

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

SERBIE



Adopté par le GRECO
à sa 103^e réunion plénière (Strasbourg, 8-12 juin 2026)

I. INTRODUCTION

1. Le Cinquième Cycle d'évaluation du GRECO porte sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.
2. Ce deuxième 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^e réunion plénière (21-25 mars 2022) et rendu public le 5 juillet 2022, avec l'autorisation de la Serbie. Le [Rapport de conformité](#) correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 97^e réunion plénière (21 juin 2024) et rendu public le 4 juillet 2024, avec l'autorisation de la Serbie.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités serbes ont présenté un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations figurant dans le Rapport d'évaluation. Ce rapport a été reçu le 31 décembre 2025 et a servi de base, avec les informations complémentaires fournies le 12 mai 2026, 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 ainsi été désignés Mme Giovanna CRESCENTINI, au titre de Saint-Marin et Mme Zehra Cansu ORHAN, au titre de la Türkiye. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans l'élaboration du présent rapport.

II. ANALYSE

5. Dans son Rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 24 recommandations à la Serbie. Dans le Rapport de conformité, le GRECO avait conclu que la recommandation xxii avait été mise en œuvre de façon satisfaisante, que les recommandations ii-vi, x, xiii, xvi, xvii et xxiv avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations i, vii-ix, xi, xii, xiv, xv, xviii-xxi et xxiii n'avaient pas été mises en œuvre. Le respect de ces recommandations est examiné ci-après.

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

Recommandation i

6. *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.*

¹ La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'évaluation est régie par le Règlement intérieur du GRECO tel que modifié. Voir l'article 31 révisé bis et l'article 32 révisé bis.

7. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de conformité, cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre, aucune mesure particulière n'ayant été prise ou envisagée par les autorités pour la prendre en compte à l'époque.
8. Les autorités serbes indiquent à présent que le Secrétaire général du gouvernement a créé un groupe de travail composé de représentants du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, du ministère des Finances, du ministère de l'Administration publique et des Collectivités locales, du Secrétariat de la République chargé de la législation et de l'Agence de prévention de la corruption (APC), et l'a chargé d'élaborer une analyse des modalités envisageables de contrôle préalable de l'intégrité des agents publics.²
9. Le GRECO note qu'un groupe de travail a été créé dans l'objectif d'analyser les modalités envisageables de contrôle de l'intégrité des agents publics avant leur nomination. Il constate que les mesures spécifiques du projet de plan d'action 2026-2028³ pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2028 comprennent « l'élaboration d'une analyse des modalités de mise en place d'un contrôle préalable de l'intégrité des candidats à une fonction publique » (activité 4.4.1), qui vise également à s'appliquer aux candidats à des postes ministériels au sein du gouvernement. Bien que ces développements aillent dans la bonne direction et que le groupe de travail récemment mis en place ait déjà tenu ses deux premières réunions, aucun résultat concret n'a encore été obtenu. Il s'ensuit que le GRECO ne peut pas considérer que cette recommandation a été mise en œuvre, même partiellement.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i n'est toujours pas 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. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Aucun contrôle d'intégrité n'avait été mis en place pour les chefs de cabinet et les conseillers. En ce qui concerne la publication d'informations, le

² Dans un premier temps, en octobre 2025, un groupe de travail informel a été mis en place, réunissant des représentants du Secrétariat général du gouvernement, du Secrétariat à la législation, du ministère de la Justice et de l'APC, afin d'examiner les solutions législatives et pratiques envisageables en matière de contrôles d'intégrité. Par la suite, le 26 avril 2026, le Secrétariat général du gouvernement a officiellement créé un groupe de travail spécial, qui s'est réuni à deux reprises, les 30 avril et 8 mai 2026. L'APC a préparé pour le groupe de travail un projet d'analyse sur le contrôle d'intégrité préalable à la nomination des candidats à des fonctions publiques, en s'appuyant également, dans ses délibérations, sur le rapport de l'OCDE intitulé « Perspectives en matière de lutte contre la corruption et d'intégrité 2024 ».

³ Le 11 juin 2026, les autorités serbes ont informé le GRECO que le plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour la période 2026-2028 avait été adopté le 4 juin 2026. Le GRECO évaluera cette évolution au regard des recommandations pertinentes lors du prochain cycle de rapport.

site Web du Président mentionnait le nom et décrivait les attributions générales des personnes exerçant les fonctions de Secrétaire général et de chef de cabinet ainsi que des six conseillers du Président. Cependant, en ce qui concerne le gouvernement, seul le nom du Secrétaire général avait été rendu public, tandis qu'aucun nom ou domaine de compétence n'était mentionné en ce qui concerne les chefs de cabinet et les conseillers du Premier ministre, des Vice-Premiers ministres et des ministres.

13. Les autorités serbes font référence au groupe de travail créé par le Secrétaire général du gouvernement (voir paragraphe 8 ci-dessus), qui est chargé d'examiner les modalités de mise en place d'un contrôle d'intégrité des agents publics. En outre, le Secrétaire général a proposé des modifications de la Décision relative aux conseillers des ministres (y compris du Premier ministre), qui prévoient que les décisions relatives à la nomination de conseillers spéciaux ou de conseillers doivent être publiées au Journal officiel, en précisant les domaines de compétence des personnes nommées. Toutefois, l'adoption des modifications apportées à la décision dépend de l'adoption des modifications de la loi sur la prévention de la corruption, qui n'a pas encore eu lieu.
14. Le GRECO prend note des informations fournies. Il prend acte de la création d'un groupe de travail, qui vise à analyser les mesures envisageables pour assurer un contrôle de l'intégrité des agents publics avant leur nomination. Le GRECO relève également « l'adoption d'un règlement relatif à la réalisation de contrôles de l'intégrité des chefs de cabinet et des conseillers avant leur nomination » (activité 4.4.3) et « la publication des noms et des domaines de compétence des chefs de cabinet et des conseillers sur les sites Web des organes de gouvernement » (activité 4.4.4), qui figurent parmi les mesures spécifiques prévues dans le projet de plan d'action 2026-2028 pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. Ces intentions vont dans la bonne direction, mais doivent encore se concrétiser dans la pratique.
15. Le GRECO conclut par conséquent que la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

16. *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.*
17. Il est rappelé que le GRECO avait estimé, dans son Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. L'adoption du Plan d'intégrité pour le cabinet du Président était 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 était qu'à ses débuts et, à l'époque, il ne visait pas l'intégrité et la prévention de la corruption chez les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE). Aucune autre mesure n'avait été prise pour

adopter des documents stratégiques visant les PHFE au sein du gouvernement afin de prévenir la corruption, ou pour réaliser des évaluations des risques à cet égard. En ce qui concerne la deuxième partie, bien que le cabinet du Président ait suivi les recommandations de l'APC, aucune information n'avait été fournie sur la réponse du gouvernement à ces recommandations.

18. Les autorités indiquent à présent que la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2028 (ci-après la « Stratégie nationale »)⁴ et le Plan d'action 2024-2025 qui l'accompagne ont été adoptés, et que le projet de plan d'action 2026-2028 est en cours d'adoption (voir paragraphe 9 ci-dessus). De plus, à la suite de l'adoption du Plan d'intégrité pour le cabinet du Président et de la formation à l'éthique et à l'intégrité dispensée à ses employés en 2022, une autre séance de formation sur le thème « Éthique et intégrité » a été organisée en 2025 à l'intention des agents du cabinet du Président, y compris des agents occupant des postes de direction (32 participants au total, dont le chef de cabinet, le secrétaire général et trois conseillers du Président). Enfin, le projet de modification de la loi sur la prévention de la corruption prévoit d'obliger les administrations publiques – auxquelles l'APC a recommandé de prendre des mesures pour éliminer les risques de corruption ou mettre la réglementation en conformité avec les instruments internationaux de lutte contre la corruption – à informer l'APC dans un délai de 30 jours de l'acceptation des mesures requises ou des motifs de leur refus (nouvelle formulation proposée de l'article 35 de la loi sur la prévention de la corruption). De plus, le projet de modification obligerait les administrations publiques à soumettre à l'APC des déclarations en réponse aux évaluations des risques de corruption réalisées par l'APC concernant les projets de loi qu'elles ont élaborés ou initiés.
19. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il salue l'adoption de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2028, qui a été rendue publique⁵. En ce qui concerne la première partie de cette recommandation, le GRECO note que la Stratégie nationale reconnaît la nécessité de prendre des mesures pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au moyen d'un document stratégique spécifique⁶, ce qui est un signal prometteur. Le GRECO prend également acte de l'adoption du « règlement relatif au lancement d'alerte à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (activité 4.4.7)

⁴ Pour consulter le texte intégral de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption (en serbe et en anglais), publié en 26 juillet 2024, voir : <https://mpravde.gov.rs/nacionalna-strategija-za-borbu-protiv-korucije-2024-2028>

⁵ La Stratégie nationale vise à renforcer le cadre réglementaire et institutionnel, à améliorer la transparence, à renforcer l'intégrité et à sensibiliser grâce à des mesures générales qui doivent être mises en œuvre par certaines autorités du gouvernement central, notamment l'APC, le ministère de la Justice, le ministère de l'Intérieur, etc. En fin de compte, la Stratégie vise à assurer l'engagement permanent des autorités publiques et des entités politiques en faveur de l'élimination de la corruption ainsi que de la mise en œuvre efficace et cohérente des règles anticorruption et de leur amélioration, la détection en temps utile et la sanction adéquate des comportements corrompus et le renforcement de la sensibilisation aux causes et aux effets préjudiciables de la corruption.

⁶ En particulier, la Stratégie nationale indique que « dans le cadre du Plan d'action 2026-2028, il convient de prévoir des activités incluant une analyse des besoins et des possibilités en vue de l'adoption éventuelle d'un document stratégique visant à prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, ce qui définirait un objectif clair en matière de prévention de la corruption politique ».

envisagé pour le premier trimestre de 2026 dans le projet de plan d'action 2026-2028. Cependant, aucune mesure concrète n'a été prise à ce jour pour adopter un document stratégique visant à prévenir la corruption parmi toutes les PHFE du gouvernement. En ce qui concerne la deuxième partie, le GRECO note que le projet de modification de la loi sur la prévention de la corruption prévoit l'obligation pour les administrations publiques de fournir des informations à l'APC concernant leurs actions ou leur inaction en réponse aux initiatives de l'APC visant à éliminer les risques de corruption. Cependant, le projet de modification ne précise pas si les recommandations de l'APC au gouvernement et les réponses de ce dernier à ces recommandations seraient rendues publiques. Globalement, étant donné que des résultats concrets n'ont pas encore été obtenus pour les deux parties de cette recommandation, le GRECO ne peut la considérer que comme partiellement mise en œuvre.

20. Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

21. *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.*
22. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. En ce qui concerne la première partie de cette recommandation, le GRECO avait pris acte de l'intention des autorités de modifier la loi sur la lutte contre la corruption afin d'inclure les chefs de cabinet et les conseillers spéciaux et de gouvernement. Toutefois, ces modifications n'avaient pas encore été soumises au Parlement à l'époque. En ce qui concerne la deuxième partie, un code de conduite pour les PHFE au sein du cabinet du Président avait été adopté, mais n'avait pas été mis en place pour les PHFE au sein du gouvernement ou des ministères. En ce qui concerne la troisième partie, bien que l'adoption du code de conduite pour les agents du cabinet du Président ait été reconnue comme une évolution positive, il n'existait toujours pas de document similaire pour le Président.
23. Les autorités serbes indiquent à présent qu'un projet de loi modifiant et complétant la loi sur la lutte contre la corruption envisage entre autres de traiter les questions soulevées dans cette recommandation. Elles précisent que le projet de modification de la loi sur la lutte contre la corruption a été soumis pour avis à la Commission européenne le 18 décembre 2025, et que la procédure législative reprendra après réception de l'avis de la Commission. En ce qui concerne l'adoption d'un code de conduite spécifique pour le Président, les autorités affirment que le Secrétariat général a procédé à une analyse de la législation existante et conclu que, conformément à la Constitution, à la loi sur le Président, à la loi sur la lutte contre la corruption et à d'autres textes juridiques pertinents, les exigences en matière d'intégrité visent déjà le cabinet du Président. Par

conséquent, les autorités estiment qu'il n'est pas nécessaire d'adopter un document distinct pour le Président, car il ne ferait que répéter les dispositions légales déjà existantes. Les autorités font toutefois valoir que le Secrétariat général de la présidence a pris contact et échangé des informations avec l'APC, la Mission permanente de la Serbie auprès du Conseil de l'Europe et d'autres autorités compétentes afin de définir la procédure et le champ d'application nécessaires à l'élaboration d'un document approprié établissant les règles de conduite applicables au président, en tenant compte de la Constitution de la Serbie, de la loi sur la présidence, des autres dispositions légales applicables, ainsi que des normes internationales et des pratiques en vigueur dans d'autres pays.

24. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO note que le projet de modification de la loi sur la lutte contre la corruption (article 2) envisage de donner une définition plus détaillée des « agents publics » afin de viser expressément les chefs de cabinet, les conseillers et les conseillers spéciaux des ministres, ce qui constituerait une évolution positive. Cependant, les modifications en question n'ont pas encore été soumises au Parlement. Aucune information sur d'éventuelles mesures concrètes n'a été fournie pour la deuxième partie de la recommandation (adoption d'un code de conduite pour les PHFE). En ce qui concerne la troisième partie, le GRECO reconnaît que ce point a été examiné par les autorités. Cependant, le GRECO rappelle que cette partie de la recommandation ne nécessite pas forcément de nouvelle législation. Un recueil des engagements en matière d'intégrité s'appliquant au Président, par exemple sous la forme d'une déclaration publique de principes (paragraphe 42 du Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle), pourrait constituer une mesure adéquate. À ce jour, même si certaines réflexions préliminaires ont déjà été engagées, il n'existe toujours pas de document de ce type pour le Président, qui reste sujet aux dispositions pertinentes de la Constitution et des autres lois applicables.

25. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste 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.*
27. Il est rappelé que le GRECO avait estimé, dans son Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO s'était félicité de la signature du Protocole d'entente qui règle la coopération entre le Conseil de lutte contre la corruption (CLC) et l'APC et du renforcement de la coopération entre ces deux institutions. Il avait également pris acte de la participation de représentants du CLC à des initiatives du gouvernement. Cependant, le GRECO avait observé que tous les postes vacants au sein du CLC n'étaient pas pourvus et encouragé les autorités à fournir à ce dernier les ressources humaines dont il avait besoin pour mener à bien sa mission.

28. Les autorités indiquent à présent que les modifications susmentionnées de la loi sur la lutte contre la corruption prévoient également l'octroi d'un statut juridique spécial au CLC afin de remédier aux limites découlant de son statut actuel d'organe consultatif ad hoc du gouvernement⁷, ainsi que la définition de critères/procédures d'éligibilité relatifs à la nomination de ses membres. Cependant, le rôle et les missions futurs de CLC ne semblent pas encore avoir été définis. En outre, le CLC présente régulièrement des rapports à l'APC sur la mise en œuvre des activités prévues au chapitre 23 du Plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2028. Enfin, les autorités indiquent qu'en novembre et décembre 2024, des représentants de l'APC et du CLC ont participé ensemble à des formations et à des conférences⁸. Des représentants du CLC ont également participé à des conférences internationales consacrées à la mise en place de mécanismes anticorruption et à la coopération institutionnelle⁹.
29. Le GRECO constate que la coopération bien établie entre le CLC et l'APC se poursuit dans la pratique, avec la présentation régulière de rapports du CLC sur la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption et la participation de représentants des deux agences à différents événements, qui constitue clairement une tendance positive. Le GRECO prend également note de l'intention des autorités d'accorder au CLC un statut juridique particulier, mais les modalités précises de son rôle et de ses fonctions futures n'ont pas encore été définies. À cet égard, le GRECO réaffirme que le CLC devrait pouvoir coopérer avec le gouvernement et d'autres organes de l'administration publique de sa propre initiative et que son rôle consultatif devrait être renforcé. Par conséquent, le GRECO encourage les autorités à prendre des mesures concrètes dans ce sens. Enfin, il semble que les postes vacants au sein du CLC n'ont pas été pourvus et aucune information n'a été reçue indiquant que le CLC a été doté des ressources humaines dont il a besoin pour mener à bien sa mission.
30. Le GRECO conclut que la recommandation v demeure partiellement mise en œuvre.

⁷ Pour le moment, le CLC, en tant qu'organe de travail temporaire du gouvernement régi par le règlement intérieur du gouvernement, est habilité à soumettre des documents au gouvernement uniquement par l'intermédiaire des ministères de tutelle, et ne peut coopérer avec d'autres organes publics que par l'intermédiaire de l'administration publique compétente.

⁸ Plus précisément, deux jours de formation consacrés à la « criminalistique financière » les 4 et 5 novembre 2024 et aux « acteurs des initiatives de lutte contre la corruption » les 17 et 18 décembre 2024, dispensés par l'Académie internationale de lutte contre la corruption (IACA) dans le cadre du projet « Soutien au renforcement de l'état de droit en Serbie », financés conjointement par l'Union européenne, le ministère fédéral allemand pour la Coopération et le Développement économiques (BMZ) et la Coopération autrichienne pour le développement (ADC) et mis en œuvre par l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), l'Agence de développement autrichienne (ADA), l'Agence de développement lituanienne (CPMA) et la mission de l'OSCE en Serbie.

⁹ En particulier, la conférence internationale consacrée au renforcement des moyens octroyés à la lutte contre la corruption et au rôle crucial du cadre institutionnel, tenue le 10 décembre 2024, et la conférence internationale consacrée au renforcement des mécanismes de lutte contre la corruption et au développement de la coopération institutionnelle au niveau international tenue le 9 décembre 2025, toutes deux organisées par l'APC en coopération avec la mission de l'OSCE en Serbie.

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 conseillères et conseillers spéciaux et de gouvernement bénéficient de conseils confidentiels.*
32. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Le GRECO avait observé que l'APC poursuivait ses initiatives de sensibilisation des agents publics à l'éthique et à l'intégrité, et que certaines PHFE avaient participé à des activités de formations sur ces sujets. Le GRECO avait également salué l'élaboration d'un nouveau programme de formation pour les PHFE, visant les sujets anti-corruption, et pris note des mesures prises pour le mettre en œuvre. Cependant, ces initiatives n'étaient pas encore achevées à l'époque, et toutes les PHFE ne recevaient pas systématiquement une sensibilisation et une formation portant sur les normes d'intégrité à leur entrée en fonction et au cours de leur carrière. Enfin, le GRECO avait noté que le champ d'application de la loi sur la lutte contre la corruption n'avait pas encore été élargi aux chefs de cabinet et aux conseillers spéciaux et de gouvernement, ce qui ne leur permettait pas de bénéficier des conseils confidentiels dispensés par l'APC.
33. Les autorités indiquent à présent qu'à la suite de l'adoption d'un programme de formation pour les PHFE (décembre 2023) et en coopération avec le cabinet du Premier ministre et le Secrétariat général du gouvernement, l'APC a dispensé trois séances de formation en ligne intitulées « Normes d'intégrité s'appliquant aux agents publics conformément au cadre juridique et institutionnel de prévention de la corruption »¹⁰. En outre, en 2025, 39 ministres adjoints, 16 secrétaires d'État, un ministre, et 3 conseillers spéciaux du Président ont suivi une formation à l'éthique et à l'intégrité disponible sur la plateforme Moodle. De plus, les autorités déclarent que l'APC envisage de mettre en place un module de formation en ligne pour les agents publics, y compris les PHFE, dans le cadre du projet de lutte contre la criminalité économique en Serbie du Conseil de l'Europe, avec un financement de l'Agence suédoise de coopération internationale pour le développement.
34. Le GRECO salue les initiatives de formation à l'éthique et à l'intégrité en cours menées par l'APC, auxquelles des PHFE de différents organes du gouvernement central et du cabinet du président participent de plus en plus, et qui visent les hauts responsables nommés récemment, tels que les ministres, ainsi que les PHFE déjà en poste. Il note également avec satisfaction que d'autres activités de formation sont envisagées, et que tous les PHFE devraient en bénéficier. Ces évolutions permettent au GRECO de conclure que la première partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre. En ce

¹⁰ La première séance s'est tenue le 8 novembre 2024 et 258 agents publics y ont participé, y compris des PHFE (ministres adjoints, directeurs d'organes ministériels, directeurs adjoints d'organisations spéciales et directeurs adjoints de services du gouvernement). La deuxième séance a été dispensée le 27 mai 2025 pour 20 ministres nouvellement nommés, et la troisième le 16 décembre 2025 pour 6 ministres supplémentaires.

qui concerne la deuxième partie, aucun nouvel élément n'a été communiqué. Le GRECO renvoie au projet de modification de la loi sur la lutte contre la corruption, qui prévoit d'élargir la définition des « agents publics » en incluant les chefs de cabinet et les conseillers spéciaux et de gouvernement dans cette catégorie, ce qui les rendrait éligibles aux conseils confidentiels. Ces modifications n'ayant pas encore été adoptées (voir paragraphe 24), cette partie de la recommandation n'est toujours pas mise en œuvre.

35. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii

36. *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.*
37. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de conformité, cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre. Le GRECO avait pris acte de l'avis du Commissaire chargé des informations d'intérêt public et de la protection des données à caractère personnel (ci-après le « Commissaire ») sur l'importance de permettre aux individus de déposer un recours auprès de cette institution contre des décisions du gouvernement et du cabinet du Président qui ne font pas droit aux demandes d'information publique. Cependant, aucune mesure n'avait été prise ou envisagée pour modifier la législation à cet effet, ou pour donner suite à cette recommandation de toute autre manière.
38. Les autorités serbes rappellent les dispositions juridiques relatives aux compétences du Commissaire et indiquent qu'il n'est pas possible de déposer un recours contre les décisions du gouvernement ou du Président pour les demandes d'informations refusées (article 22, loi sur le libre accès aux informations d'intérêt public). Elles mentionnent de nouveau la possibilité de déposer un recours administratif devant un tribunal et indiquent que les modifications apportées à la loi en 2021 ont renforcé les pouvoirs du Commissaire en lui permettant d'infliger des amendes aux autorités publiques, ce qui, selon les rapports annuels du Commissaire, a eu un effet positif. Les autorités estiment que l'augmentation importante du nombre de recours déposés auprès du Commissaire découle de l'abus du droit d'accès à l'information, et prévoient de traiter ce problème en examinant d'éventuelles solutions législatives. Enfin, les autorités estiment que l'introduction d'une voie de recours contre le gouvernement auprès du Commissaire serait contraire au principe selon lequel le gouvernement est responsable devant le Parlement et que, en dehors du contrôle parlementaire, ses actes ne sont soumis qu'au contrôle juridictionnel.

39. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités, qui ne mentionnent aucune mesure prise ou envisagée pour la mise en œuvre de cette recommandation.¹¹ Le GRECO observe que le Commissaire chargé des informations d'intérêt public et de la protection des données à caractère personnel fait état d'un « abus massif du droit d'accès aux informations » dans son rapport annuel pour 2024¹². Le Commissaire indique par ailleurs qu'« en 2024, le droit d'accès des journalistes aux informations a été considérablement entravé »¹³. En 2024, le Commissaire a infligé pour la première fois des amendes pour non-respect de sa décision et s'est dit préoccupé par le fait que « l'autorité publique a choisi de payer l'amende plutôt que de mettre les informations demandées à la disposition du public, comme le Commissaire l'avait ordonné »¹⁴. Enfin, le rapport annuel du Commissaire cite plusieurs exemples d'autorités publiques invoquant à tort différents motifs lorsqu'elles refusent des demandes d'information, notamment l'invocation injustifiée du secret professionnel ou de la protection des données privées et personnelles.
40. De plus, le GRECO a recensé plusieurs signalements qui laissent penser que l'accès aux informations reste difficile en Serbie, et que les autorités publiques persistent à refuser de fournir des informations, en particulier lorsque les demandes émanent de journalistes¹⁵. Dans ce contexte, le GRECO s'inquiète du fait que les demandes d'informations adressées au gouvernement ou au cabinet du président et ayant été refusées ne peuvent toujours pas faire l'objet d'un recours auprès du Commissaire.¹⁶ Le

¹¹ Les dispositions légales auxquelles les autorités font référence dans leurs observations complémentaires transmises le 12 mai 2026 ont déjà été prises en compte lors de l'évaluation.

¹² Dans son rapport annuel de 2024, le Commissaire affirme en particulier qu'il comptait « un total de 20 012 plaintes en cours d'examen en 2024, soit le nombre le plus élevé de plaintes actives depuis la création de l'institution. Le nombre total de cas relatifs au libre accès aux informations s'élevait à 31 792, ce qui représente également le nombre le plus élevé de cas en cours d'examen dans ce domaine depuis la création de l'institution ». Pour consulter le Rapport annuel 2024 du Commissaire chargé des informations d'intérêt public et de la protection des données à caractère personnel (en anglais), voir : https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2024/ANNUAL_REPORT_2024.pdf

¹³ Selon le rapport annuel pour 2024, « le fait que 40,98 % des plaintes déposées par des journalistes auprès du Commissaire en 2024 aient été dues au "silence" des autorités publiques est particulièrement préoccupant ». Le rapport annuel précise en outre que « non seulement le pourcentage de décisions du Commissaire relatives aux plaintes de journalistes non exécutées est considérablement supérieur à la tendance générale observée pour les autres demandeurs, mais cette situation pèse d'autant plus que les journalistes – qui, du fait de la nature de leur travail, effectuent des reportages sur des sujets revêtant une importance exceptionnelle pour le public et agissent dans l'intérêt général – se voient refuser l'accès à des informations très sensibles, telles que des données environnementales, des informations sur des projets majeurs, la gestion des fonds et des ressources publics, le cofinancement de projets dans le domaine des médias, la légalisation de bâtiments construits illégalement, etc. ».

¹⁴ Pour l'une des décisions donnant lieu à une amende, il n'y pas d'information indiquant si l'amende a été payée, tandis que l'autre amende a été payée par le débiteur, à savoir l'autorité de première instance – le ministère de l'Économie.

¹⁵ Selon le chapitre du rapport 2025 de la Commission européenne sur l'État de droit consacré à la Serbie, « le fait que le Commissaire chargé des informations d'intérêt public ne puisse pas assurer l'exécution de ses décisions au moyen de mesures coercitives reste l'un des principaux obstacles à l'exercice du libre accès aux informations » (page 12). Pour consulter le texte intégral du rapport sur l'état de droit en Serbie, voir : https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

¹⁶ Le GRECO réitère les observations formulées au paragraphe 56 du rapport d'évaluation du cinquième cycle concernant la Serbie, notamment « que les décisions du Président et du gouvernement ne pouvaient pas être contestées auprès du Commissaire chargé des informations d'intérêt public et de la protection des données à

GRECO regrette qu'aucune mesure législative ou pratique n'ait été prise pour combler les lacunes dans la mise en œuvre de cette recommandation et appelle les autorités serbes à prendre des mesures à cet égard sans plus attendre.

41. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation viii

42. *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.*
43. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, car les autorités n'avaient fait état d'aucune mesure visant à y donner suite, et que la législation qu'elles avaient mentionnée avait déjà été prise en compte au moment de l'évaluation.
44. Les autorités serbes indiquent à présent que le 27 novembre 2025 le gouvernement a modifié et complété son règlement intérieur afin de préciser qu'il incombe désormais au gouvernement, et non pas à la commission gouvernementale concernée, de décider de mener une consultation publique (appelée « débat public ») sur un projet de loi ou de document de planification, ou de l'en exempter¹⁷. Le débat public est désormais formellement rattaché au processus de consultation du gouvernement ; il est défini comme la dernière phase de participation publique¹⁸, et permet dans certains cas une exemption de débat public, si des consultations ont déjà été réalisées au préalable. Enfin, les modifications du règlement intérieur du gouvernement visent également à instaurer un dialogue plus actif entre l'organe du gouvernement qui propose un projet de loi et les autres organes compétents lorsqu'une question soulevée lors du débat public relève directement des compétences de l'un de ces organes.
45. Le GRECO prend note de l'adoption récente des modifications du règlement intérieur du gouvernement ainsi que des mesures prises par les autorités pour simplifier la procédure de consultation publique, renforcer la participation des autres organes du gouvernement au processus, préciser les circonstances dans lesquelles des débats publics devraient être organisés ainsi que les situations dans lesquelles le gouvernement peut décider d'y renoncer, en présentant une proposition motivée. À cet égard, le GRECO rappelle qu'au moment de l'évaluation, la marge d'interprétation des dispositions permettant de déterminer s'il convenait de mener un débat public avait été

caractère personnel, la seule option étant de saisir les tribunaux administratifs, ce qui peut avoir un effet dissuasif étant donné la charge financière et la durée des procédures judiciaires. »

¹⁷ Selon les autorités, cette mesure vise à porter la décision de mener une consultation publique à un niveau politique supérieur et à veiller à ce que tous les membres du gouvernement, et non pas uniquement les membres des commissions, soient informés du projet de loi et du processus de consultation prévu.

¹⁸ Les autorités indiquent que le processus de consultation publique existe depuis plus de 20 ans et qu'à la suite des réformes législatives de 2018, le processus de consultation avec le public concerné a été formalisé afin de viser le stade initial de l'élaboration du document, principalement via le portail e-Consultations.

jugée trop large, et ne permettait pas de garantir l'organisation systématique d'un tel débat pour tous les projets de loi émanant du gouvernement¹⁹. Le GRECO constate également que, depuis les modifications apportées au règlement intérieur du gouvernement (entre novembre 2025 et avril 2026), la proportion de projets de loi émanant du gouvernement ayant fait l'objet de débats publics est en augmentation.²⁰ Toutefois, si la rationalisation des débats publics grâce aux récentes modifications du règlement intérieur du gouvernement et le recours croissant à cette procédure dans la pratique constituent des évolutions prometteuses, le gouvernement maintient la possibilité de ne pas mener de débat public sur la base de dispositions qui restent ouvertes à une large interprétation (article 41 du règlement intérieur)²¹, ce qui n'est pas conforme aux exigences de la première partie de cette recommandation²². En ce qui concerne la deuxième partie, le GRECO n'a reçu aucune information précisant si les projets de loi présentés par le gouvernement au Parlement sont systématiquement accompagnés d'une note explicative indiquant l'empreinte législative²³ du projet de loi. Dans l'ensemble, le GRECO estime que cette recommandation n'a été mise en œuvre que dans une certaine mesure.

46. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix

47. *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.*
48. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de conformité, cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre. Le GRECO avait pris acte de l'intention des autorités de modifier la loi sur le lobbying afin de répondre aux exigences de la recommandation, mais ce processus n'avait pas même commencé.

¹⁹ En particulier, le paragraphe 62 du Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle sur la Serbie indiquait que « les critères applicables à la tenue d'un débat public obligatoire ("changements importants" et "question d'intérêt public") étaient trop vagues et offraient une marge d'interprétation trop large qui permettait de contourner cette obligation ».

²⁰ Selon les autorités, en 2025, avant la modification du règlement intérieur du gouvernement, des débats publics ont eu lieu concernant 35 projets de loi émanant du gouvernement, tandis qu'aucun débat n'a été organisé pour 29 autres projets. Depuis la modification du règlement intérieur, des débats publics ont eu lieu pour 18 projets de loi, tandis qu'aucun débat n'a été organisé pour 4 autres projets.

²¹ En particulier, l'article 41, paragraphes 2 et 3, laisse la possibilité au gouvernement de ne pas mener de débat public lors de l'élaboration d'une nouvelle loi lorsque la commission compétente en décide ainsi sur la base d'une proposition motivée de l'entité à l'origine du projet de loi, et en cas de projet de modification d'une loi, sauf si celui-ci *modifie considérablement* les dispositions de la loi existante ; la commission compétente doit trancher sur ce point sur la base d'une proposition motivée de l'entité à l'origine du projet de modification de la loi.

²² Plus précisément, le paragraphe 63 du Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle sur la Serbie indique que « l'organisation de débats publics devrait être la règle pour tous les projets émanant du gouvernement ».

²³ Permettant de suivre toutes les interventions et tous les contacts externes entre les PHFE et d'autres représentants d'intérêts dès le début du processus législatif afin d'établir clairement les influences sur le texte de loi.

49. Les autorités serbes indiquent à présent que le projet de modification de la loi sur le lobbying a été soumis pour avis à la Commission européenne le 18 décembre 2025, et que la procédure législative reprendra après réception de l'avis de la Commission. Le projet de modification de la loi dispose entre autres que la personne visée par des activités de lobbying sera tenue de présenter une déclaration lorsqu'elle reçoit une notification relevant de l'article 26 de la loi²⁴ et après l'établissement de tout contact avec un lobbyiste dans le cadre d'activités de lobbying, et de soumettre cette déclaration à l'APC dans les 15 jours suivant la date de réception de la notification ou d'établissement du contact avec le lobbyiste. En outre, le projet de modification de la loi sur la lutte contre la corruption prévoit que l'APC doit publier la déclaration de la personne visée par les activités de lobbying sur son site Web dans les 15 jours suivant sa réception, et que l'autorité publique visée par les activités de lobbying doit publier et mettre à jour immédiatement ces informations sur son site Web.
50. Le GRECO prend note du projet de modification de la loi sur la lutte contre la corruption, qui dispose que tout contact avec un lobbyiste (et non pas uniquement les contacts établis par écrit) doit être notifié à l'APC et que l'APC et l'autorité publique visée par les activités de lobbying doivent publier ces déclarations sur leurs sites Web respectifs. Le GRECO estime que l'adoption de ces modifications permettrait d'améliorer considérablement la transparence des contacts entre les PHFE et les lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer la prise de décisions au sein du gouvernement, ce qui relève de la première partie de la recommandation. Cependant, le projet de modification de la loi n'a pas encore été soumis au Parlement. En ce qui concerne la deuxième partie, le GRECO n'a reçu aucune information précisant si les informations relatives aux contacts entre des PHFE et des lobbyistes devant être rendues publiques contiendront le niveau de précision requis (à savoir, les noms des participants et les sujets abordés). Le GRECO examinera également cet aspect compte tenu de la divulgation de ces contacts dans la pratique, lorsque le projet de modification de la loi sur la lutte contre corruption aura été adopté et sera entré en vigueur. Dans l'ensemble, ce processus n'en est qu'à ces débuts, et aucun résultat concret n'a été obtenu pour les deux parties de cette recommandation.
51. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'est toujours pas mise en œuvre.
- Recommandation x
52. *Le GRECO avait recommandé que tous les ministères se dotent d'unités d'audit interne pleinement opérationnelles.*
53. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Le GRECO avait noté que des unités d'audit interne avaient été créées dans 23 ministères, mais que seulement 15 étaient opérationnelles. En outre, un nombre important de postes vacants dans les unités d'audit interne n'avaient pas encore été pourvus.

²⁴ Pour consulter le texte intégral de la loi sur le lobbying, voir : https://track.unodc.org/uploads/documents/BRI-legal-resources/Serbia/5_Law_on_Lobbying.pdf

54. Les autorités déclarent à présent que des unités d'audit interne ont été créées dans 25 ministères et 4 administrations au sein des ministères et sont opérationnelles dans 17 ministères²⁵ et 4 administrations²⁶. Dans l'ensemble de ces entités, 129 postes d'audit interne (dont 94 au sein des ministères) ont été créés, et 38 postes sont actuellement pourvus²⁷. La situation des auditeurs internes au sein des ministères est suivie par l'Unité centrale d'harmonisation du ministère des Finances au moyen de rapports annuels ; celle-ci organise également des réunions ponctuelles avec les ministères²⁸ et envoie des notes de service soulignant la nécessité de pourvoir les postes vacants d'auditeurs internes. Les autorités indiquent que les difficultés à pourvoir les postes d'audit interne sont dues au nombre insuffisant d'employés pouvant être redéployés, aux salaires peu élevés dans le secteur public et à la baisse des effectifs occasionnée par des départs du fait de départs à la retraite, de démissions ou d'autres motifs de cessation des fonctions, sans que ces personnes ne soient immédiatement remplacées.
55. Le GRECO prend note de l'augmentation modérée du nombre de ministères (25 sur 33) disposant d'une unité d'audit interne opérationnelle. Il salue l'augmentation du nombre de postes créés au sein des services d'audit interne dans l'ensemble des ministères et est conscient de la difficulté à recruter du personnel disposant des qualifications nécessaires pour s'acquitter de ses missions, ainsi que de l'impact d'une rotation importante du personnel. Cela dit, le GRECO appelle les autorités à veiller à ce que des services d'audit interne opérationnels soient créés dans tous les ministères sans plus attendre, étant donné qu'il s'agissait déjà d'un besoin urgent au moment de l'évaluation²⁹. Pour l'instant, il n'y a pas eu de progrès suffisants pour considérer que cette recommandation ait été mise en œuvre plus que partiellement.
56. Le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi

57. *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)*

²⁵ Selon les autorités, la fonction d'audit interne n'est pas encore opérationnelle au sein du ministère des Affaires étrangères, du ministère de la Protection de l'environnement, du ministère des Droits humains, des Droits des minorités et du Dialogue social, du ministère du Bien-être rural, du ministère de la Science, du Développement technologique et de l'Innovation, du ministère du Tourisme et de la Jeunesse et du ministère des Investissements publics.

²⁶ Selon le rapport annuel consolidé sur l'état du contrôle interne des finances publiques pour 2024.

²⁷ En attendant l'embauche de personnel permanent, le ministère de l'Économie et le ministère de la Famille et de la Démographie ont conclu des contrats avec des auditeurs internes certifiés dans le secteur public comme solution provisoire.

²⁸ Plus précisément, début mai 2026, l'Unité centrale d'harmonisation a tenu des réunions sur ce sujet avec les représentants du ministère de la Santé, du ministère de la Défense, du ministère de l'Intérieur, du ministère du Travail, de l'Emploi, des Anciens combattants et des Affaires sociales, du ministère de l'Économie, du ministère de l'Éducation et du ministère de la Justice.

²⁹ Il convient de se référer au paragraphe 69 du Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle sur la Serbie : « Pour l'EEG, il est urgent de faire en sorte que chaque ministère soit doté d'une unité d'audit interne opérationnelle, en ce qu'elle est un élément essentiel pour exercer un contrôle de routine au niveau ministériel et partant, pour promouvoir l'intégrité lorsque les ministres utilisent les fonds publics ».

l'exception, prévue dans la loi, selon laquelle ils en sont dispensés en cas de « risque de retard » dans le processus décisionnel soit supprimée.

58. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de conformité, cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre, car l'intention des autorités de supprimer l'exception autorisant un agent public à continuer d'exercer ses fonctions en cas de conflit d'intérêts présumé ne s'était pas traduite par des mesures concrètes, et que l'obligation de déclarer les conflits d'intérêts ad hoc n'avait pas été étendue à toutes les PHFE.
59. Les autorités mentionnent de nouveau le projet de modification de la loi sur la lutte contre la corruption, qui a été soumis pour avis à la Commission européenne le 18 décembre 2025 (voir paragraphe 23), et indiquent que la procédure législative reprendra après réception de l'avis de la Commission. Le projet de modification de la loi prévoit d'une part d'élargir la définition des « agents publics » afin de viser les chefs de cabinet, les conseillers et les conseillers spéciaux des ministres, et, d'autre part, de supprimer l'exception à l'obligation de déclarer les conflits d'intérêts ad hoc « en cas de risque de retard ».
60. Le GRECO note que le projet de modification de la loi sur la lutte contre la corruption prévoit d'élargir la définition des « agents publics » afin de viser les chefs de cabinet et les conseillers (spéciaux et de gouvernement), ce qui les obligerait à déclarer les conflits d'intérêts ad hoc³⁰, et de supprimer l'exception trop large à cette obligation en cas de « risque de retard ». Le projet de modification de la loi tel qu'il est actuellement formulé semble répondre de manière adéquate aux deux parties de cette recommandation. Toutefois, le projet de modification de la loi n'en est qu'à un stade précoce et n'a pas encore été soumis au Parlement.
61. En conséquence, le GRECO conclut que la recommandation xi n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation xii

62. *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.*
63. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de conformité, cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre, car les dispositions mentionnées par les autorités étaient en vigueur au moment de l'adoption du Rapport d'évaluation et qu'elles avaient été pleinement prises en considération. Aucune restriction applicable après la cessation des fonctions s'appliquant à toutes les PHFE n'avait été mise en place ou envisagée.

