

Adoption : 21 juin 2024  
Publication : 4 juillet 2024

Public  
GrecoRC5(2024)9

# CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)  
et des services répressifs

## RAPPORT DE CONFORMITÉ

# SERBIE



Adopté par le GRECO  
à sa 97<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 17-21 juin 2024)



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



CONSEIL DE L'EUROPE

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Cinquième Cycle d'évaluation du GRECO porte sur le thème « Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ».
2. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités serbes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le [Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur la Serbie](#), tel qu'il a été adopté par le GRECO lors de sa 90<sup>e</sup> réunion plénière (21-25 mars 2022) et rendu public le 5 juillet 2022, avec l'autorisation de la Serbie.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO<sup>1</sup>, les autorités serbes ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation. Ce rapport a été reçu le 28 décembre 2023 et a servi de base, avec les informations complémentaires fournies le 31 mai, au présent Rapport de Conformité.
4. Le GRECO avait chargé Saint-Marin (s'agissant des hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) et la Türkiye (s'agissant des services répressifs) de désigner des rapporteur-es pour la procédure de conformité. Ont été nommés rapporteur-es Mme Giovanna CRESCENTINI, au titre de Saint-Marin, et M. Furkan USTAOĞLU, au titre de la Türkiye. Les deux rapporteur-es ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du présent rapport.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chacune des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

6. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 24 recommandations à la Serbie. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

*Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)*

### **Recommandation i**

7. *Le GRECO avait recommandé d'édicter des règles prévoyant que des contrôles d'intégrité soient effectués avant la nomination des ministres afin de détecter et de gérer des conflits d'intérêts éventuels avant leur entrée au gouvernement.*

---

<sup>1</sup> La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation est régie par le Règlement intérieur du GRECO tel qu'amendé. Voir article 31 révisé bis et article 32 révisé bis.

8. Les autorités serbes réaffirment les dispositions légales en vigueur relatives à l'interdiction des conflits d'intérêts et des incompatibilités des membres du gouvernement et du Président (art. 6 et 126, art. 11, loi sur le gouvernement ; art. 9, loi sur le Président). Elles indiquent que l'existence d'un conflit d'intérêts et la manière de le résoudre sont régies par la Constitution et la loi.
9. Le GRECO prend note des informations fournies. Il renvoie aux dispositions du droit interne et de la Constitution nationale déjà en vigueur au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation. Il semblerait qu'aucune mesure n'ait été prise ou ne soit même à l'étude en vue de mettre en œuvre la présente recommandation. Le GRECO appelle les autorités à prendre les mesures nécessaires pour mettre en place les dispositions prévoyant que des contrôles d'intégrité soient effectués avant la nomination des ministres afin de détecter et de gérer des conflits d'intérêts éventuels, comme l'exige la recommandation.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

### **Recommandation ii**

11. *Le GRECO avait recommandé que (i) les chefs de cabinet et les conseillers (y compris du Président) soient soumis à des contrôles d'intégrité dans le cadre de leur recrutement afin d'éviter et de gérer les conflits d'intérêts ; et que (ii) les noms et domaines de compétence de tous les conseillers du gouvernement et du cabinet présidentiel soient rendus publics et facilement accessibles*
12. Les autorités indiquent que le site Web officiel<sup>2</sup> du Président présente une liste de toutes les personnes en fonction, y compris les conseillères et conseillers du Président, ainsi que l'étendue de leurs compétences. Les autorités informent également que tous les fonctionnaires du Bureau du Président ont suivi une formation sur « l'éthique et l'intégrité » au cours de l'année 2022. D'autres formations sur des sujets couverts par le cinquième cycle d'évaluation du GRECO sont actuellement planifiées par l'Agence pour la prévention de la corruption. Elles ne donnent aucune autre information sur les conseillères et conseillers du gouvernement ni sur le contrôle d'intégrité auquel les chef-fes de cabinet et les conseillères et conseillers doivent se soumettre dans le cadre de leur recrutement.
13. Le GRECO prend note des informations fournies. Il observe qu'aucune information n'est communiquée à propos de la première partie de la recommandation, c'est-à-dire que les chef-fes de cabinet et les conseillères et conseillers ne sont toujours pas soumis à des contrôles d'intégrité et qu'aucune réflexion ne semble avoir été engagée à cet égard. En ce qui concerne la deuxième partie, les noms des personnes exerçant les fonctions de Secrétaire général·e et de directeur ou directrice de cabinet ainsi que des six conseillères et conseillers du Président sont rendus publics sur le site Web du Président, qui fournit également une description générale de leurs attributions<sup>3</sup>. En ce qui concerne les

---

<sup>2</sup> <https://www.predsednik.rs/en>

<sup>3</sup> Par exemple, les fonctions des six conseillères et conseillers sont décrites comme suit : « *Les conseillères et conseillers du Président de la République exercent les fonctions analytiques, consultatives et autres fonctions* »

chef-fes de cabinet et les conseillères et conseillers de la Première ministre, des Vice-Premier et Vice-Premières ministres et des ministres, seul le nom du Secrétaire général du gouvernement apparaît sur le site web officiel<sup>4</sup> ; les autorités ne fournissent aucune information sur les noms et domaines de compétence des directeurs ou directrices de cabinet et des conseillères et conseillers. Le GRECO reconnaît que certaines informations relatives aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) au cabinet du Président ont été rendues publiques. Toutefois, la majorité des mesures recommandées par le GRECO (c'est-à-dire les contrôles d'intégrité des chef-fes de cabinet et des conseillères et conseillers, la publication des noms et des domaines de compétence des conseillères et conseillers du gouvernement) n'ont pas été prises en compte. Il s'ensuit que la présente recommandation ne peut être considérée comme ayant été mise en œuvre plus que partiellement.

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

### **Recommandation iii**

15. *Le GRECO avait recommandé que (i) des documents stratégiques visant à prévenir la corruption de toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient adoptés pour le gouvernement et les services du Président, sur la base d'évaluations des risques, et rendus publics ; et que (ii) le rôle de l'Agence de prévention de la corruption soit renforcé en publiant ses recommandations et la réponse du gouvernement et des services du Président.*
16. Les autorités font valoir qu'en date du 28 octobre 2022, dans le cadre du troisième cycle du Plan d'intégrité (2021-2024), le Secrétariat général du Président a adopté et soumis à l'Agence de prévention de la corruption (APC) le Plan d'intégrité pour le cabinet du Président. L'élaboration de ce Plan d'intégrité s'est appuyée sur une évaluation préalable des risques dans certains domaines à risque. Un ensemble de mesures prescrites par l'APC a été adopté en vue d'améliorer le processus visant à prévenir la corruption et à renforcer l'intégrité. En outre, au cours de l'année 2022, le Secrétariat général du Président a organisé des formations sur « l'éthique et l'intégrité » à l'attention des membres de son personnel, auxquelles ont assisté des conseillères et conseillers du Président et la plupart du personnel, soit un total de 38 personnes. Les autorités font également valoir que toutes les recommandations de l'APC sont prises en compte par les services du Président et appliquées dans le cadre de la compétence de cette institution. En outre, les autorités indiquent qu'en 2024, l'APC a publié sur son site internet le « Guide de l'agent public », qui dresse la liste des obligations incombant aux agentes et agents publics. Les autorités ajoutent que la procédure d'adoption de la

---

*connexes les plus complexes dont le Président a besoin pour le système de gouvernement, le développement et le fonctionnement du système politique et les initiatives visant à adopter de nouvelles lois ainsi que la mise en œuvre des lois existantes, les tendances économiques et l'évolution du système économique, la défense et la sécurité, les travaux de l'Assemblée nationale de la République de Serbie et du gouvernement de la République de Serbie et d'autres organes gouvernementaux, les relations entre la République de Serbie et d'autres pays et organisations internationales, les séances d'information, la coopération avec les institutions de recherche et autres, la jouissance des droits civils, des droits humains et des droits des minorités nationales, ainsi que d'autres services professionnels. »*

<sup>4</sup> <https://www.srbija.gov.rs/sastav/en/10/members-of-government.php>

Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2023-2028 devra être initiée à la suite de la nomination, le 2 mai 2024, de la nouvelle composition du gouvernement.<sup>5</sup>

17. Le GRECO prend note des informations communiquées. Bien que l'adoption du Plan d'intégrité pour le cabinet du Président soit encourageante, il s'agit de la seule mesure concrète signalée par les autorités au sujet de la première partie de la recommandation. L'élaboration du projet de stratégie nationale de lutte contre la corruption n'en est qu'à ses débuts. En outre, le GRECO note que le projet de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2023-2028 n'envisage pas de traiter de la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité des PHFE<sup>6</sup>. Aucune autre mesure n'a été prise pour adopter des documents stratégiques de prévention de la corruption dans l'ensemble des PHFE du gouvernement ou pour réaliser des évaluations de risques pertinentes. En ce qui concerne la seconde partie, le GRECO note que les recommandations de l'APC sont suivies par le cabinet du Président, mais qu'aucune information n'est fournie sur la réponse apportée par le gouvernement aux recommandations émises par l'APC. Par conséquent, les progrès démontrés par les autorités à propos de cette recommandation ne sont pas suffisants pour considérer que celle-ci a été mise en œuvre plus que partiellement.
18. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv**

19. *Le GRECO avait recommandé (i) d'étendre le champ d'application de la loi sur la prévention de la corruption à toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE), y compris les chefs de cabinet du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres et les conseillers spéciaux et de gouvernement ; (ii) d'adopter un code de conduite pour les PHFE, couvrant les questions d'intégrité (conflits d'intérêts, relations avec les lobbyistes et tiers, restrictions après la cessation de la fonction, etc.), accompagné de sanctions adaptées en cas de violation et de directives pratiques ; ainsi que (iii) d'élaborer un document similaire pour le Président.*
20. Les autorités font savoir que le ministère de la Justice a élaboré les amendements à la loi sur la prévention de la corruption (LPC) afin de répondre aux exigences de cette recommandation. À cet égard, il est prévu de modifier l'article 2, alinéa 3) de la LPC en élargissant comme suit la définition d'« agent public » :
- « 3) On entend par 'agent public' :
- 1° toute personne élue, nommée ou désignée pour travailler auprès d'une autorité publique, à l'exception des personnes représentant des capitaux privés

---

<sup>5</sup> En particulier, le ministère de la justice, chargé de coordonner la préparation de la stratégie nationale, a envoyé le projet de stratégie aux institutions concernées pour qu'elles donnent leur avis. Dès réception de ces avis, un projet consolidé de stratégie nationale sera soumis au gouvernement.

