

Adoption : 25 mars 2022  
Publication : 5 Juillet 2022

Public  
GrecoEval5Rep(2021)1

# CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

## RAPPORT D'ÉVALUATION

# SERBIE



Adopté par le GRECO  
à sa 90<sup>e</sup> Réunion plénière (Strasbourg, 21-25 mars 2022)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## TABLE DES MATIÈRES

<b>I. RÉSUMÉ .....</b>	<b>4</b>
<b>II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>6</b>
<b>III. CONTEXTE .....</b>	<b>7</b>
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) .....</b>	<b>8</b>
SYSTÈME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF .....	8
<i>Système de gouvernement</i> .....	8
<i>Le Président</i> .....	8
<i>Le gouvernement</i> .....	10
<i>Rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif</i> .....	12
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL .....	13
<i>Politiques anticorruption et d'intégrité</i> .....	13
<i>Cadre juridique/principes éthiques et règles déontologiques</i> .....	14
<i>Cadre institutionnel</i> .....	15
<i>Sensibilisation</i> .....	17
TRANSPARENCE ET SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS EXÉCUTIVES DU GOUVERNEMENT CENTRAL .....	18
<i>Accès à l'information</i> .....	18
<i>Transparence du processus législatif</i> .....	19
<i>Tiers et lobbyistes</i> .....	20
<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	22
CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	22
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	23
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i> .....	23
<i>Contrats avec les autorités de l'État</i> .....	24
<i>Cadeaux</i> .....	25
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....	25
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....	26
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	26
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	26
<i>Obligations en matière de déclaration</i> .....	26
<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	27
MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION ET D'APPLICATION .....	28
<i>Mécanismes d'exécution non répressifs</i> .....	28
<i>Poursuites pénales et immunité</i> .....	30
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS .....</b>	<b>32</b>
ORGANISATION ET RESPONSABILITÉ DES SERVICES RÉPRESSIFS/SERVICES DE POLICE .....	32
<i>Aperçu des différents services répressifs</i> .....	32
<i>Accès à l'information</i> .....	33
<i>Confiance du public dans les services répressifs</i> .....	33
<i>Syndicats et organisations professionnelles</i> .....	33
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ .....	34
<i>Politique anticorruption et intégrité</i> .....	34
<i>Mesures de gestion du risque dans les domaines exposés à des risques de corruption</i> .....	34
<i>Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins</i> .....	35
<i>Principes éthiques et règles de conduite</i> .....	36
<i>Conseil, formation et sensibilisation</i> .....	37
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS D'EMPLOI .....	38
<i>Conditions de recrutement et procédure de nomination</i> .....	38
<i>Évaluation des performances et promotion à un grade supérieur</i> .....	40
<i>Rotation</i> .....	41
<i>Cessation de fonctions et révocation</i> .....	41
<i>Salaires et avantages</i> .....	42
CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	42
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	43

<i>Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	43
<i>Cadeaux</i> .....	44
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....	45
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....	45
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....	45
<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	45
MÉCANISMES DE CONTRÔLE .....	46
<i>Surveillance et contrôle internes</i> .....	46
<i>Contrôle externe</i> .....	47
<i>Procédures de recours pour le grand public</i> .....	48
OBLIGATIONS DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES DONNEURS D'ALERTE.....	49
<i>Obligations de signalement</i> .....	49
PROCÉDURE RÉPRESSIVE ET SANCTIONS.....	50
<i>Procédures disciplinaires</i> .....	50
<i>Procédures pénales</i> .....	51
<i>Statistiques</i> .....	51
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI</b> .....	<b>52</b>

## **I. RÉSUMÉ**

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre en place en Serbie pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (président, ministres, hauts-fonctionnaires et conseillers) et les personnels de police. Son objectif est d'identifier les faiblesses auxquelles il conviendrait de remédier et les développements positifs qu'il faudrait consolider et ce afin de soutenir les autorités serbes afin qu'elles accentuent leurs efforts de prévention conformément aux normes du GRECO.

2. L'Agence pour la prévention de la corruption (APC) est au cœur du système de prévention serbe ; elle joue un rôle central dans de nombreux domaines (plans d'intégrité des autorités publiques pour réduire la corruption, déclarations de patrimoine des agents publics, formation et conseils, contrôle du lobbying, etc.). Son action trouve son fondement dans la loi sur la prévention de la corruption (LPC), qui impose des obligations aux agents publics, et dans la loi sur le lobbying. La notion d'agents publics au sens de la LPC est très large et inclut la plupart des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE). Cependant, afin d'être complète, elle devrait aussi couvrir les chefs de cabinets du Premier ministre et des Vices-Premiers ministres et les conseillers travaillant au sein des ministères, ces deux types de fonctions étant associés de près au processus décisionnel au sommet du gouvernement. Parallèlement à l'APC, le rôle du Conseil de lutte contre la corruption dans l'analyse de la législation et l'identification de problèmes systémiques devrait être pleinement reconnu et mis à profit pour renforcer la prévention.

3. S'agissant des PHFE, qui incluent le Président étant donné son implication dans les décisions de l'exécutif, un certain nombre de points demandent que des progrès soient effectués. Une stratégie publique sur la prévention de la corruption portant explicitement sur les PHFE devrait ainsi être développée ; celle-ci devrait comporter des objectifs clairs et dont la mise en œuvre serait évaluée. Afin de prévenir les risques de conflits d'intérêts au sein du gouvernement, des contrôles d'intégrité devraient être menés dans le cadre des procédures de nomination. D'une manière générale, des normes d'intégrité plus particulièrement pertinentes pour les tâches des PHFE devraient être rassemblées dans un Code de conduite ; celui-ci devrait être accompagné d'orientations pratiques et d'éventuelles sanctions en cas de manquements. En lien avec ces normes, une sensibilisation et une formation systématiques et régulières à destination des PHFE devraient être prévues. Par ailleurs, les déclarations de patrimoine des PHFE devrait faire systématiquement l'objet de contrôles au fond par l'APC. S'il y a eu des progrès récents, des efforts supplémentaires sont néanmoins nécessaires pour accroître la transparence du processus législatif s'agissant des initiatives du gouvernement, notamment afin de clarifier l'empreinte législative. Pareillement, davantage de transparence est nécessaire concernant les contacts des PHFE avec les lobbyistes ; la définition du lobbying devrait être considérablement élargie et ces contacts devraient être rapportés régulièrement. Dans le même ordre d'idées, les rejets des demandes d'information formulées auprès des du gouvernement et des services de la présidence devraient pouvoir faire l'objet d'appels devant le Commissaire aux informations d'importance publique et à la protection des données personnelles, ce qui n'est actuellement pas le cas. Par ailleurs, au vu du peu de poursuites à l'encontre des PHFE, l'immunité dont bénéficie les membres du gouvernement devrait exclure les infractions ayant trait à la corruption.

4. Quant à la police, une stratégie publique de prévention de la corruption au sein de la police devrait en premier lieu être adoptée, sur la base des risques identifiés et en fixant des objectifs clairs. Des mesures devraient aussi être prises en faveur d'une procédure plus ouverte et transparente pour la nomination du Chef de Police et des autres postes de

direction. Par ailleurs, le Code d'éthique de la police devrait être révisé afin de couvrir toutes les questions pertinentes d'intégrité, tout en étant accompagné d'exemples pratiques. La formation initiale et continue devrait reposer sur ce code révisé et être obligatoire pour tous. Des mesures supplémentaires devraient aussi être prises tout au long de la carrière des personnels de police afin qu'il y ait des contrôles de sécurité réguliers et qu'une rotation soit prévue dans les domaines à risque. De plus, les contrôles des activités secondaires devraient être renforcés et organisés à intervalles réguliers. Le cadre régissant les cadeaux devrait lui aussi être plus strict, avec notamment un enregistrement systématique des cadeaux. Par ailleurs, des garanties devraient être en place pour permettre des enquêtes suffisamment indépendantes sur les plaintes formulées à l'encontre de la police. Enfin, davantage d'efforts devraient être déployés pour encourager les lanceurs d'alerte.

## II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. Depuis son adhésion au GRECO en 2003, la Serbie a été évaluée dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles d'évaluation conjoints (en juin 2006), et des Troisième (en octobre 2010) et Quatrième (en juillet 2015) Cycles d'évaluation. Les Rapports d'évaluation et les Rapports de conformité sont disponibles sur le site Internet du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Le Cinquième Cycle d'évaluation a démarré le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.

6. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités serbes pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il présente une analyse critique de la situation, non sans passer en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus. En outre, il recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités serbes, qui déterminent quelles institutions et/ou organes nationaux seront chargés de prendre les mesures nécessaires. La Serbie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport.

7. Pour préparer ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue en Serbie du 6 au 9 septembre 2021 ; les réponses de la Serbie au Questionnaire d'Évaluation ainsi que d'autres informations reçues par le GRECO, notamment de la société civile, ont également été prises en compte. L'EEG était composée de Mme Theodora PIPERICHISTODOULOU, conseillère auprès du parquet de la République de Chypre (Chypre), M. Holger SPERLICH, Directeur gouvernemental, Représentation permanente de la République fédérale d'Allemagne auprès de l'Union européenne (Allemagne), Mme Anna MARGARYAN, Professeure de droit pénal et de criminologie, Université d'État d'Erevan (Arménie), M. Staffan NYSTRÖM, Coordinateur national, Police nationale (Suède). L'EEG a bénéficié de l'aide de M. Gerald DUNN du Secrétariat du GRECO.

8. L'EEG a rencontré des représentants du Secrétariat général du Président de la République, du Cabinet du Premier ministre, du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale, du ministère des Finances, du Secrétariat des politiques publiques, de l'Assemblée nationale, du Bureau du Procureur général de la République, du Bureau du procureur spécialisé dans la criminalité organisée, de l'Agence de prévention de la corruption, du Conseil de lutte contre la corruption, de l'Institut de vérification des comptes publics, ainsi que le Commissaire chargé des informations d'intérêt public et de la protection des données à caractère personnel, le Protecteur des citoyens et des membres de la délégation de l'Union européenne en Serbie, du Bureau de l'OSCE en Serbie, du Bureau des Nations Unies à Belgrade et du Bureau du Conseil de l'Europe à Belgrade. Enfin, elle a rencontré des représentants d'organisations non gouvernementales, des journalistes d'investigation et des syndicats.

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le Questionnaire d'Évaluation disponible sur le [site web](#) du GRECO.

### III. CONTEXTE

9. La Serbie est membre du GRECO depuis 2003 et a déjà fait l'objet de quatre Cycles d'évaluation portant sur divers thèmes en rapport avec la prévention et la lutte contre la corruption. Les taux d'application des recommandations du GRECO ont été élevés dans un premier temps : la Serbie a pleinement mis en œuvre 80 % des recommandations issues des Premier et Deuxième Cycles d'évaluation conjoints (les autres ayant été partiellement mis en œuvre) et 93 % des recommandations issues du Troisième Cycle d'évaluation (les autres ayant été partiellement mis en œuvre). La Serbie fait actuellement l'objet d'une procédure de conformité dans le cadre du Quatrième Cycle portant sur les parlementaires, les juges et les procureurs. Dans le dernier rapport de conformité (Deuxième Rapport de conformité intérimaire), 61,5% des recommandations ont été pleinement mise en œuvre et 38,5% l'ont été partiellement ; les récentes modifications constitutionnelles relative à l'indépendance du pouvoir judiciaire ont amélioré le niveau de mise en œuvre.

10. La corruption est largement perçue comme un phénomène généralisé en Serbie. Selon l'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International, ce pays s'est classé au 38<sup>e</sup> rang en 2020 – son pire classement depuis 2012. En 2021, House of Freedom a attribué à la Serbie la note de 1 sur 4 pour l'efficacité de ses mesures anticorruption, constatant que si le nombre d'arrestations et de poursuites pour corruption avait progressé depuis quelques années, les condamnations dans des affaires très médiatisées étaient très rares, malgré les signalements impliquant des membres de l'exécutif. Selon House of Freedom, la tâche de poursuivre les cas de corruption aurait été répartie entre plusieurs procureurs, qui estimaient généralement que les éléments de preuve apportés par la police étaient insuffisants lorsque des ministres étaient impliqués. Plus généralement, l'indice global de liberté (droits politiques et civils) est passé de 76/100 en 2018 (« libre ») à 64/100 en 2021 (« partiellement libre »).

11. Plusieurs affaires très médiatisées ont mis en cause des ministres soupçonnés de privatisations opaques, de blanchiment d'argent et de liens avec des organisations criminelles. Néanmoins, s'agissant des ministres et ministres adjoints, leur immunité n'a pas été levée car ils avaient tous déjà quitté leurs fonctions. Par ailleurs, un lanceur d'alerte qui avait dénoncé le père du ministre de la Défense, lequel avait acheté des armes à l'État en bénéficiant de tarifs préférentiels, a été arrêté en septembre 2019 ; il faisait toujours l'objet d'une enquête en septembre 2020, ce qui risque d'avoir un effet dissuasif sur les lanceurs d'alerte.

12. En 2020, l'opposition a boycotté les élections législatives pour protester contre ce qu'elle considérait comme l'absence de règles du jeu équitables pendant la campagne, affirmant que le parti au pouvoir utilisait sa position et les ressources publiques pour faire campagne. Résultat, le parti en place a gagné les élections haut la main – raflant, avec son partenaire de coalition, 243 sièges sur 250. De nombreux observateurs en ont conclu que l'équilibre des pouvoirs avait été rompu.

13. Jusqu'à la récente réforme constitutionnelle, qui demeure à appliquer, le pouvoir judiciaire, y compris les juges et les procureurs, ne jouissait pas d'une indépendance suffisante par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif, comme indiqué dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle du GRECO et les rapports de conformité ultérieurs.

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)**

##### **Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif**

###### *Système de gouvernement*

14. La Serbie est une République parlementaire dotée d'un régime multipartite. Le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs est garanti par l'article 4 de la Constitution. L'Assemblée nationale exerce le pouvoir législatif ; elle est monocamérale et composée de 250 membres élus pour un mandat de quatre ans<sup>2</sup>.

###### *Le Président*

15. Le Président est le chef de l'État et à ce titre, il représente l'unité de la République de Serbie (art. 111, Constitution)<sup>3</sup>. Le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement (art. 122). Les compétences du Président sont établies par l'article 112 de la Constitution, en vertu duquel il représente la Serbie à l'intérieur du pays et à l'étranger, propose à l'Assemblée nationale un candidat au poste de Premier ministre, nomme et révoque les ambassadeurs, accorde les amnisties et est le commandant en chef des forces armées. Concernant la législation, le Président peut soit accepter de promulguer une loi, soit la renvoyer à l'Assemblée nationale pour réexamen avec une justification écrite (art. 109, Constitution), dans les 15 jours suivant son adoption (ou dans les sept jours, si la loi a été adoptée selon une procédure d'urgence). Dans ce cas, l'Assemblée nationale peut adopter la loi sans modification, à condition d'obtenir la majorité des voix des députés ; le Président doit alors la promulguer (art. 113 de la Constitution). Le Président est élu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Il ne peut être destitué qu'en cas de violation de la Constitution ; la décision de l'Assemblée nationale doit recueillir deux tiers des voix. La Cour constitutionnelle doit établir la violation dans les 45 jours suivant l'engagement de la procédure de destitution (art. 118, Constitution).

16. Le Secrétariat général, dirigé par un Secrétaire général – qui a les mêmes pouvoirs qu'un ministre (art. 27, loi sur le Président) – assisté d'un Secrétaire général adjoint, fournit un soutien professionnel et technique au Président, en assurant la coopération avec les autres organes de l'État et les collectivités locales et régionales. Le Président est également assisté d'un chef de cabinet et de conseillers, tous nommés et révoqués par lui (comme le Secrétaire général et le Secrétaire général adjoint) (art. 28, loi sur le Président), ainsi que de fonctionnaires et agents du service public.

17. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont couverts par le Cinquième Cycle d'Évaluation en leur qualité de membres des « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement et régulièrement au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou qu'ils conseillent le gouvernement en la matière. Ces fonctions peuvent englober la conception et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de textes législatifs, l'adoption et la mise en œuvre de règlements administratifs et de décrets, ainsi que des décisions relatives aux dépenses du gouvernement ou à la nomination de personnes à de hautes fonctions au sein de l'exécutif. L'EEG relève que, pour les autorités serbes, le Président n'entre pas dans la catégorie des PHFE aux fins de la présente évaluation.

---

<sup>2</sup> Voir le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle du GRECO sur la Serbie, en particulier les paragraphes 21-24.

<sup>3</sup> Le Président actuel, Aleksandar Vučić, a été élu le 2 avril 2017 et a pris ses fonctions le 31 mai 2017.

18. L'EEG fait observer que le Président n'est pas qu'un simple chef d'État exerçant des fonctions purement cérémonielles, mais qu'il participe aussi à l'exercice du pouvoir exécutif. Ainsi, il participe à la conduite des affaires étrangères du pays, notamment aux négociations d'adhésion à l'UE, des contrats internationaux et au dialogue avec le Kosovo\*. Il est l'interlocuteur privilégié des Présidents et chefs de gouvernement étrangers lors des discussions ayant trait à la politique étrangère, mais aussi à des questions de politique intérieure et à la coopération commerciale<sup>4</sup>. Par ailleurs, il préside le Conseil national de sécurité, qui traite des questions de sécurité et de l'exécutif. Elle en veut pour preuve que le Président a dirigé la conférence de presse organisée à l'issue d'une réunion du Conseil national de sécurité tenue récemment ; à cette occasion, il a annoncé que la lutte contre les organisations criminelles, la stratégie de vaccination contre la covid-19, l'achat d'équipements destinés aux ministères des Affaires intérieures et de la Défense, et les enquêtes sur les meurtres commis récemment à Belgrade figuraient parmi les thèmes abordés<sup>5</sup>. C'est le Président, et non l'Assemblée nationale (Art. 200, Constitution), qui a décrété l'état d'urgence dans le contexte de la pandémie de covid-19. Il influence les travaux du gouvernement et a notamment demandé le retrait d'un projet de loi du gouvernement<sup>6</sup> ou annoncé des mesures concrètes pour lutter contre la pandémie (dont le couvre-feu) ou contrôler les prix de l'énergie. Il peut aussi renvoyer un projet de loi à l'Assemblée nationale si, après analyse de son cabinet, il estime qu'il ne « régleme[n]te pas le domaine de manière appropriée » – il a récemment renvoyé un projet de loi du gouvernement sur l'environnement. Par ailleurs, le communiqué de presse sur les principales décisions du gouvernement est publié en coordination avec son cabinet. Le Président assiste aux séances publiques de son gouvernement et il a participé activement au débat sur les dernières réformes constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire.

19. Qui plus est, le Président est resté à la tête du parti au pouvoir, qui détient une majorité écrasante à l'Assemblée nationale, et à ce titre, il participe aux campagnes électorales, ce qui est contraire avec un système où le Président ne devrait pas participer aux débats partisans et représenterait l'unité de la nation. Il a publiquement annoncé la tenue d'élections législatives en 2022, soit deux ans plus tôt que la date normalement prévue, avant même que le gouvernement ne soit formé et bien que cette prérogative revienne à ce dernier, conformément à la Constitution<sup>7</sup>. En tant que chef du parti majoritaire à l'Assemblée nationale, il a non seulement lui-même choisi son Premier ministre mais a aussi influencé directement le programme du gouvernement. De plus, il est nettement plus présent dans les médias que le Premier ministre, commentant régulièrement des questions relevant de l'exécutif (marchés publics, investissements et les dépenses de l'État)<sup>8</sup>. Ainsi, en juillet 2021, le Président a fait une quarantaine d'interventions publiques relayées par les médias. Si l'on ajoute à cela le fait que le Président est élu au suffrage universel direct, tout porte à croire qu'il participe aux tâches courantes de l'exécutif ; pendant la visite, tous les interlocuteurs non

---

\* Toute référence au Kosovo, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

<sup>4</sup><https://rs.n1info.com/english/news/merkel-go-further-in-legal-reforms-pluralism-vucic-thank-you-for-everything/> ; <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/02/01/declaration-du-president-emmanuel-macron-avec-le-president-de-la-republique-de-serbie-aleksandar-vucic> ; <https://www.rferl.org/a/putin-vucic-gas-weapons/31579354.html> ; <https://www.vindobona.org/article/vuci-hosted-kurz-the-fight-against-illegal-migration>

<sup>5</sup> <https://www.predsednik.rs/en/press-center/news/session-of-the-national-security-council> ; <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/168877/serbia-will-deal-with-crime-preserve-stability.php>

<sup>6</sup> Vulin : le projet de loi sur les affaires intérieures a été retiré à la demande de Vučić (n1info.com) (en serbe) ; [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2020\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2020_en) (voir page 4).