³⁰ Le paragraphe 74 du Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle indiquait que « la LPC ne vise pas les chefs de cabinet du Premier ministre et des Vices-Premiers ministres ainsi que les conseillers spéciaux et de gouvernement, qui devraient aussi avoir l'obligation de déclarer les conflits d'intérêts ad hoc ».

64. Les autorités serbes rappellent les dispositions de la loi sur la lutte contre la corruption régissant les restrictions applicables aux agents publics après la cessation de leurs fonctions (article 55) et confirment que, bien qu'elles s'appliquent à d'autres agents du cabinet du Président, les fonctions de Président ainsi que de conseiller spécial ou de conseiller du Président, du Vice-Président et des ministres ne sont toujours pas couvertes par ces restrictions. Les autorités renvoient au projet de modification de la loi sur la lutte contre la corruption (voir paragraphe 23), qui vise à intégrer ces fonctions à la définition des « agents publics », et les soumettraient donc aux restrictions applicables après la cessation des fonctions. Elles rappellent que la procédure législative relative à ce projet de modification reprendra après réception de l'avis de la Commission européenne (voir aussi paragraphes 49 et 59). De plus, les autorités fournissent des statistiques communiquées par l'APC pour 2025 concernant les autorisations d'emploi ou de coopération commerciale dans le secteur privé octroyées à d'anciens ministres adjoints et secrétaires d'État.
65. Le GRECO prend note des informations fournies ainsi que de la reprise prévue du processus législatif relatif au projet de modification de la loi sur la lutte contre la corruption après réception de l'avis de la Commission européenne (voir paragraphes 23, 49 et 59), qui devrait traiter la question des restrictions après la cessation des fonctions applicables aux PHFE. Ce travail n'en est encore qu'à ses débuts.
66. Le GRECO conclut que la recommandation xii n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation xiii

67. *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.*
68. Il est rappelé que le GRECO avait estimé, dans son Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait constaté que les directives de l'APC relatives à la rédaction et à l'approbation des plans de vérification annuels avaient été mises à jour, et que sur les 66 PHFE incluses dans le plan de vérification pour 2023, 50 avaient fait l'objet de vérifications, tandis le processus était encore en cours pour les 16 personnes restantes. Le GRECO avait également noté que le plan de vérification pour 2024 incluait 131 PHFE et salué l'augmentation notable du nombre d'employés de l'APC chargés de la vérification des déclarations de patrimoine et de revenus. En outre, le GRECO avait pris acte des accords de coopération en place entre l'APC et plusieurs autres institutions, qui facilitaient l'accès aux informations pertinentes, ainsi que des initiatives de formation visant à améliorer les compétences du personnel de l'APC en matière de contrôle approfondi des déclarations. Cependant, étant donné que seules les déclarations de patrimoine et de revenus des ministres adjoints avaient fait l'objet d'un contrôle approfondi, le GRECO avait invité les autorités à faire en sorte que des contrôles réguliers et approfondis des déclarations soient réalisés pour d'autres catégories de PHFE, et à continuer d'allouer à l'APC les ressources humaines nécessaires à l'accomplissement de cette tâche.

69. Les autorités serbes indiquent à présent que, pour 2024, les déclarations de 96 ministres adjoints et ministres adjoints par intérim avaient fait l'objet de vérifications en décembre 2025 et que le processus était encore en cours pour 35 ministres adjoints et ministres adjoints par intérim. Les autorités signalent que le plan de vérification annuel pour 2025 prévoit la vérification des déclarations de 305 agents publics (parlementaires, juges de la Cour suprême et procureurs en chef). Par ailleurs, une analyse est en cours concernant les données relatives aux fonctionnaires dont les déclarations doivent être intégrées dans les plans de vérification annuels, ainsi que pour déterminer le nombre total de fonctionnaires soumis à l'obligation de déclaration et leur répartition entre les différents pouvoirs de l'État. Sur la base de cette analyse, l'APC a l'intention d'adopter, d'ici la fin du mois de juin 2026, un plan de vérification des avoirs couvrant les fonctionnaires des pouvoirs exécutifs, législatif et judiciaire.
70. De plus, les autorités indiquent que des travaux sont en cours pour renforcer les systèmes informatiques de l'APC permettant le partage de données et le passage au numérique afin de simplifier le processus de vérification³¹. Enfin, Les autorités indiquent que la formation continue des agents du Secteur de contrôle des biens et des revenus de l'APC (14 agents) se poursuit, avec un accent particulier sur le domaine des actifs numériques ; la plupart d'entre eux ont participé à des actions de formation récentes portant sur la vérification des déclarations de patrimoine et le renforcement des capacités d'analyse dans ce domaine.³²
71. Le GRECO note que l'APC procède à des vérifications des déclarations de patrimoine et de revenus conformément à ses plans annuels, et que 96 ministres adjoints ont fait l'objet d'un contrôle à ce jour, et le procès est en cours. La formation continue dispensée au personnel de l'APC pour faciliter l'accomplissement de cette tâche est également un signe positif. Cependant, il semble que l'objectif de la vérification des déclarations par l'APC se soit détourné des PHFE pour s'intéresser à d'autres catégories d'agents publics, à savoir les parlementaires, les magistrats et les procureurs. Bien qu'il soit extrêmement important d'assurer l'intégrité et de prévenir les conflits d'intérêts parmi les personnes exerçant ces fonctions, aucune nouvelle mesure visant à étendre la vérification des déclarations de patrimoine et de revenus à des catégories plus larges de PHFE n'a été signalée. Enfin, l'unité administrative de l'APC chargée de la vérification des déclarations de patrimoine doit encore se voir dotée de ressources humaines suffisantes. Cette recommandation ne peut donc pas être considérée comme mise en œuvre plus que partiellement.

³¹ En particulier, dans le cadre du développement du nouveau système d'information unifié de l'APC, il est prévu d'améliorer le partage de données avec d'autres autorités et entités publiques qui disposent d'informations utiles aux activités de l'APC. Ce système vise à rassembler tous les processus de l'APC dans une plateforme numérique unique comprenant un registre électronique central, en améliorant le portail de soumission des déclarations de patrimoine, en unifiant les registres et les bases de données et en développant des analyses et des services numériques avancés.

³² Plus précisément, 12 employés de l'APC ont participé à la « Formation sur la vérification des déclarations de patrimoine des agents publics », organisée les 23 et 24 avril 2026 dans le cadre du projet mis en œuvre par le Conseil de l'Europe intitulé « Lutte contre la criminalité économique en Serbie », avec le financement de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement. Une autre formation organisée par l'ONUDC, visant à renforcer les capacités d'analyse de l'APC en matière de vérification des déclarations de patrimoine et de revenus des agents publics, a réuni 14 employés de l'APC.

72. Le GRECO conclut que la recommandation xiii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv

73. *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.*
74. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de conformité, cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre. Les dispositions constitutionnelles relatives à l'immunité des membres du Gouvernement mentionnées par les autorités à l'époque avaient déjà été prises en compte au moment de l'évaluation, et aucune nouvelle mesure n'avait été prise pour réviser l'immunité dont ils bénéficiaient afin d'exclure les infractions liées à la corruption. En outre, aucune nouvelle mesure n'avait été prise pour élargir la compétence du Parquet spécialisé dans le crime organisé afin de viser toutes les PHFE, y compris le Président, pour des infractions pénales commises dans l'exercice de leurs fonctions. Enfin, le GRECO avait observé que, malgré le recrutement en cours de procureurs pour le Parquet spécialisé dans le crime organisé, le processus de recrutement n'était pas encore terminé.
75. Les autorités rappellent que l'immunité des membres du gouvernement est régie par la Constitution. Elles indiquent que toute modification de la notion d'immunité, y compris l'exclusion de certaines infractions pénales de son champ d'application, nécessiterait une modification de la Constitution.
76. Le GRECO note qu'aucune information nouvelle ne lui a été transmise sur la première partie de la recommandation. La position exprimée de longue date par le GRECO sur la question de l'immunité dans le cadre de procédures pénales et les normes juridiques du Conseil de l'Europe en la matière, dont le suivi constitue la raison d'être du GRECO, ont été prises en compte de manière exhaustive dans le Rapport de conformité (paragraphe 69)³³. Le GRECO regrette que les autorités n'envisagent même pas de réviser l'immunité des membres du gouvernement afin d'exclure les infractions liées à la corruption de son champ d'application.
77. En ce qui concerne la deuxième partie, les autorités ne fournissent aucune information. Par conséquent, le GRECO note qu'aucune mesure n'a été prise ou envisagée pour étendre la compétence du Parquet spécialisé dans le crime organisé à toutes les PHFE,

³³ Le GRECO 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 (Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption). 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.

y compris le Président. En outre, après la soumission du Rapport de situation par les autorités (31 décembre 2025), de nombreux articles et reportages des médias ont été portés à l'attention du GRECO, qui indiquaient que le 28 janvier 2026, le Parlement avait adopté des modifications de plusieurs lois régissant le pouvoir judiciaire et le ministère public³⁴. Ces modifications ont suscité des inquiétudes de la part du Parquet spécialisé dans le crime organisé³⁵, de la société civile³⁶ et d'organisations internationales³⁷.

78. Le GRECO note que la Commission européenne pour la démocratie par le droit devrait adopter un avis urgent³⁸ sur l'intégralité des modifications en question. Le GRECO se limite à l'évaluation des répercussions éventuelles des modifications de janvier 2026 sur la mise en œuvre de cette recommandation en particulier. À cet égard, deux points spécifiques préoccupent le GRECO. Premièrement, conformément à l'article 12 des Dispositions finales de la loi portant modification et complément de la loi relative au ministère public, les procureurs nommés temporairement dans d'autres parquets doivent mettre fin à ces missions dans les 30 jours suivant l'entrée en vigueur de desdites dispositions. Dans les faits, cela signifie que 11 des 20 procureurs qui travaillent actuellement pour le Parquet spécialisé dans le crime organisé auront terminé leur service au sein de cet organe. Cette évolution va à l'encontre de l'objectif de la présente recommandation, qui appelle à renforcer les effectifs de ce parquet³⁹. Deuxièmement, le GRECO s'inquiète de la date à laquelle ces modifications ont été adoptées, qui fait suite à l'engagement de poursuites relatives à d'éventuelles infractions de corruption impliquant deux anciens ministres et un ministre en exercice⁴⁰. Le parlementaire à l'origine de ces modifications a indiqué sans ambiguïté sur une chaîne de télévision publique que ces nouvelles lois ont été adoptées pour éviter l'arrestation de ministres⁴¹.