<sup>6</sup> Selon les autorités, la Stratégie nationale doit porter sur les domaines suivants : 1. Collectivités locales autonomes 2. Gestion du secteur public 3. Entreprises publiques et autres entreprises d'État 4. Privatisation 5. Construction et aménagement du territoire 6. Police 7. Système douanier 8. Système fiscal 9. Marchés publics 10. Éducation 11. Santé 12. Financement des activités politiques 13. Répression contre la corruption (police, ministère public et tribunaux). En outre, la stratégie doit englober les procédures de lobbying et de lancement d'alerte.

au sein des organes de direction des sociétés ayant le statut d'autorités publiques ;

2° les fonctionnaires nommés, le directeur adjoint de l'Agence de prévention de la corruption, le chef de cabinet du Premier ministre, le chef de cabinet du Vice-Premier ministre, le conseiller du Premier ministre, le conseiller du Vice-Premier ministre et le conseiller spécial du ministre ;

3° toute personne exerçant la fonction de directeur, membre du conseil de surveillance ou de direction, représentant à l'assemblée d'une société commerciale, qui est nommée, désignée ou proposée par un organe de la République de Serbie, une province autonome, une collectivité locale autonome ou une commune, ou proposée par le représentant de la République de Serbie au sein de l'organe de cette société commerciale. »

21. Les autorités indiquent que des projets d'amendements à la LPC ont été soumis au gouvernement à la suite de consultations publiques tenues du 3 au 22 août 2023, mais que le mandat technique actuel de ce dernier ne permettait pas jusqu'à présent de soumettre les projets d'amendements au Parlement. En outre, les autorités se réfèrent au rapport final de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH,<sup>7</sup> qui recommande notamment d'améliorer la législation en ce qui concerne les compétences de l'APC en matière de contrôle de la campagne électorale. Un groupe de travail a été mis en place par le Parlement dans le but d'améliorer la législation pertinente pour répondre à ces recommandations. Il est prévu de traiter les recommandations émises par le GRECO et l'OSCE/BIDDH par le biais d'une série unique d'amendements à la loi sur la prévention de la corruption, qui devraient être soumis au Parlement pour adoption après avoir été approuvés par le gouvernement.
22. En outre, les autorités signalent que le Code d'éthique des services du Président a été adopté le 18 octobre 2022, par le Secrétaire Général du Président et s'applique à l'ensemble des membres du cabinet du Président. L'objectif du Code est de déterminer plus en détail les normes d'intégrité personnelle et professionnelle et les règles de conduite attendues de l'ensemble des fonctionnaires concernés et de les aider à se conformer à ces normes. Il définit des principes et des règles sur la prévention des conflits d'intérêts, la neutralité politique, l'interdiction de l'abus de pouvoir et de fonction, la notion de cadeaux, les procédures de signalement et de tenue de registres, le comportement attendu face à des offres illicites, ainsi que les obligations en matière de déclaration. Il définit en outre les conséquences en cas de violations du Code. Les autorités soulignent par ailleurs que le terme « agent public », tel que défini par la LPC, vise également le Président ainsi que les personnes exerçant les fonctions de Secrétaire général·e, chef·fe de cabinet et les conseillères et conseillers du Président.
23. En ce qui concerne l'élaboration d'un document approprié sur la conduite à tenir à l'égard du Président, les autorités estiment que la législation nationale (Constitution, loi sur le Président, LPC) définit clairement les compétences et les attributions du Président, les principes en matière de publicité de ses activités, les incompatibilités et les conflits

---

<sup>7</sup> Rapport final concernant les élections législatives anticipées du 17 décembre 2023 publié par la mission d'observation électorale du BIDDH le 28 février 2024, accessible via le lien suivant : [https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/563505\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/563505_0.pdf).

d'intérêts. De l'avis des autorités, ces dispositions, ainsi que le fait que, lors de son entrée en fonction, le Président prête serment devant le Parlement, garantissent dans une mesure suffisante que le Président est considéré comme lié par les normes d'intégrité attendues de la part d'une personne qui exerce une telle fonction.

24. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. S'agissant de la première partie de la recommandation, il prend note de l'intention des autorités de modifier la LPC de manière à englober les chef-fes de cabinet et les conseillères et conseillers spéciaux et de gouvernement, ainsi que des mesures prises jusqu'à présent pour faire avancer les projets d'amendement à cet égard. Les dispositions du projet, telles qu'elles sont actuellement formulées, permettraient de satisfaire à la recommandation, mais ces amendements n'ont pas encore été adoptés, car la procédure d'adoption a dû être relancée après l'approbation du nouveau gouvernement. En ce qui concerne la deuxième partie, le GRECO note que les PHFE au sein du Cabinet du Président sont désormais liées par un code de conduite, mais aucune information n'a été fournie par les autorités à propos des autres PHFE. Il semblerait qu'aucun code de conduite ou autre document similaire qui porte sur les questions d'intégrité des PHFE au sein du gouvernement (y compris les ministères) ne soit en cours d'élaboration, ni même à l'étude. Le GRECO rappelle que cette question était déjà jugée urgente au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation (par. 42 du Rapport d'Évaluation) et regrette l'absence de progrès en la matière. En ce qui concerne la troisième partie de cette recommandation, le GRECO prend note de l'adoption du Code de conduite applicable à l'ensemble des fonctionnaires du Cabinet du Président. Bien qu'il s'agisse d'une mesure positive en soi, elle ne donne pas suite à l'élément crucial de la recommandation.<sup>8</sup> Le GRECO souligne que le cadre juridique mentionné par les autorités était déjà en place au moment de l'évaluation, mais qu'il n'a pas été jugé suffisant pour établir les règles de conduite et d'intégrité applicables au Président en sa qualité de première PHFE. Par conséquent, la nécessité d'élaborer un document approprié qui régit la ligne de conduite du Président n'a pas été abordée.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v**

26. *Le GRECO avait recommandé que le rôle consultatif du Conseil de lutte contre la corruption soit pleinement reconnu dans le cadre institutionnel de la lutte anticorruption, en veillant à ce que le gouvernement coopère avec le Conseil, que tous les postes vacants du Conseil soient pourvus et que la coopération avec l'Agence de prévention de la corruption soit formalisée.*

---

<sup>8</sup> L'article 1 du code de conduite prévoit ce qui suit (traduction non officielle) : "Le présent code régit les règles de comportement éthique des employés du Secrétariat général du Président de la République (ci-après : le Secrétariat général), sur la base de normes morales, de normes professionnelles et de valeurs généralement acceptées. Les règles de ce code s'appliquent aux fonctionnaires, aux employés (fonctionnaires et employés) et aux personnes engagées au Secrétariat général (ci-après : les employés), qui sont tenus d'observer les normes prescrites par le code".

27. Les autorités signalent qu'à la suite de consultations tenues le 13 octobre 2023 entre le Directeur de l'APC et le Président du Conseil de lutte contre la corruption (CLC), un Protocole d'entente qui encadre la coopération en matière de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité au sein de l'administration centrale a été signé entre ces deux institutions. Le Protocole d'entente vise à établir un système de coopération continue au travers d'une approche proactive de la prévention de la corruption dans les domaines particulièrement sujets à cette pratique, dans le droit fil des prescriptions formulées dans les documents stratégiques de la Serbie, pour un contrôle plus efficace de la mise en œuvre de la réglementation dans ces domaines. En outre, les autorités font valoir que le CLC a récemment contribué de manière active aux travaux des groupes de travail et a été invité à des tables rondes, notamment au sein du Groupe de travail chargé d'élaborer le projet de Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2023-2028 et le Plan d'action qui l'accompagne. En outre, le 23 mai 2024, des représentants de l'APC et du CLC ont tenu une réunion au cours de laquelle ils ont discuté de l'activité respective et des rapports thématiques des deux institutions afin d'identifier les thèmes d'intérêt commun en matière de lutte contre la corruption. En conséquence, il a été convenu d'examiner les plaintes reçues par l'APC reflétant des problèmes systémiques de corruption, qui peuvent être utilement pris en compte par le CLC lors de la préparation de rapports anti-corruption spécialisés, de consolider l'étanchéité à la corruption de la législation, ainsi que d'assurer la participation des représentants du CLC à des activités d'éducation et de formation anti-corruption, menées par l'APC. Les représentants des deux institutions ont convenu d'établir un plan de réunions permanentes afin d'assurer la mise en œuvre effective du protocole de coopération.
28. En ce qui concerne le rôle consultatif du CLC, les autorités indiquent que, contrairement à l'APC,<sup>9</sup> le CLC est un organe ad hoc du gouvernement, établi en vertu du règlement intérieur du gouvernement (article 22), et que sa composition, ses tâches, la durée de son mandat et ses relations avec le gouvernement et les ministères sont déterminées par le gouvernement. Les autorités considèrent que les relations du CAC avec d'autres organismes publics sont réglementées de manière adéquate. Elles précisent également que le poste de membre du CLC est un poste à caractère consultatif, pourvu conformément à la réglementation relative à l'administration de l'État.
29. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il note avec satisfaction que les représentantes et représentants du CLC ont participé à de récentes initiatives du gouvernement, telles que le Groupe de travail chargé d'élaborer la Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2023-2028. Le GRECO se félicite en outre de la signature du Protocole d'entente qui règle la coopération entre le CLC et l'APC et officialise ainsi la coopération entre les deux institutions et renforce la coopération entre elles. Bien que cette évolution positive réponde aux exigences de cette recommandation, l'un des principaux aspects de celle-ci, à savoir le pourvoi de tous les postes vacants du CLC, n'a toujours pas été abordé. À l'avenir, le GRECO encourage les autorités à assurer un dialogue constructif constant du gouvernement avec le CLC,

---

<sup>9</sup> A cet égard, les autorités rappellent que la LPC formalise la coopération entre l'APC, organe étatique indépendant, le gouvernement (article 2, paragraphe 1, point 2) et toutes les autres autorités publiques auxquelles la LPC s'applique.

notamment en publiant régulièrement ses recommandations et les réponses du gouvernement (voir recommandation iii ci-dessus et le paragraphe 48 du rapport d'évaluation), et à lui fournir les ressources humaines dont il a besoin pour mener à bien sa mission.

30. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation vi**

31. *Le GRECO avait recommandé que (i) toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif reçoivent systématiquement une sensibilisation et une formation portant sur toutes les normes d'intégrité à leur entrée en fonction puis à intervalles réguliers ; et que (ii) les chefs de cabinet du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres ainsi que les conseillers et conseillers spéciaux et de gouvernement bénéficient de conseils confidentiels.*
32. Les autorités signalent, à propos de la première partie de la recommandation, qu'à partir de 2022, une fois la composition du gouvernement approuvée par le Parlement, l'APC a élaboré un recueil des dispositions de la LPC qui concernent les PHFE<sup>10</sup> et l'a remis aux services du Président, ainsi qu'au gouvernement. Ce recueil était accompagné d'exemplaires papier du Guide de l'agent public et du Manuel pour la reconnaissance et la gestion des situations de conflit d'intérêts et d'incompatibilité de fonctions, tous deux publiés sur le site Web de l'APC<sup>11</sup>. En outre, l'APC a continué à tenir des séances d'information et à dispenser des conseils de manière systématique (en personne, par téléphone, par écrit) à l'intention des agentes et agents publics, y compris les PHFE, qui se sont d'ailleurs multipliés dans le sillage de l'adoption du Rapport d'Évaluation du GRECO. Les autorités indiquent qu'en 2022-2023, deux vice-ministres ont assisté à des formations<sup>12</sup> à la résolution de dilemmes éthiques organisées par l'École nationale d'administration publique et dispensées par l'APC.
33. En outre, en décembre 2023, l'APC a approuvé un programme de formation à l'intention des agentes et agents publics, y compris les PHFE. Ce programme comprend cinq thèmes : (i) Obligations des fonctionnaires dans le domaine de la prévention des conflits d'intérêts ;<sup>13</sup> (ii) Déclaration des biens et des revenus des fonctionnaires, information

---

<sup>10</sup> En sélectionnant les dispositions relatives aux droits et obligations, délais à respecter, etc.

<sup>11</sup> Guide de l'agent public : [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Guide%20for%20Public%20Officials.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Guide%20for%20Public%20Officials.pdf) et Manuel pour la reconnaissance et la gestion des situations de conflit d'intérêts et d'incompatibilité de fonctions : [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Manual%20on%20Conflict%20of%20Interest.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Manual%20on%20Conflict%20of%20Interest.pdf)

<sup>12</sup> Plus précisément, ils ont assisté à une formation pour les fonctionnaires intitulée « Résoudre les dilemmes éthiques », dispensée dans le cadre du projet « Renforcer les capacités professionnelles des fonctionnaires en Serbie » mis en œuvre dans le cadre de l'initiative « L'UE pour vous ». Les thèmes de la formation comprenaient « Les principaux fondements de l'éthique dans le secteur public - les grands principes, pourquoi est-ce important ? » "Quel est le rôle particulier des managers dans la promotion d'un comportement éthique ? "En quoi le rôle d'un cadre supérieur diffère-t-il de celui des autres employés dans l'application de l'éthique ? "Un modèle étape par étape pour examiner et résoudre les dilemmes éthiques.

<sup>13</sup> Couvrir les dispositions de la loi LPC relatives aux conflits d'intérêts et au cumul de fonctions, ainsi que les droits et obligations des fonctionnaires, adaptées à leurs catégories respectives et comprenant des exemples pratiques sur des questions telles que l'obligation de demander le consentement pour l'exercice d'une autre fonction publique ; informer l'APC de l'exercice d'une autre fonction ou activité ; notifier l'APC d'une situation de

sur l'entrée en fonction et la cessation des fonctions, présentation des dossiers de cadeaux ;<sup>14</sup> (iii) Lobbying ;<sup>15</sup> (iv) Évaluation du risque de corruption dans les réglementations et obligation pour les organes de l'administration publique de soumettre les projets de loi à l'APC dans les domaines particulièrement exposés à la corruption afin d'émettre des avis ;<sup>16</sup> (v) Éthique et intégrité.<sup>17</sup>

34. A la suite des dernières élections législatives qui ont eu lieu le 17 décembre 2023, les autorités indiquent que le 2 mai 2024, un nouveau gouvernement de Serbie a été approuvé avec une composition de 32 membres (y compris le Premier ministre, les vice-premiers ministres et les ministres). Après l'approbation du gouvernement, l'APC a distribué des copies du Guide pour les fonctionnaires au Secrétariat général du gouvernement, ainsi qu'à chaque ministre, lors de la première session du gouvernement qui s'est tenue le 16 mai 2024. Une version électronique du Guide de l'agent public a également été distribuée, précisant que l'APC peut être contactée pour tout type de consultation. En outre, le 17 mai 2024, l'APC a transmis des invitations pour des sessions de formation au Secrétariat général du Président et au Secrétariat général du Gouvernement. Le 20 mai 2024, le Secrétariat général du gouvernement a accepté l'invitation et a suggéré que la formation susmentionnée se tienne après la nomination des secrétaires d'État, des chefs de cabinet et des conseillers du président et du vice-président du gouvernement, ainsi que des ministres adjoints et des directeurs de services.
35. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il observe avec satisfaction que l'APC poursuit ses initiatives de sensibilisation des agentes et agents publics à l'éthique et à l'intégrité et qu'un nombre croissant d'agentes et d'agents bénéficieraient de séances d'information et de conseils. La participation de certaines PHFE à des formations consacrées à la résolution de dilemmes éthiques est également encourageante. Le GRECO note en outre qu'un nouveau programme de formation à l'intention des PHFE, portant sur les sujets anti-corruption, a été élaboré par l'APC, et sa mise en œuvre devrait débuter une fois que les fonctionnaires compétents du gouvernement et des ministères auront été nommés. Le GRECO reconnaît les mesures prises afin de dispenser une formation sur l'intégrité à un nombre croissant de PHFE. Cet effort répond partiellement aux exigences de la première partie de la recommandation. Toutefois, ces initiatives n'ont pas encore été menées à bien. Le

---

conflit d'intérêts ; les obligations d'un fonctionnaire pendant la campagne électorale, etc. En outre, la formation comprendra une discussion sur les compétences et les procédures de l'APC.

<sup>14</sup> Couvrant les obligations légales des PHFE en ce qui concerne la déclaration des actifs et des revenus, la notification de la prise et de la cessation de fonctions publiques, la déclaration et l'enregistrement des cadeaux, et la procédure de détermination des violations de la LPC.

<sup>15</sup> Cadre normatif, compétences de l'APC, définition du lobbying et de ce qui ne constitue pas du lobbying, participants au lobbying, procédure de lobbying, obligations des personnes et des autorités faisant l'objet d'un lobbying.

<sup>16</sup> Couvrant le cadre normatif, le concept de corruption, les risques de corruption et les facteurs de risque dans les réglementations, la méthodologie d'évaluation des risques de corruption dans les réglementations, les obligations des autorités.

<sup>17</sup> Y compris l'intégrité (personnelle, institutionnelle, sociale), l'impact des risques de corruption sur l'intégrité personnelle et institutionnelle, l'identification et l'évaluation des risques de corruption dans l'exercice des fonctions de direction les plus élevées et la mise en œuvre des processus de travail dans l'institution, le rôle et la responsabilité des PTEF dans la préparation et la mise en œuvre des plans d'intégrité, etc.

GRECO rappelle également que la formation et les séances d'information sur les questions d'intégrité devraient viser toutes les PHFE dès leur entrée en fonction, mais aussi tout au long de leur carrière, et appelle les autorités à procéder à la mise en œuvre des mesures envisagées dans la pratique. Enfin, en ce qui concerne les projets d'amendement à la LPC (par. 20 et 21), le champ d'application de la LPC n'a pas encore été élargi pour prendre en compte les chef-fes de cabinet de la Première ministre et des Vice-Premier-ères ministres ainsi que les conseillères et conseillers (spéciaux et de gouvernement). Aussi, ces personnes n'accèdent toujours pas aux conseils confidentiels de l'APC. Par conséquent, les mesures prises jusqu'à présent permettent au GRECO de considérer que cette recommandation n'est que partiellement mise en œuvre.

36. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation vii**

37. *Le GRECO avait recommandé que (i) les demandes d'information adressées au gouvernement ou aux services du Président ne recevant pas de réponse positive puissent faire l'objet d'un recours devant le Commissaire chargé des informations d'intérêt public et de la protection des données à caractère personnel et que (ii) l'application de ses décisions fasse l'objet d'un suivi systématique.*
38. Les autorités serbes rapportent que le commissaire chargé des informations d'intérêt public et de la protection des données à caractère personnel convient de l'importance d'introduire une possibilité pour les individus de faire appel auprès de cette institution des décisions du gouvernement et du bureau du président qui ne font pas droit aux demandes d'information publique. De l'avis du commissaire, cela renforcerait la position juridique de ceux qui cherchent à accéder à l'information publique. Le Commissaire suggère en outre que ce droit de recours ne soit pas limité aux seules demandes d'information déposées auprès du gouvernement et du président, mais qu'il vise à prévenir l'abus du droit d'accès aux informations d'intérêt public dans un sens plus large, y compris à l'égard du gouvernement et d'autres autorités publiques. Toutefois, le ministère de l'administration publique et de l'autonomie locale, qui surveille la mise en œuvre de la loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public, indique qu'il n'est pas prévu pour l'instant de modifier cette loi. Enfin, les représentants des services du Président contestent certaines des conclusions du Rapport d'Évaluation et indiquent que, depuis 2017, les services ont répondu à quelque 112 demandes d'information déposées au titre de la loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public.
39. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il prend note de l'avis du commissaire chargé des informations d'intérêt public et de la protection des données à caractère personnel concernant la nécessité de permettre aux décisions négatives sur les demandes d'information de faire l'objet d'un recours auprès du commissaire. Cela dit, aucune mesure n'a été prise ou n'est en cours d'élaboration aux fins de la mise en œuvre de cette recommandation. Le GRECO appelle les autorités serbes à prendre des mesures résolues afin d'améliorer l'accès à l'information publique au sein de l'exécutif, comme il le leur a recommandé.

40. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation viii**

41. *Le GRECO avait recommandé que (i) les lois proposées par le gouvernement fassent systématiquement l'objet de consultations publiques et que (ii) les projets de loi révisés présentés à l'Assemblée nationale soient systématiquement accompagnés d'une note explicative indiquant l'empreinte législative du projet de loi.*

42. Les autorités réitèrent les dispositions légales relatives à la conduite de consultations publiques en ce qui concerne la législation émanant du gouvernement, ainsi que du Parlement. Elles ne communiquent aucune nouvelle mesure prise à propos de cette recommandation.