<sup>7</sup> <https://balkaninsight.com/2020/10/21/vucic-announced-new-elections-even-before-new-government-constitution/>

<sup>8</sup> Par exemple, en juillet 2021, le Président a fait une quarantaine d'interventions publiques reprises par les médias.

gouvernementaux que l'EEG a rencontrés ont dit que, pour la population, le Président était clairement le principal acteur politique du pays.

20. Compte tenu de ce qui précède, le Président serbe et les personnes qui le conseillent directement (Secrétaire général, Secrétaire général adjoint, Chef de cabinet et conseillers) peuvent être considérés comme associés à l'exercice du pouvoir exécutif à un niveau suffisant pour être couverts par le présent rapport.

### *Le gouvernement*

21. Le gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vices-Premiers ministres et de ministres (art. 125, Constitution) et de ministres sans portefeuille, le cas échéant (art. 10, loi sur le gouvernement). Le Premier ministre est nommé par l'Assemblée nationale, sur proposition du Président (art. 112, Constitution). L'Assemblée nationale élit le gouvernement dans son ensemble, sur proposition du Premier ministre, et approuve son programme (art. 127, Constitution). Le mandat du gouvernement prend fin avec la démission du Premier ministre et l'Assemblée nationale peut révoquer le gouvernement en adoptant une motion de censure.

22. Le Premier ministre dirige les travaux du gouvernement et préside les conseils des ministres (art. 12, loi sur le gouvernement). Les décisions sont prises à la majorité des voix, le Premier ministre ayant une voix prépondérante. Aucun recours contre les décisions du gouvernement n'est prévu (art. 151, loi sur la procédure administrative générale). Les ministres rendent compte des travaux de leur ministère au gouvernement et à l'Assemblée nationale. Ils ne peuvent être révoqués qu'avec l'approbation de l'Assemblée nationale, sur proposition du Premier ministre, ou à la suite d'une motion de censure.

23. Le gouvernement actuel est entré en fonction en octobre 2020. Outre la Première ministre, il est composé de 5 vice-Premiers ministres, 16 ministres et 2 ministres sans portefeuille. Le gouvernement de la Première ministre compte 13 ministres hommes et 10 ministres femmes – un ratio conforme à la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique.

24. Les déclarations de patrimoine et de revenus que les ministres sont tenus de soumettre à l'Agence de prévention de la corruption après leur entrée en fonction et leur départ ne sont pas systématiquement vérifiées en profondeur (art. 68, loi sur la prévention de la corruption (« LPC »), voir par. 39, 89 et 97). L'EEG considère que des contrôles d'intégrité devraient être effectués lorsque des personnes sont considérées par le Premier ministre pour un poste de ministre. Ces contrôles d'intégrité contribueraient largement à prévenir la corruption, en ce qu'ils permettraient de détecter les conflits d'intérêts des candidats potentiels à un portefeuille ministériel. Ce contrôle préliminaire pourrait par exemple être effectué par les services du Premier ministre sur la base des déclarations déjà disponibles, sachant que les ministres potentiels seront souvent déjà des agents publics requis de les soumettre, et/ou par le biais d'entretiens avec les services du Premier ministre afin d'identifier d'éventuels risques de conflits d'intérêts. Par conséquent, **le GRECO recommande 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.**

## *Autres personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif*

25. Les ministres sont assistés d'un ou de plusieurs secrétaires d'État, dont ils définissent le domaine de compétence. Ils sont nommés et révoqués par le gouvernement sur proposition de chaque ministre, leur fonction prenant fin avec à l'échéance du mandat de leur ministre. Ils doivent rendre compte au ministre et au gouvernement dans son ensemble. Ce sont des agents publics aux fins de la LPC, dont les dispositions leur sont applicables. Compte tenu du fait qu'ils travaillent en étroite collaboration avec les ministres pour définir les politiques gouvernementales dans des domaines spécifiques, l'EEG considère que les secrétaires d'État sont des PHFE aux fins de la présente évaluation.

26. Les ministres adjoints rendent compte au ministre. Ce sont les fonctionnaires du plus haut rang et sont responsables d'un domaine de travail bien défini. Contrairement aux secrétaires d'État, ils sont recrutés sur concours mais nommés pour cinq ans par le gouvernement, sur proposition d'un ministre. D'après la loi sur la fonction publique, qui s'applique à eux, ce sont des fonctionnaires sur des postes pourvus par nomination, et ils sont considérés comme des agents publics au sens de la LPC, dont ils doivent respecter les dispositions. Au niveau ministériel, ils sont étroitement associés au processus décisionnel dans des secteurs déterminés, généralement plus ciblés que ceux des secrétaires d'État, et leur nomination est politique. L'EEG estime que les ministres adjoints sont aussi des PHFE.

27. Le Secrétaire général et le Secrétariat général du gouvernement qu'il dirige sont chargés d'exécuter les actions du gouvernement, de préparer ses sessions, et d'assister le Premier ministre dans d'autres dossiers. Le Secrétaire général est nommé et révoqué par le gouvernement sur proposition du Premier ministre sans la tenue d'un concours. Il est considéré comme un agent public au sens de la LPC. Son rôle est de nature politique, il est donc considéré comme une PHFE.

28. Au sein de chaque ministère, un secrétaire de ministère est également nommé à l'issue d'un concours ouvert aux fonctionnaires ; son rôle ne relève pas de la prise de décision gouvernementale, mais est de nature opérationnelle. Bien que la LPC s'applique aussi aux secrétaires, l'EEG estime qu'ils ne doivent pas être considérés comme des PHFE, car ils ne semblent pas participer régulièrement au processus décisionnel.

29. Les ministres peuvent nommer jusqu'à trois conseillers spéciaux. Leur nombre est fixé par le gouvernement pour chaque ministère, dans la limite de trois<sup>9</sup>. Ils font des propositions et donnent leur avis aux ministres qui ont besoin d'une expertise particulière. Leurs droits et obligations sont fixés par un contrat et leur rémunération dépend des tâches à exécuter, le montant maximum étant plafonné<sup>10</sup>. Ils ne sont pas considérés comme des agents publics au sens de la LPC. En tant que conseillers politiques travaillant directement avec les ministres, même s'ils ne prennent pas de décisions eux-mêmes, ils sont étroitement associés au processus décisionnel auquel ils contribuent régulièrement et sont donc des PHFE.

30. Le Premier ministre et les vices-Premiers ministres ont des cabinets, qui sont chargés de tâches spécialisées ou non. Les chefs de cabinet sont nommés par le Premier ministre ou ses adjoints en dehors du cadre de la fonction publique. Le Premier ministre et les Vices-Premiers ministres peuvent nommer des conseillers dans leurs cabinet (ci-après, dénommés conseillers du gouvernement), également recrutés en dehors de la fonction publique. Le

---

<sup>9</sup> À l'exception du ministère de l'Éducation, du Développement et de la Technologie qui a quatre conseillers et des ministres sans portefeuille qui n'en ont qu'un seul.

<sup>10</sup> <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2012/107/2/reg> (en serbe).

nombre de conseillers de gouvernement n'est pas limité. L'emploi des chefs de cabinet et des conseillers du gouvernement est lié à la durée du mandat du Premier ministre et/ou des vice-Premiers ministres. Leurs droits et obligations sont encadrés par leur contrat de travail. Ils ne sont pas considérés comme des agents publics au sens de la LPC. L'EEG est d'avis que le caractère politique de la nomination des chefs de cabinet et des conseillers du gouvernement, associé à leur rôle d'expert auprès des ministres justifie qu'ils soient considérés comme étant étroitement associés à la prise de décision et donc comme des PHFE.

31. L'EEG constate que les conseillers (conseillers spéciaux, conseillers du gouvernement et conseillers du Président) chargés de fournir une expertise dans le cadre de la prise de décision ne font l'objet d'aucun contrôle d'intégrité avant d'être nommés par le Président et le gouvernement. Ces contrôles d'intégrité sont pourtant essentiels pour éviter les conflits d'intérêts en amont, d'autant plus que les conseillers viennent généralement du secteur privé et y retournent à la fin de leur emploi au service du Président et du gouvernement. De même, les chefs de cabinet ne sont soumis à aucun contrôle d'intégrité avant leur nomination, alors qu'ils jouent un rôle central dans la direction des cabinets, puisqu'ils fournissent au Président et aux ministres des analyses d'experts qui serviront à la prise de décision. Cela semble particulièrement important pour ces deux catégories de PHFE qu'elles ne sont pas recrutées sur concours et, hormis le chef de cabinet et les conseillers du Président, ne sont pas couvertes par les dispositions de la loi sur la prévention de la corruption, qui exige une déclaration d'intérêts après la prise de fonction à un poste officiel.

32. L'EEG relève qu'il n'existe pas de liste exhaustive des conseillers spéciaux, conseillers du gouvernement ou conseillers du Président. Alors que chaque ministère doit produire un document contenant les noms des conseillers qu'ils ont recrutés, ce document n'est communiqué que sur demande en vertu de la loi relative au libre accès à l'information d'intérêt public. Cela ne facilite pas l'accès à ce type de document, d'autant plus que les interlocuteurs rencontrés sur place ont fait part de difficultés pour obtenir des informations de l'exécutif. Dans un souci de transparence et compte tenu de leur rôle dans le processus décisionnel, les sites Internet du Président et du gouvernement devraient publier les noms de tous les conseillers et leur domaine de compétence.

33. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande 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.**

#### *Rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif*

34. L'indice de rémunération des ministres et des secrétaires d'État est fixé par la loi relative aux salaires dans les administrations publiques et organismes d'utilité publique. Depuis janvier 2022, de nouvelles bases de rémunération ont été fixées par la loi sur le système budgétaire. La rémunération des ministres adjoints est fixée par la loi relative aux traitements des fonctionnaires et employés généraux, qui ont aussi droit à des indemnités dont le montant est fonction de leur ancienneté.

Fonction	Coefficient	Base nette	Salaire mensuel net
Président	15	10 117,99 RSD (86 EUR)	151 770 RSD (1 291 EUR)
Premier ministre	12	11 871.51 RSD (101 EUROS)	142 458 RSD (1 212 EUR)
Ministre	10,2	11 871.51 RSD (101 EUROS)	121 089 RSD (1 030 EUR)
Secrétaire d'État	31,2	3 681.29 RSD (31 EUR)	114 856 RSD (977 EUR)
Ministre adjoint	7,11	23 313.02 RSD (198 EUR)	165 756 RSD (1 410 EUR)
Secrétaire général du gouvernement	31,2	3 681.29 RSD (31 EUR)	114 856 RSD (977 EUR)
Conseiller spécial <sup>11</sup>	6,32	23 313.02 RSD (198 EUR)	147 338 RSD (1 253 EUR)
Conseiller du gouvernement	7,11	23 313.02 RSD (198 EUR)	165 756 RSD (1 409 EUR) RSD
Chef de cabinet	28,6	3 681.29 RSD (31EUR)	105 285 (895EUR)

## **Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

### *Politiques anticorruption et d'intégrité*

35. Pour l'heure, aucune stratégie nationale anticorruption n'a été mise en place, mais un plan opérationnel de prévention de la corruption a récemment été adopté et devrait être suivi d'une stratégie et d'un plan d'action. Le document stratégique le plus récent est la Stratégie nationale de lutte contre la corruption (2013-2018). Le document de référence est actuellement le chapitre 23 du Plan d'action révisé pour l'adhésion à l'Union européenne (EU) et le sous-chapitre intitulé « Lutte contre la corruption ».

36. La loi sur la prévention de la corruption (LPC, voir par. 39) dispose que toutes les institutions publiques doivent adopter un plan d'intégrité identifiant les domaines et processus particulièrement exposés aux risques de corruption et définissant des mesures préventives. L'Agence de prévention de la corruption (APC) supervise leur élaboration et fait des recommandations pour les améliorer. Les plans d'intégrité doivent être révisés tous les trois ans ; deux Cycles ont été réalisés jusqu'à présent. Les plans d'intégrité doivent être adoptés par quelque 3 000 autorités publiques.

37. L'APC a contrôlé la qualité des plans de 10 ministères durant les premier et deuxième Cycles d'évaluation et émis des recommandations, notamment sur la gestion et la sanction des conflits d'intérêts, l'enregistrement des cadeaux, la mise en place d'un système d'application du code d'éthique, la formation à l'éthique et à l'intégrité, y compris des ministres, secrétaires d'État et autres fonctionnaires. L'Agence a également contrôlé la mise en œuvre du premier plan d'intégrité du Secrétariat général du gouvernement. Les domaines identifiés dans son deuxième plan d'intégrité comprenaient l'adoption de mesures relatives aux dispositifs d'alerte internes, les déclarations d'activités extérieures, un registre public des cadeaux et une formation sur l'éthique. Toutefois, l'élaboration des plans d'intégrité repose sur une auto-évaluation des risques et une autonomie absolue en matière de mesures préventives. L'APC ne peut pas ordonner que certaines mesures soient incluses dans le plan d'intégrité ou mises en œuvre. L'ensemble du processus est confidentiel.

<sup>11</sup> La rémunération des conseillers spéciaux ne peut être supérieure au montant obtenu en multipliant la base nette et le coefficient appliqué pour calculer le salaire du conseiller du vice-Premier ministre.

38. L'EEG salue l'adoption récente d'un Plan opérationnel de prévention de la corruption, mais ce plan est général et ne met pas véritablement l'accent sur les PHFE. Elle considère que le processus d'adoption de plans d'intégrité par le Secrétariat général du gouvernement et par chaque ministère est une pratique positive, même si rares sont ceux à avoir été rendus publics. Cependant, ils n'abordent pas de manière globale les risques auxquels les PHFE sont exposées à tous les niveaux du gouvernement. Un document stratégique couvrant toutes les PHFE devrait être adopté pour y remédier. Un tel document devrait aussi être adopté pour les services du Président. La responsabilité des PHFE est un sujet de plus en plus sensible pour les citoyens des États membres du GRECO et il est important que les mesures prévues pour prévenir la corruption soient connues du public. Par conséquent, le document stratégique sur la prévention de la corruption des PHFE devrait être publié sur les sites Web officiels. L'APC devrait aussi être habilitée à examiner officiellement ces documents stratégiques et à faire des recommandations sur leur mise en œuvre afin de garantir une plus grande transparence. De même, la réponse des services du Président et du gouvernement devrait être rendue publique. Par conséquent, **le GRECO recommande 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.**

#### *Cadre juridique/principes éthiques et règles déontologiques*

39. La principale loi anticorruption est la loi sur la prévention de la corruption (LPC), dont la mise en œuvre a commencé en 2020 et qui a été modifiée le 23 septembre 2021. L'EEG note que l'adoption des nouveaux amendements est positive en ce qu'ils visent à répondre à certaines faiblesses. Cette loi vise à renforcer le rôle de l'ancienne Agence anticorruption, renommée Agence de prévention de la corruption (APC), en renforçant son indépendance, ses ressources financières et humaines, et ses compétences. La loi régit les conflits d'intérêts, les incompatibilités, les restrictions applicables après la cessation des fonctions, les cadeaux, ainsi que les déclarations de patrimoine et de revenus. Elle s'applique exclusivement aux agents publics tels que définis par la loi. S'agissant des PHFE, elle inclut le Président, le chef de cabinet et les conseillers du Président, le Premier ministre, les ministres, les ministres adjoints, les secrétaires d'État, le Secrétaire général du gouvernement et le Secrétaire général du Président et son adjoint, mais ne couvre ni les chefs de cabinet du Premier ministre et des Vices-Premiers ministres ni les conseillers spéciaux et de gouvernement.

40. Il n'existe pas de code de conduite général applicable aux agents publics ou aux PHFE. La Serbie considère actuellement l'élaboration d'un code de conduite pour les agents publics et les lignes directrices correspondantes, dans le cadre de l'Initiative conjointe pour la transparence et la responsabilité en Serbie de la Banque mondiale. En 2016, le gouvernement a adopté un mini-code de conduite portant uniquement sur les « limites admissibles applicables aux commentaires sur les décisions et procédures judiciaires », afin de garantir le respect de la présomption d'innocence et de l'autorité des tribunaux.

41. L'EEG relève que la LPC ne s'applique pas à deux catégories de PHFE, à savoir les chefs de cabinet du Premier ministre et des Vices-Premiers ministres et les conseillers spéciaux et de gouvernement, qui ne sont pas considérés comme des « agents publics » au sens de la loi, avec toutes les conséquences que cela implique, puisqu'aucune des normes d'intégrité contenues dans cette loi ne leur est applicable (incompatibilités, déclaration *ad hoc* d'un

conflit d'intérêts, déclarations de patrimoine et de revenus, cadeaux et restrictions après la cessation des fonctions) et que cela les empêche également de bénéficier des conseils confidentiels de l'APC. De plus, leurs contrats de travail ne font pas automatiquement mention d'exigences en matière d'intégrité. L'EEG considère qu'il s'agit d'une grave lacune et que la LPC devrait les inclure explicitement en tant qu'agents publics au sens de la loi.

42. L'EEG constate qu'il n'existe pas de code de conduite complet pour les PHFE, le seul code existant concernant les membres du gouvernement, qui doivent s'abstenir de commenter les décisions et procédures judiciaires ; elle a appris que l'élaboration d'un tel code serait prévue. Concernant les fonctionnaires, il existe un code qui contient de brèves dispositions générales applicables à tous les fonctionnaires. Pour l'EEG, un code de conduite s'appliquant spécifiquement aux PHFE (ministres, secrétaires d'État, ministres adjoints, chefs de cabinet, secrétaires généraux du gouvernement et du Président ainsi que conseillers) et couvrant toutes les questions pertinentes (conflit d'intérêts, incompatibilités, cadeaux, relations avec des lobbyistes et des tiers, restrictions après la cessation des fonctions, déclarations de patrimoine, informations confidentielles, etc.) doit être élaboré sans attendre et être accompagné de directives précises, assorties d'exemples concrets en lien avec les travaux du gouvernement et des services du Président. Les marchés publics et les privatisations ayant été identifiés comme des domaines à haut risque, ils devraient faire l'objet d'une attention particulière. Afin de garantir sa mise en œuvre effective, le code devrait aussi préciser les sanctions encourues en cas de manquement. Enfin, un document similaire rassemblant les engagements pertinents en matière d'intégrité devrait être adapté pour le Président, par exemple sous la forme d'une déclaration de principes.

43. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (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 Vices-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.**

#### *Cadre institutionnel*

44. L'Agence de prévention de la corruption (APC) est la principale institution chargée de promouvoir l'intégrité et de prévenir la corruption. L'autorité publique créée par la LPC est indépendante et rend compte à l'Assemblée nationale, à laquelle elle soumet un rapport annuel. Son directeur est nommé pour cinq ans (renouvelable une fois) par voie de concours public et est supervisé par un conseil de cinq membres. En 2021, l'APC disposait d'un budget de 290 664 000 RSD (2,47 millions EUR) et comptait 88 employés à temps plein.

45. L'APC supervise l'application des documents stratégiques nationaux de lutte contre la corruption, le respect des règles relatives aux conflits d'intérêts, aux incompatibilités, aux cadeaux, à la déclaration de patrimoine et de revenus, ainsi que l'adoption des plans d'intégrité et leur mise en œuvre par les institutions publiques. Elle engage des procédures en cas de manquement. Elle élabore aussi un programme de formation sur l'intégrité et contrôle sa mise en œuvre, évalue les risques de corruption dans les projets de loi touchant à des domaines particulièrement exposés à la corruption. L'Agence est également chargée de superviser la loi sur le lobbying et son rôle a été renforcé par la LPC. Le gouvernement ne peut pas suspendre, ni reporter ou limiter le budget de fonctionnement de l'APC sans l'aval de son

directeur. L'APC peut notamment décider de formuler des avis sur l'application de la LPC, engager des poursuites pénales, demander l'ouverture de procédures civiles ou disciplinaires et engager des procédures, sur la base de plaintes anonymes et de sa propre initiative, et évaluer les projets de loi relatifs aux risques de corruption.

46. Depuis sa création en 2001, le Conseil de lutte contre la corruption (CLC) supervise tous les aspects des mesures prises en la matière, propose au gouvernement des mesures efficaces pour lutter efficacement contre la corruption, suit leur mise en œuvre et propose l'adoption de règlements et d'autres mesures. Il prépare des rapports, assortis de recommandations, sur les risques de corruption systémique. Ces rapports sont soumis aux autorités pour qu'elles prennent d'autres mesures. Conformément au Plan d'action au titre du chapitre 23 des négociations d'adhésion à l'UE, le gouvernement examine les rapports du CLC et invite celui-ci à assister aux séances consacrées à cet examen. Le CLC doit aussi être consulté sur toute procédure législative concernant des réglementations qui comportent un risque de corruption. Depuis quelque temps toutefois, le CLC n'a reçu aucune invitation à participer aux groupes de travail sur l'élaboration de textes de loi et jusqu'à présent, il n'a reçu aucun retour du gouvernement concernant l'examen, l'adoption ou le rejet de ses recommandations. Le CLC a préparé 72 rapports depuis sa création. Leur préparation a été ralentie par la difficulté à accéder aux informations et documents nécessaires détenus par les autorités et par la lenteur de la procédure.