³⁴ Pour consulter le texte des modifications qui a été soumis à la Commission européenne pour la démocratie par le droit, voir : <https://www.coe.int/fr/web/venice-commission/-/opinion-1274>

³⁵ Dans une déclaration du 19 janvier 2026, le Collège du Parquet spécialisé dans le crime organisé a alerté sur le fait que l'adoption de ces modifications entraînerait un blocage complet des procédures impliquant les groupes criminels organisés les plus dangereux et de la corruption de haut niveau. Pour consulter l'actualité sur ce sujet (en anglais), voir : <https://vreme.com/en/drustvo/jtok-vlast-hoce-da-blokira-istrage-organizovanog-kriminala-i-visoke-korupcije/>. Pour consulter la déclaration originale en serbe, voir : https://www.tok.it.rs/html_tok/saopstenja/saopstenje_20260119_lat.pdf

³⁶ Transparency Serbie a estimé que « les modifications de la réglementation judiciaire réduiront probablement les possibilités du Parquet spécialisé dans le crime organisé d'enquêter sur d'éventuels cas de corruption de responsables de haut niveau ». La déclaration complète est disponible.

³⁷ Selon Guillaume Mercier, porte-paroles de l'UE chargé des questions d'élargissement, ces modifications « pourraient représenter un important pas en arrière dans l'engagement de la Serbie sur la voie de l'adhésion à l'UE ».

³⁸ Dans ce contexte, la délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Belgrade les 16 et 17 mars 2026 : <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/serbia-visit-to-belgrade-for-the-forthcoming-urgent-opinion-on-the-28-january-2026-amendments-to-laws-governing-the-judiciary-and-the-prosecution>.

³⁹ Le paragraphe 74 du Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle indique que « les effectifs du parquet [spécialisé dans le crime organisé] doivent être renforcés sans délai ».

⁴⁰ Voir en particulier ces articles dans les médias : <https://europeanwesternbalkans.com/2025/08/11/do-serbias-recent-high-level-corruption-arrests-mark-a-turning-point/> et <https://europeanwesternbalkans.com/2025/12/10/how-did-jared-kushners-company-project-pit-the-serbian-ruling-party-against-the-judiciary/>

⁴¹ Voir, en particulier, cet article dans les médias : <https://europeanwesternbalkans.com/2026/02/04/sns-mp-mrdic-admits-judicial-laws-were-passed-to-prevent-arrests/> ainsi que l'intégralité de l'émission sur K1 Television à laquelle a participé le parlementaire en question (déclarations à 16:20 dans l'émission) : https://youtu.be/uLlxB_h3JOE?si=EPZnLDPwe3inkF1

Le GRECO estime que ces évolutions, considérées dans leur ensemble, pourraient entacher la crédibilité des autorités au sujet de leur engagement à lutter contre la corruption susceptible de concerner de hauts responsables du gouvernement. Dans l'ensemble, le GRECO estime que les modifications adoptées en janvier 2026 auront des conséquences négatives sur le fonctionnement du Parquet spécialisé dans le crime organisé, car elles semblent entraîner une réduction drastique de ses effectifs, et que ses compétences ne visent toujours pas l'ensemble des PHFE pour des infractions pénales commises dans l'exercice de leurs fonctions.

79. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'est toujours pas mise en œuvre.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans les services répressifs

Recommandation xv

80. *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.*
81. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de conformité, cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre. Le GRECO avait noté que, si le projet de stratégie nationale de lutte contre la corruption et son plan d'action comprenaient un chapitre consacré au ministère de l'Intérieur, aucun document stratégique consacré à la prévention de la corruption au sein de la police n'avait été adopté à l'époque. Le GRECO avait observé que, malgré les références faites par les autorités au plan d'intégrité du ministère de l'Intérieur, en cours d'élaboration depuis 2017, il n'était pas certain que ce document ait été réellement adopté et, dans l'affirmative, à quelle date. Il avait appelé les autorités à élaborer, adopter et mettre en œuvre des mesures stratégiques visant à prévenir la corruption au sein de la police.
82. Les autorités serbes indiquent à présent qu'un projet de plan opérationnel de prévention de la corruption au sein de la police a été élaboré, conformément à la mesure 4.3 du projet de plan d'action 2026-2028 pour la mise en œuvre de la stratégie nationale, intitulée « Amélioration des mécanismes de lutte contre la corruption dans les activités du ministère de l'Intérieur ». Les autorités affirment que l'adoption formelle de ce plan opérationnel concernant la police est imminente.
83. Le GRECO salue l'élaboration d'un projet de plan opérationnel de prévention de la corruption au sein de la police et invite les autorités à procéder à son adoption.
84. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi

85. *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 susceptibles de sanctions en cas de manquements ; et que (ii) le public soit informé et ait accès au Code d'éthique.

86. Le GRECO rappelle que, dans son Rapport de conformité, il avait estimé que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO s'était félicité de l'adoption et de la publication du Code d'éthique de la police ainsi que de l'intention de publier un document d'orientation contenant des exemples illustrant les modalités d'application pratique du Code. Cependant, ces orientations n'avaient pas été adoptées à l'époque.
87. Les autorités indiquent à présent qu'à la suite de l'adoption et de la publication le 6 octobre 2023 du Code d'éthique de la police, le Guide de mise en œuvre du Code d'éthique de la police est en train d'être finalisé et sera publié après son adoption par le ministère de l'Intérieur. Les autorités précisent que le Code d'éthique et le Guide visent notamment les questions relatives à la prévention des conflits d'intérêts, à la conduite adoptée en dehors des fonctions officielles, au traitement des données, aux relations avec les citoyens et à la commission d'éthique de la police, ainsi que d'autres sujets pertinents.
88. Le GRECO se félicite de la finalisation prévue du Guide de mise en œuvre du Code d'éthique de la police et encourage les autorités à procéder à son adoption.
89. Le GRECO conclut que la recommandation xvi demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii

90. *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.*
91. Il est rappelé que le GRECO avait estimé, dans son Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait salué l'inclusion du Code d'éthique de la police actualisé dans la formation initiale et continue obligatoire des agents de police et avait estimé que l'importance du nombre d'agents de police qui bénéficiaient d'une formation sur l'intégrité et l'éthique représentait une tendance positive. Cependant, la création envisagée d'une commission d'éthique de la police, qui serait chargée de fournir des conseils confidentiels, ne s'était pas encore concrétisée à l'époque. Enfin, des informations supplémentaires devaient être fournies pour déterminer si le personnel de police était dûment informé des moyens de demander conseil sur les questions d'intégrité.
92. Les autorités indiquent à présent qu'en 2025, 27 522 employés ont suivi le programme de perfectionnement professionnel obligatoire des agents de police, qui portait sur la question de l'éthique et de l'intégrité. En outre, dans le cadre du même programme, une formation a également été dispensée à un total de 23 427 agents de police sur le thème de la loi relative à la protection des lanceurs d'alerte. De plus, un séminaire intitulé « Renforcer l'intégrité » a été organisé cette même année, et 744 agents de

police y ont participé. Enfin, les autorités affirment que tous les agents de police ont été informés de la création, en mars 2024, de la commission d'éthique de la police,⁴² de son rôle et des canaux de communication disponibles au sein de la commission.

93. Le GRECO se félicite de la formation continue du personnel de police sur les questions d'intégrité et de protection des lanceurs d'alerte, dont semble bénéficier un grand nombre d'agents nouvellement recrutés ou déjà en service dans le cadre de programmes de formation obligatoires. Le GRECO note avec satisfaction que la commission d'éthique de la police a été créée et que ses fonctions comprennent également la fourniture de conseils confidentiels sur la mise en œuvre du Code d'éthique de la police. Enfin, le GRECO prend acte de la déclaration des autorités indiquant que des mesures ont été prises pour informer les agents de la police des modalités d'accès à ces conseils. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO considère que les exigences de cette recommandation ont été respectées.
94. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xviii

95. *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 prévoient un concours ouvert et transparent.*
96. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de conformité, cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre. Les dispositions légales régissant la nomination à la fonction de chef de la police et à d'autres postes de direction mentionnées par les autorités avaient déjà été prises en compte au moment de l'évaluation, et aucune nouvelle mesure n'avait été signalée. Un projet de loi relative aux affaires intérieures était en cours d'élaboration et visait à mettre en place de nouvelles dispositions pour rendre la procédure de nomination plus ouverte et plus transparente. Cependant, ce projet de loi n'avait pas été adopté à l'époque, et aucune mesure concrète n'avait été prise pour renforcer la sélection fondée sur le mérite pour les postes clés dans la police.
97. Les autorités renvoient de nouveau à l'article 149 de la loi sur la police et expliquent en détail la procédure de sélection et de nomination du chef de la police par le gouvernement, sur proposition du ministère de l'Intérieur, après la tenue d'un concours public. Elles indiquent que le concours est annoncé au Journal officiel et sur les sites

⁴² La Commission d'éthique de la police a été créée en mars 2024 et est chargée, entre autres, de contrôler la mise en œuvre du Code d'éthique de la police, de présenter des rapports périodiques et des recommandations au ministre de l'Intérieur concernant l'amélioration de son application, de proposer des modifications et des ajouts au Code et de fournir, à leur demande, des conseils confidentiels aux agents de police concernant l'application du Code. La Commission est composée du chef de cabinet adjoint du directeur de la police (président de la Commission), d'un membre du cabinet du directeur de la police (vice-président), d'un membre du ministère de l'Intérieur (secrétaire) et de six autres membres, dont un représentant du ministère de l'Intérieur, deux de l'Université de police criminelle, un du Syndicat indépendant de la police, un du Syndicat de la police serbe et un du Syndicat de la police de Serbie.

Web du Service national de l'emploi et du ministère de l'Intérieur, ainsi que sur le tableau d'information de l'unité organisationnelle concernée. Les autorités donnent des détails sur la procédure de sélection, qui comprend l'évaluation des compétences et capacités professionnelles, des critères psychologiques, un examen médical et un entretien, et qui aboutit à un classement établi par une commission. Enfin, selon les informations complémentaires fournies par les autorités, les travaux préparatoires relatifs au projet de loi sur les affaires intérieures se poursuivent, et ce projet a fait l'objet d'une procédure de consultation publique du 3 au 24 avril 2026. Certaines des questions soulevées dans les recommandations du GRECO auraient été prises en compte dans ce projet.

