ii.

12. *Le GRECO avait recommandé 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 (STE n°191).*
13. En l'absence d'amélioration concrète dans ce domaine, pour les raisons exposées au paragraphe 6, le GRECO avait conclu dans son Rapport de Conformité (RC-III) que la recommandation ii n'avait pas été mise en œuvre.
14. Les autorités serbes expliquent désormais que le CP modifié contient une nouvelle définition (plus longue) des agents étrangers, qui couvre explicitement les arbitres et jurés étrangers³.
15. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités concernant la prise en compte explicite de la corruption des jurés et arbitres étrangers dans le CP tel que modifié, conformément aux prescriptions de la recommandation ii. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

16. *Le GRECO avait recommandé 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.*
17. En l'absence d'amélioration concrète dans ce domaine, pour les raisons exposées au paragraphe 6, le GRECO avait conclu dans son Rapport de Conformité (RC-III) que la recommandation iii n'avait pas été mise en œuvre.
18. Les autorités serbes soulignent que le CP tel que modifié contient une définition élargie de la notion de « responsable » (article 112(5) du CP)⁴, qui couvre désormais toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé (« toute personne qui, conformément à la loi, au règlement ou à une autorisation »... « ainsi que toute personne qui se trouve chargée de fait d'assurer de telles tâches »), les personnes assurant des tâches de gestion (toute personne chargée de ou autorisée à assurer certaines tâches de gestion ou de supervision), ainsi que les personnes relevant d'autres catégories de fonctions (toute personne chargée de ou autorisée à assurer d'autres tâches et toute personne qui se trouve chargée de fait d'assurer de telles tâches). Les autorités expliquent que la notion de « responsable » couvre donc entièrement la

³ Article 112 (3)4 du CP – définition d' « agent étranger » :

(4) Est agent public étranger tout membre, agent public ou fonctionnaire d'une instance législative ou exécutive d'un Etat étranger, tout juge, juré, membre, agent public ou fonctionnaire d'une juridiction étrangère ou internationale, tout membre, agent public ou fonctionnaire d'une organisation internationale ou d'un organe de cette dernière, ainsi que tout arbitre dans une procédure d'arbitrage étrangère ou internationale.

⁴ Article 112 (5) du CP – définition de « responsable »:

(5) Est qualifiée de responsable au sein d'une entreprise toute personne qui, conformément à la loi, au règlement ou à une autorisation, assure certaines tâches de gestion, de supervision ou d'autres tâches qui relèvent du domaine de l'entreprise concernée, ainsi que toute personne qui se trouve chargée de fait d'assurer de telles tâches. Est également qualifié de responsable l'agent public lorsqu'une infraction pénale désigne ce responsable comme l'auteur de l'infraction et que cette dernière n'est pas prévue par le chapitre du présent Code consacré aux infractions pénales commises à l'encontre d'une fonction publique et/ou par un agent public.

relation employeur-employé (c'est-à-dire tous les niveaux hiérarchiques), ainsi que les personnes qui n'ont pas le statut d'employé ou qui ne travaillent pas de façon permanente pour une entreprise (des consultants ou agents commerciaux, par exemple), ainsi que d'autres types de relations n'impliquant pas de contrat de travail (associés, avocats, etc.).

19. Le GRECO est satisfait par le fait que les modifications introduites au CP ont élargi le champ d'application du terme « responsable » en couvrant toutes les personnes travaillant pour/dans une entité du secteur privé, sans nécessairement impliquer un certain degré de responsabilité en matière de supervision/gestion au sein de l'entité concernée.
20. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

21. *Le GRECO avait recommandé de supprimer l'exigence de double incrimination pour les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger ; et (ii) d'établir sa 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.*
22. En l'absence d'amélioration concrète dans ces domaines, pour les raisons exposées au paragraphe 6, le GRECO avait conclu dans son Rapport de Conformité (RC-III) que la recommandation iv n'avait pas été mise en œuvre.
23. Les autorités serbes indiquent que le CP modifié n'exige plus la double incrimination, ni l'autorisation du procureur de la République, pour l'engagement de poursuites lorsque celles-ci sont prescrites par un accord international ratifié⁵ (article 10 (2) du CP), tel que la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) et son Protocole additionnel (STE n°191).
24. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, les autorités précisent désormais que, conformément à l'article 10 (3) du CP, la compétence de la Serbie pourra être établie 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, en vertu des « principes généraux de droit international », même si l'infraction en cause ne porte pas préjudice à un Etat tiers ou à l'un de ses ressortissants, s'il n'est pas prouvé qu'elle a été commise à l'encontre de la Serbie ou de l'un de ses ressortissant ou si elle est passible d'une peine de moins de cinq ans d'emprisonnement⁶.