47. Le Plan d'action susmentionné prévoyait de renforcer le budget et les ressources en personnel du CLC. Or, non seulement cela n'a pas été fait, mais le CLC travaille actuellement avec des effectifs réduits – seulement 6 personnes, alors que 7 sièges sont vacants. Le gouvernement doit nommer de nouveaux membres, sur proposition du CLC. Ces membres sont majoritairement issus du monde universitaire et sont apolitiques. Le CLC a proposé des candidats à plusieurs reprises, en vain. De son côté, le gouvernement a tenté de nommer directement trois membres, en violation des règles.

48. L'EEG constate que le CLC est spécifiquement chargé d'identifier des problèmes systémiques de corruption, y compris dans les projets de loi, et de préparer des rapports accompagnés de recommandations sur la manière de les traiter. Le système, tel qu'il a été conçu au départ, reposait sur un dialogue avec les autorités. Cependant, l'EEG a appris que les rapports et recommandations du CLC sont régulièrement ignorés par celles-ci. Elle regrette que le gouvernement ne coopère pas avec le CLC qui a précisément pour mission d'identifier les risques de corruption et de proposer des mesures pour y remédier. Cela est d'autant plus surprenant que le Plan d'action au titre du chapitre 23 des négociations d'adhésion à l'UE prévoit une telle coopération. Elle constate également avec préoccupations que le gouvernement a systématiquement ignoré les propositions du CLC visant à pourvoir les postes vacants, avec pour conséquence que le Conseil fonctionne à 50 % de sa capacité depuis plusieurs années.

49. Afin de tirer pleinement parti du CLC en tant qu'organe consultatif spécialisé, l'EEG estime qu'un dialogue constructif doit être rétabli entre le gouvernement et le CLC et que les sièges vacants doivent être pourvus, sur proposition du CLC, conformément aux règles établies. De l'avis de l'EEG, l'APC et le CLC devraient conclure un protocole d'entente pour tirer pleinement parti de leurs deux organisations et créer des synergies. **Le GRECO recommande 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.**

## *Sensibilisation*

50. L'Agence anticorruption, à laquelle a succédé l'Agence de prévention de la corruption, avait élaboré plusieurs publications sur les obligations découlant de la loi précédente à l'intention des agents publics. Ces publications contiennent des exemples pratiques tirés de procédures engagées par l'Agence à l'encontre de fonctionnaires, dont 10 cas impliquant des agents publics occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE). Suite à l'entrée en vigueur de la LPC, un nouveau *Guide de l'agent public* disponible sur le site internet de l'APC complète ces informations ; il a été révisé depuis l'adoption des amendements à la LPC en 2021. L'APC organise régulièrement des formations et des séances d'information, que les agents publics peuvent suivre quand bon leur semble. En raison de la pandémie de covid-19, aucune formation n'a pu être organisée, mais les membres du gouvernement ont reçu des conseils et des instructions (en personne, par téléphone, par écrit). Depuis septembre 2021, l'APC a organisé trois formations en ligne et en présentiel destinées aux agents publics portant sur leurs obligations telles que découlant de la LPC. En outre, l'APC a élaboré un *Manual for recognizing and managing situations of conflict of interest and incompatibility of offices* (Manuel pour la reconnaissance et la gestion des situations de conflit d'intérêts et d'incompatibilité de fonctions) avec l'appui de l'USAID Government Accountability Initiative (USAID GAI). En 2021, l'APC a présenté le manuel lors de quatre ateliers destinés entre autres aux agents publics des ministères. Ce manuel a lui aussi été révisé après l'adoption des amendements à la LPC.

51. Tout agent public qui a un doute concernant la LPC peut contacter l'APC par écrit pour obtenir des éclaircissements. Les demandes peuvent aussi porter sur des situations hypothétiques. L'APC doit rendre un avis sur l'existence d'un conflit d'intérêts dans un délai de 15 jours et proposer des mesures pour l'éliminer.

52. Tout en relevant que l'APC a organisé des formations ouvertes aux agents publics, au sens de la LPC, l'EEG constate que ces formations ne ciblent pas spécifiquement les PHFE, prenant en compte la spécificité de leurs fonctions, et ne sont pas obligatoires. Elle considère donc que des formations doivent être prévues pour toutes les PHFE, y compris les chefs de cabinet du Premier ministre et des Vices-Premiers ministres et les conseillers spéciaux et de gouvernement, qui ne sont pas couverts par la LPC. Par ailleurs, la formation doit couvrir l'ensemble des questions d'intégrité, sur la base du futur code de conduite (voir par. 43), et doit être systématiquement suivie à l'entrée en fonction des agents puis à intervalles réguliers, notamment si de nouvelles normes sont adoptées. Par ailleurs, à l'instar des autres PHFE, les chefs de cabinet du Premier ministre et des Vices-Premiers ministres et les conseillers spéciaux et de gouvernement doivent bénéficier de conseils confidentiels sur les questions d'intégrité, ce qui n'est pas le cas actuellement, car ils n'entrent pas dans le champ d'application de la LPC, qui encadre le domaine de compétence de l'APC. **Le GRECO recommande 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 Vices-Premiers ministres ainsi que les conseillers spéciaux et de gouvernement bénéficient de conseils confidentiels.**

## **Transparence et surveillance des activités exécutives du gouvernement central**

### *Accès à l'information*

53. Les modalités selon lesquelles les informations sont rendues publiques sont précisées dans le Règlement du Gouvernement. Les décisions et documents adoptés en séance sont mis en ligne sur le site du Gouvernement. Le Premier ministre tient des conférences de presse et, après chaque séance, un communiqué de presse reprenant les principales décisions est publié en coordination avec le cabinet du Président. La Serbie ayant signé – mais pas ratifié – la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents officiels (STCE 205), l'EEG l'invite à la ratifier.

54. La loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public énonce le droit d'obtenir des informations présentant un intérêt pour le public. L'accès à l'information peut être refusé pour des raisons prévues par la loi, par exemple si l'information menace la sécurité nationale ou les intérêts économiques nationaux, ou si elle contient des secrets d'État. L'accès peut également être refusé en cas d'abus du droit au libre accès à l'information (demandes déraisonnables, fréquentes, multiples ou trop volumineuses). Les autorités publiques doivent répondre dans un délai de 15 jours.

55. En principe, il est possible de saisir le Commissaire chargé des informations d'intérêt public et de la protection des données à caractère personnel, un organisme public indépendant, en cas de refus de fournir l'information demandée ou d'absence de réponse dans le délai imparti. Or les décisions du Président et du gouvernement sont exclues de ce système. L'autorité publique de première instance doit apporter la preuve qu'elle a agi conformément à la loi. Si le Commissaire conclut qu'une plainte est justifiée, il peut ordonner à l'autorité publique de respecter le libre accès à l'information demandée et, si nécessaire, imposer des amendes. Les autorités publiques sont responsables en cas de préjudice – refus injustifié de donner à un média des informations d'intérêt public ou discrimination à l'encontre d'un journaliste ou d'un média dans la fourniture d'informations – et peuvent de voir infliger des amendes (jusqu'à 50 000 RSD, soit 425 EUR). L'adoption récente de modifications à cette loi vise à garantir l'exercice effectif du droit des citoyens à accéder aux informations officielles et à doter le Commissaire de pouvoirs plus importants.

56. L'EEG observe que des interlocuteurs qu'elle a rencontrés au cours de sa visite ont insisté sur le fait qu'ils avaient du mal à obtenir des informations des autorités, la plupart de leurs demandes n'aboutissant pas ou aboutissant tardivement. À cela s'ajoute le fait 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 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.

57. Par conséquent, l'EEG considère que toutes les demandes d'information, y compris celles concernant le gouvernement ou les services du Président, ne recevant pas une réponse positive (un rejet ou une absence de réponse) doivent pouvoir être contestées en saisissant le Commissaire. Dès lors le renforcement récent des pouvoirs du Commissaire pour obtenir que les demandes d'information soient satisfaites doit être salué, pour autant que cela s'applique aux demandes formulées auprès des services du gouvernement et de la présidence tel que le GET le préconise. Plusieurs interlocuteurs de l'EEG et le Commissaire lui-même ont dit que la mise en œuvre s'avérait difficile malgré les amendes prévues. Aussi les récents amendements à la loi devraient-ils améliorer la situation en relevant le montant des sanctions les plus

légères. La question de savoir si cela améliorera l'effectivité de la loi devrait faire l'objet d'un suivi, notamment à l'aide de statistiques concernant les demandes adressées au gouvernement et aux services du Président. Pour ces raisons, **le GRECO recommande 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.**

#### *Transparence du processus législatif*

58. Conformément à l'article 77 de la loi sur l'administration d'État (complété par l'article 41 du Règlement du Gouvernement), les projets de loi et amendements doivent être publiés en temps utile sur les sites Web officiels et le portail de l'administration. L'auteur du projet de loi a l'obligation d'organiser un débat public s'il s'agit d'un texte susceptible de modifier notablement la manière dont une question a été abordée en droit ou s'il porte sur une question d'intérêt public<sup>12</sup>. Un délai de 20 jours au minimum doit être respecté pour la présentation des initiatives, propositions, suggestions et commentaires. Le projet de loi, l'exposé des motifs et les annexes, ainsi que les informations sur ses auteurs et la procédure doivent être rendus publics.

59. Selon le Guide de bonnes pratiques pour la participation du public à la préparation des projets de loi (2019), l'autorité compétente doit annoncer le projet, y compris les solutions législatives prévues, et les buts poursuivis par la loi, l'étude d'impact réglementaire, sur son site Web et sur le portail de l'administration, à un stade précoce du processus – au tout début de la rédaction de la loi –, et appeler les parties intéressées à faire part de leurs commentaires et suggestions d'amélioration dans un délai de sept jours. L'annonce doit contenir des informations sur le calendrier et les modalités des consultations qui seront organisées. Les rapports sur les résultats et les conclusions du processus de consultation sont également publiés sur le portail de l'administration.

60. En ce qui concerne les critères relatifs à l'organisation d'un débat public (« changements importants » et « question d'intérêt public »), l'article 41 du Règlement précise qu'un débat public doit être organisé si la loi contient de nouveaux éléments importants visant à apporter des améliorations notables dans le domaine des affaires sociales et économiques et si elle modifie ou réglemente autrement le statut, les droits et les obligations des entités auxquelles le projet de loi s'applique, notamment en matière de protection de l'environnement et d'utilisation des technologies.

61. Par ailleurs, la loi sur le système de planification prévoit un processus transparent de consultation de tous les acteurs et groupes cibles pendant la phase de préparation et de mise en application des documents de planification, ce qui implique d'analyser en amont l'impact des politiques publiques afin de protéger les intérêts publics. Le décret relatif à la méthode de gestion des politiques publiques, à l'analyse des incidences des politiques publiques et réglementations et au contenu des documents de politique publique (janvier 2019) précise les dispositions relatives à la tenue des consultations obligatoires dans le cadre de la préparation de réglementations et de politiques publiques (via des auditions publiques par exemple). Un manuel sur les consultations publiques a été publié en juillet 2021 et rendu disponible sur un

---

<sup>12</sup> Dans son Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle (par. 33) sur l'Assemblée nationale, le GRECO a notamment dénoncé le manque de clarté des critères utilisés pour justifier l'obligation d'organiser un débat public – changements « importants » ou « question d'intérêt public » – et souligné que, même en cas de changements législatifs importants, les règles sur le débat public n'étaient pas appliquées (aucun débat n'était organisé ou aucune information sur ses résultats n'était publiée).

site officiel. En décembre 2021 le portail de « e-consultation » a été lancé pour renforcer le processus de consultation, notamment la coopération avec les citoyens, les ONG, et les organisations professionnelles.

62. Bon nombre d'interlocuteurs ont informé l'EEG que, dans la pratique, les projets de loi sont encore trop souvent soumis à l'Assemblée nationale sans qu'une consultation publique préalable ait été organisée, malgré les modifications légales en ce sens et le léger recul des procédures d'urgence depuis quelque temps. Lorsqu'une consultation publique est organisée, toutes les exigences en matière de publicité prévues par la loi pour que la consultation soit valable ne semblent pas être systématiquement respectées ou pas en temps utile, comme en témoignent plusieurs rapports de la société civile publiés ces dernières années<sup>13</sup>. Il a également été souligné que, souvent, les projets de loi envoyés à l'Assemblée nationale étaient largement modifiés par rapport aux versions soumises au débat public, sans que « l'empreinte législative », pourtant obligatoire, soit indiquée. Ce point doit être examiné en relation avec la recommandation sur la transparence du lobbying de l'exécutif (voir par. 68). Il semble aussi qu'un certain flou entoure le calendrier de la consultation publique. L'EEG n'a pas pu obtenir de réponse claire à ce sujet de différents interlocuteurs lors de sa visite et le Guide de bonnes pratiques pour la participation du public laisse aux autorités concernées le soin de le fixer. L'EEG a également appris à cette occasion que, dans la pratique, malgré le Manuel susmentionné, 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. Dans l'ensemble, si des progrès ont été accomplis au niveau des lois et des règlements, comme l'indique le Deuxième rapport de conformité du Quatrième Cycle d'évaluation concernant les membres du parlement, l'EEG a établi que la pratique restait insatisfaisante concernant les projets de loi. L'EEG considère comme positif la récente mise en ligne du portail électronique pour faciliter la participation citoyenne sur les projets législatifs du gouvernement, bien qu'il s'agisse d'un outil plutôt qu'un changement d'approche générale.

63. La transparence du processus législatif est une composante importante de la politique anticorruption. Afin d'accroître la transparence du processus législatif, l'EEG considère que l'organisation de débats publics devrait être la règle pour tous les projets émanant du gouvernement ; ces débats devraient respecter un calendrier précis et fournir des informations sur les modifications apportées au projet et leur origine. Par conséquent, **le GRECO recommande 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.**

#### *Tiers et lobbyistes*

64. Entrée en vigueur en 2019, la loi sur le lobbying impose aux lobbyistes, selon qu'il s'agit de personnes physiques et morales, de s'inscrire au Registre des lobbyistes ou au Registre des personnes morales exerçant des activités de lobbying, tous deux gérés par l'APC. Quarante lobbyistes et trois entités juridiques se sont enregistrés à ce jour. Conformément à la loi, le lobbyiste doit contacter par écrit la personne faisant l'objet du lobbying, laquelle doit informer l'Agence de cette prise de contact dans les 15 jours suivant. L'autorité publique dont elle dépend doit tenir un registre de ses contacts avec le lobbyiste. La portée de la loi est plus large

---

<sup>13</sup> Voir, en particulier, [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Grand\\_Corruption\\_and\\_Tailor-made\\_Laws\\_in\\_Serbia.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Grand_Corruption_and_Tailor-made_Laws_in_Serbia.pdf)

que la LPC et couvre l'ensemble des PHFE. Les lobbyistes enregistrés doivent également soumettre un rapport d'activité annuel contenant des informations sur leurs clients, les personnes faisant l'objet du lobbying et l'objet du lobbying à l'APC ; ces informations ne sont pas publiques. Jusqu'à présent, seules cinq personnes ont informé l'Agence qu'elle avait été contactée par un lobbyiste.

65. Des amendes peuvent être imposées aux lobbyistes ou à leurs clients (de 30 000 à 150 000 RSD, soit 255 à 1 275 EUR, pour les personnes physiques, et de 50 000 à 2 millions RSD, soit 425 à 17 000 EUR, pour les personnes morales) qui ne répondent pas aux demandes d'information ou qui démarrent leur activité de lobbying sans contrat. L'APC doit saisir un tribunal correctionnel pour que des amendes soient imposées. La personne faisant l'objet du lobbying ou son responsable au sein de l'autorité publique peut également être tenue responsable en vertu de la LPC.

66. La loi sur le lobbying est complétée par le Code de conduite des participants aux activités de lobbying de l'APC. Il contient les règles éthiques applicables à tous les participants aux activités de lobbying. À ce jour, l'APC a organisé 11 sessions de formation pour les lobbyistes (102 participants) et a produit une vidéo disponible sur internet.

67. Si le fait de réglementer le lobbying en droit constitue un élément positif<sup>14</sup>, l'EEG constate que seuls les contacts établis formellement par écrit avec les PHFE – via une notification contenant des informations spécifiques sur le lobbyiste – sont considérés comme du lobbying dans la loi sur le lobbying. Tout autre type de contact est exclu du champ d'application de la loi. Ainsi, les contacts personnels ne sont pas considérés comme du lobbying s'ils n'ont pas donné lieu à une notification formelle préalable et les PHFE ne sont pas tenus de les déclarer. Tous les interlocuteurs rencontrés sur place l'ont confirmé et ce n'est pas conforme aux normes bien établies du GRECO concernant les PHFE. En outre, les registres tenus par les autorités sur les contacts de lobbying ne sont pas publics, pas plus que les rapports annuels détaillant les contacts et les thèmes abordés que les lobbyistes soumettent à l'APC.

68. L'EEG est préoccupée par l'influence exercée sur les PHFE dans des cadres moins formels et n'entrant pas dans le champ d'application étroit de la loi sur le lobbying, qui est limité aux contacts ayant fait l'objet d'une notification écrite formelle. Le fait que seuls cinq contacts qualifiés de lobbying aient été déclarés par une PHFE depuis l'entrée en vigueur de la loi, il y a plus de deux ans, confirme que la définition du lobbying doit être élargie pour couvrir tous les contacts entre les PHFE et les lobbyistes ainsi que les tiers cherchant à les influencer. En outre, les PHFE, y compris le Président de la République, devraient faire état de leurs contacts avec les représentants d'intérêts, et ce à intervalles réguliers et en indiquant les thèmes abordés, afin de favoriser la transparence concernant les différentes sources pouvant influencer le processus de décision politique. **Le GRECO recommande 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.**

---

<sup>14</sup> Comme relevé dans le Deuxième Rapport de conformité, puisque la même loi s'applique aux membres du parlement.

## *Mécanismes de contrôle*

69. Les ministères ont mis en place des unités d'audit interne qui sont chargées, entre autres, d'évaluer le système de contrôle interne ou les procédures établies, ainsi que les processus d'évaluation du rapport coût-efficacité. Elles doivent rendre compte aux ministres, mais sont indépendantes dans l'exercice de leurs fonctions. Un seul ministère n'en a toujours pas mis en place et deux autres ministères n'ont pas affecté de personnel à leurs unités d'audit interne. 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. Par conséquent, **le GRECO recommande que tous les ministères se dotent d'unités d'audit interne pleinement opérationnelles.**

70. Le contrôle externe relève en premier lieu de la compétence de l'Assemblée nationale<sup>15</sup>. Elle peut poser des questions et recevoir des informations du gouvernement, voter une motion de censure contre le gouvernement ou l'un de ses membres<sup>16</sup> et établir une commission d'enquête. Chaque ministre doit informer la commission parlementaire compétente sur le travail de son ministère quatre fois par an. Le gouvernement dans son ensemble est également tenu de soumettre à l'Assemblée nationale, au moins une fois par an, un rapport sur ses travaux. Seulement sept membres de l'opposition siègent à l'Assemblée nationale, qui compte 250 sièges, et plusieurs interlocuteurs rencontrés par l'EEG ainsi que des rapports de la société civile<sup>17</sup> ont souligné que, de ce fait, l'écrasante majorité de l'Assemblée nationale soutient l'exécutif sans jouer son rôle de contrôle externe.

71. Le gouvernement est également soumis au contrôle financier et économique de l'Institut de vérification des comptes, un organisme public indépendant qui rend compte à l'Assemblée nationale. Il peut notamment contrôler que les fonds publics sont utilisés à bon escient, que le système d'audits internes fonctionne et que les procédures comptables et financières sont respectées. Dans son rapport annuel d'activité 2020, il a indiqué que les irrégularités les plus courantes concernaient les marchés publics. L'EEG relève que les marchés publics sont considérés comme un domaine à risque dans le Plan opérationnel pour la prévention de la corruption et elle a été informée par de nombreux interlocuteurs rencontrés sur place ainsi que par des rapports de la société civile que les marchés publics étaient entachés de nombreuses allégations de conflits d'intérêts impliquant des PHFE. Elle rappelle également que l'une des rares affaires impliquant d'anciennes PHFE accusées d'abus de pouvoir portée en justice avait trait à leur ingérence présumée dans une procédure de passation de marché. L'EEG estime que cette question devrait être prise en compte dans les mesures préventives, notamment dans le futur code d'éthique et dans les orientations et formations qui l'accompagneront.