43. Le GRECO prend note des informations fournies. Il note que la législation mentionnée par les autorités était déjà prise en compte à l'époque de l'évaluation et qu'elle n'est pas encore entrée en vigueur et regrette l'absence de progrès dans l'amélioration de la transparence du processus législatif.

44. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation ix**

45. *Le GRECO avait recommandé que (i) la notion de lobbying définie dans la loi sur le lobbying soit élargie pour couvrir tous les contacts avec les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE), qu'ils aient ou non été précédés d'une notification officielle écrite ; et que (ii) des règles régissant les contacts entre les PHFE et les lobbyistes/tiers qui cherchent à influencer le processus décisionnel public, ainsi que les noms des participants et les sujets abordés, soient divulgués.*

46. Les autorités font savoir que le ministère de la Justice envisage de créer un groupe de travail chargé de préparer les amendements nécessaires à la loi sur le lobbying afin de répondre aux exigences de cette recommandation.

47. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il prend acte de l'intention des autorités de modifier la loi sur le lobbying afin de répondre aux exigences de la recommandation. Toutefois, le processus n'a pas encore été initié. Dès lors, aucun progrès tangible n'a été réalisé.

48. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation x**

49. *Le GRECO avait recommandé que tous les ministères se dotent d'unités d'audit interne pleinement opérationnelles.*

50. Les autorités font valoir que, conformément au rapport annuel consolidé sur l'état du contrôle interne des finances publiques (le rapport PIFC) pour 2022, des unités d'audit interne auraient été créées dans 23 ministères et quatre administrations au sein des

ministères, parmi lesquelles 15 audits internes étaient opérationnels. Parmi ceux-ci, seuls sept emploient au moins trois auditeurs internes, ce qui correspond au minimum prescrit par la loi. Le rapport 2022 du PIFC suggère en outre que, par rapport à 2021, le nombre de postes alloués aux audits internes a augmenté, mais que le nombre réel d'auditeurs était inférieur de 4 %.

51. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il note que, selon les données de 2022, 23 ministères ont mis en place des audits internes, mais que seuls 15 d'entre eux fonctionnent. En outre, un nombre important de postes vacants dans les audits internes n'ont pas encore été pourvus. Le GRECO appelle les autorités à intensifier leurs efforts afin de doter tous les ministères d'unités d'audit interne pleinement opérationnelles. Dans l'état actuel des choses, le GRECO peut considérer que cette recommandation n'a été mise en œuvre que dans une certaine mesure.
52. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xi**

53. *Le GRECO avait recommandé que (i) toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif aient l'obligation de déclarer les conflits d'intérêts ad hoc et que (ii) l'exception, prévue dans la loi, selon laquelle ils en sont dispensés en cas de « risque de retard » dans le processus décisionnel soit supprimée.*
54. Les autorités font savoir que les projets d'amendements à la LPC (voir par. 20 et 21) portent sur une modification de l'article 42 de la loi qui supprimerait l'exception permettant à un agent public ou une agente publique de continuer d'exercer ses fonctions en cas de conflit d'intérêts présumé.
55. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il prend acte du projet de suppression de la disposition autorisant les agentes et agents publics à continuer d'exercer leurs fonctions en cas de conflit d'intérêts éventuel. Cet amendement concernerait la deuxième partie de la recommandation, mais les amendements à la LPC n'ont pas encore été adoptés (voir par. 21 ci-dessus). En ce qui concerne la première partie, aucun progrès n'a été signalé à propos de la mise en place de l'obligation, pour toutes les PHFE, de signaler les conflits d'intérêts *ad hoc*.
56. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xii**

57. *Le GRECO avait recommandé que les restrictions applicables après la cessation des fonctions s'appliquent à toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, y compris le Président, les chefs de cabinet du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres ainsi que les conseillers spéciaux et de gouvernement.*
58. Les autorités réaffirment les dispositions de la LPC, qui prévoient pour les agentes et agents publics l'interdiction d'exercer pendant deux ans, sans l'accord de l'APC, un emploi dans une entreprise du secteur privé qui a entretenu des liens commerciaux avec

l'autorité pour laquelle l'agent·e travaillait. Elles rappellent que cette interdiction ne s'applique pas aux élus. Les autorités mentionnent également les dispositions de la LPC qui imposent aux agentes et agents publics de soumettre une déclaration de patrimoine et de revenus au moment de la cessation de leur fonction publique, de même que deux ans après, si leur patrimoine et leurs revenus ont considérablement évolué par rapport à l'année précédente. Les autorités concluent en estimant que cette recommandation a été appliquée pour les services du Président.

59. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il observe que les dispositions mentionnées par les autorités étaient en vigueur au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation et qu'elles ont été pleinement prises en considération. La recommandation exige de veiller à ce que les restrictions postérieures à la cessation de la fonction s'appliquent à toutes les PHFE, sans exception. Cela n'a pas été fait.
60. Le GRECO conclut que la recommandation xii n'a pas été mise en œuvre.

### **Recommandation xiii**

61. *Le GRECO avait recommandé que les déclarations de patrimoine et de revenus des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient régulièrement soumises à un contrôle approfondi et que l'Agence de prévention de la corruption dispose de ressources suffisantes à cet effet.*
62. Les autorités signalent que l'APC a publié le 27 décembre 2022 des Directives actualisées<sup>18</sup> afin de réglementer la procédure d'analyse préliminaire par l'APC, la procédure visant à déterminer les agentes et agents publics dont les rapports feront l'objet de vérifications conformément au plan, et les délais de rédaction et d'approbation du Plan annuel de vérification. Les directives prévoient, notamment, que lors de l'élaboration des plans annuels de vérification, une attention particulière devrait être accordée à l'inclusion des catégories d'agentes et agents publics exerçant de hautes fonctions exécutives. Ainsi, selon le Plan annuel de vérification pour 2023, sur les 270 agentes et agents publics inclus dans le Plan, 66 sont des PHFE (25 %). Sur les 66 rapports de PHFE (ministres adjoints) à vérifier en 2023, 50 ont été vérifiés et les 16 autres sont encore en cours d'examen. Par ailleurs, le plan annuel de vérification pour 2024, adopté le 25 janvier 2024, prévoit la vérification des déclarations de patrimoine et de revenus de 280 agents publics, dont 131 PHFE. Les autorités concluent qu'à compter de 2023, les PHFE ont été incluses dans le Plan annuel de vérification des déclarations de patrimoine et de revenus et que leurs déclarations seront donc contrôlées régulièrement.
63. En ce qui concerne les capacités de l'APC, les autorités signalent que le 1er novembre 2023, le nouveau règlement sur l'organisation interne et la systématisation des postes de travail au sein de l'APC est entré en vigueur, portant à 15 le nombre d'employés de

---

<sup>18</sup> Titre complet en français : « Directives régissant la préparation du plan annuel de contrôle des déclarations de patrimoine et de revenus », accessible via le lien suivant (en serbe) : [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Godišnji%20plan%20provere%20Izveštaja%20o%20imovini%20i%20prihodima%20javnih%20funkcionera%20za%202023.%20godinu.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Godišnji%20plan%20provere%20Izveštaja%20o%20imovini%20i%20prihodima%20javnih%20funkcionera%20za%202023.%20godinu.pdf)

l'APC chargés de la vérification des déclarations de patrimoine et de revenus.<sup>19</sup> De plus, les autorités indiquent que le personnel chargé de vérifier les déclarations de patrimoine et de revenus des agentes et agents publics ont bénéficié d'une formation complémentaire. En 2022 notamment, des membres du personnel de l'APC ont participé à un atelier de deux jours sur les actifs numériques dans le cadre du contrôle approfondi des déclarations (20-21 octobre 2022), ainsi qu'à un second atelier de deux jours sur les juridictions offshore dans le même contexte (27-28 octobre 2022), mis en œuvre en coopération avec la Mission de l'OSCE en Serbie. En outre, les 14 et 15 septembre 2023, une formation de deux jours consacrée aux techniques de détection et d'enquête des fraudes a été dispensée à des représentantes et des représentants de l'APC<sup>20</sup>. Quatre autres formations sont envisagées dans le cadre de ce projet en 2023 et 2024, qui seront dispensées par l'Académie internationale de lutte contre la corruption (IACA).

64. En outre, afin d'élargir les sources d'information dont dispose l'APC pour procéder à des contrôles approfondis des déclarations de patrimoine et de revenus, l'APC a conclu un Accord de coopération avec la Banque nationale de Serbie le 23 février 2023. L'accord prévoit un échange de données électroniques à partir des registres pertinents<sup>21</sup> tenus par la Banque nationale de Serbie. Le 10 avril 2023, l'APC a mis à jour son précédent Accord de coopération (en place depuis 2012) avec l'Institut Géodésique Serbe (RGZ – le cadastre), qui vise à améliorer la mise en œuvre des tâches assignées à l'APC en numérisant et en simplifiant la déclaration de biens immeubles à l'APC. Le 12 juillet 2023, l'APC et l'Agence serbe des registres des sociétés (SBRA) ont renouvelé leur accord de 2012 afin de permettre un accès régulier aux informations des bases de données de la SBRA relatives aux entreprises commerciales, aux bénéficiaires effectifs et aux parties liées, dans une perspective de prévention de la corruption. Le 22 août 2023, l'APC et l'Administration pour la prévention du blanchiment de capitaux ont conclu un accord de coopération visant à renforcer la collaboration dans le domaine de la prévention de la corruption, du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Sur la base de cet accord, une formation à la déclaration des opérations suspectes a été organisée le

---

<sup>19</sup> Afin d'accroître les capacités des entités responsables des déclarations de patrimoine et de leur vérification, le secteur des registres et des dossiers a été fusionné avec le secteur du contrôle des actifs. Le nouveau secteur des registres, des archives et du contrôle des biens compte 15 employés, dont 10 s'occupent de la procédure préliminaire de vérification formelle des déclarations de biens et de revenus (c'est-à-dire la vérification de l'actualité et de l'exhaustivité des déclarations de biens et de revenus), tandis que les cinq autres sont chargés de la vérification substantielle régulière (ciblée) et extraordinaire de l'actualité, de l'exhaustivité et de l'exactitude des données contenues dans les déclarations. En fonction des résultats des vérifications, l'APC peut mener des procédures pertinentes telles que l'émission de mesures, le dépôt de demandes d'ouverture de procédures délictuelles ou de poursuites pénales.

<sup>20</sup> Organisée dans le cadre du projet intitulé « Facility Supporting Strengthening Rule of Law in the Republic of Serbia » - EU for Fight Against Corruption and for Fundamental Rights, cofinancé par l'UE, le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et l'Austrian Development Cooperation (ADC), mis en œuvre par la GIZ, l'ADA, la CPMA et la Mission de l'OSCE en Serbie.

<sup>21</sup> Le Registre unique des comptes courants et autres comptes des personnes physiques et morales, le Registre unique des coffres-forts, le Registre unique des usagers et usagères de services de paiement pour les envois de fonds et les Registres des détenteurs de monnaies virtuelles

6 septembre 2023<sup>22</sup> à l'intention des représentantes et représentants de l'APC et de l'Administration pour la prévention du blanchiment de capitaux.

65. Le GRECO prend note des informations fournies. L'inclusion, à compter de 2023, des PHFE dans le Plan annuel de vérification de l'APC est à saluer. Toutefois, à l'heure actuelle, il ne couvre que les ministres adjoints, tandis que tous les autres PHFE restent en dehors du champ des vérifications. En ce qui concerne la fourniture à l'APC des ressources dont elle a besoin pour mener à bien ses fonctions, le GRECO prend note de la refonte de l'organisation interne de l'APC pour établir une entité unique avec 15 membres du personnel chargés de la vérification des déclarations de patrimoine et de revenus des agents publics - une augmentation significative par rapport aux six membres du personnel au moment de l'évaluation (paragraphe 92 du rapport d'évaluation). Compte tenu du nombre croissant de déclarations à vérifier chaque année, le GRECO invite les autorités à surveiller les ressources humaines allouées à cette tâche au sein de l'APC et à s'assurer qu'elles sont suffisantes pour permettre l'accomplissement efficace de la charge de travail.<sup>23</sup> Le GRECO note également la conclusion et/ou du renouvellement d'accords de coopération avec plusieurs institutions afin d'améliorer l'accès de l'APC aux informations nécessaires au cours de la vérification des déclarations et reconnaît que la mise en œuvre de ces accords facilitera la réalisation d'un contrôle approfondi des déclarations. Il convient également de noter les récentes initiatives de formation qui visent à améliorer les compétences des membres du personnel de l'APC dans l'exercice de leurs fonctions. Dans l'ensemble, le GRECO reconnaît les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la présente recommandation et invite les autorités à élargir les catégories de PHFE dont les déclarations d'actifs et de revenus seront soumises à des contrôles et vérifications réguliers et substantiels de la part de l'APC.
66. Le GRECO conclut que la recommandation xiii est partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xiv**

67. *Le GRECO avait recommandé que (i) l'immunité dont bénéficient les membres du gouvernement soit révisée afin d'exclure explicitement les infractions liées à la corruption ; et que (ii) la compétence du Procureur spécialisé dans le crime organisé soit étendue à toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, y compris le Président, en cas d'infractions pénales commises dans l'exercice de leurs fonctions officielles et qu'il soit doté d'effectifs suffisants pour remplir son rôle.*
68. Les autorités, en ce qui concerne la première partie, se réfèrent aux articles 134, 119 et 103 de la Constitution de Serbie, qui précisent les immunités des fonctionnaires concernés (président, membre du gouvernement, membre du parlement) et les procédures de levée des immunités dans le cadre de procédures pénales ou autres, qui requièrent l'approbation du parlement ou du gouvernement. Les autorités estiment que la mise en œuvre de cette recommandation ne serait pas conforme à la Constitution de

---

<sup>22</sup> Dans le cadre du projet « Prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme », mis en œuvre par le Conseil de l'Europe et soutenu par l'Agence suédoise de coopération internationale pour le développement.

<sup>23</sup> Le rapport d'évaluation a souligné que « les ressources humaines consacrées à la vérification sont plutôt limitées » (paragraphe 96).

la Serbie. En ce qui concerne la deuxième partie, les autorités indiquent que le 10 novembre 2023, un concours public a été annoncé pour la sélection de sept procureurs pour le Bureau du procureur pour le crime organisé, et qu'il devrait être achevé d'ici la fin de l'année 2024. En outre, dans le cadre du plan de personnel pour 2024, le ministère de la Justice a alloué trois postes supplémentaires au Bureau du procureur pour la criminalité organisée, portant l'effectif total de ce Bureau à 71 personnes. Toutefois, un concours pour ces trois postes supplémentaires n'a pas encore été annoncé, en raison du manque d'installations nécessaires pour accueillir tous les postes prévus.

69. Le GRECO prend note de la position exprimée par les autorités serbes concernant la révision des immunités accordées aux membres du gouvernement dans le cadre d'infractions liées à la corruption. Le GRECO rappelle qu'il a précédemment adressé des recommandations à plusieurs États membres à propos de la norme qui énonce que *toute immunité doit être limitée à ce qui est nécessaire dans une société démocratique pour ne pas entraver les enquêtes, les poursuites ou le jugement des infractions de corruption*<sup>24</sup>. Cette règle devrait également s'appliquer aux enquêtes pénales qui concernent les PHFE impliquées dans des infractions de corruption. Dans plusieurs de ses précédents rapports, le GRECO avait recommandé de limiter les privilèges accordés aux PHFE en cas de poursuites pour des faits commis en dehors de leurs fonctions officielles et souligné l'importance de critères objectifs et équitables en matière de levée des immunités. Bien que le GRECO reconnaisse qu'une révision de la Constitution exige l'initiative concertée des organes décisionnels des autorités dans la quasi-totalité des États membres, plusieurs pays ont déjà mis en œuvre des modifications constitutionnelles. Le fait de permettre à la justice pénale de réagir efficacement contre la corruption lorsqu'elle est commise par les plus hauts responsables est essentiel pour lutter contre la corruption de haut niveau, établir un mécanisme crédible destiné à amener les responsables à répondre de leurs actes et, en fin de compte, renforcer la confiance des citoyens dans le gouvernement. En conséquence, il demande aux autorités serbes d'examiner toutes les voies juridiques et pratiques pour mettre en œuvre cette partie de la recommandation et de prendre des mesures concrètes à cette fin.
70. En ce qui concerne la deuxième partie, le GRECO note le concours en cours pour pourvoir les postes vacants de procureurs au sein du Bureau du Procureur chargé de la criminalité organisée, et les trois postes supplémentaires de procureurs au sein de ce Bureau, attribués en 2024. Cependant, le processus de recrutement n'est pas encore terminé, et les trois nouveaux postes vacants supplémentaires n'ont pas été annoncés. En outre, le GRECO n'a reçu aucune information concernant l'élargissement de la compétence du Bureau du Procureur spécialisé dans le crime organisé afin de couvrir tous les PHFE, y compris le Président, pour des infractions pénales contre un devoir officiel. Dans l'ensemble, cette recommandation ne peut pas être considérée comme mise en œuvre, même partiellement.
71. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre.

---

<sup>24</sup> Norme énoncée dans les Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption.

**Recommandation xv**

72. *Le GRECO avait recommandé qu'un document stratégique sur la prévention de la corruption dans la police, identifiant les secteurs à risque et fixant des objectifs clairs, soit adopté et rendu public dans les meilleurs délais.*
73. Les autorités signalent que le ministère de l'Intérieur a participé à l'élaboration de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour la période 2023-2028 (à adopter, voir par. 16 ci-dessus). Sur proposition du ministère, le projet de Stratégie nationale et le Plan d'action qui l'accompagne pour 2023-2024 comprennent notamment 21 activités sous l'intitulé « Amélioration des mécanismes de lutte contre la corruption dans les travaux du ministère de l'Intérieur »<sup>25</sup>. Les autorités indiquent que, en raison de l'élaboration de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption dirigée par le ministère de la Justice, la loi relative au système de planification de la Serbie empêche le ministère de l'Intérieur d'adopter un autre document stratégique dans le domaine déjà visé par la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. Par conséquent, les mesures stratégiques de lutte contre la corruption en lien avec le ministère de l'Intérieur seront intégrées dans la Stratégie nationale qui sera mise en œuvre par le ministère, une fois que celle-ci aura été adoptée.
74. Les autorités indiquent en outre que le Service de contrôle interne du ministère de l'Intérieur est responsable de la mise en œuvre de l'analyse des risques de corruption dans le cadre des activités de prévention. L'analyse des risques de corruption implique la conception d'une méthodologie permettant d'identifier, d'évaluer et de traiter les risques de corruption. Le Service de contrôle interne, en coopération avec l'APC, évalue les risques de corruption dans toutes les unités organisationnelles du ministère de l'Intérieur. Cette évaluation comprend également des recommandations et des mesures visant à prévenir, atténuer et éliminer la corruption et ses conséquences, ainsi qu'à superviser la mise en œuvre des mesures d'atténuation. Le résultat de l'évaluation des risques devrait servir de base au Plan d'intégrité du ministère. Les autorités précisent que, en tant que mesure préventive de lutte contre la corruption, fondée sur une analyse d'auto-évaluation des risques de corruption encourus par le ministère, il s'agit d'un document non public, placé dans la section restreinte du site web de l'APC. Une fois adopté, un Plan d'intégrité actualisé s'appuiera sur les résultats de l'évaluation des

---

<sup>25</sup> Les domaines visés par cet intitulé comprennent la prévention de la corruption au sein de la police, l'identification des domaines à risque et la définition des objectifs dans le cadre de la Stratégie nationale. Les activités proposées comportent notamment la modification de la législation relative à la sélection, à la nomination et au renouvellement du mandat des cadres supérieurs du ministère de l'Intérieur ; la formation des fonctionnaires de police à l'application de la procédure de plainte ; la modification des dispositions relatives à l'estimation de la valeur des cadeaux au sein du ministère de l'Intérieur ; la mise en place d'un registre des risques sur les lieux de travail qui présentent un risque élevé de corruption ; l'adoption de dispositions relatives au déploiement/transfert des fonctionnaires de police sur proposition des supérieurs hiérarchiques ; l'organisation d'appels d'offres internes/publics ; l'adoption de dispositions relatives à la procédure d'octroi d'un consentement au personnel du ministère de l'Intérieur pour l'exercice d'activités professionnelles parallèles et la tenue de registres consacrés à ces activités ; la sensibilisation à la protection des lanceurs d'alerte, notamment par une formation spécialisée.

risques de corruption et fédèrera les efforts internes entrepris par le ministère de l'Intérieur pour identifier et prévenir la corruption.

75. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il accueille avec satisfaction le fait que la Stratégie nationale de lutte contre la corruption, en cours d'élaboration, comprenne un chapitre relatif au ministère de l'Intérieur. Néanmoins, le GRECO rappelle que le ministère de l'Intérieur travaillait déjà sur l'élaboration d'un nouveau plan d'intégrité depuis 2017 (par. 121 du Rapport d'Évaluation). Malgré le temps considérable qui s'est écoulé depuis le début de ces travaux, aucun progrès tangible n'a été réalisé. Le GRECO note que les autorités font référence à un plan d'intégrité restreint du ministère de l'intérieur, mais il n'est pas certain que ce document ait été réellement adopté et, dans l'affirmative, à quelle date. Le GRECO estime qu'un document stratégique sur la prévention de la corruption dans la police, qui ne soit pas nécessairement axé sur le ministère de l'Intérieur dans son ensemble, pourrait compléter utilement les domaines d'action mis en exergue dans la Stratégie nationale de lutte contre la corruption en s'intéressant aux domaines à risque et en fixant des objectifs détaillés, ainsi que leurs échéances, et faire l'objet d'une évaluation de sa mise en œuvre. Cela n'a pas été fait. Le GRECO appelle les autorités à prendre des mesures concrètes pour élaborer, adopter et mettre en œuvre des mesures stratégiques visant à prévenir la corruption au sein de la police.
76. Le GRECO conclut que la recommandation xv n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xvi**

77. *Le GRECO avait recommandé que (i) le Code d'éthique soit actualisé de manière à traiter en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes (conflits d'intérêts, cadeaux, contacts avec des tiers, activités extérieures, informations confidentielles, etc.), complété par des orientations visant à illustrer chaque notion et chaque risque au moyen d'exemples pratiques et susceptible de sanctions en cas de manquements ; et que (ii) le public soit informé et ait accès au Code d'éthique.*
78. Les autorités indiquent que le gouvernement a adopté le Code d'éthique de la police le 5 octobre 2023, qui a été publié au Journal officiel et sur le site Web du ministère de l'Intérieur.<sup>26</sup> Le Code régit toutes les questions d'intégrité pertinentes, telles que le professionnalisme et le refus d'adopter une attitude de soumission au travail, le respect de l'intégrité des personnes et l'action préventive, le respect du droit à l'égalité devant la Constitution et la loi, la prévention de la corruption et de l'influence illicite sur le travail de la police, les cadeaux, la prévention des conflits d'intérêts, la conduite des fonctionnaires de police en dehors de leurs fonctions officielles, la publicité du travail et autres. Les infractions au Code constitueraient une violation des fonctions officielles. En outre, les autorités indiquent qu'un guide relatif à la mise en œuvre du Code d'éthique de la police est en cours d'adoption. Ce guide contiendra des explications sur les termes employés dans le Code ainsi que des exemples pratiques visant à mieux faire

---

<sup>26</sup> Le code d'éthique de la police est accessible (en serbe) via le lien suivant : <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokumenti/Regulativa/Zakoni+i+uredbe>.

comprendre et appliquer les normes contenues dans ledit Code et à inciter les fonctionnaires de police à adopter un comportement responsable.

79. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il se félicite de l'adoption et de la publication du Code d'éthique de la police. L'intention de publication d'un document d'orientation contenant des exemples concrets destinés à illustrer les modalités d'application pratique des dispositions du Code est également encourageante, même si ces directives n'ont pas encore été adoptées. Dans l'attente de l'adoption de ces directives, le GRECO considère que la plupart, mais non la totalité, des exigences de cette recommandation ont été respectées.
80. Le GRECO conclut que la recommandation xvi est partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation xvii**

81. *Le GRECO avait recommandé (i) qu'une formation obligatoire soit organisée, sur la base du Code d'éthique de la police révisé, pour les nouvelles recrues et les agents en service ; et (ii) que des efforts soient faits pour expliquer aux agents comment obtenir des conseils sur les questions d'intégrité et pour garantir la confidentialité de ces conseils.*
82. Les autorités font savoir que le Code d'éthique de la police a été intégré à la formation initiale<sup>27</sup>, ainsi qu'à la formation professionnelle continue du personnel de la police par le biais du Programme de formation professionnelle des fonctionnaires de police du ministère de l'Intérieur, adopté chaque année. Des formations obligatoires en lien avec le Code d'éthique de la police révisé et les directives relatives à son application ont été lancées à partir de 2024. Un des thèmes du Programme de formation professionnelle des agentes et agents de police de l'année 2023 concerne la « Commission pour l'application des normes de comportement de la police dans le domaine de la prévention de la torture », qui porte sur le thème « Éthique du comportement de la police et protection des droits humains des personnes privées de liberté » dans le cadre des cours obligatoires. Les autorités indiquent qu'en 2023, quelque 27 568 fonctionnaires de police ont suivi une formation sur cette question. En outre, en 2023, une formation obligatoire sur le thème « Protection des droits humains des personnes privées de liberté et des policières et policiers », qui inclut l'unité thématique « Éthique du comportement de la police et primauté de l'humain », a été dispensée à 15 933 fonctionnaires de police. En outre, les autorités indiquent qu'au cours du premier trimestre 2024, les formations proposées aux fonctionnaires de police ont porté sur le nouveau Code d'éthique de la police et ont également inclus les deux sujets précédents. Au cours de cette période, 6581 (premier sujet) et 6557 (deuxième sujet) employés de police ont participé aux formations. Les autorités indiquent par ailleurs que l'examen professionnel<sup>28</sup> des candidates et candidats au recrutement dans la police qui ont suivi des études secondaires et supérieures comprend également des questions visant à vérifier leur niveau de connaissance du Code d'éthique de la police.

---

<sup>27</sup> Dans le cadre du programme « Police de proximité, les droits de l'homme et le Code d'éthique de la police », qui traite également de l'intégrité des fonctionnaires de police.

<sup>28</sup> Approuvé conformément au Règlement de 2020 relatif à la formation professionnelle des stagiaires et à la présentation à l'examen professionnel du ministère de l'Intérieur.

83. Les autorités indiquent en outre que l'article 18 du Code d'éthique de la police prévoit que les connaissances, les compétences et les attitudes nécessaires à l'application du Code doivent être acquises de façon continue par les candidates et candidats et par les fonctionnaires de police au sein des établissements de formation de la police, ainsi que dans le cadre de la formation tout au long de la carrière. Le Code prévoit en outre la création d'une Commission d'éthique de la police chargée de superviser l'application du Code, qui sera habilitée à formuler des avis et des recommandations sur les demandes de conseil confidentiel des fonctionnaires de police en matière d'éthique et d'intégrité<sup>29</sup>. Les autorités indiquent que la Commission d'éthique de la police devrait être mise en place dans un avenir proche.
84. Le GRECO prend note des informations communiquées. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO se félicite de l'inclusion des dispositions du Code d'éthique de la police récemment mis à jour dans le cadre de la formation initiale et continue obligatoire des agentes et agents de police. L'importance du nombre de fonctionnaires de police qui suivent une formation sur l'intégrité et l'éthique représente également une tendance positive. Sachant que la formation au nouveau Code d'éthique de la police n'a été rendue obligatoire qu'à partir de 2024, le GRECO encourage les autorités à mettre en œuvre ces initiatives à intervalles réguliers afin de s'assurer de l'ancrage du Code dans la culture policière. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO prend note de l'intention de créer la Commission d'éthique de la police,<sup>30</sup> qui aura entre autres pour mission de dispenser une orientation et des conseils à caractère confidentiel. Cette mesure marquera un pas dans la bonne direction, mais elle n'a pas encore été appliquée. Qui plus est, aucune information nouvelle n'a été communiquée pour démontrer que les policières et policiers ont été mieux informés des possibilités d'obtenir des conseils confidentiels sur l'éthique et l'intégrité. Par conséquent, cet aspect de la recommandation doit encore être mis en œuvre.
85. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation xviii**

86. *Le GRECO avait recommandé que des mesures soient prises pour prévenir les nominations politiques des hauts fonctionnaires de police et que la procédure de nomination du chef de la police, y compris en cas de renouvellement de son mandat, et à d'autres postes de direction prévoie un concours ouvert et transparent.*
87. Les autorités ont fourni une description détaillée de la législation applicable (y compris les articles 149 et 150 de la loi sur la police ainsi que le Règlement de 2019 relatif à la mise en œuvre de concours internes pour pourvoir les postes de fonctionnaires de police

---

<sup>29</sup> L'article 22 du Code définit la procédure à suivre par les fonctionnaires de police pour solliciter des conseils confidentiels auprès de la Commission.

<sup>30</sup> Le 14 juin 2024, les autorités ont informé le GRECO que la Commission pour l'éthique de la police a été mise en place en mars 2024. Sa composition et ses tâches sont stipulées par les articles 19 et 20 du Code d'éthique de la police.

au ministère de l'Intérieur), qui précise la procédure de nomination de la cheffe ou du chef de la police et d'autres haut·es fonctionnaires de police en Serbie, après la tenue d'un concours public. Les autorités estiment que les procédures de nomination actuelles garantissent des conditions égales de participation à l'ensemble des candidates et candidats, qui sont ensuite classés sur la base des notes obtenues à chaque étape du concours. Aussi concluent-elles que le processus de recrutement et de sélection est mené dans le respect du principe de compétitivité et que les nominations interviennent à la suite d'un processus de sélection objectif. Enfin, les autorités mentionnent que le projet de loi relative aux affaires intérieures prévoit que la directrice ou le directeur de la police sera choisi conformément à la réglementation et à la procédure de nomination de l'ensemble des autres fonctionnaires, ce qui permettra une plus grande ouverture et transparence du concours.

88. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il observe que les dispositions juridiques présentées par les autorités étaient en vigueur au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation et qu'elles ont été dûment prises en compte dans l'analyse pertinente (par. 141 du Rapport d'Évaluation). Le GRECO observe qu'un projet de loi relative aux affaires intérieures est en cours d'élaboration, qui devrait mettre en place de nouvelles dispositions régissant la sélection et la nomination de la cheffe ou du chef de la police et de l'ensemble des fonctionnaires de police à travers un concours plus ouvert et plus transparent. Toutefois, le GRECO n'a pas eu l'occasion d'examiner le texte et la loi relative aux affaires intérieures n'a pas encore été adoptée. L'objectif général de cette recommandation est d'empêcher dans toute la mesure du possible les nominations politiques à des postes clés de la police et de dissiper tout soupçon au sujet des candidates et des candidats qui ne seraient pas nommés uniquement pour leurs mérites et leurs compétences. À cet égard, le GRECO renvoie au Rapport de suivi 2023 de la Commission européenne sur la Serbie<sup>31</sup>, qui considère que « *le cadre juridique était encore insuffisant pour garantir l'autonomie opérationnelle de la police vis-à-vis du ministère de l'Intérieur lors des phases préalables à l'enquête et de l'enquête elle-même* ». Il s'ensuit que, comme aucune mesure concrète n'a été signalée à propos de cette recommandation, celle-ci ne peut être considérée comme mise en œuvre, même partiellement.