98. Le GRECO regrette que, malgré la préparation en cours du projet de loi relative aux affaires intérieures, qui avait déjà été signalée lors de la phase de conformité précédente, aucun progrès concret n'ait été réalisé. À cet égard, le GRECO souhaite rappeler sa position exprimée au moment de l'évaluation, et notamment le fait que pour éviter tout risque de politisation des nominations et des enquêtes, l'intégrité, la régularité et la transparence des procédures de nomination aux postes clés de la police devraient être renforcées afin d'empêcher les nominations politiques et de dissiper tout soupçon à l'égard de candidats qui ne seraient pas nommés uniquement pour leurs mérites et leurs compétences. Il semble que ces questions n'ont toujours pas été traitées. En outre, le rapport sur la Serbie 2025 de la Commission européenne⁴³ indique que « 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 de manière à ce qu'elle n'ait à rendre des comptes qu'au procureur n'est pas encore assurée ni dans la loi, ni dans la pratique ». La question de l'autonomie de la police vis-à-vis du ministère de l'Intérieur a également été relevée par des représentants de l'APC⁴⁴. Compte tenu de ce qui précède, cette recommandation ne peut être considérée comme mise en œuvre, même partiellement.

99. Le GRECO conclut que la recommandation xviii n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation xix

100. *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.*
101. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de conformité, cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre. Le GRECO avait pris acte de l'intention d'incorporer la question des contrôles de sécurité réguliers des agents de police dans le

⁴³ Le texte de ce document, dont l'intitulé complet est « Document de travail des services de la Commission – Rapport sur la Serbie 2025 accompagnant le document Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Communication 2025 sur la politique d'élargissement de l'UE » est consultable via le lien suivant : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025SC0755>

⁴⁴ Selon le chapitre du rapport 2025 de la Commission européenne sur l'État de droit consacré à la Serbie, la police ne dispose toujours pas d'une autonomie fonctionnelle suffisante vis-à-vis du ministère de l'Intérieur. D'après ce même rapport, des représentants de l'APC ont mentionné la question de l'autonomie de la police vis-à-vis du ministère de l'Intérieur, qui est en suspens depuis longtemps et qui sape l'autorité du ministère public.

projet de loi relative aux affaires intérieures, et de l'objectif consistant à soumettre l'ensemble des forces de police à des contrôles de sécurité, prévu dans le Plan d'action anticorruption 2023-2024, mais qui n'avait pas encore été atteint à l'époque.

102. Les autorités indiquent à présent que le service de contrôle interne de la police a réalisé un contrôle de sécurité pour trois candidats présélectionnés dans le cadre d'un concours public pour le poste de chef de police. En outre, les autorités déclarent que, dans le cadre de ses activités quotidiennes, le service de contrôle interne procède à des contrôles des agents de police au moyen d'activités préventives et répressives.
103. Le GRECO regrette qu'aucune nouvelle politique ou mesure pratique n'ait été adoptée pour traiter cette recommandation. Il semble que les travaux préparatoires se poursuivent concernant le projet de loi relative aux affaires intérieures, mentionnée précédemment, qui vise à intégrer les contrôles de sécurité réguliers des agents de police. Le GRECO note également que le projet de plan d'action 2026-2028 pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale prévoit notamment l'obligation de soumettre l'ensemble des forces de police à des contrôles de sécurité réguliers, la date de mise en œuvre étant fixée au 4^e trimestre 2028 (activité 4.3.4). À cet égard, le GRECO renvoie à ses observations formulées dans le Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle⁴⁵, qui restent pertinentes, et appelle les autorités serbes à prendre les mesures nécessaires pour mettre en place, sans plus attendre, des contrôles de l'intégrité des agents de police à intervalles réguliers tout au long de leur carrière.
104. Le GRECO conclut que la recommandation xix n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation xx

105. *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.*
106. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de conformité, cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre. Certaines mesures avaient été envisagées pour déterminer les domaines d'activité policière exposés à la corruption, afin de servir de base aux décisions relatives au déploiement ou à la réaffectation des fonctionnaires de police. Cependant, ces initiatives n'étaient pas encore achevées, et aucun système de rotation du personnel policier n'avait été mis en place à l'époque.
107. Les autorités déclarent à présent que le projet de plan d'action 2026-2028 pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale comprend la modification constante de l'emploi du

⁴⁵ En particulier, le paragraphe 146 du Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle souligne que « la situation personnelle des agents est susceptible d'évoluer au fil du temps et qu'elle peut parfois les rendre plus vulnérables aux risques de corruption (problèmes financiers après avoir contracté un prêt immobilier ou à un prêt à la consommation, suite à un divorce, à la maladie d'un proche, à la faillite du conjoint, à une radicalisation, etc.) ». Par conséquent, un contrôle régulier devrait devenir la règle, en tant qu'outil de prévention. Par ailleurs, certains secteurs ayant déjà identifiés comme étant particulièrement à risque, à savoir la police de la circulation et la police des frontières, et d'autres domaines étant particulièrement sensibles, comme la corruption et le crime organisé, il serait d'autant plus bénéfique de soumettre le personnel concerné à des contrôles réguliers.

temps quotidien pour les fonctions de police identifiées comme étant à haut risque de corruption (activités 4.3.8), la date de mise en œuvre étant fixée au 4^e trimestre 2028. Elles indiquent que cette activité sera également intégrée au plan opérationnel de prévention de la corruption dans la police (voir paragraphe 82 ci-dessus), qui précisera ses modalités. Cependant, avant la mise en œuvre de cette activité, les autorités précisent qu'il convient au préalable de recenser les domaines particulièrement exposés à des risques de corruption dans différentes branches d'activité de la police et de consigner les résultats dans le registre des risques, qui est en cours d'élaboration. Enfin, les autorités soulignent d'autres contraintes qui limitent les possibilités de rotation des agents de police, en fonction de leur catégorie professionnelle.⁴⁶

108. Le GRECO note que de nombreuses mesures citées par les autorités ont déjà été mentionnées lors de la précédente étape du processus de conformité (par exemple, la création d'un registre des risques, l'analyse des risques de corruption dans différentes unités de police et départements de police locaux, etc.), mais ne se sont pas concrétisées. Les nouveaux objectifs et actions prévus dans le projet de plan d'action 2026-2028 pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale vont dans le bon sens, mais leur mise en œuvre doit encore être confirmée dans la pratique. À ce jour, bien que certains travaux préparatoires soient prévus, la date fixée pour la réalisation de ces objectifs reste lointaine. Dans l'ensemble, le GRECO estime que les progrès réalisés sont insuffisants pour considérer que cette recommandation a été mise en œuvre, même partiellement.

109. Le GRECO conclut que la recommandation xx n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation xxi

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

111. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de conformité, cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre. Le GRECO avait noté que la création de registres des activités accessoires des agents de police et la mise en place d'une procédure visant à autoriser l'exercice de ces activités étaient prévues, mais n'avaient pas été mises en œuvre à l'époque.

112. Les autorités serbes déclarent à présent que pour créer un registre central des activités professionnelles accessoires des agents de police, il faudrait modifier au préalable la loi sur la police et la loi sur les registres et le traitement de données dans le domaine des affaires intérieures. Les autorités indiquent que le ministère de l'Intérieur dispose de la capacité technique nécessaire pour tenir un registre des activités professionnelles accessoires des agents de police et que ces derniers doivent déjà demander

⁴⁶ Plus précisément, les autorités indiquent qu'il ne serait pas possible pour un agent de police généraliste de remplacer un agent de la police des frontières, ni pour un agent de la police des frontières de remplacer un agent de la police de la circulation, car les candidats à ces différents postes au sein du système des affaires intérieures suivent des formations distinctes dès les premières étapes de leur parcours et leurs compétences ne sont pas interchangeables.

l'autorisation du responsable de l'unité de police compétente avant de se livrer à ces activités. Enfin, elles soulignent le fait que le projet de plan d'action 2026-2028 pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale prévoit la création d'un registre des activités professionnelles accessoires des agents de police (activité 4.3.9), et que cet objectif sera également inscrit dans le futur plan opérationnel.

113. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités, qui indiquent que la mise en œuvre de cette recommandation est conditionnée à la modification de la législation pertinente. Cependant, aucune mesure concrète ne semble avoir été prise à cette fin, et l'élaboration du projet de loi relative aux affaires intérieures mentionnée précédemment n'a pas été finalisée. Le GRECO note également que le projet de plan d'action 2026-2028 pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale prévoit notamment la création de registres des activités accessoires des agents de police, mais que sa date de mise en œuvre est fixée au 4^e trimestre 2028. Dans l'ensemble, aucun résultat concret n'ayant été confirmé, le GRECO ne peut pas considérer que cette recommandation a été mise en œuvre, même partiellement.

114. Le GRECO conclut que la recommandation xxi n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation xxiii

115. *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 visant des agents de police et un niveau de transparence suffisant.*

116. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de conformité, cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre, car elle devait être traitée dans le cadre de l'adoption du projet de loi relative aux affaires intérieures, qui n'avait pas été adopté à l'époque.

117. Les autorités rappellent la réglementation qui régit le traitement des plaintes du public au sein du ministère de l'Intérieur (loi sur la police et règlement relatif à la procédure de plainte) et précisent que si les allégations relatives au comportement d'agents de police indiquent qu'une infraction pénale contre des citoyens pourrait avoir été commise, l'affaire est transmise au service de contrôle interne et au parquet compétent. De plus, les allégations de torture, de mauvais traitements ou de traitements inhumains ou dégradants sont également transmises à la commission pour l'application des normes de comportement de la police dans le domaine de la prévention de la torture. Les autres allégations de violations des droits et libertés des citoyens sont traitées dans le cadre d'une procédure de plainte ordinaire, traitée en deux instances⁴⁷, à condition que la plainte soit soumise dans un délai de 30 jours. L'issue de cette procédure de plainte est susceptible d'appel devant un tribunal.