### **Conflits d'intérêts**

72. Conformément à la LPC, les agents publics ne doivent pas subordonner l'intérêt public à leurs intérêts privés et il leur est interdit d'utiliser leur fonction pour obtenir un avantage quelconque pour eux-mêmes ou un proche (art. 40)<sup>18</sup>. La loi définit le conflit d'intérêts comme

---

<sup>15</sup> Pour plus d'informations sur l'Assemblée nationale, voir le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle du GRECO concernant la Serbie, par. 21 et suivants.

<sup>16</sup> Depuis 1995, 13 motions de censure contre le gouvernement ont été présentées ; aucune n'a abouti.

<sup>17</sup> Voir, par exemple, <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2021>

<sup>18</sup> Un parent en ligne directe et/ou en ligne collatérale jusqu'au deuxième degré de parenté, ainsi qu'une personne morale ou physique dont on peut raisonnablement supposer que ses intérêts sont liés à ceux de l'agent public.

« une situation dans laquelle un agent public a un intérêt privé qui affecte, peut affecter ou peut être perçu comme affectant l'exercice de sa fonction publique » (art. 41). Un agent public, à son entrée en fonction et pendant l'exercice de sa fonction, doit informer par écrit, au plus tard dans un délai de cinq jours, son supérieur hiérarchique et l'APC de tout conflit d'intérêts éventuel (y compris s'il implique un « proche ») (art 42). Il doit s'abstenir d'agir dans les cas où il peut y avoir conflit d'intérêts, sauf si l'absence d'intervention risque de retarder une décision.

73. L'APC doit formuler un avis sur l'existence d'un conflit d'intérêts dans un délai de 15 jours (8 jours s'il s'agit d'une procédure de passation des marchés publics). Si l'Agence conclut à l'existence d'un conflit d'intérêts, elle doit en informer l'agent public concerné et le service dans lequel il exerce ses fonctions, et proposer des mesures. Si le conflit persiste, elle lance une procédure en infraction et peut recommander officiellement une mise à pied et un avertissement.<sup>19</sup> Le défaut de notification à l'APC d'un éventuel conflit d'intérêts est passible d'une amende allant de 100 000 à 150 000 RSD (environ 850 à 1 275 EUR). L'APC peut aussi engager une procédure d'office ou à la suite d'un signalement afin d'établir l'existence d'un conflit d'intérêts dans un délai de deux ans après en avoir été informée et au plus tard cinq ans après sa survenue.

74. Si l'EEG juge positivement le système permettant de signaler les conflits d'intérêts *ad hoc* à l'APC, qui les évalue et décide de la manière de les gérer, elle est aussi préoccupée par le fait qu'il puisse être renoncé à l'obligation de signaler un conflit d'intérêts *ad hoc* si, selon le LPC, l'absence d'intervention « risque de retarder » une décision. Cette notion est plutôt vague et l'exception prévue est trop large. L'EEG souligne qu'il est important que les PHFE se retirent du processus décisionnel chaque fois qu'il se trouve dans une position de conflit d'intérêts perçu et que sa décision soit rendue publique. Une fois de plus, la LPC ne couvre pas les chefs de cabinet du Premier ministre et des Vices-Premiers ministres ainsi que les conseillers spéciaux et de gouvernement, qui devraient aussi être avoir l'obligation de déclarer les conflits d'intérêts *ad hoc*. Enfin, dans un souci de transparence accrue, tout conflit d'intérêts avéré devrait être divulgué. Ainsi **le GRECO recommande que (i) toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif aient l'obligation de déclarer les conflits d'intérêts *ad hoc* et que (ii) l'exception, prévue dans la loi, selon laquelle ils en sont dispensés en cas de « risque de retard » dans le processus décisionnel soit supprimée.**

### **Interdiction ou limitation de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers*

75. Les membres du gouvernement ne peuvent pas siéger en même temps à l'Assemblée nationale, être membre d'un organe exécutif d'une province autonome ou d'une collectivité locale (art. 126) et le Président ne peut pas exercer d'autres fonctions publiques ou professionnelles (art. 115, Constitution). Les agents publics ne peuvent pas occuper plus d'une fonction publique sans l'accord de l'APC, sauf s'ils doivent exercer une autre fonction publique de par la loi ou s'ils ont été directement élus à une telle fonction (art. 56, LPC)<sup>20</sup>.

76. La LPC interdit aux agents publics qui exercent des fonctions à plein temps d'avoir un autre travail ou une autre activité professionnelle. Si leur fonction prévoit l'établissement

---

<sup>19</sup> Outre ceci, un agent public qui a été élu directement par les citoyens de même qu'une personne qui a vu mettre fin à ses fonctions peuvent se voir infliger un avertissement ou une mesure rendant public une décision concluant à une violation de la loi.

<sup>20</sup> Suite à leur demande, l'autorisation d'exercer une autre activité en vertu de la loi précédente a été accordée à 1 ministre en 2018 et à 4 en 2019, ainsi qu'à 9 secrétaires en 2018 et à 4 en 2019.

d'une relation d'emploi dans une autorité publique, ils ne peuvent pas, tant qu'ils sont en fonction, créer une entreprise et/ou un service d'intérêt public ou lancer une activité commerciale indépendante. Il leur est également interdit d'agir en tant que représentants ou membres de l'organe d'une personne morale de droit privé ou d'exercer un droit de regard sur la gestion d'une entreprise. Ils ne peuvent pas représenter l'organe d'une association ni en être membres s'il existe entre l'autorité publique et l'association une relation qui pourrait compromettre leur impartialité ou la réputation de l'autorité publique, ou si une autre loi ou réglementation leur interdit d'être membres de l'organe d'une association spécifique.

77. Un agent public peut entreprendre des activités de recherche scientifique et d'enseignement, des activités culturelles, artistiques, humanitaires et sportives, à condition que ces activités ne nuisent pas à l'exercice impartial et à la réputation de sa fonction. Il peut avoir un rôle dans un parti politique, à condition qu'il ne mette pas en péril le bon exercice de sa fonction et qu'il ne soit pas interdit par la loi, et qu'il n'utilise pas les ressources publiques pour ses activités politiques, sauf pour sa sécurité personnelle. Il doit également préciser à ses interlocuteurs et au grand public s'il s'exprime au nom de sa fonction ou du parti politique.

78. La LPC prévoit également que l'agent public se doit de consulter l'APC pour tout autre travail ou activité professionnelle que ceux expressément interdits ou autorisés<sup>21</sup>. Si un agent public a déjà un autre travail ou exerce une activité commerciale au moment de son entrée en fonction, il doit en informer l'APC dans les 15 jours suivant. Il appartient à l'APC d'établir, dans les 30 jours, si le travail et/ou l'activité professionnelle mettent en péril l'exercice impartial de la fonction publique et, le cas échéant, de demander à l'agent public de mettre un terme à ce travail ou à cette activité dans un certain délai (n'excédant pas 60 jours). Toute infraction est passible d'une amende allant de 100 000 à 150 000 RSD (env. 850 à 1 275 EUR).

79. En ce qui concerne les intérêts financiers, un agent public qui détient plus de 3 % des parts d'une société et qui à ce titre a un droit de regard sur la gestion de l'entreprise en question, doit transférer ce droit dans les 30 jours suivant sa prise de fonction ou son acquisition à un tiers, qui l'exercera en son nom jusqu'à la cessation de sa fonction (art. 51, LPC). L'agent a 15 jours pour informer l'APC qu'il a transféré ce droit de gestion. Le fait de ne pas transférer les droits de gestion ou de ne pas informer l'APC dans le délai prescrit est passible d'une amende allant de 100 000 à 150 000 RSD (env. 850 à 1 275 EUR).

80. L'EEG constate une nouvelle fois qu'aucune de ces restrictions prévues dans la LPC ne s'applique aux chefs de cabinet du Premier ministre et des Vices-Premiers ministres ainsi qu'aux conseillers spéciaux et de gouvernement. À cet égard, elle renvoie à la recommandation formulée plus haut, selon laquelle le champ d'application de la loi devrait englober toutes les PHFE (voir par. 43).

#### *Contrats avec les autorités de l'État*

81. La LPC contient des règles spécifiques applicables aux contrats avec les autorités publiques. Si un agent public ou un membre de sa famille détient des parts d'une personne morale ou des actions et que celle-ci participe à une procédure d'appel d'offres, à une procédure de privatisation ou à toute autre procédure concrétisée par un contrat avec une

---

<sup>21</sup> À la demande d'un agent public, l'APC peut donner son accord quant à leur engagement dans un autre travail et/ou activité professionnelle. L'agent public doit accompagner sa demande de l'avis positif de l'autorité qui l'a élu ou nommé. Les fonctionnaires nommés sur un poste politique doivent soumettre l'accord de leur supérieur direct. L'APC doit décider sur toute demande dans un délai de 15 jours. Si le travail ou l'activité professionnelle menace l'impartialité des fonctions publiques ou sa réputation, c'est-à-dire s'il y a un conflit d'intérêts, un délai est fixé au terme duquel l'agent public est tenu d'avoir mis fin audit travail ou à ladite occupation professionnelle (art. 46 par 3 et 4, LPC telle qu'amendée).

autorité publique (ou une personne morale dans laquelle la République de Serbie, la province autonome, une entité des pouvoirs locaux ou une municipalité détiennent des parts ou des actions) pendant la période où l'agent public est en fonction et jusqu'à deux ans après la cessation de sa fonction, la personne morale doit en informer l'APC. Tout manquement à cette obligation constitue une infraction, passible d'une amende de 1 à 2 millions RSD (env. 8 500 à 17 000 EUR) pour la personne morale ou de 100 000 à 150 000 RSD (env. 850 à 1 275 EUR) pour son responsable. Là encore, la règle devrait s'appliquer aussi aux chefs de cabinet du Premier ministre et des Vices-Premiers ministres ainsi qu'aux conseillers spéciaux et de gouvernement, qui devraient être couverts par la LPC (voir par. 43).

### *Cadeaux*

82. La LPC interdit aux agents publics d'accepter des cadeaux dans l'exercice de leurs fonctions, à l'exception des cadeaux protocolaires et des cadeaux d'usage (art. 58). Par cadeau, on entend tout « objet, droit ou service, reçu ou remis sans contrepartie et/ou bénéfice ou avantage au profit de l'agent public ou d'un membre de sa famille ». Les cadeaux protocolaires sont ceux offerts aux agents publics ou à des membres de leur famille par un représentant d'un État étranger, une organisation internationale ou des personnes étrangères lors d'une visite officielle ou d'occasions similaires. Un cadeau d'usage est offert lorsque la tradition veut qu'on échange des cadeaux. Ces cadeaux, qui ne doivent pas être conservés, constituent un bien public. À titre exceptionnel, si la valeur du cadeau ne dépasse pas 10 % du salaire mensuel net moyen (soit 10 % de 60 073 RSD, 510 EUR), l'agent public peut le conserver.

83. L'agent public doit informer l'autorité publique dont il dépend de tout cadeau reçu dans l'exercice de sa fonction dans les dix jours suivant sa réception et/ou le jour de son retour dans le pays<sup>22</sup>. L'autorité publique doit tenir un registre des cadeaux et en remettre chaque année une copie à l'APC, qui la publie sur son site internet. Le fait de recevoir un cadeau en violation des dispositions de la LPC, de le conserver ou de ne pas le déclarer est passible d'une amende de 100 000 à 150 000 RSD (env. 850 à 1 275 EUR) (art. 103, LPC).

84. Les règles relatives aux cadeaux figurant dans la LPC sont complétées par un Règlement sur les cadeaux offerts aux agents publics, qui traite des points suivants : conduite à tenir en cas d'acceptation de cadeaux, déclaration du cadeau reçu, formulaire de déclaration des cadeaux, forme du registre des cadeaux, présentation et réception du cadeau, gestion et conservation du catalogue des cadeaux. Cependant, ces règles ne s'appliquent pas aux chefs de cabinet du Premier ministre et des Vices-Premiers ministres ainsi qu'aux conseillers spéciaux et de gouvernement, qui devraient être couverts par la LPC, au même titre que les autres PHFE (voir par. 43).

### *Utilisation abusive de ressources publiques*

85. L'agent public ne doit pas se servir de ses fonctions pour obtenir un bénéfice ou un avantage pour lui-même ou un proche (art. 40, LPC). Il lui est interdit d'utiliser les ressources publiques pour promouvoir un parti politique (organisation de rassemblements politiques, création et diffusion de matériel publicitaire, etc.) (art. 50, LPC). Tout manquement est passible d'une amende allant de 100 000 à 150 000 RSD (env. 850 à 1 275 EUR). Actuellement, ces dispositions ne s'appliquent ni aux chefs de cabinet du Premier ministre et des Vices-Premiers ministres ni aux conseillers spéciaux et de gouvernement (voir par. 43). L'utilisation

---

<sup>22</sup> En vertu de la loi précédente, le Premier ministre a déclaré 50 cadeaux en 2018 et 35 en 2019 ; les ministres ont déclaré 163 cadeaux en 2018 et 187 en 2019 ; et les secrétaires d'État ont déclaré 3 cadeaux en 2018 et 3 en 2019.

abusive de ressources publiques peut aussi constituer une infraction pénale de détournement de fonds et d'abus de pouvoir (art. 364 et 359, Code pénal ou CP).

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

86. Il est interdit à un agent public d'utiliser les informations obtenues dans l'exercice de sa fonction dans le but de tirer un bénéfice ou un avantage pour lui-même ou un tiers, ou de nuire à autrui, si ces informations ne sont pas accessibles au public (art. 40, LPC). Là encore, la LPC ne s'applique pas ni aux chefs de cabinet du Premier ministre et des Vices-Premiers ministres ni aux conseillers spéciaux et de gouvernement (voir par. 43). De plus, cela peut aussi constituer un délit d'abus de pouvoir (art. 359, CP) et, si l'information est classée strictement confidentielle, de divulgation de données secrètes (art. 369, CP).

#### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

87. Sans l'accord de l'APC, une personne dont les fonctions publiques ont cessé ont l'interdiction d'établir une relation d'emploi et/ou une coopération commerciale avec une personne morale, un entrepreneur ou une organisation internationale qui a eu des liens commerciaux avec l'autorité pour laquelle l'agent public travaillait durant les deux années suivant la cessation de l'emploi (art. 55, LPC). L'APC veille particulièrement à examiner les pouvoirs de l'agent public lorsqu'il exerçait ses fonctions publiques. Le non-respect de cette disposition constitue un délit, passible d'une amende allant de 100 000 à 150 000 RSD (env. 850 à 1 275 EUR). Par ailleurs, l'interdiction de se livrer à du lobbying qui s'applique à tous les PHFE ne cesse que deux après la cessation de leurs fonctions (art. 12, loi sur le lobbying).

88. L'EEG relève que l'interdiction faite aux agents publics d'être employés par une entreprise dans un secteur lié à leur fonction pendant deux ans après avoir quitté leur poste ne s'applique pas aux agents élus directement par les citoyens, comme le Président, ni aux chefs de cabinet du Premier ministre et des Vices Premiers ministres et aux conseillers spéciaux et de gouvernement qui ne sont pas couverts par la LPC. Il convient de remédier à cette situation, de telle sorte que les mêmes règles s'appliquent à toutes les PHFE. Pour ces raisons, **le GRECO recommande 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 Vices-Premiers ministres ainsi que les conseillers spéciaux et de gouvernement.**

#### **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts**

##### *Obligations en matière de déclaration*

89. Les agents publics ont l'obligation de déclarer leur patrimoine et leurs revenus ainsi que ceux de leur conjoint (y compris le conjoint de fait) et des mineurs vivant dans le même foyer (art. 68, LPC) dans les 30 jours suivant leur élection, nomination ou désignation, et dans les 30 jours suivant la cessation de leurs fonctions (puis annuellement pendant deux ans) et au plus tard le 15 mai de l'année en cours en cas de changements importants survenus depuis la déclaration de patrimoine et de revenus de l'année précédente.

90. La déclaration doit contenir des informations sur les biens situés en Serbie et à l'étranger et les revenus d'origine serbe ou étrangère suivants (art. 71, LPC) : activité professionnelle, activité commerciale et qualité de membre d'organes d'associations, ainsi que source et montant des revenus perçus ; montant et origine des revenus perçus dans le cadre d'une fonction publique et provenant d'autres sources publiques ; revenus tirés de la

recherche scientifique, d'activités d'enseignement, d'activités culturelles, artistiques, humanitaires et sportives, de droits d'auteur, de brevets et d'autres droits de propriété intellectuelle ; origine et montant des autres revenus ; utilisation d'un appartement de fonction ; propriété de biens immobiliers et mobiliers soumis à l'obligation de déclarer ou droit de bail sur ces biens ; dépôts en banque et dans d'autres institutions financières ; location de coffres-forts bancaires ; créances et dettes (principal, intérêts, durée du remboursement et échéance) ; actions et participations dans une personne morale ; données sur les personnes morales dans lesquelles la personne morale visée plus haut, dont l'agent public, détient plus de 3 % des parts ; instruments financiers (obligations, polices d'assurance, etc.) ; toute autre donnée que l'agent public juge important de déclarer ; argent liquide, propriété numérique ainsi que toutes biens meubles d'une valeur supérieure à 5 000 EUR .

91. L'APC tient un registre des déclarations des agents publics. Certaines des informations contenues dans ce registre sont publiques, notamment : nom et fonction publique de l'agent, rémunération d'origine publique, utilisation d'un appartement de fonction, propriété ou location de biens immobiliers et mobiliers soumis à déclaration, actions et participations dans des personnes morales et activités commerciales en tant qu'entrepreneur (art. 73-7 al. 1, LPC). L'APC a publié un Règlement relatif au registre des fonctionnaires et au registre des biens et revenus des agents publics, qui prescrit précisément le contenu et la forme de la déclaration des biens et revenus, ainsi que la procédure à suivre pour la remplir.

#### *Mécanismes de contrôle*

92. L'APC est chargée de vérifier que les données communiquées dans les déclarations de patrimoine et de revenus des agents publics sont exactes et complètes, et que les déclarations sont remises en temps voulu. L'unité responsable de ces vérifications comprend actuellement six employés à temps plein. Les vérifications sont effectuées conformément au plan de vérification annuel de l'APC, qui n'inclut pas nécessairement les PHFE. L'Agence peut aussi effectuer des vérifications extraordinaires d'office, sur la base notamment d'informations provenant d'autres autorités publiques, de reportages dans les médias, d'informations communiquées par des personnes morales ou physiques.

93. Dans le cadre de ses contrôles, l'APC a accès aux données de l'Agence des répertoires d'entreprises, de l'Autorité géodésique de la République de Serbie (registre foncier), des Dépositaires centraux de titres et des chambres de compensation, et du ministère de l'Intérieur et le Trésor public. Les autorités publiques et personnes morales (à l'exception des banques et autres institutions financières) doivent lui donner accès à leurs bases de données et documents. L'Agence peut aussi demander des renseignements sur les comptes détenus par les agents publics aux banques et autres institutions financières, et – avec leur accord – à d'autres personnes. Si l'APC a besoin de vérifier des avoirs et revenus localisés à l'étranger, l'Administration pour la prévention du blanchiment d'argent se charge de demander les données nécessaires.

94. Si elle constate un écart entre les données communiquées dans la déclaration financière et la réalité ou entre la hausse de valeur des actifs et les revenus déclarés, l'APC invite le fonctionnaire ou le membre de la famille concerné à s'expliquer. Si elle soupçonne une dissimulation de la valeur réelle des avoirs ou des revenus, elle demande au proche concerné de lui communiquer directement les montants de ses avoirs et revenus, dans un délai de 30 jours. Une fois l'anomalie constatée, l'APC informe l'autorité compétente, variable selon l'infraction, afin qu'elle prenne les mesures relevant de sa compétence. Cette autorité

doit informer l'APC des mesures qu'elle a prises dans les trois mois suivant la réception de la notification.

95. Si l'APC a des raisons de croire qu'un agent a intentionnellement omis de déclarer des biens ou qu'il a fourni de fausses informations sur ses biens et revenus, elle peut signaler une infraction pénale et faire un rapport au procureur compétent. Pour ce type d'infraction, le contrevenant encourt une peine allant de six mois à cinq ans d'emprisonnement (art. 101, LPC). L'APC peut aussi engager une procédure pour conduite répréhensible (manquement à l'obligation de déclaration du patrimoine et des revenus, à l'obligation de fournir des informations complètes ou de respecter le délai prescrit ; l'amende peut aller jusqu'à 150 000 RSD, soit 1 275 EUR), ou imposer des sanctions administratives (avertissement, divulgation publique de la violation de la loi ou recommandation de révoquer l'agent). On ne dispose d'aucun chiffre concernant les PHFE, car ils ne sont pas automatiquement ventilés par type de fonction.