⁵ Article 10 (2) du CP – Conditions particulières applicables à l'engagement de poursuites à l'encontre des auteurs d'infractions commises à l'étranger

(2) Dans les cas visés aux articles 8 et 9, paragraphe 1, du présent Code, les poursuites pénales sont uniquement engagées à l'encontre de l'auteur de l'infraction lorsque celle-ci est également réprimée par la législation du pays où elle a été commise, à moins que le procureur de la République n'ait autorisé de telles poursuites ou que celles-ci soient prescrites par un accord international ratifié.

⁶ Article 10 (3) du CP – conditions particulières applicables à l'engagement de poursuites à l'encontre des auteurs d'infractions commises à l'étranger

(3) Dans les cas visés à l'article 9, alinéa 2, lorsque l'acte était, au moment de sa commission, considéré comme une infraction pénale au regard des principes généraux du droit international, des poursuites peuvent être engagées en Serbie sur autorisation du procureur de la République, indépendamment des dispositions de la législation du pays dans lequel l'infraction a été commise.

25. Le GRECO prend note des évolutions dont il est fait état s'agissant du premier volet de la recommandation, qui établissent la compétence extraterritoriale pour les infractions pénales commises hors du territoire serbe dans les cas prévus par les accords internationaux liant la Serbie. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, qui concerne la possibilité d'établir la compétence extraterritoriale pour des infractions commises par des étrangers mais dans lesquelles sont impliqués des fonctionnaires internationaux de nationalité serbe, indépendamment de la peine dont l'infraction est passible dans le pays où elle a été commise, ou du fait qu'il ait été porté préjudice ou non à l'Etat serbe ou à l'un de ses ressortissants (cas couverts par l'article 17, paragraphe 1.b de la Convention, le GRECO reste dubitatif quant à savoir si l'on peut considérer que les dispositions particulières relatives à la compétence énoncées dans la Convention et son Protocole constituent des principes généraux du droit international. Il note que le libellé des dispositions pertinentes du CP (article 10 (3)) est resté inchangé par rapport à la législation précédente, qui, selon le GRECO, n'était pas pleinement conforme à la Convention pénale sur la corruption (STE n°173). Il n'existe pas de décision de justice/jurisprudence sur la compétence extraterritoriale pour des infractions de corruption susceptible d'éclairer davantage cette question, qui reste en suspens. Le GRECO reconnaît que cette défaillance concerne des situations très spécifiques, mais elle n'en reste pas moins une lacune au regard des normes examinées.
26. Enfin, le GRECO rappelle son observation à propos de la portée de l'article 17, paragraphe 1, alinéa b de la Convention, qui exige non seulement l'établissement de la compétence pour les infractions commises par des ressortissants nationaux à l'étranger, mais aussi l'extension de la compétence nationale aux agents publics ou aux membres d'assemblées publiques nationales des Etats membres (c'est-à-dire pas nécessairement des ressortissants nationaux). Or, cette extension de compétence ne transparaît pas pleinement dans le Code pénal de la Serbie, qui exige en général que l'intéressé possède la nationalité serbe. Les agents publics et membres d'assemblées publiques nationales qui ne sont pas en même temps ressortissants serbes y échapperaient donc. Dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle (paragraphe 72), le GRECO avait noté qu'en l'occurrence cela ne posait pas de problème puisque, en Serbie, tous les agents publics doivent être des ressortissants nationaux. Par conséquent, il s'était abstenu de formuler une recommandation à cet égard, tout en soulignant qu'il faudrait, si l'obligation légale de nationalité applicable aux agents publics évoluait à l'avenir, revoir dans ce sens les règles juridictionnelles. En particulier, des rectifications pourraient être nécessaires si la Serbie adhéra à l'Union européenne, auquel cas les citoyens des pays de l'UE seraient aptes à exercer des fonctions publiques en Serbie, ou à siéger en qualité de représentants élus dans une assemblée locale serbe.
27. Les autorités serbes devront garder à l'esprit cette question liée à la compétence. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Article 9 du CP - applicabilité de la législation pénale serbe aux ressortissants étrangers auteurs d'une infraction pénale à l'étranger