89. Le GRECO conclut que la recommandation xviii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xix**

90. *Le GRECO avait recommandé que les agents de police soient régulièrement soumis à des contrôles de sécurité et d'intégrité tout au long de leur carrière.*

91. Les autorités indiquent que les contrôles de sécurité concernant les fonctionnaires du ministère de l'intérieur sont effectués par le secteur du contrôle interne pour les cadres moyens (une fois tous les cinq ans) et pour les fonctionnaires nommés, c'est-à-dire les cadres de haut niveau et les cadres stratégiques (une fois tous les quatre ans). Les contrôles de sécurité peuvent également être effectués à des intervalles plus courts en

---

<sup>31</sup> Le Rapport de suivi 2023 sur la Serbie est accessible (en anglais) via le lien suivant : [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2023\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2023_en)

cas de suspicion de problèmes de sécurité et dans d'autres cas prévus par la loi. Selon les autorités, davantage des mesures pour la mise en œuvre de cette recommandation seront prises une fois que la nouvelle loi relative aux affaires intérieures aura été adoptée. En outre, le ministère de l'Intérieur a proposé d'inclure dans le Plan d'action anticorruption 2023-2024 relatif à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2023-2028 une obligation de procéder à des contrôles de sécurité réguliers des forces de police. Conformément à cette proposition, cet objectif devrait être atteint d'ici le quatrième trimestre de 2024, et les préparations pour sa mise en œuvre sont en cours.

92. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il prend acte de l'intention d'incorporer la question des contrôles de sécurité réguliers des fonctionnaires de police dans le projet de loi relative aux affaires intérieures, qui n'a pas encore été adopté (voir par. 87 ci-dessus). L'objectif qui consiste à soumettre l'ensemble des forces de police à des contrôles de sécurité, prévu dans le Plan d'action anticorruption, marque certes un pas dans la bonne direction, mais il n'a pas encore été atteint.
93. Le GRECO conclut que la recommandation xix n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xx**

94. *Le GRECO avait recommandé la mise en place d'un système institutionnel de rotation du personnel policier qui pourrait être mis en place, le cas échéant, dans les domaines considérés comme particulièrement exposés aux risques de corruption.*
95. Les autorités indiquent qu'une fois que les secteurs à haut risque de corruption au sein des différents domaines d'intervention de la police auront été recensés et consignés dans le registre des risques, le Service de la logistique du ministère de l'Intérieur se propose, si nécessaire ou sur demande, d'élaborer les décisions relatives au déploiement ou à la réaffectation du personnel. Bien qu'un registre des risques n'ait pas encore été établi au sein de la police, des analyses des risques de corruption ont déjà été réalisées par des groupes de travail créés à cet effet dans différentes unités<sup>32</sup> de police et départements de police locaux.<sup>33</sup> En outre, le ministère a proposé d'inclure les rubriques suivantes dans le Plan d'action 2023-2024 relatif à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2023-2028 : « Création d'un registre des risques sur les lieux de travail relevant des domaines d'intervention à haut risque de corruption » et « Élaboration de la décision relative au déploiement ou à la réaffectation des fonctionnaires de police sur proposition des responsables de l'unité administrative compétente, conformément à la réglementation applicable ». Toutefois, les autorités indiquent que ces propositions n'ont pas encore été approuvées.

---

<sup>32</sup> En particulier, dans le secteur des situations d'urgence, la direction de la police de la circulation, la direction de la police des frontières, l'unité spéciale antiterroriste, l'unité d'hélicoptères, la gendarmerie, la direction de la coordination de l'AP KIM, l'unité pour la sécurité de certaines personnes et installations, la direction des affaires administratives.

<sup>33</sup> En particulier, dans les départements de police de Belgrade, Požarevac, Subotica, Valjevo, Smederevo, Leskovac, Kikinda, Zrenjanin, Čačak et Novi Sad.

96. Le GRECO prend note des informations communiquées. Certaines mesures sont envisagées pour élaborer une évaluation et déterminer les domaines à haut risque de l'activité policière ; celles-ci devraient ensuite servir de base aux décisions relatives au déploiement ou à la réaffectation des fonctionnaires de police. Toutefois, pour l'instant, ces initiatives n'ont produit aucun résultat concret en ce qui concerne le système institutionnel de rotation du personnel de police.

97. Le GRECO conclut que la recommandation xx n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xxi**

98. *Le GRECO avait recommandé que les activités secondaires des policiers soient dûment enregistrées et que des contrôles réguliers soient effectués par la suite.*

99. Les autorités indiquent que le ministère de l'Intérieur a proposé d'inclure les deux lignes d'action suivantes dans le Plan d'action 2023-2024 relatif à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2023-2028 : « Établissement de registres répertoriant les activités professionnelles accessoires exercées par les fonctionnaires de police, conformément à la réglementation en vigueur », à mettre en œuvre pour le quatrième trimestre de 2024 ; et « Élaboration de l'Instruction sur la procédure visant à autoriser le personnel du ministère de l'Intérieur à exercer des activités professionnelles accessoires », à mettre en œuvre pour le troisième trimestre de 2024.

100. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il note que certaines mesures sont prévues pour garantir que les activités professionnelles accessoires des policiers (au sens de « travail supplémentaire » au sens de l'article 168 de la loi sur la police) soient dûment enregistrées et que des contrôles réguliers soient effectués. Toutefois, les informations fournies ne permettent pas de démontrer que des progrès tangibles ont été accomplis et ce, pour aucun des deux éléments de la recommandation.

101. Le GRECO conclut que la recommandation xxi n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xxii**

102. *Le GRECO avait recommandé qu'un organe responsable de l'enregistrement et de l'évaluation de la valeur des cadeaux soit mis en place dès que possible et que la valeur des cadeaux occasionnels pouvant être conservés par les policiers soit considérablement réduite.*

103. Les autorités déclarent, en ce qui concerne la première partie de la recommandation, que l'Instruction sur les cadeaux, publiée par le ministère de l'Intérieur (voir ci-dessous), prévoit la création de la Commission pour l'enregistrement des cadeaux, dont les membres seront nommés par le ministre pour une durée de trois ans. La Commission pour l'enregistrement des cadeaux a été créée par décision du ministre de l'Intérieur en vertu de la décision n° 4524/21-7 du 5 novembre 2021. La Commission est notamment chargée de tenir un registre des dons reçus et de leur traitement. En ce qui concerne la

deuxième partie, les autorités signalent que le ministère de l'Intérieur a publié en date du 14 janvier 2022 une nouvelle Instruction en matière de cadeaux (n° 4206/22-3, modifiée par l'Instruction n° 9410/22-2 du 12 octobre 2022). L'instruction prévoit notamment que « *tout membre du ministère a le droit de conserver un cadeau protocolaire ou un objet commémoratif dont la valeur ne dépasse pas 10 % du salaire mensuel moyen hors impôts et cotisations en République de Serbie, à condition que la valeur totale des cadeaux ainsi conservés ne dépasse pas, au cours d'une année civile, le montant du salaire mensuel moyen hors impôts et cotisations en République de Serbie* ».

104. Le GRECO prend note des informations communiquées. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO note avec satisfaction la création d'un organe chargé de l'enregistrement et de l'évaluation de la valeur des cadeaux au sein du ministère de l'Intérieur. En outre, s'agissant de la deuxième partie, une nouvelle Instruction sur les cadeaux au ministère de l'Intérieur adoptée en janvier 2022 abaisse le seuil des cadeaux qui peuvent être conservés par les fonctionnaires de police, auparavant de 680 EUR (voir le par. 163 du Rapport d'Évaluation), à un maximum de 10 % du salaire mensuel moyen en Serbie. Selon les informations disponibles auprès de l'Institut national de la statistique de Serbie<sup>34</sup>, le salaire mensuel net moyen pour octobre 2023 était de 86 738 RSD, soit environ 740 EUR. Par conséquent, le nouveau seuil établi par l'Instruction autorise uniquement la conservation des cadeaux dont la valeur n'excède pas 74 EUR. Le seuil admissible a donc été considérablement réduit, dans le droit fil de la recommandation. Le GRECO considère que les deux parties de cette recommandation ont été respectées.
105. Le GRECO conclut que la recommandation xxii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation xxiii**

106. *Le GRECO avait recommandé que les garanties s'appliquant aux mécanismes de suivi des conduites policières répréhensibles soient réexaminées, en prévoyant des enquêtes indépendantes sur les plaintes de la police et un niveau de transparence suffisant.*
107. Les autorités signalent que la mise en œuvre de cette recommandation est envisagée à travers l'adoption du projet de loi relative aux affaires intérieures (voir par. 87 ci-dessus).
108. Le GRECO note qu'aucune mesure concrète n'a été signalée à propos de cette recommandation. Il pourra uniquement en réévaluer la mise en œuvre lorsqu'il disposera de nouvelles informations au sujet des mesures légales et pratiques prises à cet égard.
109. Le GRECO conclut que la recommandation xxiii n'a pas été mise en œuvre.