96. En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la LPC, l'APC peut demander des informations à divers organismes afin d'évaluer l'exactitude des déclarations de patrimoine et de revenus soumises par les agents publics et de sanctionner les infractions. L'EEG relève que les déclarations des PHFE ne sont pas examinées de façon systématique, hormis un contrôle de pure forme, à moins que cela soit inclus dans le plan annuel de vérification ou des vérifications extraordinaires. Cela peut s'expliquer en partie par le nombre élevé d'agents publics au sens de la LPC qui sont tenus de soumettre des déclarations et par les ressources humaines plutôt limitées consacrées à ces contrôles.

97. L'EEG est convaincue que les déclarations des PHFE doivent faire l'objet d'un examen approfondi systématique en raison du rôle des PHFE dans le processus décisionnel au plus haut niveau de l'exécutif. Cela est indispensable pour que le système de contrôle mis en place par l'APC détecte efficacement les conflits d'intérêts éventuels et leur impose des sanctions dissuasives, le cas échéant. L'APC devrait donc être dotée de ressources suffisantes à cette fin. À noter que les chefs de cabinet du Premier ministre et des Vices-Premiers ministres ainsi que les conseillers spéciaux et de gouvernement ne sont pas couverts par les dispositions de la LPC et qu'il est urgent de remédier à cette situation (voir par. 43). **Le GRECO recommande 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.**

### **Mécanismes de responsabilisation et d'application**

#### *Mécanismes d'exécution non répressifs*

98. L'APC décide de l'engagement d'une procédure visant à établir la violation de la LPC de sa propre initiative, sur la base d'un rapport (même anonyme) d'une personne physique ou morale ou à la demande de l'autorité publique qui a élu, nommé ou désigné l'agent public ou dans laquelle celui-ci exerce sa fonction publique. Si le directeur de l'APC conclut à la violation de la LPC, l'agent concerné peut contester sa décision devant le Conseil de l'Agence dans un délai de 15 jours. Il peut ensuite faire appel de la décision du Conseil devant un tribunal administratif.

99. Le directeur de l'APC peut prendre des mesures administratives : un blâme en cas de violation mineure n'affectant pas « l'exercice impartial de la fonction publique » ; une déclaration publique en cas de violation grave affectant « l'exercice impartial de la fonction publique, la confiance des citoyens dans un agent public et/ou la réputation de la fonction

publique » dans laquelle il recommande la révocation de l'agent public ou informe de la violation grave de la LPC. Lorsque la révocation est recommandée, l'autorité publique compétente doit notifier à l'APC les mesures prises dans un délai de 60 jours. Aucune procédure disciplinaire n'est prévue à l'encontre des ministres ou des secrétaires d'État. Les ministres sont responsables devant l'Assemblée nationale. À cet égard, l'EEG renvoie à sa recommandation relative à l'adoption d'un code de conduite qui devrait être applicable à toutes les PHFE (y compris les chefs de cabinet et les conseillers spéciaux et de gouvernement, actuellement non couverts par la LPC) et prévoir des sanctions appropriées en cas de violation (voir par. 43).

100. Si elle conclut à une violation de la loi ou si elle a des raisons de supposer que l'agent a manqué à son devoir ou qu'un délit ou une infraction pénale a été commis, l'APC doit demander à l'autorité concernée d'engager une procédure disciplinaire, saisir un tribunal correctionnel ou porter plainte auprès d'un procureur. L'autorité compétente doit informer l'APC des mesures prises dans un délai de 90 jours. En cas de mesures administratives, les décisions de l'APC n'ont pas d'incidence sur d'éventuelles procédures en correctionnelle ou au pénal.

101. Des poursuites pour délit peuvent être engagées en cas de non-déclaration à l'APC, dans le délai prescrit, d'un conflit d'intérêts possible ou d'une autre activité professionnelle ou commerciale, d'acceptation d'une autre fonction publique ou d'occupation d'un autre emploi ou d'exercice d'une autre activité professionnelle ou commerciale en violation de la loi, de violation des règles relatives au transfert des droits de gestion, de violation des règles relatives à l'acceptation et au traitement des cadeaux ou de non-déclaration du patrimoine et des revenus conformément aux modalités et délais prévus par la loi. Ces infractions sont passibles d'une amende comprise entre 100 000 et 150 000 RSD (env. 850 à 1 275 EUR). En cas de violation des obligations en matière de déclaration du patrimoine et des revenus et des restrictions applicables après la cessation de la fonction, des amendes peuvent être imposées à l'agent qui a quitté sa fonction publique. Tout agent public qui a une fonction dans un parti politique et participe à ses activités en violation de la loi s'expose également à une amende allant de 100 000 à 150 000 RSD (850 à 1 275 EUR). Il n'a pas été possible d'obtenir des statistiques concernant les PHFE, car les données couvrent tous les agents publics au sens de la LPC – des membres de l'Assemblée nationale aux maires et aux responsables d'organismes publics. Pour l'EEG, les statistiques doivent être systématiquement ventilées en fonction des fonctions exercées par les contrevenants afin de contribuer aux mesures de prévention.

102. Concernant les délits, en 2015, le tribunal correctionnel a condamné un secrétaire d'État qui avait remis tardivement sa déclaration de patrimoine et d'intérêts à une peine d'amende de 50 000 RSD (425 EUR) ; une procédure contre un autre secrétaire d'État a été abandonnée pour cause de prescription. Une amende de 25 000 RSD (env. 212 EUR) a été infligée à un ministre adjoint. En 2016, un ministre adjoint s'est vu infliger une amende de 50 000 RSD (env. 425 EUR) et deux autres procédures contre un secrétaire d'État et un ministre adjoint ont dû être abandonnées pour cause de prescription. En 2017, un secrétaire d'État qui n'avait pas remis sa déclaration dans les délais a reçu un avertissement officiel (avertissement dans le cadre d'une procédure judiciaire). Un ministre adjoint s'est vu infliger une amende de 50 000 RSD (env. 425 EUR), et dans d'autres poursuites concernant un autre ministre adjoint ont été abandonnées pour prescription. En 2018, un secrétaire d'État a reçu un avertissement officiel et deux autres secrétaires d'État ont été condamnés à des amendes de 50 000 RSD (env. 425 EUR) pour avoir remis tardivement leur déclaration de patrimoine et de revenus. Deux ministres adjoints ont reçu des amendes respectivement de 20 000 EUR et

30 000 EUR (env. 170 et 255 EUR). En 2019, l'APC a demandé l'ouverture de poursuites pour infraction contre un ministre ; celles-ci ont été abandonnées par le tribunal d'infractions compétent pour prescription. Aucune sanction pour d'autres violations de la LPC n'a été prononcée à l'encontre de PHFE ayant le statut légal d'agents publics (le Président, le chef de cabinet et les conseillers du Président, le Premier ministre, les ministres, les ministres adjoints, les secrétaires d'État, le Secrétaire général du gouvernement et le Secrétaire général du Président et son adjoint).

### *Poursuites pénales et immunité*

103. En plus des dispositions relatives à la corruption, au trafic d'influence et à l'abus de pouvoir prévues dans le CP, la LPC dispose que la non-déclaration du patrimoine et des revenus à l'APC ou la fourniture de fausses informations aux fins de dissimulation d'une situation constitue une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement allant de six mois à cinq ans (art. 101, LPC). En cas de condamnation, il est mis fin à la fonction ou à l'emploi de l'agent public et il lui est interdit d'occuper toute fonction publique pendant une période de 10 ans (art. 102, LPC). Ces dispositions ne s'appliquant pas aux chefs de cabinet et aux conseillers spéciaux et de gouvernement, il convient de remédier à cette situation (voir ch. 38).

104. Conformément aux articles 134 et 199 de la Constitution, le Président, le Premier ministre et les ministres jouissent d'une immunité qui empêche toutes poursuites judiciaires. Les membres du gouvernement bénéficient du même régime d'immunité que les députés tel qu'il est décrit à l'article 103 de la Constitution. Ils ne peuvent pas être placés en détention et aucune procédure pénale ou autre susceptible d'aboutir à une peine d'emprisonnement ne peut être engagée sans l'accord préalable de l'Assemblée nationale, sauf s'ils sont pris en flagrant délit de commission d'une infraction pour laquelle une peine d'emprisonnement de plus de 5 ans est prévue. Les demandes de levée d'immunité doivent être présentées à la Commission chargée des questions administratives, budgétaires, de mandat et d'immunité, qui se réunit en session spéciale pour examiner la demande, fait rapport et soumet sa proposition à l'Assemblée nationale, qui décide ensuite à la majorité des voix. Si l'Assemblée nationale décide de ne pas lever l'immunité, le délai de prescription est suspendu pendant la durée de l'immunité. Si le Président, le Premier ministre ou un ministre n'invoque pas son droit à l'immunité, l'Assemblée nationale peut le faire. Ni le Président, ni le Premier ministre, ni aucun ministre ne semble avoir fait l'objet d'une demande de levée de leur immunité.

105. Le procureur spécialisé dans le crime organisé est compétent pour engager des poursuites en cas d'infraction portant atteinte à une fonction officielle (abus de pouvoir, trafic d'influence, corruption passive et active, conformément aux articles 359, 366, 367 et 368 du CP, respectivement) commise par le Premier ministre, des membres du gouvernement et d'autres hauts fonctionnaires, y compris les secrétaires d'État et les ministres adjoints. Le Président de la République n'est donc pas couvert par ces dispositions.

106. En ce qui concerne les procédures pénales ouvertes pendant la période 2015-2021, le procureur spécialisé dans le crime organisé a engagé des procédures contre un ancien ministre et quatre ministres adjoints ; trois procédures sont toujours en cours. En 2015, un ministre adjoint a fait l'objet d'une enquête pour abus de pouvoir présumé ; il aurait utilisé sa fonction pour approuver les demandes de deux entreprises qui voulaient bénéficier de mesures d'incitation – pour un montant supérieur à 1 500 000 RDS – alors qu'elles n'auraient pas rempli les conditions requises. L'enquête a toutefois permis de le disculper et l'investigation a été close. En 2017, un ancien ministre et un ministre adjoint soupçonnés d'être intervenus pour

favoriser l'échange de terres agricoles appartenant à l'État contre des terres agricoles appartenant à une entreprise, alors que la valeur des premières était supérieure à celle des secondes, ont été accusés d'abus de pouvoir. En 2020, un secrétaire d'État a été accusé d'abus de pouvoir ; dans le cadre d'une procédure de passation de marchés publics, il aurait envoyé une lettre ordonnant l'ouverture d'une procédure concernant la réhabilitation urgente d'un pont, ce qui a permis au directeur de l'entreprise publique de lancer la procédure de passation de marchés publics – une procédure négociée sans publication de l'appel d'offres – et d'adapter le cahier des charges pour qu'une entreprise donnée soit sélectionnée. En outre, toujours en 2020, une ministre adjointe a été accusée de corruption et d'abus de pouvoir. Elle aurait falsifié une procédure de marché public en échange de la promesse de pots-de-vin (108 000 et 120 000 RDS) et de la moitié du montant dont son coaccusé aurait bénéficié, à savoir 5 760 000 RDS. Il lui est également reproché d'avoir utilisé sa carte de crédit de fonction à des fins personnelles à 36 reprises, pour un montant total de 624 44 RDS. La procédure pénale est toujours en cours. En 2021, une enquête a été initiée contre un ministre adjoint pour trafic d'influence, acceptation de pots-de-vin et blanchiment dans le cadre de marchés publics. À la fin de 2021, l'ancien Secrétaire général du ministère de l'Intérieur a été mis en examen pour trafic d'influence. Toutes les procédures susmentionnées et initiées après 2017 sont encore en cours.

107. Les autorités indiquent qu'à leur connaissance, aucune PHFE n'a été démise de ses fonctions (ou n'a démissionné, après condamnation publique) pour des pratiques de corruption ou d'autres infractions connexes depuis cinq ans. Aucune demande de levée de l'immunité les concernant n'a été déposée. Toutes les procédures susmentionnées concernent des PHFE qui n'étaient plus en fonction.

108. L'EEG relève que l'immunité dont jouissent le Président et les ministres en exercice jouissent semble couvrir les infractions encourant des peines de moins de cinq de prison et commises ou non dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Il convient de rappeler que la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) appelle à faire preuve de la plus grande prudence et de retenue dans l'interprétation et l'application des procédures spéciales permettant d'engager la responsabilité pénale des membres du gouvernement. En particulier, conformément au principe d'égalité, les procédures spéciales devraient être réservées aux infractions pénales commises dans l'exercice de fonctions officielles. Les infractions de droit commun commises par un agent public en qualité de simple citoyen, devraient relever d'une juridiction de droit commun<sup>23</sup>.

109. Parallèlement, l'EEG constate que peu de PHFE ont été poursuivies pour corruption, comparativement aux allégations de conflits d'intérêts largement relayées par les médias<sup>24</sup>, et que toutes l'ont été après avoir quitté leurs fonctions, ce qui explique qu'aucune décision de lever l'immunité de PHFE n'ait été enregistrée entre 2015 et l'adoption du présent rapport. Par conséquent, l'EEG estime que le système d'immunité actuel doit être révisé de manière à exclure explicitement les infractions liées à la corruption et que la compétence du procureur spécialisé dans le crime organisé doit couvrir les membres du gouvernement et toutes les PHFE, y compris le Président, afin de garantir un niveau élevé de spécialisation en cas d'infractions de corruption commises au plus haut niveau de l'État. Les effectifs du parquet doivent en outre être renforcés sans délai – six postes de procureurs étaient vacants au

---

<sup>23</sup> Rapport sur la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), [CDL-AD\(2013\)001](#).

<sup>24</sup> <https://balkaninsight.com/2021/10/06/serbian-leaders-defend-finance-minister-caught-in-pandora-papers/>; <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2021>

moment de la visite, avec des répercussions évidentes sur la capacité du parquet à remplir sa mission. Plusieurs interlocuteurs ont évoqué plusieurs cas de corruption présumée de PHFE sur lesquels pesaient des soupçons de politisation parce qu'ils n'avaient pas été poursuivis par le Procureur général.

**110. Le GRECO recommande 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.**

## **V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS**

### **Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police**

#### *Aperçu des différents services répressifs*

111. En Serbie, le principal organe répressif est la police, qui est chargée de l'application de la loi au niveau local et national, y compris le contrôle de la migration et des frontières. La police est une organisation civile et sa Direction générale fait partie du ministère de l'Intérieur. Ses activités sont réglementées par la loi sur la police (LP) modifiée en 2018 et par le Code de procédure pénale, ainsi que par d'autres lois, règlements, instructions et recueils de règles.

112. La police est organisée en trois niveaux hiérarchiques : la Direction générale de la police au niveau central (elle accueille plusieurs unités organisationnelles, à savoir la Direction des enquêtes criminelles, la Direction de la police en uniforme, l'Unité spéciale antiterroriste et la Police des frontières), dont le siège est à Belgrade, la Direction de la police de la Ville de Belgrade et 26 directions régionales et postes de police.

113. Le ministère de l'Intérieur emploie actuellement 41 233 agents (30 526 hommes et 10 707 femmes), dont 32 663 à la Direction générale de la police et 8 570 dans les autres unités organisationnelles du ministère. Les employés du ministère sont des agents de police, des fonctionnaires et des employés des services généraux. Les agents de police sont : i) des policiers habilités à exercer des pouvoirs de police, soit 31 124 employés (25 500 hommes et 5 624 femmes) ; ii) des agents spéciaux chargés d'autres missions internes relevant directement de la fonction policière et des tâches de protection et de sauvetage, soit 8 804 employés (4 748 hommes et 4 056 femmes). Les fonctionnaires exécutent d'autres tâches relevant de la compétence du ministère et des tâches diverses (générales, juridiques, information, matérielles et financières, comptables et administratives). Les employés des services généraux sont chargés de missions d'appui et techniques connexes. Actuellement, la police compte 261 fonctionnaires (55 hommes et 206 femmes) et 1 044 employés des services généraux (223 hommes et 821 femmes).

114. Ensemble, la Direction générale de la police, la Direction de la police de la Ville de Belgrade et les 26 directions régionales constituent un réseau opérationnel et fonctionnel. Les directeurs régionaux gèrent le travail des subdivisions de la police locale et sont responsables devant le chef de la police ; les chefs des postes de police doivent rendre compte au directeur régional de la police. Les unités spécialisées sont regroupées au siège (Direction de la police criminelle, Direction de la police de la circulation, Direction de la police des frontières,

Direction de la police en uniforme, etc.) et dans les unités organisationnelles régionales (Direction de la police de la Ville de Belgrade et directions régionales de la police).

115. Le ministère de l'Intérieur établit les conditions préalables à l'organisation du travail de la police, conformément aux politiques publiques et aux documents stratégiques adoptés par l'Assemblée nationale et le gouvernement, notamment en vue de renforcer la confiance entre la population et la police, de renforcer l'éthique et le professionnalisme de la police et de prévenir et combattre la corruption au sein de la police.

116. Les enquêtes criminelles relèvent de la compétence des procureurs, qui dirigent le travail de la police pendant l'enquête préliminaire. Un procureur peut ainsi ordonner à la police de prendre certaines mesures et la police est tenue de lui faire rapport.

### *Accès à l'information*

117. La police, comme toute autorité publique, doit respecter la loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public (voir par. 54). Comme indiqué plus haut, il est possible de présenter une demande officielle d'information à laquelle l'autorité publique visée doit répondre dans les 15 jours. L'accès à l'information peut être limité, notamment s'il risque de compromettre, d'entraver ou d'empêcher la prévention, la détection ou la condamnation d'une infraction pénale, l'enquête préliminaire ou le procès, ou de menacer gravement la sécurité publique.

118. Les opérations du ministère de l'Intérieur sont publiques ; celui-ci doit régulièrement informer le public de toutes ses opérations, sauf lorsqu'il effectue des opérations en vertu Code de procédure pénale ou si le fait d'informer le public entraverait le bon déroulement des procédures de police, violerait les règles de confidentialité des données, porterait atteinte à la dignité des citoyens ou violerait le droit à la liberté personnelle et à la sécurité d'un citoyen (art. 6, LP). Le ministère doit publier un rapport annuel sur l'état de la sécurité en Serbie (y compris les tendances en matière de criminalité) et sur le fonctionnement du ministère (y compris les données statistiques sur les activités de la police et les résultats obtenus), en plus de rapports trimestriels sur ses activités, conformément à la décision adoptée par la Commission des affaires intérieures de l'Assemblée nationale.

### *Confiance du public dans les services répressifs*

119. L'EEG a été informée que les enquêtes sur la confiance de la population dans la police sont quelque peu contradictoires. Selon une [enquête](#) de 2018 du Centre des politiques de sécurité de Belgrade, publiée avec le soutien de l'UE, 61 % des personnes interrogées font confiance à la police, mais 69 % pensent qu'elle est corrompue et 72 % qu'elle fait l'objet de récupérations politiques. Les agents de la police de la circulation sont perçus comme les plus corrompus – 73 % des personnes interrogées pensent qu'ils sont corrompus –, suivis par les agents de la police des frontières (68 % des personnes interrogées) et les agents de la police criminelle (59 %). Les autorités serbes doivent tenir compte de ces chiffres pour élaborer des stratégies de lutte contre la corruption.

### *Syndicats et organisations professionnelles*

120. Les agents de police et les autres employés du ministère ont le droit d'adhérer à un syndicat. Jusqu'au début de la pandémie de covid-19, le groupe de travail ministériel chargé de la coopération avec les syndicats se réunissait une fois par trimestre pour examiner la

situation économique et le travail du personnel policier. Les syndicats peuvent représenter le personnel auprès du ministère, par exemple dans les procédures disciplinaires.

### **Politique anticorruption et d'intégrité**

#### *Politique anticorruption et intégrité*

121. Aucune stratégie de lutte contre la corruption à l'intention des forces de police n'a été adoptée, mais l'article 230 de la LP oblige l'Inspection générale des services de police à prendre des mesures de prévention de la corruption (analyses de risque de corruption et tests d'intégrité) et à vérifier les déclarations de patrimoine et de revenus du personnel. Un nouveau plan d'intégrité doit être élaboré par un groupe de travail spécialement créé à cette fin en 2017. Dans le plan opérationnel de prévention de la corruption adopté récemment, la police est un domaine où des actions sont nécessaires, notamment pour renforcer les capacités de l'Inspection générale des services de police et du Service de lutte contre la corruption, ainsi que la formation.