⁴⁷ En première instance, le fonds des allégations formulées dans la plainte est déterminé par le supérieur hiérarchique immédiat de l'agent de police concerné ; si la plainte est jugée fondée, le supérieur hiérarchique est le seul habilité à initier une procédure disciplinaire contre l'agent. En deuxième instance, une commission composée de trois membres, dont un représentant du public, est chargée de statuer sur la plainte.

118. Selon les autorités, en 2024, un total de 1 722 plaintes ont été reçues, soit une augmentation de 17 % par rapport à 2023, et 1 531 plaintes ont été résolues. Dans 127 cas, les procédures de plainte ont révélé des défaillances dans le travail des agents de police, donnant lieu à 95 propositions d'engagement de procédures disciplinaires ; dans les cas restants, les agents de police ont reçu un avertissement. En première instance, des décisions ont été rendues sur 1 261 plaintes, dont 251 ont été rejetées, car les exigences procédurales minimales n'étaient pas remplies ; dans 744 cas, l'auteur de la plainte était d'accord avec la position du supérieur. 170 plaintes ont été examinées en deuxième instance, dont 11 ont été jugées fondées. En ce qui concerne la procédure dite accélérée, appliquée lorsqu'une plainte est soumise après le délai de 30 jours, 461 plaintes ont été examinées, dont 38 ont été jugées fondées, donnant lieu à 25 propositions d'engagement de procédures disciplinaires
119. Enfin, les autorités affirment que, conformément au projet de plan opérationnel, une analyse juridique comparée des procédures de plainte contre la police dans les États membres de l'UE et les pays des Balkans occidentaux devrait être réalisée courant 2026⁴⁸. Les conclusions de cette analyse serviront de base à une évaluation visant à déterminer le modèle qui conviendrait au ministère de l'Intérieur et permettront de définir la réglementation à modifier ou adopter en vue de mettre en place une solution acceptable pour le ministère.
120. Le GRECO note que les informations communiquées par les autorités décrivent le système de traitement des plaintes du public pour des allégations de comportements répréhensibles et de violations de la part de la police, qui avait déjà été pris en compte au moment de l'évaluation⁴⁹. Par conséquent, l'observation selon laquelle la procédure de traitement des plaintes du public est très largement gérée par la police et le ministère de l'Intérieur et ne peut donc pas être considérée comme un contrôle externe reste pertinente⁵⁰. L'analyse comparée des procédures de plainte contre la police dans d'autres États membres pourrait ouvrir la voie à l'amélioration de ce système, mais le résultat final sera évalué par le GRECO en temps utile, compte tenu des progrès réalisés au regard des préoccupations soulevées dans cette recommandation. À ce jour, ce processus n'a même pas commencé, et aucune autre mesure concrète n'a été prise par les autorités pour permettre de considérer que cette recommandation a été mise en œuvre, même partiellement.
121. Le GRECO conclut que la recommandation xxiii n'est toujours pas mise en œuvre.

⁴⁸ La mise en œuvre de ce projet devrait commencer courant 2026, en coopération avec la mission de l'OSCE en Serbie.

⁴⁹ Voir les paragraphes 180 et 181 du Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle sur la Serbie.

⁵⁰ En particulier, au paragraphe 183, le GRECO a estimé qu'« afin d'éviter une situation où « la police enquête sur la police », des garanties plus solides doivent être mises en place, notamment pour faire en sorte que cette phase soit plus transparente et indépendante de la chaîne de commandement. En outre, selon ce même paragraphe, « les commissions de règlement des plaintes doivent être plus autonomes, car, bien que mixtes, elles sont surtout composées de représentants de la police et sont intégrées au siège et dans les services de la police ».

Recommandation xxiv

122. *Le GRECO avait recommandé que la sensibilisation et la formation de la police à la protection des lanceurs d'alerte soient renforcées.*
123. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Le GRECO s'était félicité de l'inclusion de la question relative à la protection des lanceurs d'alerte parmi les thèmes de la formation obligatoire des agents de police, ainsi que du nombre initial important d'agents ayant reçu une formation sur la question, mais avait demandé des informations supplémentaires sur sa mise en œuvre.
124. Les autorités indiquent à présent que dans le cadre de la formation obligatoire au titre du programme de perfectionnement professionnel des agents de police pour 2025, 23 427 agents de police (17 437 hommes et 5 890 femmes) ont participé à des formations sur le thème de la loi relative à la protection des lanceurs d'alerte. Une nouvelle formation sur ce sujet est prévue pour la fin de l'année 2026.
125. Le GRECO note que la formation à la protection des lanceurs d'alerte continue d'être dispensée à un nombre substantiel d'agents de police, ce qu'il convient de saluer. Cela montre la détermination des autorités à mieux faire connaître les mesures de protection existantes pour les personnes signalant des comportements répréhensibles au sein de la police. Le GRECO estime que les mesures continues prises par les autorités satisfont aux exigences de la recommandation.
126. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

127. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Serbie a mis en œuvre de manière satisfaisante trois des vingt-quatre recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle. Parmi les 21 recommandations en suspens, 10 ont été partiellement mises en œuvre et 11 n'ont pas été mises en œuvre.
128. Plus précisément, les recommandations xvii, xxii et xxiv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations ii à vi, viii, x, xiii, xv et xvi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, vii, ix, xi, xii, xiv, xviii à xxi et xxii n'ont pas été mises en œuvre.
129. En ce qui concerne les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE), l'adoption et la publication de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2028 représentent un progrès important. Bien que la Stratégie nationale reconnaisse la nécessité d'un document stratégique consacré à la prévention de la corruption parmi les PHFE, ce document n'a pas encore été élaboré. En ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations, le GRECO s'inquiète du fait qu'aucun résultat concret n'ait été obtenu depuis le précédent rapport de conformité. Plus précisément, les chefs de

cabinet et les conseillers restent exclus du champ d'application de la loi sur la lutte contre la corruption, et le processus de nomination des candidats aux fonctions de ministre, de chef de cabinet et de conseiller ne prévoit toujours pas de contrôle d'intégrité. Aucun code de conduite visant les PHFE n'a été adopté, et il n'existe pas non plus de document similaire pour le Président. La coopération entre l'Agence de prévention de la corruption et les autres organes concernés se poursuit, mais la coopération entre le gouvernement et l'Agence n'a pas été formalisée, et l'Agence ne dispose toujours pas de ressources humaines suffisantes. Bien que l'Agence ait procédé à des vérifications des déclarations de patrimoine et de revenus des PHFE en 2024, l'objectif des vérifications envisagées pour 2025 s'est déplacé pour s'intéresser aux déclarations soumises par les parlementaires, les magistrats et les procureurs. Les demandes d'informations adressées au gouvernement ou au cabinet du président qui ont été refusées ne peuvent toujours pas faire l'objet d'un recours auprès du Commissaire chargé des informations d'intérêt public et de la protection des données à caractère personnel. Malgré les modifications récentes, permettant d'améliorer la conduite des débats publics sur les projets de loi émanant du gouvernement, le règlement intérieur du gouvernement ne garantit pas la réalisation d'une consultation publique pour tous les textes de loi, et les exceptions ouvertes à une large interprétation restent en vigueur. Quelques ministères supplémentaires disposent désormais d'unités d'audit interne opérationnelles, mais tous les ministères ne sont pas encore dotés d'un tel service. En outre, les infractions de corruption n'ont pas été exclues de l'immunité dont bénéficient les membres du gouvernement, et les compétences du Parquet spécialisé dans le crime organisé relatives aux infractions pénales commises dans l'exercice des fonctions ne visent toujours pas l'ensemble des PHFE, notamment le Président. Enfin, les modifications de la loi relative au ministère public, adoptées en janvier 2026, risquent de saper considérablement le bon fonctionnement du Parquet spécialisé dans le crime organisé, en raison notamment de leurs répercussions négatives sur ses effectifs.

130. Le GRECO note que la mise en œuvre satisfaisante de plusieurs recommandations relatives aux PHFE repose sur les projets de modification en cours de la loi sur la lutte contre la corruption et de la loi sur le lobbying. Le GRECO regrette que le processus législatif relatif à ces modifications ait peu progressé en près de trois ans.
131. En ce qui concerne la police, des résultats concrets ont été obtenus, notamment grâce à la formation continue sur les questions relatives à l'intégrité et à la protection des lanceurs d'alerte, dont ont bénéficié un grand nombre d'agents de police. Le Code d'éthique de la police est désormais pleinement intégré à la formation initiale et continue des agents de police, et l'adoption d'un guide relatif à sa mise en œuvre est imminent. Il convient également de saluer la création de la commission d'éthique de la police, qui est chargée de fournir des conseils confidentiels en matière d'intégrité. Des activités clés ont été intégrées au projet de plan d'action 2026-2028 pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale, telles que la mise en place de contrôles de sécurité réguliers pour tous les agents de police, la création d'un registre des activités professionnelles accessoires et un système formel de rotation du personnel dans les domaines à haut risque de corruption. Cependant, la mise en œuvre de ces mesures n'a pas encore commencé. En outre, le plan opérationnel de prévention de la corruption au

sein de la police, qui est prévu depuis longtemps, n'a pas encore été formellement adopté. Il est particulièrement important de réformer les procédures de recrutement et de nomination aux postes de direction dans la police afin de garantir des procédures fondées sur le mérite et transparentes. Cette réforme contribuerait également à renforcer l'autonomie opérationnelle de la police à l'égard du ministère de l'Intérieur, qui reste problématique. En outre, le mécanisme de traitement des plaintes du public et de surveillance de la police n'a pas été révisé pour améliorer son indépendance et sa transparence. Les autorités serbes sont donc encouragées à prendre sans tarder des mesures législatives et pratiques résolues pour combler les lacunes restantes.

132. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Serbie ne se conforme pas suffisamment aux recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle au sens de l'article 31 révisé bis, paragraphe 10, de son Règlement intérieur. Le GRECO décide donc d'appliquer l'article 32 révisé, paragraphe 2 (i) et demande à la cheffe de la délégation serbe de fournir un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i-xvi, xviii-xxi et xxiii) au plus tard le 30 juin 2027.
133. En outre, conformément à l'article 32 révisé, paragraphe 2, alinéa (ii.b), de son Règlement intérieur, le GRECO invite le président du Comité statutaire à envoyer une lettre - avec copie à la cheffe de la délégation serbe - à la Représentante permanente de la Serbie auprès du Conseil de l'Europe pour attirer son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures résolues en vue de réaliser des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
134. 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.