---

<sup>34</sup> <https://www.stat.gov.rs/en-us/vesti/statisticalrelease/?p=13919>

## Recommandation xxiv

110. *Le GRECO avait recommandé que la sensibilisation et la formation de la police à la protection des lanceurs d’alerte soient renforcées.*
111. Les autorités font savoir que le Service des affaires juridiques générales a été créé au ministère de l’Intérieur le 3 mai 2023 ; ses missions consistent notamment à fournir un appui aux procédures de lancement d’alerte et de protection contre les abus au travail. Le Service a pour mission de surveiller l’application de la protection des lanceurs d’alerte et de proposer des mesures d’amélioration et de modification de la réglementation en vigueur, ainsi que d’adoption d’une nouvelle réglementation et de nouvelles instructions relatives à la protection des lanceurs d’alerte. Le Service organise et participe également à des séminaires et à des activités éducatives visant à améliorer l’application de la réglementation dans le domaine de la protection des lanceurs d’alerte et il coopère avec d’autres autorités et organisations pour réglementer et améliorer la protection des lanceurs d’alerte.
112. En outre, les autorités font valoir que le Programme de formation professionnelle (voir par. 82 ci-dessus) des fonctionnaires de police de l’année 2022 comportait le thème « Loi sur la protection des lanceurs d’alerte » parmi les douze modules de formation obligatoires du programme imposés à l’ensemble des fonctionnaires de police, dans le cadre des cours théoriques obligatoires proposés via la plateforme d’apprentissage à distance du ministère de l’Intérieur. Selon les autorités, quelque 30 309 fonctionnaires de police ont suivi une formation sur la question en 2022. Ce même thème sera abordé dans le cadre du Programme de formation professionnelle de l’année 2023. Le programme de développement professionnel et ses instructions méthodologiques sont adoptés chaque année, sur la base d’une analyse des besoins de formation qui détermine les thèmes et les catégories de fonctionnaires de police amenés à suivre des sessions de formation obligatoires et facultatives. Ce faisant, les autorités indiquent que la formation des fonctionnaires de police à la protection des lanceurs d’alerte est assurée de manière continue dès lors que le thème « Application de la loi sur la protection des lanceurs d’alerte » fait partie intégrante de leur Programme de formation professionnelle.
113. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite de l’inclusion de la question relative à la protection des lanceurs d’alerte parmi les thèmes de la formation obligatoire des fonctionnaires de police, ainsi que du nombre important de fonctionnaires ayant reçu une formation sur la question.<sup>35</sup> Le GRECO note également la mise en place d’une entité administrative spécialisée, chargée de promouvoir la mise en œuvre des dispositions légales et réglementaires sur la protection des lanceurs d’alerte

---

<sup>35</sup> Le 14 juin 2024, les autorités ont informé que, sur la base d’une évaluation des besoins, le programme de formation professionnelle pour les officiers de police du ministère de l’Intérieur a été approuvé le 4 mars 2024. Le programme comprend des sessions facultatives sur la protection des dénonciateurs, dispensées par le biais de la plateforme d’apprentissage en ligne. En outre, en avril 2024, l’unité autorisée au sein du secteur de la logistique a commencé à préparer des formations sur la mise en œuvre de la loi sur la protection des dénonciateurs pour les employés autorisés à recevoir des rapports sur les fautes et autres irrégularités et à mener des procédures liées à ces rapports au sein du ministère.

au sein du ministère de l'Intérieur.<sup>36</sup> Toutefois, aucune information statistique n'a été fournie concernant le nombre de dénonciateurs bénéficiant de mesures de protection depuis la création du département des affaires juridiques générales du ministère de l'intérieur. En outre, aucune information n'a été fournie sur le nombre d'officiers de police ayant reçu une formation sur la protection des dénonciateurs en 2023-2024. En l'absence de preuves concrètes attestant de la pleine conformité avec cette recommandation, le GRECO ne peut considérer qu'elle a été mise en œuvre plus que partiellement.

114. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

115. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Serbie n'a mis en œuvre de manière satisfaisante qu'une des vingt-quatre recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.** Sur les vingt-trois recommandations restantes, dix ont été partiellement mises en œuvre et treize n'ont pas été mises en œuvre.

116. Plus précisément, la recommandation xxii a été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations ii-vi, x, xiii, xvi, xvii et xxiv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, vii-ix, xi, xii, xiv, xv, xviii-xxi et xxiii n'ont pas été mises en œuvre.

117. En ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif, des mesures importantes ont été prises pour promouvoir l'intégrité de certaines PHFE à travers l'adoption du Plan d'intégrité des services du Président et d'un Code d'éthique applicable à toutes les PHFE évoluant au sein de ces services. Des informations sur les noms et les fonctions essentielles des chef-fes de cabinet, Secrétaire général-e et conseillères et conseillers du Président ont également été rendues publiques. Des changements législatifs sont en cours d'élaboration, qui prévoient d'élargir le champ d'application de la loi sur la prévention de la corruption aux chef-fes de cabinet ainsi qu'aux conseillères et conseillers du gouvernement, ce qui marquerait un pas dans la bonne direction. En outre, la coopération entre les différents organismes en charge de la lutte contre la corruption a été améliorée et des progrès ont été accomplis dans la vérification par l'APC des déclarations de patrimoine et de revenus soumises par les PHFE. Enfin, le nombre croissant de fonctionnaires, y compris certaines PHFE, qui bénéficient des initiatives de sensibilisation et des conseils fournis par l'APC en matière d'éthique et d'intégrité constitue également une évolution positive, qui pourrait devenir systématique une fois

---

<sup>36</sup> Le 14 juin 2024, les autorités ont informé le GRECO que des autorisations avaient été approuvées en mars 2024, accordant à 205 employés du ministère de l'Intérieur la capacité d'agir sur la base d'informations fournies par des lanceurs d'alerte. Les fonctionnaires autorisés doivent soumettre des rapports trimestriels sur leurs activités, qui devraient contenir des informations sur le nombre de rapports soumis, le nombre de rapports évalués comme justifiés et les irrégularités déterminées, ainsi que les mesures prises pour supprimer les irrégularités. Au cours de l'année 2023, le ministère de l'intérieur a reçu un total de 10 rapports internes, ce qui indique une diminution par rapport aux années précédentes (14 rapports en 2022, 33 en 2021 et 36 en 2020). Parmi ces rapports, trois ont été jugés justifiés et ont permis d'établir des irrégularités, dont une a été transmise au ministère public. Aucune irrégularité n'a été établie pour les six autres rapports.

que le nouveau programme de formation à l'intégrité sera lancé par l'APC. Cela étant, il reste encore beaucoup à faire pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO dans ce domaine de manière globale, par exemple en édictant des dispositions relatives aux contrôles d'intégrité préalables à la nomination des ministres, des chef-fes de cabinet et des conseillères et conseillers. De la même manière, les informations sur les chef-fes de cabinet et les conseillères et conseillers de la Première ministre, des Vice-Premiers et Vice-Premières ministres et des ministres, ainsi que leurs domaines de compétence respectifs, ne sont toujours pas accessibles au public. Les plans d'intégrité, les codes de conduite et autres documents stratégiques relatifs aux PHFE au sein du gouvernement font toujours défaut et le projet de Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2023-2028 n'aborde pas la prévention de la corruption, ni la promotion de l'intégrité des PHFE. Même si un nouveau projet de loi sur le lobbying est en cours d'élaboration, aucune mesure concrète n'a été prise pour élargir la notion de « lobbying » de façon à prendre en compte tous les contacts avec les PHFE et pour veiller à ce que tous ces contacts, ainsi que les sujets abordés, soient systématiquement rendus publics. Les autorités doivent encore veiller à ce que toutes les PHFE aient l'obligation de déclarer les conflits d'intérêts ad hoc et soient soumises à des restrictions après la cessation de leurs fonctions. En outre, il incombe toujours aux autorités de doter les principales institutions de lutte contre la corruption (à savoir l'APC et le Procureur spécialisé dans le crime organisé) de ressources humaines adéquates pour mener à bien leurs missions. Enfin, aucune mesure n'a été prise pour réviser l'immunité dont bénéficient les membres du gouvernement, afin d'exclure les infractions liées à la corruption et d'étendre la compétence du Procureur spécialisé dans le crime organisé à toutes les PHFE, y compris au Président.

118. S'agissant de la loi sur les services répressifs, certains progrès ont été accomplis dans un nombre limité de domaines. L'adoption et la publication du Code d'éthique de la police sont à saluer et l'adoption attendue de directives pratiques aiderait davantage les fonctionnaires de police à comprendre les dispositions relatives à l'intégrité. Le GRECO se félicite également de l'inclusion du Code d'éthique de la police dans la formation obligatoire des nouvelles recrues et des fonctionnaires de police en service, ainsi que du nombre de personnels des services de police qui suivent une formation sur l'intégrité et la déontologie. La mise en place attendue d'un organe spécialisé qui dispense des conseils confidentiels constituerait clairement une évolution positive. Il convient de se féliciter de la création, au sein du ministère de l'Intérieur, d'un organe chargé de l'enregistrement et de l'évaluation de la valeur des cadeaux et de l'abaissement sensible du seuil des cadeaux que les fonctionnaires peuvent conserver. Deux évolutions importantes sont également à saluer, à savoir l'ajout de la protection des lanceurs d'alerte aux thèmes traités dans le cadre de la formation obligatoire des fonctionnaires de police, ainsi que la création d'une entité administrative spécialisée au sein du ministère de l'Intérieur, dans le but de superviser l'application de la législation sur la protection des lanceurs d'alerte. Néanmoins, plusieurs mesures importantes sont encore à mettre en œuvre. Si la Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2023-2028 (qui n'a pas encore été adoptée) comprend certains objectifs dont la réalisation est confiée au ministère de l'Intérieur, aucun document stratégique sur la prévention de la corruption dans la police n'a été adopté. Une action plus résolue s'impose pour modifier les dispositions relatives aux nominations dans la police, de

manière à rendre les concours plus ouverts et transparents et à empêcher les nominations politiques à des postes clés. Le projet de loi relative aux affaires intérieures, en cours d'élaboration, devrait traiter de la question mais il n'a pas encore été adopté. Des contrôles d'intégrité réguliers sont prévus pour les nouvelles recrues et les fonctionnaires de police déjà en service ; des initiatives d'évaluation des risques sont en cours d'élaboration afin d'éclairer les décisions futures en matière de rotation du personnel et certaines mesures sont envisagées pour enregistrer et superviser leurs activités professionnelles accessoires. Toutefois, aucune de ces mesures ne s'est encore concrétisée. Enfin, une révision du mécanisme de suivi des conduites policières répréhensibles est encore attendue afin de garantir un niveau d'indépendance et de transparence suffisant des enquêtes ouvertes sur les plaintes qui mettent en cause la police.

119. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que des progrès supplémentaires devront être effectués dans les 18 prochains mois pour atteindre un niveau acceptable de conformité avec les recommandations. En application de l'article 31 révisé bis, par. 8.2, de son Règlement intérieur, le GRECO invite le chef de la délégation serbe à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens, à savoir les recommandations i-xxi, xxiii et xxiv, au plus tard le 31 décembre 2025.
120. Le GRECO invite les autorités serbes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.