122. L'EEG observe qu'un groupe de travail a été créé il y a cinq ans pour élaborer un plan d'intégrité, mais qu'il ne l'a toujours pas finalisé. Les objectifs généraux fixés dans le plan opérationnel de prévention de la corruption doivent faire l'objet d'un document stratégique pour la police. En outre, il porte essentiellement sur le renforcement des structures institutionnelles alors que les « poches » de risque doivent aussi être identifiées pour mieux cibler les actions nécessaires. L'EEG considère que l'adoption d'un document stratégique pour prévenir la corruption dans la police devrait être une priorité absolue. Ce document devrait reposer sur une évaluation minutieuse des risques et fixer des objectifs précis ainsi qu'un calendrier pour les atteindre. Il pourrait s'appuyer sur les analyses de risque de corruption réalisées par l'APC, sur les résultats des tests d'intégrité réalisés en cas de soupçons (voir par. 126) et sur les infractions commises par des policiers (voir par. 194 à 196). Une évaluation de sa mise en œuvre devrait également être réalisée par l'APC, par exemple. L'EEG rappelle qu'il est important que ce document stratégique et l'évaluation de sa mise en œuvre soient rendus publics afin de garantir la responsabilité des mesures prises pour prévenir la corruption au sein de la police. Ceci est primordial alors qu'une grande partie de la société pense que la police est très corrompue (voir par. 119). Par conséquent, **le GRECO recommande 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.**

#### *Mesures de gestion du risque dans les domaines exposés à des risques de corruption*

123. Comme indiqué plus haut, l'Inspection générale des services de police est chargée d'analyser les risques de corruption dans toutes les unités organisationnelles et pour tous les postes du ministère de l'Intérieur, en coopération avec l'APC. Son analyse doit s'accompagner de la préparation de recommandations et de mesures visant à prévenir, réduire et éliminer les risques de corruption ou les conséquences de la corruption ; l'application de ces mesures doit être contrôlée et elles doivent être répétées si nécessaire. Elles ne font pas partie des plans d'intégrité.

124. En 2018, le ministre de l'Intérieur a adopté des instructions concernant la méthode d'analyse du risque de corruption. Ces instructions prévoyaient la mise en place d'un groupe de travail composé de représentants de l'Inspection générale des services de police et de l'unité organisationnelle concernée et chargé d'analyser les activités, le cadre juridique, les procédures, les plaintes, les procédures disciplinaires, les accusations et les rapports sur les

contrôles réalisés à titre préventif ainsi que les mesures imposées, de décrire les risques de corruption, de rencontre et de sonder les employés. Les données collectées sont utilisées pour identifier les risques de corruption liée à chaque activité d'une unité organisationnelle, en analysant la source, la probabilité et les conséquences de chaque risque, le niveau d'exposition, ainsi que les mesures de prévention et de contrôle existantes, puis en déterminant les priorités d'action. Les informations obtenues doivent être consignées dans un registre des risques et faire l'objet d'un rapport, lequel doit préciser les délais à respecter concernant la mise en œuvre de mesures supplémentaires visant à prévenir, réduire et éliminer les risques de corruption. Le chef de l'unité organisationnelle analysée doit rendre compte à l'Inspection générale des services de police de la mise en œuvre de ces mesures dans un délai de six mois.

125. À ce jour, des groupes de travail chargés des analyses de risques ont été mis en place à la Direction de la police des frontières et à la Direction de la police de la circulation (avril 2019), à la Direction des affaires administratives (août 2019), à la Direction de la police en uniforme (avril 2020), dans les unités de police spéciales et spécialisées (juin 2020), ainsi qu'au Bureau des directeurs de police, à la Direction de la police criminelle, à la Direction de la coopération policière internationale, au Bureau de coordination des activités de lutte contre la traite des êtres humains, dans le Service des situations d'urgence et au Centre de commandement et d'opérations. Les analyses de risque de corruption dans les unités où un groupe de travail a été créé en 2019 sont en voie de finalisation ; elles ont été retardées par la pandémie de covid 19. En outre, des groupes de travail ont été mis en place dans toutes les directions régionales de police pour procéder à des analyses de risques.

126. Les autres mesures de prévention sont les tests d'intégrité (art. 230a, LP) et la vérification des déclarations de patrimoine et de revenus du personnel policier (art. 230c de LP, voir par. 166). Ces tests d'intégrité sont réalisés par l'Inspection générale des services de police et visent à tester la vulnérabilité d'un employé à la corruption au moyen d'exercices de simulation. Ils incluent des activités secrètes et ne nécessitent pas de prévenir l'unité où travaille l'employé. Les tests sont effectués conformément au Règlement définissant la méthode applicable au test d'intégrité (adopté en mai 2018) et sur la base d'un plan approuvé par le ministre adjoint de l'Intérieur chargé des affaires internes. Un résultat négatif au test d'intégrité peut entraîner l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de l'employé testé (art. 207, LP). Sur les 17 tests d'intégrité réalisés en 2020, cinq étaient négatifs et ont été notifiés au parquet ; deux signalements ont été traités pour recueillir les informations nécessaires. L'EEG encourage les autorités à multiplier ces tests, qui constituent un moyen pratique pour identifier les domaines les plus exposés et appuyer les stratégies de prévention (voir par. 122).

#### *Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins*

127. Les opérations d'infiltration sont réglementées par les articles 183 à 187 du Code de procédure pénale ; le tribunal (sur requête d'un procureur) les autorise si, dans le cadre d'une poursuite pénale, les éléments de preuve ne peuvent pas être obtenus et recherchés par d'autres moyens spéciaux (actions secrètes) ou si leur collecte est trop difficile. L'autorisation est accordée pour un an (prolongée de six mois au maximum par un juge). Les agents infiltrés doivent remettre des rapports périodiques à leur supérieur immédiat, qui à son tour fait rapport au juge qui supervisera l'enquête préliminaire au terme de l'opération d'infiltration. Le juge transmet les documents et le rapport au procureur. Il est interdit aux agents infiltrés d'inciter à la commission d'une infraction pénale, et les décisions de justice ne peuvent pas être fondées uniquement sur leur témoignage.

128. Les contacts avec les tiers, dont les informateurs et les témoins, sont également réglementés par le Code de procédure pénale, ainsi que par l'Instruction obligatoire sur le travail opérationnel de la police prescrite par le ministre de l'Intérieur. Les témoins et les informateurs peuvent bénéficier de mesures de protection spéciales, sur décision du tribunal (articles 105 à 112, Code de procédure pénale).

#### *Principes éthiques et règles de conduite*

129. Les règles de conduite sont inscrites dans le Code d'éthique de la police adopté en mars 2017, qui couvre des questions comme le respect des droits de l'homme, le professionnalisme et l'indépendance, le service à la population et la protection de la réputation et de l'intégrité de la police. Il interdit aux policiers de solliciter des cadeaux ou d'en recevoir en contrepartie de leur travail, d'abuser de leurs fonctions officielles, d'utiliser ou de divulguer sans autorisation des informations obtenues pendant leur service, et leur impose de lutter contre toute forme de corruption et. Le code fait partie des programmes de formation du ministère de l'Intérieur.

130. Les policiers ont « l'obligation de s'acquitter de leurs tâches dans le respect de la loi, d'autres règlements et règles de la profession, et conformément aux dispositions du Code d'éthique de la police » (art. 45, LP). L'article 12 du Code prévoit que « tout comportement contraire aux dispositions du code est considéré comme portant atteinte à la réputation du ministère et de la profession de policier » et constitue une violation grave du devoir en vertu de l'article 207 de la même loi.

131. L'EEG relève que l'actuel Code d'éthique de la police aborde en termes généraux les questions liées à la corruption, principalement dans un seul article. Afin de garantir des normes élevées en matière de conduite professionnelle, une révision du Code d'éthique de la police est nécessaire, les questions d'intégrité (conflits d'intérêts, cadeaux, contacts avec des tiers, activités extérieures, traitement des informations confidentielles, etc.) devant être traitées et les derniers développements en matière de prévention de la corruption (dont l'utilisation des médias sociaux) pris en compte. À noter également qu'il doit être complété par des conseils pratiques adaptés afin de faire le lien entre les principes contenus dans le code, le travail quotidien des policiers et les risques les plus courants. Les directives devraient faire l'objet d'un manuel contenant des exemples pratiques tirés notamment de l'expérience de la Serbie, pour illustrer la complexité des situations couvertes par ces principes et les mesures à prendre pour éviter ou désamorcer les situations de corruption. Pour commencer, la notion même de conflit d'intérêts devrait être clarifiée et correctement illustrée. Les directives devraient également s'inspirer de cas réels – anonymisés – d'infractions commises par des policiers, qui ont le mérite de mettre en évidence des domaines où les risques de corruption sont élevés. L'EEG a appris que ce type de cas, même caviardés, n'est pas utilisé pour informer les policiers sur le respect des normes d'intégrité. L'EEG se félicite de l'adoption récente d'instructions, notamment sur les cadeaux, mais elle estime que le Code d'éthique de la police devrait avoir valeur de texte de référence, dans lequel toutes les normes sont clairement énoncées et accompagnées d'un document d'orientation. Cet instrument, s'il était modifié, serait essentiel pour renforcer la culture policière en matière de prévention de la corruption.

132. Par conséquent, il est essentiel que le Code d'éthique de la police soit révisé et complété pour que ces principes trouvent un véritable écho dans le travail quotidien des forces de police. Cette révision doit aller de pair avec des conseils pratiques reposant sur des

exemples concrets. Le Code doit être appliqué en cas de violation. Informer le public de la révision du code est également important pour qu'il sache quelle conduite il est en droit d'attendre de la police dans l'exercice de ses fonctions ; cela permettra aussi de réduire les risques de corruption et de renforcer la confiance dans la police. Cela implique non seulement de mettre le code à la disposition du public, mais aussi de prendre des mesures actives pour le faire connaître. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que (i) le Code d'éthique soit actualisé de manière à traiter en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes (conflits d'intérêts, cadeaux, contacts avec des tiers, activités extérieures, informations confidentielles, etc.), complété par des orientations visant à illustrer chaque notion et chaque risque au moyen d'exemples pratiques et susceptible de sanctions en cas de manquements ; et que (ii) le public soit informé et ait accès au Code d'éthique.**

#### *Conseil, formation et sensibilisation*

133. La formation obligatoire des agents de police suit le Programme de formation continue des agents de police, qui dans lequel figure la loi sur la protection des lanceurs d'alerte. Le ministère de l'Intérieur avait prévu d'organiser une formation spécialisée sur la prévention et la lutte contre les infractions comportant des éléments de corruption en 2020, mais celle-ci a dû être reportée à 2021 en raison de la pandémie de covid-19. Le budget total consacré à la formation continue dans la police était de 3,36 millions RSD (28 560 EUR) en 2021, dont 373 200 RSD (env. 3 171 EUR) pour la formation sur la prévention et la lutte contre les infractions comportant des éléments de corruption.

134. Le Code d'éthique de la police est étudié dans le cadre de la formation de base sur la « Police de proximité, les droits de l'homme et le Code d'éthique de la police. Ce module comprend 34 séances ; à la fin de la formation, les participants doivent être capables « d'appliquer les dispositions du Code national d'éthique de la police dans l'exécution des tâches policières ».

135. Tous les ans, un programme de formation continue est adopté sur la base d'une analyse préalable des besoins, qui permet de définir les enseignements obligatoires et facultatifs pour chaque catégorie de policiers ainsi que les séminaires adaptés à chaque groupe cible qui seront organisés au cours de l'année. En 2021, le programme prévoyait les séminaires suivants : « Les nouveaux instituts de prévention de la corruption établis par la LP – tests d'intégrité, déclarations de patrimoine, analyses du risque de corruption et contrôles de sécurité des fonctions de direction » (formation destinée aux chefs des unités organisationnelles du ministère ; « Lutte contre la corruption » (formation destinée aux personnels de la Direction de la police en uniforme, de la Direction de la police criminelle, de la Direction de la police des frontières, de la Direction de la police de la circulation, de l'Unité de protection de personnes et d'installations spécifiques et de l'Inspection générale des services de police) ; « Formation avancée aux techniques d'enquête sur la criminalité financière et la corruption » (formation destinée aux agents de la Direction de la police criminelle). Les agents de l'Inspection générale des services de police qui le souhaitent peuvent suivre une formation sur les « tests d'intégrité ». La formation initiale et continue des policiers est assurée par le Centre de formation de la police. Tout refus de se présenter à une formation obligatoire et toute absence injustifiée est considéré comme un manquement grave aux devoirs de la fonction (art. 207, LP) et donne lieu à des mesures disciplinaires.

136. Les autorités ont fourni plusieurs exemples de formations dispensées en 2019, dont une formation sur la réalisation d'analyses des risques de corruption destinée aux agents de l'Inspection générale des services de police et de la Direction générale de la police, dispensée

dans le cadre d'un projet de jumelage de l'UE (octobre 2019), une formation sur la base d'exemples concrets d'évaluation des risques de corruption (décembre 2019) et un atelier sur les méthodes d'évaluation des risques (juin 2019) dans le cadre du Programme régional de coopération policière et de renforcement de l'intégrité dans les Balkans occidentaux. En coopération avec la Mission de l'OSCE en Serbie et le Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité de Genève (DCAF), l'Inspection générale des services de police a organisé des formations en ligne pour les policiers de l'Inspection générale des services et les membres des groupes de travail chargé d'analyser les risques de corruption au ministère de l'Intérieur.

137. En ce qui concerne les procédures de conseil, les autorités indiquent que le personnel de la police peut s'adresser à l'unité organisationnelle compétente du ministère de l'Intérieur pour obtenir des conseils ou des informations supplémentaires sur les règles d'intégrité applicables et la conduite à adopter.

138. De l'avis de l'EEG, le cadre de la formation initiale et continue sur la prévention de la corruption est adapté. Sur place, elle a cependant appris que les chefs d'unités n'envoyaient que les agents intéressés suivre la formation continue. On peut en déduire que la formation continue sur la lutte contre la corruption n'est pas obligatoire pour tous les agents en service. L'EEG estime qu'il est important de respecter pleinement le Code d'éthique de la police révisé et élargi ainsi que ses conseils pratiques (voir par. 132), et de l'inclure systématiquement dans la formation obligatoire des nouvelles recrues et des agents en service, l'objectif étant de l'inscrire dans la culture policière. Il est également primordial de mieux informer les policiers sur les moyens disponibles pour obtenir des conseils et respecter les normes du Code d'éthique de la police, et de veiller à ce que ces conseils soient dispensés en toute confidentialité par des personnes qualifiées. Lors des réunions tenues pendant la visite, l'EEG a eu le sentiment qu'il y avait matière à amélioration dans ce domaine. Ce qui précède est aussi un moyen de renforcer la confiance des citoyens dans la police, ce qui est vital dans une démocratie. Par conséquent, **le GRECO recommande (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 que (ii) 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.**

### **Recrutement, carrière et conditions d'emploi**

#### *Conditions de recrutement et procédure de nomination*

139. Le personnel du ministère de l'Intérieur peut être réparti en trois catégories : les policiers, les fonctionnaires (qui effectuent des tâches générales, juridiques, d'information, financières, comptables ou administratives) et les employés (qui exécutent des tâches techniques et d'appui). Les conditions d'emploi des policiers sont prévues par la LP, en vertu de laquelle ils sont recrutés sur concours. La procédure du concours est régie par le Règlement relatif à l'organisation du concours public pour le recrutement des agents de police du ministère de l'Intérieur. Les avis de vacance de poste sont largement diffusés, notamment sur l'Intranet et le site Web du ministère, dans un quotidien, ainsi que sur le site Web et par le biais d'annonces dans des publications du Service national de l'emploi. Les candidats ayant réussi le concours des agents de police sont recrutés en tant que stagiaires. Pour les postes ouverts aux titulaires d'un master 1 (quatre ans d'études), la période de probation dure un an ; pour les postes ouverts aux titulaires d'une licence (trois ans d'études), elle est de neuf mois ; et pour les postes ouverts aux candidats ayant achevé l'enseignement secondaire, la période de probation dure six mois. Pendant la période de probation, ils doivent suivre la formation de

base d'un an. À l'issue de la période probatoire et d'un examen final, les candidats qui ont réussi ont le statut d'agent de police.

140. En plus de remplir les conditions générales d'accès à l'emploi dans une administration publique<sup>25</sup> et de répondre aux exigences du poste en question, les candidats doivent avoir la citoyenneté serbe, résider en permanence sur le territoire national depuis un an au minimum avant de candidater et ne pas représenter une menace pour la sécurité dans l'exercice des fonctions policières (art. 137, LP). En vertu de la LP, le ministère doit veiller à recruter des personnes appartenant aux minorités nationales et les documents de politique générale doivent promouvoir l'égalité femmes-hommes, mais l'objectif de la procédure est de recruter les personnes les plus compétentes sans autre considération concernant le profil des candidats.

141. Les cadres de niveau intermédiaire et opérationnel sont nommés par le chef de la police, sur proposition du supérieur immédiat du poste à pourvoir, en fonction du classement établi à l'issue d'un concours interne (art. 152, LP). Les cadres de niveau supérieur et stratégique sont nommés par le ministre de l'Intérieur, sur proposition du chef de la police, sur la base du classement des candidats établi à l'issue d'un concours interne (art. 150, LP). Le chef de la police est quant à lui nommé par le gouvernement pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois, sur proposition du ministre de l'Intérieur, après un concours public et reconduit pour un second mandat sans concours public (art. 149, LP).

142. L'indépendance des enquêtes vis-à-vis des autorités est jugée préoccupante non seulement selon l'enquête mentionnée plus haut (voir par. 119), mais aussi selon plusieurs d'acteurs que l'EEG a pu rencontrer. Le fait que les nominations aux postes de direction relèvent en dernier ressort du gouvernement et, hormis pour le poste de chef de la police, du ministre de l'Intérieur, peut être perçu comme jouant un rôle à cet égard. Cela semble attesté par le fait que des titulaires de postes clés ont été remplacés dès la prise de fonction du gouvernement actuel, en octobre 2020 ; c'est le cas notamment du chef du Service de la lutte contre la corruption, du chef de la Direction de la police criminelle, du chef du Service de la lutte contre le crime organisé, du chef de l'Inspection générale des services de police, du chef de la Direction de la police des frontières, du chef du service des ressources humaines, ainsi que des directeurs régionaux de la police. Dans son rapport d'étape de 2021, la Commission européenne a estimé que cette situation montrait que le cadre juridique était encore insuffisant pour garantir l'autonomie opérationnelle de la police vis-à-vis du ministère de l'Intérieur<sup>26</sup>. L'EEG fait écho à l'avis de la Commission européenne à cet égard. En outre, le chef de la police est nommé à la suite d'un concours, mais peut être reconduit dans ses fonctions sans mettre le poste en concours<sup>27</sup>.

143. Afin d'éviter tout risque de politisation des nominations et des enquêtes, l'EEG considère que l'intégrité, la régularité et la transparence des procédures de nomination aux postes clés de la police devraient être renforcées afin d'empêcher autant que possible les nominations politiques et de dissiper tout soupçon concernant des candidats qui ne seraient pas nommés uniquement pour leurs mérites et leurs compétences. Chaque fin de chaque

---

<sup>25</sup> Ne pas avoir précédemment mis fin à son emploi dans un organe public en raison d'un manquement grave à ses obligations et ne pas avoir été condamné à une peine d'emprisonnement supérieure à six mois.

<sup>26</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021_en)

<sup>27</sup> De plus, les enquêtes sont supervisées par des procureurs et le GRECO a fait part de ses doutes quant à l'influence des pouvoirs législatif et exécutif sur leur recrutement et sur le Conseil des procureurs chargé des procédures disciplinaires (recommandations viii et ix). Selon le Deuxième Rapport de conformité, ces deux recommandations restent partiellement mises en œuvre.

mandat du chef de la police devrait également déclencher une procédure de concours ouverte et transparente. Pour les raisons susmentionnées, **le GRECO recommande que des mesures soient prises pour prévenir les nominations politiques des hauts fonctionnaires de police et que la procédure de nomination du chef de la police, y compris en cas de renouvellement de son mandat, et à d'autres postes de direction prévoie un concours ouvert et transparent.**

144. Tous les candidats à des postes au ministère de l'Intérieur font l'objet de contrôles d'intégrité et de sécurité réalisés avec leur accord et celui des personnes vivant sous leur toit. Le candidat doit d'abord remplir un questionnaire détaillé et être convoqué à un entretien ; les contrôles peuvent inclure le suivi de ses activités et de ses échanges avec des proches, ainsi qu'une vérification des registres publics, des renseignements fournis dans le cadre de la coopération policière internationale et, si nécessaire, des données provenant d'autres services de sécurité (art. 144, LP).