(1) *La législation pénale serbe est également applicable aux ressortissants étrangers qui commettent, hors du territoire serbe et à l'encontre de la Serbie ou de l'un de ses ressortissants, une infraction pénale autre que celles visées à l'article 7, lorsqu'ils se trouvent sur le territoire serbe ou sont extradés vers la Serbie.*

(2) *La législation pénale serbe est également applicable aux ressortissants étrangers qui commettent à l'étranger une infraction pénale à l'encontre d'un Etat étranger ou d'un ressortissant étranger lorsque celle-ci est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans ou plus en vertu de la législation du pays où elle a été commise et si l'intéressé se trouve sur le territoire serbe et n'est pas extradé vers cet Etat étranger. Sauf disposition contraire du présent Code, le juge ne peut infliger en pareil cas une peine plus lourde que celle prévue par la législation du pays dans lequel l'infraction pénale a été commise.*

Recommandation v.

28. *Le GRECO avait recommandé de supprimer la possibilité offerte par l'exception spéciale de repentir actif 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.*
29. En l'absence d'amélioration concrète dans ce domaine, pour les raisons exposées au paragraphe 6, le GRECO avait conclu dans son Rapport de Conformité (RC-III) que la recommandation v n'avait pas été mise en œuvre.
30. Les autorités serbes déclarent désormais que la possibilité de restituer le pot-de-vin à son auteur lorsque celui-ci signale l'infraction avant qu'elle ne soit découverte a été supprimée dans le CP révisé.
31. Le GRECO se félicite des mesures prises par les autorités pour faire suite à la recommandation v et conclut que celle-ci a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

32. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Serbie a mis en œuvre de façon satisfaisante quatorze des quinze recommandations qui lui étaient adressées dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** Seule une recommandation reste partiellement mise en œuvre.
33. S'agissant du Thème I (Incriminations), les recommandations i, ii, iii et v ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. La recommandation iv est partiellement mise en œuvre. Pour ce qui est du Thème II (Transparence du financement des partis politiques), toutes les recommandations ont été mises en œuvre de façon satisfaisante (recommandations i à x).
34. Concernant l'incrimination des infractions de corruption, les modifications du Code pénal traitent pratiquement de toutes les questions soulevées par le GRECO, notamment la suppression de la double incrimination pour les infractions couvertes par la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) et son Protocole additionnel, la suppression de l'exception de repentir actif, ainsi que l'extension du champ d'application des dispositions pertinentes relatives à la corruption afin qu'elles couvrent tous les agents publics, y compris les arbitres et jurés étrangers (corruption et trafic d'influence dans le secteur public), qu'ils commettent ou s'abstiennent de commettre des actes dans le cadre de leurs fonctions ou en lien avec celles-ci, ainsi que toutes les catégories de personnels travaillant dans/pour des entreprises privées (corruption dans le secteur privé). Le GRECO n'est pas entièrement convaincu que les dispositions relatives à la compétence en cas d'infraction de corruption couvrent totalement l'ensemble des situations prévues par la Convention. S'agissant du financement des partis politiques, le GRECO reconnaît les mesures positives prises par la Serbie pour améliorer la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans ce domaine à la suite de l'adoption de la nouvelle législation en 2011. Depuis l'adoption de la nouvelle Loi sur le financement des partis politiques (LFPP), la Serbie dispose d'un cadre juridique détaillé et exhaustif 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. Les autorités serbes avaient prévu de poursuivre les travaux relatifs à l'utilisation des moyens publics pendant les périodes électorales, un domaine identifié comme particulièrement propice aux abus en Serbie.

35. Le GRECO félicite la Serbie pour les réformes législatives introduites récemment, qui répondent aux recommandations émises. Malgré toutes ces améliorations, la corruption reste un sujet de préoccupation récurrent en Serbie. De très nombreuses poursuites liées à des faits de corruption ont été engagées, mais il convient de prendre davantage de mesures pour aboutir à des condamnations définitives – non seulement pour des infractions mineures de corruption, mais aussi pour les faits de corruption de haut niveau, le cas échéant. Le temps et l'expérience diront si les modifications récemment apportées à la législation sont efficaces et permettent de prévenir la corruption et les abus, et si de nouvelles améliorations sont encore nécessaires, que ce soit au niveau législatif ou dans la mise en œuvre de ces dispositions. En outre, il est essentiel que les institutions pertinentes de lutte contre la corruption disposent de ressources et de compétences adéquates pour mener leur tâche à bien.
36. L'adoption du deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de Conformité du Troisième Cycle à l'égard de la Serbie.
37. Enfin, le GRECO invite les autorités serbes à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.