145. Trois niveaux de contrôle sont prévus : un contrôle de sécurité de niveau 1 (vérification des données provenant des dossiers officiels du ministère et des données collectées directement sur le terrain), un contrôle de sécurité de niveau 2 pour tous les cadres moyens (vérification des données provenant des dossiers d'institutions publiques et d'autres détenteurs de la puissance publique) et un contrôle de sécurité de niveau 3 pour les fonctionnaires d'État/agents nommés (cadres ministériels de niveau supérieur et stratégique ; le contrôle inclut des données provenant de dossiers détenus par d'autres services de sécurité) (art. 141, LP). Les contrôles de niveau 2 et 3 sont effectués par l'Inspection générale des services de police<sup>28</sup>. Le contrôle de niveau 2 est valable cinq ans, le contrôle de niveau 3 est valable quatre ans, mais cette période peut être raccourcie en cas de doutes liés à la sécurité ou dans d'autres cas prévus par la loi. Un chef d'unité qui a des doutes concernant un agent affecté à son service peut demander un nouveau contrôle de sécurité. Pour certains postes de la police, le contrôle de sécurité prévoit en outre un test polygraphique (détecteur de mensonges) obligatoire.

146. L'EEG relève que les contrôles de sécurité réguliers ne sont pas la règle et qu'un contrôle supplémentaire n'est effectué qu'à la demande du supérieur hiérarchique d'un policier. L'EEG 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 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. Pour ces raisons, **le GRECO recommande que les agents de police soient régulièrement soumis à des contrôles de sécurité et d'intégrité tout au long de leur carrière.**

#### *Évaluation des performances et promotion à un grade supérieur*

147. Les policiers sont évalués une fois par an par leur supérieur direct (un contrôle de niveau supérieur est effectué par le supérieur hiérarchique de celui-ci) (art. 167, LP). Ses performances sont notées sur la base des critères de notation prévus par le Règlement sur la

---

<sup>28</sup> Les agents de l'Inspection générale des services de police sont contrôlés par le Service de la sécurité et de la protection des données, dont le personnel est à son tour contrôlé par une commission formée par le ministre.

notation des policiers. Les évaluations sont prises en compte en cas de promotion et de nomination à un poste de niveau supérieur. Les fonctionnaires de police peuvent être transférés dans une autre unité si les compétences de base requises pour leur poste ou leurs performances sont jugées insatisfaisantes. S'ils reçoivent deux notes insatisfaisantes consécutives (note = 1), il peut être mis fin à la relation d'emploi. Un policier qui n'est pas satisfait de ses notes peut saisir une commission spéciale de réexamen.

148. Au ministère de l'Intérieur, l'avancement professionnel est possible en interne pour les candidats qui ont le niveau de formation et le nombre d'années de service requis, qui ont suivi avec succès la formation demandée et obtenu une note moyenne de 4 au minimum (très satisfaisant) sur trois ans ; certains postes, un examen est nécessaire (art. 165 et 166, LP). Toutes les vacances de postes sont publiées en interne (art. 150, LP).

### *Rotation*

149. Il n'existe aucun système de rotation systématique au sein de la police serbe ni de durée minimale ou maximale d'occupation d'un poste spécialisé ou sensible. Les mouvements de personnel sont le plus souvent le fait d'une évolution de la carrière, mais peuvent aussi être motivés par d'autres raisons, comme le regroupement familial, l'invalidité permanente, l'échec à un test psychologique ou des performances professionnelles insatisfaisantes (art. 196, LP). Toute mutation à plus de 50 kilomètres du lieu d'affectation requiert l'accord de l'agent, sauf s'il est muté au sein de la même administration de police ou de l'administration dont la compétence territoriale inclut son lieu de résidence (art. 197, LP). Des transferts temporaires de six mois au maximum par année civile sont également possibles (art 198, LP). Les décisions de mutation peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Commission des plaintes de l'administration publique.

150. L'EEG relève que certains secteurs, dont la police de la circulation et la police des frontières, ont déjà été identifiés comme étant particulièrement exposés à la corruption, comme en témoignent notamment les cas sanctionnés. D'autres secteurs, tels que les services de lutte contre le crime organisé et la criminalité ou les agents de police traitant avec des informateurs, sont traditionnellement des secteurs où les risques sont élevés en raison de la proximité quotidienne des agents avec des personnes gravitant dans les milieux criminels. Pour cette raison, la mise en place d'un système de rotation, couplé à des contrôles de sécurité plus fréquents (voir par. 146), s'est avérée être un outil de prévention utile pour les postes les plus sensibles. La rotation ne doit pas être comprise comme une notion rigide et peut être adaptée aux secteurs concernés et au contexte. L'objectif est d'éviter que les policiers passent une grande partie de leur carrière, voire toute leur carrière, dans un même domaine de travail ou une même zone géographique, notamment lorsque les risques de corruption y sont élevés. Il existe plusieurs moyens d'y parvenir, comme les incitations et les programmes de développement professionnel. Par conséquent, **le GRECO recommande 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.**

### *Cessation de fonctions et révocation*

151. Il est mis fin à la relation d'emploi s'il est établi que le policier ne remplit plus les conditions générales d'emploi au ministère de l'Intérieur ou s'il a été condamné à six mois d'emprisonnement pour une infraction liée à la corruption ou pour une autre infraction (art. 172, LP). Aucun recours n'est possible. Il peut également être mis fin à la relation d'emploi

si l'agent a fait l'objet d'une procédure disciplinaire pour manquement grave dans l'exercice des fonctions officielles, si ses performances ont été jugées insatisfaisantes deux années de suite, ou s'il refuse de se soumettre à une cure de désintoxication. L'agent concerné peut faire appel de la décision de le révoquer et saisir la Commission des plaintes ou la justice.

### *Salaires et avantages*

152. Le salaire de base dépend du grade et de l'ancienneté ; le coefficient total inclut le sous-coefficient du grade) et la LP prévoit que le salaire des policiers augmente en fonction du nombre d'années de service. Le salaire mensuel moyen net/brut était de 82 654/141 629 RSD en 2021 (env. 702/1 204 EUR). Le salaire annuel brut d'un inspecteur du Service de lutte contre la corruption en début de carrière (salaire brut 1) s'élève à 1 635 663 RSD (env. 13 903 EUR). Les salaires de début de carrière tiennent également compte de l'expérience antérieure si elle est pertinente. Un policier a droit à 80% du salaire de début de carrière pendant sa période probatoire. Les salaires augmentent avec l'ancienneté et en cas de promotion. Outre les avantages ordinaires découlant de l'emploi (fonds de solidarité, etc.), tous les employés du ministère de l'Intérieur bénéficient d'un programme d'avantages sociaux, qui prévoit des réductions sur certains biens et services.

### **Conflits d'intérêts**

153. En vertu de l'article 25 de la loi sur la fonction publique, tout agent public (soit l'ensemble du personnel du ministère de l'Intérieur) doit faire ce qui est en son pouvoir pour prévenir les situations de conflit d'intérêts<sup>29</sup>. La loi s'applique aux fonctionnaires de police si la question n'est pas couverte par la LP. Dès qu'il a connaissance d'un conflit entre ses intérêts privés et l'intérêt public, l'agent doit immédiatement en informer son supérieur par écrit et renoncer à l'exécution des tâches liées au conflit d'intérêts potentiel. S'il conclut à l'absence de conflit d'intérêts, le supérieur hiérarchique l'en informe dans un délai de trois jours, après quoi l'agent en question est autorisé à reprendre ses tâches antérieures (art. 30, loi sur la fonction publique). Les autorités indiquent que le ministère de l'Intérieur prévoit de tenir un registre des notifications de conflits d'intérêts et des récusations.

154. Si un agent public a des doutes quant à l'existence d'un conflit entre ses intérêts privés et l'intérêt public, il doit demander par écrit l'avis du chef de l'autorité publique dont il dépend, lequel doit lui répondre dans un délai de cinq jours (art. 30a, loi sur la fonction publique).

155. Le Code d'éthique de la police ne contient pas de dispositions spécifiques sur les conflits d'intérêts, mais indique en termes généraux que les policiers ne doivent pas abuser de leur pouvoir et qu'ils doivent combattre toutes les formes de corruption. L'EEG estime qu'il est primordial que le Code d'éthique de la police définisse clairement ce que recouvre la notion de conflits d'intérêts au sein de la police, et que les orientations qui l'accompagnent donnent des exemples concrets tirés de la réalité serbe et citent des cas ayant donné lieu à des sanctions. Elle renvoie à cet égard à la recommandation sur la révision du Code d'éthique de la police dont il est question plus haut (voir par. 129).

156. Le chef de la police, les chefs de secteurs et certains fonctionnaires de police sont considérés comme des agents publics au sens de la LP. Les dispositions sur les conflits

---

<sup>29</sup> La loi sur la fonction publique définit le conflit d'intérêts comme une situation dans laquelle les intérêts privés d'un fonctionnaire sont de nature à influencer ou paraître influencer sa conduite dans l'exercice de ses fonctions, d'une manière préjudiciable à l'intérêt public. L'intérêt privé est défini comme « tout bénéfice ou avantage au profit du fonctionnaire ou d'un proche ».

d'intérêts qu'elle contient leur sont donc applicables. Cependant, l'EEG a été informée que, pour l'heure, il n'existe pas de registre des déclarations *ad hoc* de conflits d'intérêts dans la police ; il conviendrait d'y remédier afin de suivre et tracer ces situations de manière plus systématique et, par exemple, détecter les personnes ou les domaines de travail les plus exposés afin d'élaborer des mesures préventives adaptées.

### **Interdiction ou limitation de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions*

157. Conformément à l'article 168 de la LP, les agents du ministère de l'Intérieur peuvent occuper un emploi secondaire ou exercer d'autres activités rémunérées avec l'autorisation de leur supérieur et à condition que l'emploi ou l'activité rémunérée ne soit pas incompatible avec les droits et obligations découlant de la loi sur la fonction publique et ne crée pas de conflits d'intérêts ni n'influence d'une autre manière leur impartialité au travail. Aucun accord du supérieur n'est requis pour certains types d'activités<sup>30</sup>. Dans le cadre de leur activité annexe, les employés du ministère de l'Intérieur ont l'interdiction de se prévaloir de leur statut d'agent de police, d'utiliser leur carte de police, leur arme ou tout autre moyen mis à leur disposition par le ministère. Tout agent qui a connaissance d'une éventuelle infraction pénale ou activité illégale dans le cadre de ses activités annexes doit immédiatement en informer son supérieur direct et l'unité organisationnelle compétente. Il est interdit aux fonctionnaires de police d'adhérer à un parti politique ou de s'impliquer de quelque manière que ce soit dans un parti.

158. La pratique d'activités incompatibles avec l'exercice de la fonction officielle constituant un manquement grave (art. 207, LP), l'application des mesures visant à déterminer la responsabilité disciplinaire incombe au chef de l'unité organisationnelle si aucune infraction pénale n'a été commise. Si l'Inspection générale des services de police est informée qu'un agent de police exerce une activité incompatible avec ses fonctions, elle doit procéder à des vérifications, notamment dans les registres nationaux (de l'Agence serbe des registres des entreprises, par exemple). Si rien ne permet de soupçonner qu'il a commis une infraction pénale, elle transmet le dossier à l'unité organisationnelle compétente, qui ouvre une procédure disciplinaire.

159. L'article 28 de la loi sur la fonction publique interdit également aux fonctionnaires de créer une entreprise, un service d'intérêt public ou d'exercer des activités entrepreneuriales. Lorsqu'il entre dans la fonction publique, l'agent doit transférer les droits de gestion qu'il détient dans une entité économique à une autre personne (et en informer son directeur et l'Agence de prévention de la corruption). D'autres restrictions sont prévues à l'article 29 de la loi sur la fonction publique, qui interdit à un fonctionnaire d'être directeur ou directeur adjoint/assistant d'une entité juridique ou membre du conseil de gestion ou de surveillance ou d'un autre organe de gestion d'une entité juridique, sauf s'ils sont nommés par le gouvernement ou un autre organe d'État. Les fonctionnaires peuvent toutefois être membres d'organes d'associations, mais ils doivent en informer leur supérieur.

---

<sup>30</sup> L'accord du supérieur n'est pas requis dans les cas suivants : recherche scientifique, publications, travail dans des associations culturelles, humanitaires, sportives et similaires ; l'intéressé est toutefois tenu d'en informer son supérieur hiérarchique (qui peut interdire l'activité annexe si elle est susceptible d'empêcher ou de compliquer son travail, de porter atteinte à la réputation – dans ce cas – du ministère de l'Intérieur, de créer un conflit d'intérêts potentiel ou d'affecter autrement l'impartialité du fonctionnaire).

160. L'EEG est d'avis que lorsque des activités secondaires sont permises, un système adapté doit être mis en place pour autoriser ces activités et vérifier régulièrement qu'elles sont toujours conformes à ce qui a été autorisé et/ou qu'aucun conflit d'intérêts n'est apparu au fil du temps. À cette fin, un registre de toutes les activités autorisées doit être tenu. Par ailleurs, l'EEG a été informée qu'il n'existait pas de document contenant des conseils pratiques en matière d'activités secondaires pour les policiers, la seule référence étant la loi. Il serait important qu'un tel document soit élaboré et, à tout le moins, que la question soit traitée dans le Code d'éthique de la police révisé (voir par. 132), ce qui n'est pas le cas actuellement. **Le GRECO recommande que les activités secondaires des policiers soient dûment enregistrées et que des contrôles réguliers soient effectués par la suite.**

161. Il n'existe pas de restrictions après la cessation des fonctions pour les agents de police ni les fonctionnaires en général. Concernant le chef de la police et certains hauts fonctionnaires du ministère, les dispositions sur les activités secondaires et les restrictions après la cessation des fonctions contenues dans la LP s'appliquent.

#### *Cadeaux*

162. Il est interdit aux policiers (et à leurs proches) de demander ou d'accepter, pour eux-mêmes ou pour un proche, des cadeaux, services ou tous autres avantages de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice impartial et professionnel de leurs fonctions, ou qui peuvent être considérés comme une récompense en contrepartie de l'exercice de leurs fonctions (art. 25a, loi sur la fonction publique). Font exception les cadeaux occasionnels (cadeaux d'usage et protocolaires). L'acceptation d'argent ou de titres est interdite en toutes circonstances. Les policiers doivent informer le ministère de l'Intérieur, qui tient des registres des cadeaux, de l'acceptation d'un cadeau au plus tard le jour ouvrable suivant ; ces cadeaux sont consignés dans un registre des cadeaux. L'article 6 du Code d'éthique de la police prévoit en outre que les policiers « ne doivent pas solliciter ou accepter de cadeaux en contrepartie de leur travail ». L'instruction sur les cadeaux au ministère de l'Intérieur a été adoptée le 24 août 2021. Selon cette instruction, les policiers peuvent conserver les cadeaux dont la valeur ne dépasse pas 80 000 RSD (env. 680 EUR) ; au-delà de ce montant, le cadeau devient propriété publique. Les autorités sont en train de réviser les instructions afin de clarifier que ce montant doit s'entendre annuellement mais aussi pour l'augmenter de 5 à 10% du salaire moyen en Serbie. Une commission chargée d'enregistrer, de contrôler les registres des cadeaux et de gérer le stockage des cadeaux reçus doit être créée.

163. L'EEG estime urgent de mettre en place, comme prévu, une commission chargée de garder la trace des cadeaux reçus et d'évaluer leur valeur. Compte tenu de son rôle essentiel pour consolider une culture d'intégrité au sein de la police, le Code d'éthique de la police révisé doit énoncer des normes claires et les sanctions possibles en cas de violation (voir par. 132). En outre, il semble d'autant plus indispensable de consigner tous les cadeaux que le ministère de l'Intérieur autorise les policiers à conserver les cadeaux d'usage d'une valeur maximale de 680 EUR ; ce montant semble assez élevé, même s'il s'entend comme montant annuel, et devrait être considérablement réduit. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'un organe responsable de l'enregistrement et de l'évaluation de la valeur des cadeaux soit mis en place dès que possible et que la valeur des cadeaux occasionnels pouvant être conservés par les policiers soit considérablement réduite.**

### *Utilisation abusive de ressources publiques*

164. L'utilisation inappropriée, incorrecte ou inadéquate, la perte ou la détérioration de moyens techniques ou d'autres équipements confiés à l'agent ou que l'agent utilise dans l'exercice de ses fonctions officielles, volontairement ou par négligence grave, constitue un manquement grave à l'exercice de la fonction (art. 207, LP) et peut constituer une infraction pénale de détournement et/ou d'abus de pouvoir (art. 364 et 359, CP).

### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

165. Les policiers doivent traiter toutes les informations auxquelles ils ont accès dans l'exercice de leurs fonctions de manière confidentielle (art. 40, LP). De même, l'article 7 du Code d'éthique prévoit qu'ils ne doivent pas divulguer ou utiliser sans autorisation « les données obtenues en service ou dans le cadre de l'exercice de fonctions officielles, en particulier celles qui peuvent compromettre le déroulement d'une procédure judiciaire ou les droits de tiers ». La divulgation d'informations confidentielles constitue un manquement grave aux devoirs liés à sa fonction (art. 207, LP). Le devoir de confidentialité, qui persiste après la cessation de l'emploi, découle également du CP, tout comme la violation du secret des procédures judiciaires et autres (art. 337, al. 1), la divulgation d'informations sur des programmes de protection spéciaux ou de données personnelles de personnes protégées dans le cadre d'une procédure pénale (art. 337, al. 3) ou la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire par profession (art. 369).

### **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts**

166. Depuis janvier 2019, les cadres supérieurs et les agents publics occupant des postes<sup>31</sup> à risque au ministère de l'Intérieur sont tenus de déclarer leur patrimoine et leurs revenus à l'Inspection générale des services de police (art. 230c, LP). Ils doivent déclarer leurs revenus provenant de leur emploi et d'autres activités, leurs biens (biens immobiliers, biens mobiliers enregistrés – véhicules, armes, etc. – et biens mobiliers de valeur – collections d'objets de valeur, œuvres d'art, etc.), leurs dépôts bancaires, dettes, créances, actions et autres titres, le droit d'utiliser un appartement de fonction et d'autres informations pertinentes (primes, coffres-forts, etc.). Les déclarations concernent aussi les revenus et les biens du conjoint du déclarant et des autres personnes vivant sous son toit. Tout changement de propriétaire d'un bien immobilier doit être déclaré à l'Inspection générale des services de police avant le 31 janvier de l'année suivante. Les déclarations ne sont pas publiques.

167. Le chef de la police, les chefs de secteurs et les officiers de police du Service de lutte contre la criminalité organisée et du Service de lutte contre la corruption doivent également déclarer leurs biens et leurs revenus à l'Agence de prévention de la corruption (art. 67, loi sur la prévention de la corruption), qui communique ces données à l'Inspection générale des services de police du ministère de l'Intérieur.

### *Mécanismes de contrôle*

168. Le Service des déclarations de patrimoine de l'Inspection générale des services de police est chargé de vérifier les informations contenues dans les déclarations de patrimoine et de revenus des policiers. L'Inspection générale adopte un programme régulier de contrôle

---

<sup>31</sup> L'analyse du risque de corruption dont il est question plus haut permet de détecter les postes à haut risque, les personnes exerçant ces fonctions étant l'obligation de déclarer leur patrimoine et leurs revenus.

de ces déclarations. La non-déclaration des biens ou du changement de propriétaire de ces biens constitue un manquement grave aux devoirs liés à la fonction (art. 207, LP).

169. Si l'Inspection générale des services de police constate que des biens n'ont pas été déclarés, ont été déclarés hors délai, ou que la déclaration contient des données inexactes<sup>32</sup>, elle établit un rapport dans lequel elle demande l'élimination des irrégularités constatées et l'ouverture d'une procédure disciplinaire, et le transmet au chef de l'unité organisationnelle où travaille l'agent concerné. Le chef de l'unité organisationnelle doit appliquer ces mesures et en rendre compte à l'Inspection générale. Celle-ci utilise le même logiciel que l'Agence de prévention de la corruption (Registre des biens et des revenus) et des données provenant de l'Autorité géodésique de la République serbe (registre foncier), de l'Agence des registres des entreprises, de l'Administration fiscale et de l'Administration pour la prévention du blanchiment d'argent. Jusqu'à présent, elle n'a constaté aucune irrégularité dans les déclarations des biens et des revenus des cadres et des agents publics occupant des postes à risque au sein de la police.

### **Mécanismes de contrôle**

#### *Surveillance et contrôle internes*

170. Le contrôle interne est organisé selon la ligne hiérarchique et est en premier lieu de la compétence du supérieur direct. Une unité organisationnelle qui possède des informations établissant qu'un employé a commis une infraction pénale dans l'exercice de ses fonctions doit en informer le procureur compétent et l'Inspection générale des services de police dans les 24 heures. S'il s'agit d'un simple manquement aux devoirs de sa fonction, l'unité organisationnelle dont relève le policier engage une procédure disciplinaire. Si l'Inspection générale conclut à un manquement, le responsable compétent ouvre une procédure disciplinaire, mais ne décide pas de son issue.

171. L'Inspection générale est également chargée de détecter les infractions pénales liées à la corruption et d'autres formes de corruption, ainsi que les infractions pénales commises par des agents en service. Dans ce contexte, elle procède à des contrôles de sécurité de niveaux 2 et 3, à l'examen des déclarations de patrimoine et de revenus des cadres supérieurs et des employés occupant des postes à haut risque, et à des tests d'intégrité. Elle contribue également à la réalisation de l'évaluation du risque de corruption. L'Inspection générale peut agir de sa propre initiative, à la demande d'un procureur, sur la base des renseignements collectés, d'informations communiquées par d'autres employés ou par des citoyens. Le chef de l'Inspection générale fait régulièrement rapport au ministre de l'Intérieur, qui communique ses rapports sur les actions menées pour détecter les infractions pénales à la Commission de la défense et des affaires intérieures de l'Assemblée nationale et au procureur compétent, sur demande. Il publie également un rapport annuel sur ses activités, y compris des données statistiques.

172. L'Inspection générale des services de police emploie 159 personnes au siège du ministère et dans les administrations régionales de police. Ses agents ont les mêmes droits et devoirs que les autres agents de police. Une expérience préalable dans la police est requise pour travailler à l'Inspection générale des services de police, dont les agents sont contrôlés par l'Agence de renseignement et de sécurité et le Service de sécurité et de protection des données. L'EEG note que le Plan opérationnel de prévention de la corruption récemment

---

<sup>32</sup> En 2020, l'Inspection générale des services de police a vérifié l'exactitude des données contenues dans les déclarations de 74 cadres du ministère de l'Intérieur, ainsi que des 132 personnes vivant sous leur toit.

adopté prévoit le renforcement des capacités de l'Inspection générale pour lui permettre de remplir efficacement sa mission, ce que l'EEG ne peut qu'approuver compte tenu de l'étendue de ses compétences et de la nécessité d'ancrer durablement une culture de l'intégrité dans la police.

### *Contrôle externe*

173. Le contrôle externe de la police est exercé par l'Assemblée nationale, les assemblées des provinces et les collectivités locales, les autorités judiciaires, des autorités étatiques indépendantes et d'autres autorités et organes étatiques autorisés (Protecteur des citoyens et Commissaire chargé des informations d'intérêt public et de la protection des données à caractère personnel), ainsi que par la population (art. 221 à 223, LP).

174. L'Assemblée nationale supervise les activités du ministère, soit directement soit par l'intermédiaire de la Commission chargée des affaires intérieures (art. 222, LP). Dans ce cadre, elle examine notamment les opérations du ministère et de l'Inspection générale des services de police et utilise des tests d'intégrité.

175. Les collectivités locales ont aussi un rôle de contrôle à jouer. Elles ont accès au rapport sur la situation de la sécurité sur leur territoire, donnent leur avis sur les priorités en matière de sécurité des personnes et des biens et font des propositions au responsable de l'unité ministérielle concernée (art. 223, LP).

176. Le Protecteur des citoyens, un organe étatique indépendant, contrôle la légalité des travaux des autorités publiques (art. 138, Constitution). Il rend compte à l'Assemblée nationale, qui le nomme, et peut agir à la demande des citoyens ou de sa propre initiative. Les autorités publiques sont tenues de coopérer s'il ouvre une enquête. S'il constate qu'une autorité publique a agi de manière illégale ou inappropriée dans des affaires concernant les droits, les libertés ou les intérêts des citoyens, il émet des recommandations. L'autorité publique est tenue de rendre compte dans un délai fixé par le Protecteur des citoyens (de 15 à 90 jours après réception d'un rapport) de la suite donnée à ces recommandations. À défaut de réponse ou de réponse incomplète, le Protecteur des citoyens peut en informer l'autorité supérieure compétente, l'Assemblée nationale, le gouvernement et le public.

177. Le Protecteur des citoyens intervient notamment en cas de plaintes mettant en cause le travail de la police ou engage des procédures de sa propre initiative pour contrôler la légalité et la régularité du travail du ministère de l'Intérieur, identifie les lacunes et irrégularités et formule des recommandations. Les plaintes peuvent porter sur l'impossibilité d'exercer effectivement des droits liés à la délivrance de documents personnels (cartes d'identité, permis de séjour permanent, passeports, permis de conduire) et sur les demandes d'ouverture de procédures en cas de délit, sur le dépôt d'accusations pénales et le défaut d'exécution de jugements définitifs et exécutoires. Il a reçu 132 plaintes impliquant des agents de police en 2020, 95 en 2019 et 127 en 2018. Elles concernaient très majoritairement le traitement des personnes arrêtées par la police ou l'usage excessif de la force lors de manifestations.

178. Comme indiqué plus haut, la conduite des officiers de police dans les enquêtes est supervisée par le procureur chargé de l'enquête préliminaire.

## *Procédures de recours pour le grand public*

179. Toute personne qui estime que l'action ou le manque d'action d'un policier dans l'exercice de ses fonctions ont porté atteinte à ses droits fondamentaux peut porter plainte dans un délai de 30 jours. La plainte peut être déposée directement au ministère de l'Intérieur, par téléphone, par courrier électronique ou par lettre. Une procédure de plainte ne peut être initiée sur la seule base d'une plainte anonyme mais cela peut donner lieu à des contrôle si l'information est suffisamment détaillée. L'Inspection générale des services de police a mis en place une permanence téléphonique ouverte 24 heures sur 24, que les citoyens peuvent contacter pour porter plainte. Les plaintes peuvent aussi être envoyées au chef de l'unité d'affectation du policier mis en cause, à un employé autorisé ou à une commission de règlement des plaintes (voir ci-dessous). L'inspection ne peut que traiter des infractions pénales et toutes autres plaintes seront renvoyées à l'unité de police compétente.

180. Les plaintes sont généralement traitées par le chef d'unité, qui doit s'efforcer de résoudre le problème par la conciliation. S'il ressort de la plainte qu'un policier a manqué à ses devoirs, il doit engager une procédure disciplinaire. En cas d'infraction pénale, le procureur compétent, l'Inspection générale des services de police et le chef de l'unité d'affectation du policier doivent être informés sans délai et informer le plaignant qu'ils ont été saisis de sa plainte.

181. En cas d'échec de la conciliation, la plainte est transmise à une commission de règlement des plaintes – il en existe une au siège du ministère et dans tous les services de police. Les 60 commissions sont composées de trois membres nommés par le ministère : un agent de police – en tant que président –, un employé de l'unité d'affectation de l'agent et un représentant de la société civile. La commission saisie de la plainte doit communiquer le résultat de la procédure au plaignant dans un délai de 30 jours. La procédure est supervisée par un expert agréé par le ministère. Une fois la procédure terminée, le plaignant peut saisir le Protecteur des citoyens s'il n'est pas satisfait.

182. En 2020, le ministère a reçu 1 422 plaintes, dont 1 387 ont été déposées contre des agents des directions régionales de la police et 35 contre des agents affectés au siège du ministère. La majorité mettait en cause des agents de la Direction de la police de la circulation et de la Direction de la police des frontières et portait principalement sur leur manque de professionnalisme dans leur conduite et leur comportement vis-à-vis de citoyens. Le rapport annuel sur la résolution des plaintes a été publié sur le site officiel du ministère.

183. L'EEG estime que le système actuel de plaintes contre la police est très largement géré par la police et le ministère de l'Intérieur et ne peut donc pas être considéré comme un contrôle externe. D'après les informations obtenues sur place, le Protecteur des citoyens s'occupe principalement des violations des droits de l'homme, notamment le recours injustifié à la force. En ce qui concerne le système de plaintes présenté ci-dessus, l'EEG a été informée que les citoyens étaient souvent incités à renoncer à porter plainte pendant la phase initiale de conciliation. 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, 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. Par conséquent, **le GRECO recommande que les garanties s'appliquant aux mécanismes de suivi des conduites policières répréhensibles soient réexaminées, en**

**prévoyant des enquêtes indépendantes sur les plaintes de la police et un niveau de transparence suffisant.**

### **Obligations de signalement et protection des donneurs d’alerte**

#### *Obligations de signalement*

184. Toutes les unités organisationnelles du ministère de l’Intérieur qui, dans le cadre de leurs opérations, apprennent qu’un agent a commis une infraction pénale dans l’exercice de ses fonctions ou en relation avec celles-ci, doivent en informer le procureur compétent et l’Inspection générale des services de police dans les 24 heures (art. 227, LP). Le fait de ne pas signaler une infraction pénale, un délit ou un manquement aux devoirs liés à la fonction constitue une infraction grave et entraîne des mesures disciplinaires (art. 207, LP). Conformément à la loi sur la fonction publique, les agents publics et autres employés doivent informer leur supérieur hiérarchique si, dans le cadre de l’exécution de leur tâche, ils sont informés que des actes de corruption ont été commis par un agent public, un fonctionnaire ou un employé de l’autorité publique qui les emploie (art. 23a). De même, l’article 280 du Code de procédure pénal dispose que les organes publics et les personnes morales et physiques ont l’obligation de signaler les infractions pénales passibles de poursuites d’office dont ils ont été informés ou dont ils ont eu connaissance d’une autre manière, dans les conditions prévues par la loi ou un autre règlement. Le fait de ne pas la signaler constitue une infraction pénale passible d’une peine d’emprisonnement de six mois à cinq ans (art. 332, al. 2, CP).

185. Les agents de police ne doivent pas être pénalisés pour avoir pris contact avec l’Inspection générale des services de police, sauf en cas de fausse déclaration (art. 227, LP). L’Inspection générale protège les données personnelles des donneurs d’alerte et les policiers peuvent la contacter de manière anonyme. Les collaborateurs qui dénoncent des faits de corruption doivent bénéficier d’une protection dès le premier jour (art. 23a, loi sur la fonction publique).

186. La loi sur la protection des lanceurs d’alerte entrée en vigueur en juin 2015 protège toute personne qui divulgue des informations relatives à la commission de violations « de règlements, des droits de l’homme et de pouvoirs publics visant à mettre en péril la vie, la santé publique, la sécurité et l’environnement, afin de prévenir des préjudices plus importants ». La loi prévoit que trois canaux de dénonciation : en interne, à l’extérieur et information du grand public.

187. Si un donneur d’alerte signale des faits en interne, son employeur doit le protéger contre les représailles, ne pas divulguer son identité, prendre des mesures pour mettre fin aux irrégularités signalées, donner suite aux informations livrées par le donneur d’alerte dans un délai de 15 jours et l’informer de ce qui a été fait. Le ministère de l’Intérieur a adopté un Règlement sur la procédure de dénonciation interne en novembre 2015. Le donneur d’alerte peut aussi faire un rapport à l’extérieur, en informant une autorité autorisée qui doit agir dans les 15 jours. Enfin, la loi permet explicitement aux donneurs d’alerte d’informer le grand public en cas de danger imminent pour la vie, la santé publique, la sécurité, l’environnement ou de dommages importants, comme un risque imminent de destruction d’éléments de preuve.

188. La loi interdit à l’employeur de prendre des mesures préjudiciables au donneur d’alerte (écartement d’une chance de promotion, de possibilités d’évolution ou de salaire, mesures disciplinaires, mutation ou absence de mesures de protection contre le harcèlement) et autorise le donneur d’alerte à demander des dommages-intérêts en cas de traitement

défavorable, auquel cas la charge de la preuve est renversée. Le tribunal peut imposer des mesures temporaires (interdire de prendre des mesures préjudiciables au donneur d'alerte ou ordonner leur suspension, par exemple) avant même d'engager une procédure judiciaire. La loi prévoit également de protéger les proches du dénonciateur si elles subissent des représailles en raison de leurs liens avec lui.

189. Le Protecteur des citoyens peut contrôler s'il y a une violation des dispositions de la loi sur la protection des dénonciateurs. Ainsi il peut vérifier si l'organe administratif auquel le dénonciateur a soumis des informations a donné suite à ces informations et a pris les mesures prévues par la loi. Toutefois, le contrôle de l'application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte relève de la compétence de l'inspection administrative dans les organes de l'administration publique.

190. L'EEG constate que la législation est en place, mais il ressort de ses réunions sur place qu'il reste à la traduire dans les faits et en particulier, à convaincre de la protection effective des lanceurs d'alerte. Elle n'a pu obtenir aucune statistique sur le nombre de policiers ayant bénéficié de la protection de la loi sur la protection des dénonciateurs. Par conséquent, l'EEG d'avis que des efforts supplémentaires doivent être déployés pour sensibiliser les policiers à cette loi et à la protection dont ils peuvent bénéficier, que des initiatives visant à faire du Code d'éthique de la police un document pratique et central dans la police et à faire en sorte qu'il couvre la protection des dénonciateurs doivent être prises. Par conséquent, **le GRECO recommande que la sensibilisation et la formation de la police à la protection des lanceurs d'alerte soient renforcées.**

### **Procédure répressive et sanctions**

#### *Procédures disciplinaires*

191. Toute absence injustifiée, le non-respect des heures de travail et le traitement non professionnel des citoyens constituent des manquements mineurs aux devoirs liés à la fonction (art. 206, LP). Les sanctions disciplinaires vont de la simple réprimande écrite à la retenue sur salaire (entre 10 et 20 % du salaire de base perçu le mois où la sanction est devenue définitive) (art. 208, LP). Exemples de manquements graves : divulgation d'informations confidentielles, détournement ou utilisation inappropriée des équipements du ministère, comportements portant atteinte à la réputation du ministère (y compris les violations du Code d'éthique de la police), exécution de tâches incompatibles avec la fonction, non-dénonciation d'une infraction, d'un délit ou d'une violation des devoirs liés à la fonction, entrave à l'exécution des procédures de contrôle interne, test d'intégrité négatif et non-déclaration de biens et d'un changement de propriétaire (art. 207, LP). Pour ce type d'infraction, la loi prévoit les sanctions suivantes : retenue sur salaire (entre 20 et 40 % du salaire de base) pendant deux à six mois, déplacement temporaire à un poste d'une catégorie salariale inférieure (pendant six mois à deux ans), exclusion temporaire du tableau d'avancement (pendant deux à quatre ans), rétrogradation à un grade/titre inférieur et révocation (art. 209, LP).

192. Il incombe au supérieur direct de l'agent concerné d'engager la procédure disciplinaire ; il doit autoriser un officier supérieur chargé des questions disciplinaires<sup>33</sup> ou une autre personne désignée par lui à mener la procédure et à décider de la responsabilité

---

<sup>33</sup> Un officier supérieur chargé des questions disciplinaires est un policier titulaire d'un diplôme universitaire en droit ou d'un autre diplôme universitaire ayant 10 ans d'expérience (art. 210, LP).

disciplinaire de l'agent concerné<sup>34</sup>. L'agent et le supérieur hiérarchique ayant engagé la procédure peuvent contester la décision de l'officier supérieur devant la Commission disciplinaire, composée de trois personnes – dont une personne extérieure au ministère – nommées par le ministre de l'Intérieur. La faute commise peut justifier une procédure disciplinaire et des poursuites pénales pour les mêmes faits (un éventuel acquittement n'ayant aucune incidence sur la procédure disciplinaire, si l'action ou le manque d'action du policier ou de l'employé a été qualifié de manquement aux devoirs liés à la fonction officielle). L'agent de police peut contester la décision de la Commission disciplinaire et engager une procédure administrative devant le tribunal compétent.

### *Procédures pénales*

193. Le personnel du ministère de l'Intérieur ne bénéficie d'aucune immunité ni d'aucun privilège procédural. Ils sont soumis à la procédure pénale ordinaire.

### *Statistiques*

194. Poursuites pénales engagées par le procureur à la demande de l'Inspection générale des services (2016-2020) :

<i>Année</i>	<i>Nombre de poursuites pénales<sup>35</sup></i>	<i>Nombre d'employés mis en cause</i>	<i>Nombre d'infractions</i>	<i>Nombre d'infractions liées à la corruption<sup>36</sup></i>
<b>2016</b>	186	183	210	167
<b>2017</b>	142	149	388	324
<b>2018</b>	190	204	810	729
<b>2019</b>	203	209	321	247
<b>2020</b>	146	162	273	157

195. Éléments constitutifs des infractions liées à la corruption :

<i>Année</i>	<i>Abus de pouvoir (art. 359, CP)</i>	<i>Corruption passive (art. 367, CP)</i>	<i>Trafic d'influence (art. 366, CP)</i>	<i>Abus de pouvoir par une personne occupant un poste de responsabilité (art. 234, CP)</i>	<i>Total</i>
<b>2016</b>	88	76	2	1	167
<b>2017</b>	246	71	6	1	324
<b>2018</b>	268	453	8	-	729
<b>2019</b>	146	91	10	-	247
<b>2020</b>	94	35	1	-	130

196. En 2020, 130 infractions pénales comportant des éléments de corruption ont été commises par des employés du ministère de l'Intérieur. Le nombre record d'infractions de corruption enregistré en 2018 s'explique par le fait que plusieurs infractions graves ont été détectées cette année-là, nécessitant l'application de mesures spéciales pour réunir des éléments de preuve. Ces infractions ont été commises en 2017 et 2018 et ont abouti à des arrestations massives d'agents de la police des frontières et de la circulation en 2018.

<sup>34</sup> Le policier/employé et son représentant syndical ont le droit de participer à la procédure (en faisant des déclarations, en présentant des faits, des preuves, etc.) et peuvent être représentés par un avocat.

<sup>35</sup> Une même plainte pénale peut être déposée pour plusieurs faits et contre plusieurs personnes.

<sup>36</sup> Types d'infractions prévues par le CP : abus de pouvoir (art. 359), corruption passive (art. 357), trafic d'influence (art. 366) et abus de pouvoir par une personne occupant un poste de responsabilité (art. 234).

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

197. Au vu des constats exposés dans le présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Serbie :

*En ce qui concerne les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. 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 (paragraphe 24) ;**
- ii. 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 (paragraphe 33) ;**
- iii. 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 (paragraphe 38) ;**
- iv. (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 Vices-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 (paragraphe 43) ;**
- v. 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 (paragraphe 49) ;**
- vi. 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 Vices-Premiers ministres ainsi que les conseillers spéciaux et de gouvernement bénéficient de conseils confidentiels (paragraphe 52) ;**
- vii. 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 (paragraphe 57) ;

- viii. 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 (paragraphe 63) ;
- ix. 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 (paragraphe 68) ;
- x. que tous les ministères se dotent d'unités d'audit interne pleinement opérationnelles (paragraphe 69) ;
- xi. que (i) toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif aient l'obligation de déclarer les conflits d'intérêts *ad hoc* et que (ii) l'exception, prévue dans la loi, selon laquelle ils en sont dispensés en cas de « risque de retard » dans le processus décisionnel soit supprimée (paragraphe 74) ;
- xii. 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 Vices-Premiers ministres ainsi que les conseillers spéciaux et de gouvernement (paragraphe 88) ;
- xiii. 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 (paragraphe 97) ;
- xiv. 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 (paragraphe 110) ;

*En ce qui concerne les services de répression*

- xv. 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 (paragraphe 122) ;
- xvi. que (i) le Code d'éthique soit actualisé de manière à traiter en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes (conflits d'intérêts, cadeaux, contacts avec des tiers, activités extérieures, informations confidentielles, etc.), complété par des

orientations visant à illustrer chaque notion et chaque risque au moyen d'exemples pratiques et susceptible de sanctions en cas de manquements ; et que (ii) le public soit informé et ait accès au Code d'éthique (paragraphe 132) ;

- xvii. (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 que (ii) 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 (paragraphe 138) ;
- xviii. que des mesures soient prises pour prévenir les nominations politiques des hauts fonctionnaires de police et que la procédure de nomination du chef de la police, y compris en cas de renouvellement de son mandat, et à d'autres postes de direction prévoie un concours ouvert et transparent (paragraphe 143) ;
- xix. que les agents de police soient régulièrement soumis à des contrôles de sécurité et d'intégrité tout au long de leur carrière (paragraphe 146) ;
- xx. 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 (paragraphe 150) ;
- xxi. que les activités secondaires des policiers soient dûment enregistrées et que des contrôles réguliers soient effectués par la suite (paragraphe 160) ;
- xxii. qu'un organe responsable de l'enregistrement et de l'évaluation de la valeur des cadeaux soit mis en place dès que possible et que la valeur des cadeaux occasionnels pouvant être conservés par les policiers soit considérablement réduite (paragraphe 163) ;
- xxiii. que les garanties s'appliquant aux mécanismes de suivi des conduites policières répréhensibles soient réexaminées, en prévoyant des enquêtes indépendantes sur les plaintes de la police et un niveau de transparence suffisant (paragraphe 183) ;
- xxiv. que la sensibilisation et la formation de la police à la protection des lanceurs d'alerte soient renforcées (paragraphe 190).

198. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de la Serbie à soumettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 septembre 2023. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

199. Le GRECO invite les autorités serbes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à mettre cette traduction à la disposition du public.

---

## À propos du GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses États membres avec les instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et à des visites effectuées sur place, et une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est mis en œuvre, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports nationaux, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco) Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur : [www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr).