

GRECO

Group of States against Corruption

Groupe d'États contre la corruption



COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Adoption : 22 mars 2019
Publication : 2 avril 2019

Public
GrecoRC4(2019)5

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs

RAPPORT DE CONFORMITE INTERIMAIRE

SERBIE

Adopté par le GRECO lors de sa 82e Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 mars 2019)

Secrétariat du GRECO
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
☎ +33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco

Direction Générale I
Droits de l'Homme et état de droit
Direction de la société de l'information
et de l'action contre la criminalité

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle sur la Serbie a été adopté lors de la 68e réunion plénière du GRECO (19 juin 2015) et rendu public le 2 juillet 2015 avec l'autorisation du pays. Il traite de la « prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».

2. Conformément au règlement intérieur du GRECO, les autorités serbes avaient soumis un rapport de situation contenant des informations relatives aux mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO avait chargé la Norvège et la Pologne de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité.

3. Le rapport de conformité, adopté par le GRECO lors de sa 77e réunion plénière (20 octobre 2017) et rendu public le 15 mars 2018 avec l'autorisation de la Serbie (GrecoRC4(2017)8), concluait que la Serbie n'avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante aucune des 13 recommandations formulées dans le rapport de quatrième cycle [sept recommandations (i, iv, v, vii, viii, x et xi) avaient été considérées comme partiellement mises en œuvre et six autres (ii, iii, vi, ix, xii et xiii) comme non mises en œuvre]. À la lumière de ces résultats, le GRECO avait également conclu que ce très faible niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son règlement intérieur. Il avait donc pris la décision d'appliquer l'article 32, paragraphe 2.i, relatif aux membres n'ayant pas mis en œuvre les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation mutuelle, et avait appelé le Chef de la délégation de la Serbie à lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens avant le 31 octobre 2018 (délai qui fut prolongé par le GRECO jusqu'au 30 novembre 2018).

4. Le 30 novembre 2018, les autorités serbes ont communiqué des informations sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens, lesquelles ont servi de base au présent rapport rédigé par M. Jens-Oscar NERGARD au nom de la Norvège et Mme Alicja KLAMCZYNSKA au nom de la Pologne. Ces rapporteurs ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO.

5. Le présent rapport de conformité intérimaire évalue la mise en œuvre des treize recommandations depuis l'adoption du rapport de conformité et procède à une appréciation globale du degré de conformité de la Serbie à ces recommandations.

II. ANALYSE

6. À titre préliminaire, les autorités serbes soulignent que certaines parties spécifiques des recommandations du GRECO nécessitent l'introduction des amendements dans la Constitution de 2006. Ces amendements, qui ont fait l'objet d'un avis de la Commission de Venise daté de juin 2018[1], ont été envoyés au Parlement (qui doit l'adopter à la majorité des deux tiers, suite à un débat public) puis faire l'objet d'un référendum. Par conséquent, la Serbie ne mettra en œuvre que certaines parties des recommandations du GRECO une fois que lesdits amendements soient entrés en vigueur.

[1] Voir l'avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire, CDL-AD(2018)011-f, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)011-f. Cet avis a été suivi d'une note du Secrétariat de la Commission datée d'octobre 2018 et intitulée « Compatibilité entre le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire de Serbie »), (CDL-AD(2018)023-f), https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)023-f.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé que la transparence du processus législatif soit encore améliorée i) en s'assurant que les projets de loi, les amendements à ces textes ainsi que les ordres du jour et les résultats des sessions des commissions sont divulgués en temps opportun, qu'un délai suffisant est imparti pour présenter des amendements et que la procédure d'urgence est appliquée à titre exceptionnel et non en règle générale, et ii) en développant davantage les règles sur le débat public et l'audience publique et en veillant à leur mise en œuvre dans la pratique.*

8. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre au moment de l'adoption du rapport de conformité. En ce qui concerne sa première partie, le GRECO s'était félicité de l'attention accordée par les autorités à l'application effective du règlement intérieur de l'Assemblée nationale s'agissant de la publication en temps opportun d'informations sur le processus législatif. Il avait cependant confirmé la plupart des craintes énoncées dans le rapport d'évaluation (dans la mesure où la grande majorité des lois et des décisions continuaient à être adoptées dans le cadre d'une procédure d'urgence et où bon nombre de dispositions figurant dans ces textes continuaient à être introduites jusqu'à 24 heures avant la discussion du texte en urgence). Par conséquent, le GRECO avait conclu que cette partie de la recommandation avait été partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO s'était félicité de la création d'une page consacrée aux auditions publiques sur le site Web de l'Assemblée nationale, ainsi que de la pratique consistant à organiser des réunions de commissions parlementaires dans tout le pays. Néanmoins, il avait considéré cette partie de la recommandation comme partiellement mise en œuvre dans la mesure où les règles relatives à l'organisation des débats et des auditions publics (et les modalités de leur mise en œuvre) n'avaient toujours pas été élaborées plus avant.

9. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités serbes signalent désormais, à propos de la divulgation des projets de loi ou d'amendement, que – conformément à l'article 11 de la Loi sur l'Assemblée nationale et à l'article 260 du règlement intérieur de cette dernière, les lois adoptées, l'ordre du jour et le procès-verbal des séances de l'Assemblée nationale et de ses organes de travail peuvent être consultés librement et en temps utile sur le site Web officiel du Parlement, lequel est régulièrement mis à jour.

10. De plus, en vertu des articles 167 et 168 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, une loi ne peut être adoptée selon la procédure d'urgence que dans des circonstances exceptionnelles[2] et les députés peuvent rejeter une proposition visant à faire adopter une loi en urgence. Selon les autorités serbes, la procédure d'urgence est généralement approuvée dès lors que les modalités d'organisation d'un débat public ont été strictement observées et, partant, l'organe de coordination[3] placé sous la direction du ministère de la Justice a recommandé à tous les ministères d'accompagner l'envoi de leurs projets de loi à l'Assemblée nationale d'un résumé du débat public l'ayant précédé. Au cours de la période allant

[2] Comme il a déjà été indiqué dans le rapport d'évaluation (note de bas de page 35) et dans le rapport de conformité (paragraphe 10) la procédure d'urgence peut s'appliquer aux cas dans lesquels le défaut d'adoption d'une loi en urgence pourrait avoir des conséquences préjudiciables pour la vie et la santé d'êtres humains, la sécurité du pays et le travail d'institutions et d'organisations, ou lorsqu'il s'agit d'honorer des obligations internationales et d'harmoniser la législation avec l'acquis de l'UE.

[3] Le 29 mai 2018, le Gouvernement serbe a établi un organe de coordination visant à faciliter la mise en œuvre des recommandations du GRECO. Cet organe, composé de représentants de haut niveau de l'ensemble des institutions compétentes (Assemblée nationale, Haut Conseil judiciaire, Haut Conseil des procureurs, Agence de lutte contre la corruption), travaille sous la direction du ministre de la Justice.

du 1er novembre 2017 au 1er octobre 2018, l'Assemblée nationale a adopté 237 lois, dont 124 dans le cadre de la procédure d'urgence (c'est-à-dire que 70 lois sur 177 et 54 décisions sur 60 ont été adoptées dans le cadre de cette procédure). Les autorités estiment qu'il s'agit d'un nombre raisonnable (surtout si l'on considère que la Serbie est candidate à l'adhésion à l'UE et que l'harmonisation de la législation nationale avec l'acquis communautaire constitue l'objet de la plupart des textes adoptés selon cette procédure), ce qui devrait démontrer que la procédure n'est pas systématiquement appliquée.

11. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation relative à la question des débats publics, les autorités indiquent qu'en vertu de l'article 41 du règlement intérieur du gouvernement il est obligatoire d'organiser un débat public dans le cadre de la préparation de tout projet de loi gouvernemental modifiant sensiblement une loi portant sur une question qui présente un intérêt particulier pour le public. Entre le 1er novembre 2017 et le 24 octobre 2018, un débat public a été organisé concernant 42 projets de loi (dont 28 nouvelles lois et 14 lois portant modification d'une loi existante) sur 114 (dont 58 projets de loi sur la ratification de traités internationaux dans le cadre d'une procédure légale n'imposant pas l'organisation d'un débat public). De plus, en ce qui concerne la question des auditions publiques, les autorités rappellent que les articles 83 et 84 du règlement intérieur du gouvernement prévoient la possibilité d'organiser des consultations de ce type à diverses fins en relation avec les fonctions législatives et de contrôle de l'Assemblée nationale.

12. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO estime, dans la mesure où 124 lois sur 237 ont tout de même été adoptées dans le cadre de la procédure d'urgence, qu'on ne saurait conclure au caractère inhabituel de cette pratique pourtant censée revêtir un caractère exceptionnel en vertu de la recommandation. Par ailleurs, il est toujours possible (et d'une pratique courante) de présenter des amendements jusqu'à 24 heures avant la discussion dans le cadre de la procédure d'urgence. Comme c'était déjà le cas auparavant (voir le rapport de conformité), aucune mesure supplémentaire n'a été mise en place pour réduire la fréquence des recours à cette procédure ou pour prévoir de nouveaux délais pour la soumission d'amendements. Par ailleurs, même si chaque loi proposée ou adoptée semble effectivement être postée sur le site Web de l'Assemblée nationale (dont le contenu est actualisé tous les jours), le GRECO note aussi l'information contenue dans le rapport de conformité selon laquelle les amendements à des projets de loi sont postés sur un intranet du Parlement dont l'accès est réservé aux députés et au personnel de l'Assemblée nationale. La première partie de la recommandation demeure partiellement mise en œuvre.

13. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note que le nombre de débats publics semble avoir augmenté ; cependant, cette tendance ne résulte pas d'une modification des règles comme l'exige la recommandation (et pourrait donc ne pas un développement durable). Tout en se félicitant de la suggestion de l'organe de coordination, laquelle pourrait conduire à partager davantage d'informations – glanées à l'occasion des débats publics – avec l'Assemblée nationale, le GRECO considère que les lacunes mises en évidence dans le rapport d'évaluation – notamment l'obligation d'organiser un débat public uniquement à propos des projets de loi du gouvernement (à l'exclusion des propositions de loi présentées par des députés ou des groupes de citoyens) et le caractère obscur des critères fixés[4] – subsistent. En ce qui concerne plus spécialement les auditions publiques, il ne semble pas y avoir eu d'évolution des

[4] Comme indiqué au paragraphe 11, en vertu de l'article 41 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, un débat public doit être organisé chaque fois qu'un projet de loi envisage d'introduire des changements importants dans la manière dont une question est régie par la loi ou porte sur une question d'intérêt public.

règles et l'organisation de ces réunions reste laissée à la discrétion des commissions parlementaires. Cette partie de la recommandation est donc considérée comme partiellement mise en œuvre.

14. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

15. *Le GRECO avait recommandé de i) procéder promptement à l'adoption d'un Code de conduite à l'usage des membres du Parlement et s'assurer que des orientations claires sont données pour la prévention et la résolution des conflits d'intérêts et ii) s'assurer que le public a aisément accès au futur code et que ce code est mis en pratique, y compris en sensibilisant les membres du Parlement sur les normes auxquelles ils doivent se conformer et en leur dispensant des conseils en toute confidentialité et une formation spécialisée.*

16. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'était pas mise en œuvre au moment de l'adoption du rapport de conformité en raison de l'absence apparente de progrès, depuis l'adoption du rapport d'évaluation, dans l'adoption du projet de Code de conduite à l'intention des parlementaires.

17. À propos de la première partie de la recommandation, les autorités font savoir qu'il a été jugé préférable d'attendre l'adoption de la Loi sur le lobbying (adoptée le 9 novembre 2018) et de la Loi sur la prévention de la corruption (toujours pas adoptée) pour finaliser le texte du Code ; ceci, parce que ces instruments érigent le cadre juridique, respectivement, de l'interaction des députés avec les lobbyistes et les autres tiers désireux d'influencer le processus législatif et de la prévention des conflits d'intérêts. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités rappellent que le projet de code, une fois adopté, sera publié sur le site Web de l'Assemblée nationale et imposera notamment au Conseil d'éthique de soumettre au Parlement un rapport annuel qui sera lui aussi posté sur le même site. Des activités de sensibilisation et de formation seront également organisées après l'adoption du Code.

18. En raison de l'absence de progrès substantiel depuis l'adoption du rapport de conformité, le GRECO conclut que la recommandation ii n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

19. *Le GRECO avait recommandé d'introduire, à l'intention des membres du Parlement, des règles sur les relations avec les lobbyistes et les autres tiers qui cherchent à influencer le processus parlementaire et de rendre ces relations plus transparentes.*

20. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'était pas mise en œuvre au moment de l'adoption du rapport de conformité, dans la mesure où, à l'époque, seule une évaluation des besoins en vue d'élaborer un projet de loi avait été menée et où l'Assemblée nationale envisageait l'adoption d'un décret censé réglementer spécifiquement plus en détail la question du lobbying auprès des parlementaires.

21. Les autorités indiquent désormais que, à l'issue d'un débat public organisé en mars et avril 2018 (y compris une table ronde tenue le 17 avril autour du projet de loi), l'Assemblée nationale a adopté une Loi sur le lobbying le 9 novembre 2018 (Journal officiel 87/18 qui entrera en vigueur le 14 août 2019). La nouvelle loi contient une définition du lobbying afin de distinguer cette pratique d'activités qui ne peuvent pas être considérées comme des activités de lobbying (articles 2 et 3), charge l'Agence de lutte contre la corruption (ALC) d'élaborer un Code de conduite à

l'intention de toutes les parties concernées par les activités de lobbying (article 9) (avec lequel le Code de conduite à l'intention des parlementaires mentionné dans la recommandation ii sera harmonisé) et prescrit un délai d'attente de deux ans pour les personnes venant de quitter la fonction publique et désireuses de mener des activités de lobbying (article 12). En outre, la loi prévoit la création d'un registre (public) obligatoire des lobbyistes (et des entités autorisées à exercer des activités de lobbying), lequel sera tenu par l'ALC (article 19). La loi fixe également les conditions d'exercice des activités de lobbying (par exemple, la possession des qualifications requises et l'achèvement de la formation organisée par l'ALC).

22. La Loi sur le lobbying exige en outre des lobbyistes et des agents publics (y compris les parlementaires) de signaler les activités de lobbying. De plus, les lobbyistes sont tenus de soumettre un rapport annuel sur leurs activités à l'ALC, tandis que les députés doivent signaler à celle-ci tous leurs contacts avec des lobbyistes dans un délai de 15 jours. L'ALC est en droit de demander des informations complémentaires sur l'une quelconque de ces activités (y compris le contrat de lobbying éventuel), d'engager des procédures disciplinaires à l'encontre de l'agent public en cause pour non-divulgation ou divulgation tardive d'informations pertinentes sur ses contacts avec des lobbyistes et d'infliger des sanctions (sur la personne faisant l'objet de lobbying ou la personne responsable dans l'entité en question faisant l'objet de lobbying) ou de demander au tribunal d'engager une procédure pénale contre les lobbyistes et entités autorisées à exercer des activités de lobbying, ainsi qu'aux personnes physiques et morales qui ont engagé ces lobbyistes.

23. Le GRECO se félicite de l'adoption de la Loi sur le lobbying qui réglemente ces activités de manière exhaustive. La Loi pourrait clairement aussi renforcer, comme l'exige la recommandation, la transparence des interactions entre parlementaires et lobbyistes ou d'autres tierces parties cherchant à influencer le processus législatif. Dans ce contexte, le GRECO attend également l'élaboration d'un code de conduite pour toutes les parties concernées par les activités de lobbying, ce qui facilitera sans doute la compréhension et l'application de la loi. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de cette loi, le GRECO ne peut toutefois pas encore affirmer que cette recommandation a été pleinement mise en œuvre.

24. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation iv.

25. *Le GRECO avait recommandé de i) modifier la composition du Haut Conseil judiciaire, notamment en excluant l'Assemblée nationale du processus d'élection de ses membres, à condition qu'au moins la moitié de ses membres soient des juges élus par leurs pairs, et en supprimant le statut de membre d'office des représentants des pouvoirs exécutif et législatif ; ii) prendre des mesures pertinentes pour développer le rôle du Haut Conseil judiciaire en tant que véritable organe autonome agissant de manière proactive et transparente.*

26. Le GRECO rappelle que la recommandation était partiellement mise en œuvre lors de l'adoption du rapport de conformité intérimaire. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO avait conclu à l'absence de progrès dans l'établissement d'un cadre institutionnel pour le Haut Conseil judiciaire (HCJ), de sorte que les préoccupations exprimées dans le rapport d'évaluation demeuraient valables. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO

se félicitait des diverses mesures[5] mentionnées et les considérait comme de nature à apaiser les craintes exprimées dans le rapport d'évaluation. Il avait cependant estimé nécessaire d'attendre l'instauration et le renforcement au sein du HCJ – en sa qualité de véritable organe d'autorégulation – d'une pratique de nature à améliorer la transparence et la réactivité et conclu que la recommandation était partiellement mise en œuvre.

27. Selon les autorités, la mise en œuvre de la première partie de la recommandation exige, comme expliqué dans le rapport d'évaluation et le rapport de conformité qui a suivi, d'amender la Constitution. La version finale du projet de révision de la Constitution (ce qui, comme indiqué ci-dessus, a été soumis au Parlement) envisage une modification profonde de la composition du Haut Conseil judiciaire. En vertu de ce texte – qui, comme nous l'avons vu, a fait l'objet d'un avis de la Commission de Venise lequel a débouché sur d'autres modifications (jugées conformes au dit avis)[6] – le HCJ devrait compter dix membres, dont cinq juges élus par leurs pairs (selon un système accordant une représentation égale aux différentes instances de juridiction) et cinq éminents juristes élus par l'Assemblée nationale. Ce système empêchera les députés d'élire les juges membres du Conseil et éliminera la présence d'office de représentants des pouvoirs exécutif et législatif dans cet organe.

28. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités font savoir que le règlement intérieur du HCJ a été de nouveau modifié le 17 janvier 2018 afin, notamment, de permettre à toutes les parties intéressées d'assister (en fonction des places disponibles) aux entretiens avec les candidats à un premier poste au sein du système judiciaire et d'imposer l'enregistrement de tous ces entretiens. En outre, conformément au nouveau Recueil de règles sur le programme et le mode de déroulement des examens d'admission (sur l'évaluation des connaissances et des compétences des candidats lors de la première élection à une fonction judiciaire), la liste des candidats et les notes qu'ils ont obtenues seront rendues publiques sur le site Web officiel du HCJ afin de garantir la transparence du travail de cet organe pendant toute la durée du processus de sélection. Par ailleurs, en ce qui concerne la procédure applicable pour une « influence indue sur le pouvoir judiciaire » telle qu'elle est décrite plus haut, depuis le rapport de conformité du GRECO et plus précisément entre février et juillet 2018, le Haut Conseil judiciaire a publié à huit reprises des déclarations publiques condamnant diverses déclarations d'hommes politiques et autres interventions ayant une incidence sur des affaires individuelles, des juges ou l'ensemble du système judiciaire.

29. Enfin, en ce qui concerne la modification précitée de la Loi sur l'organisation des tribunaux (qui fixait au 1er janvier 2018 la date limite pour le transfert de la compétence budgétaire restante du ministère de la Justice au HCJ, cette date ayant été reportée par la suite par l'Assemblée nationale au 1er janvier 2020), en octobre 2018, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la disposition en question, estimant qu'aucun fondement juridique ne permet de transférer ou de

[5] Les autorités ont notamment signalé : des modifications apportées à la Loi sur le Haut Conseil judiciaire (du 21 décembre 2015) relative aux audiences publiques de cet organe, à la motivation de ses décisions et à la publication d'icelles sur son site Web ; la modification du règlement intérieur du HCJ afin de prévoir l'engagement d'une procédure en cas d'exercice d'une influence politique indue sur le pouvoir judiciaire, y compris l'obligation de publier des déclarations publiques (pour apaiser les craintes du GRECO de voir un juge abandonné à son sort face à des pressions publiques) ; la modification de la Loi sur l'organisation des tribunaux afin de reporter au 1er janvier 2018 la date limite pour le transfert au HCJ de la compétence budgétaire du ministère de la Justice (afin de tenir compte de la suggestion du GRECO en faveur de l'attribution d'un budget distinct au système judiciaire).

[6] Voir plus haut la note de bas de page 1.

reprendre des compétences restantes au ministère de la Justice[7]. Néanmoins, le HCJ reste chargé de proposer directement au ministère des Finances la partie du budget destinée au fonctionnement des tribunaux ainsi que d'allouer et de contrôler l'utilisation de ces fonds.[8] Afin de renforcer le rôle du HCJ dans la préparation du budget, le projet d'amendement XIII à la Constitution prévoit que ledit Conseil « propose les crédits budgétaires pour les travaux du HCJ et des tribunaux et dispose de ces crédits de manière autonome ».

30. Le GRECO prend note des informations communiquées. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO se félicite du processus de réforme constitutionnelle en cours (en notant le climat plutôt polémique dans lequel s'est déroulé le processus de consultation, voir plus bas le paragraphe 98). Il considère que le projet d'amendement constitutionnel relatif à la composition du HCJ représenterait, s'il était adopté comme prévu, une amélioration d'autant plus considérable par rapport à la situation actuelle que la moitié des membres du Conseil seraient donc des juges élus par leurs pairs et que l'appartenance d'office de représentants des pouvoirs exécutif et législatif serait abolie. Néanmoins, la recommandation du GRECO appelle également à exclure complètement l'Assemblée nationale de l'élection des membres du HCJ (et pas seulement de l'élection des membres juges comme il est proposé pour le moment), conformément aux engagements pris par le gouvernement lui-même dans sa propre Stratégie nationale de réforme de la justice et dans son Programme d'action concernant le chapitre 23[9]. Cependant, les amendements constitutionnels n'ont de toute façon pas encore été adoptés, de sorte que le GRECO est contraint de considérer cette partie de la recommandation comme partiellement mise en œuvre.

31. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO se félicite des mesures complémentaires adoptées. Il reconnaît que le renforcement des capacités du HCJ en tant qu'organe autonome d'autorégulation nécessitera du temps et l'instauration d'une pratique adéquate, dans la mesure où le transfert de l'autorité budgétaire et administrative restante du ministère de la Justice au dit Conseil a été retardé. Le GRECO reconnaît que des mesures appropriées ont été et continuent d'être prises, conformément aux exigences de la recommandation, mais relève aussi que le processus bat son plein. Le GRECO demande donc aux autorités serbes de le tenir informé des nouveaux progrès réalisés dans ce domaine, y compris en ce qui concerne l'autonomie budgétaire du HCJ. En l'attente, le GRECO considère cette partie de la recommandation comme partiellement mise en œuvre.

32. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

---

[7] Dans sa décision n° ИУз-34/2016, la Cour constitutionnelle a déclaré nul et non avenu l'article 32 de la Loi sur l'organisation des tribunaux (prévoyant le transfert de la compétence budgétaire au HCJ) en faisant valoir que cet article « a artificiellement créé la prétendue 'norme invisible' réclamant la modification ou l'abolition totale de certaines compétences du ministre de la Justice alors que ces mêmes compétences ne sont aucunement remises en question par les autres dispositions [matérielles] relatives à la juridiction et aux compétences du ministère de la Justice et du HCJ telles qu'elles figurent dans ladite Loi sur l'organisation des tribunaux.

[8] Outre les salaires des juges (qui relèvent directement de la compétence budgétaire du HCJ), les autorités expliquent que le HCJ propose le budget nécessaire pour couvrir les coûts des témoins experts et des interprètes pendant les procédures judiciaires ; les coûts des avocats de la défense ; les coûts encourus pour les procès dans un délai raisonnable ; les coûts de réparation des dommages dans les procédures pour privation illégale de liberté en matière pénale ; les coûts de réparation des dommages fondés sur les décisions du Tribunal constitutionnel ainsi que ceux des dommages fondés sur les arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

[9] Voir la Stratégie nationale de réforme de la justice (2013-2018), adoptée en 2013, laquelle appelle à l'exclusion de l'Assemblée nationale du processus d'élection des membres du HCJ : https://www.mpravde.gov.rs/en/vest/3394/the-national-judicial-reform-strategy-for-the-period-2013-2018-.php
ainsi que le Programme d'action concernant le chapitre 23 [des négociations d'adhésion entre la Serbie et la Commission européenne] excluant « toute participation de l'Assemblée nationale (sauf sous forme de déclarations) », voir https://mpravde.gov.rs/files/Action%20plan%20Ch%2023.pdf

Recommandation v.

33. *Le GRECO avait recommandé de réformer les procédures de recrutement et de promotion des juges et des présidents de tribunal, notamment en excluant l'Assemblée nationale du processus et en garantissant que les décisions seront prises sur la base de critères clairs et objectifs et de manière transparente et que les postes de président de tribunal ne seront pourvus à titre intérimaire que pour une période courte.*

34. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre au moment de l'adoption du rapport de conformité. Le GRECO avait approuvé les mesures prises pour améliorer l'objectivité et la transparence des procédures de recrutement et de promotion des juges et des présidents de tribunaux, en particulier l'introduction d'un examen pour les postes de début de carrière, l'adoption par le HCJ de recueils de règles[10] énonçant des critères objectifs et le processus de sélection en cours en vue de la nomination d'un certain nombre de présidents de tribunaux. Cependant, il avait estimé que le HCJ n'était pas apparemment tenu de suivre les résultats obtenus par les candidats dans la procédure de sélection ou de motiver sa décision lorsqu'il proposait de nommer un candidat autre que celui arrivé en tête. Le processus de recrutement et de promotion des juges comportait encore, par conséquent, des risques de partialité. En outre, le processus de modification de la Constitution, jugé nécessaire pour exclure le rôle de l'Assemblée nationale dans le processus de nomination des juges, venait à peine d'être amorcé.

35. Selon les autorités, le projet d'amendements à la Constitution mentionné plus haut prévoit que « le Haut Conseil judiciaire élit et révoque le président de la Cour suprême de Serbie et les présidents des autres tribunaux ; élit les juges professionnels et non professionnels et décide de la fin de leur mandat (…) » (amendement constitutionnel XIII). Une fois les amendements constitutionnels adoptés, l'Assemblée nationale serait donc exclue de ce processus. En outre, l'amendement VII à la Constitution prévoit que l'École de la magistrature sera la garante du système et le point de passage obligé des personnes désirant accéder à des fonctions judiciaires, éliminant ainsi tout parti pris possible dans le recrutement des juges (une éventualité jugée préoccupante par le GRECO). Cet article a été introduit dans le projet d'amendements constitutionnels sur recommandation de la Commission de Venise pour qui « [i]l serait cependant souhaitable de protéger l'École [de la magistrature] contre d'éventuelles influences indues en lui conférant un solide statut dans la Constitution »[11].

36. En outre, les autorités soulignent l'importance des recueils de règles adoptés, tels qu'ils sont mentionnés dans le rapport de conformité, au regard de l'application aujourd'hui de procédures claires, impartiales et basées sur le mérite en matière de recrutement et de promotion des juges et des présidents de tribunaux. De plus, le 17 janvier 2018 le HCJ a adopté un nouveau Recueil de règles sur le programme et les modalités des examens d'admission, lequel a introduit une étape supplémentaire dans le recrutement des juges, à savoir une évaluation écrite (sous forme d'un test et d'une étude de cas). Les autorités indiquent que la note obtenue

[10] Ces recueils de règles, adoptés par le HCJ le 15 novembre et le 29 mars 2016, concernaient : (i) les critères d'évaluation des qualifications, des compétences et de l'intégrité des candidats aspirant à être élus pour la première fois à un poste au sein du système judiciaire ; (ii) les critères d'évaluation des qualifications, de la compétence et de l'honorabilité des juges briguant un mandat permanent au sein d'une juridiction de deuxième instance ou d'une juridiction supérieure et les critères de nomination des présidents de tribunal ; et iii) les critères, normes, procédures et autorités compétentes en matière d'évaluation du travail des auxiliaires de justice.

[11] Voir le paragraphe 42 de l'avis dont les références sont mentionnées dans la note de bas de page 1.

à l'issue de cette évaluation écrite est le critère prédominant pour la nomination d'un candidat à l'Assemblée nationale.[12].

37. De plus, en ce qui concerne la transparence, la nomination par le HCJ à l'Assemblée nationale est publiée sur le site Web de ce Conseil en même temps que le nom, le curriculum vitae et la note finale de l'intéressé. Les décisions du HCJ concernant la sélection des juges censés occuper un poste permanent au sein d'une juridiction de deuxième instance ou d'une juridiction suprême doivent être motivées (sur la base des critères énoncés dans le règlement intérieur du HCJ) et publiées au Journal officiel.

38. Enfin, en ce qui concerne la dernière partie de la recommandation, les autorités indiquent que, si un président de tribunal est transféré à un autre poste au sein du système judiciaire, il doit être remplacé par un président par intérim le temps qu'un nouveau président soit élu. La compétition ouverte en vue de l'élection au poste de président doit être immédiatement annoncée afin de réduire la durée de la présidence par intérim.

39. Le GRECO se félicite des amendements constitutionnels prévoyant l'exclusion de l'Assemblée nationale du processus de nomination et de promotion des juges et des présidents de tribunaux. Cependant, ces amendements n'ayant pas encore été adoptés, le GRECO est contraint de considérer cette partie de la recommandation comme partiellement mise en œuvre. Dans ce contexte, il considère également que le recrutement des juges à l'avenir dépendra beaucoup de la méthode de sélection des personnes admises à l'École de la magistrature et des influences éventuellement exercées sur ce processus. En outre, le GRECO note que les critères fixés (tels qu'ils ont été communiqués au moment du rapport de conformité) semblent désormais complétés par un recueil de règles obligeant le HCJ à proposer le candidat ayant obtenu la note la plus élevée et par certaines mesures prévoyant plus de transparence dans les procédures de nomination et de promotion. Il convient de se féliciter de cette nouvelle situation, même si elle ne correspond pas à la procédure proposée dans le rapport d'évaluation en ce qui concerne les présidents de tribunaux. Enfin, s'agissant de la question des présidents de tribunaux par intérim, les informations fournies ne permettent pas de déduire que des changements réels ont été introduits afin de veiller à ce que les postes de présidents de tribunal ne soient occupés à titre intérimaire que pour de courtes périodes.

40. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

41. *Le GRECO avait recommandé que le système d'évaluation des performances des juges soit révisé i) en y introduisant plus de critères qualitatifs et ii) en supprimant la règle selon laquelle des résultats d'évaluation non satisfaisants sont systématiquement sanctionnés par la révocation des juges concernés.*

42. Le GRECO rappelle que, lors de l'adoption du rapport de conformité intérimaire, cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre. Tout en reconnaissant les efforts entrepris par les autorités serbes pour mettre en place un bon système d'évaluation des performances des juges, il avait souligné que les informations communiquées contenaient uniquement des précisions sur le système d'évaluation déjà examiné dans le rapport d'évaluation et que les mesures

[12] Les autorités indiquent, en outre, que l'évaluation du travail des candidats issus des rangs des assistants de justice est également prise en compte, de même que l'expérience professionnelle antérieure à la suite de l'examen du barreau, la nécessité de ne pas discriminer et d'assurer une représentation équilibrée des minorités nationales (et des compétences linguistiques minoritaires).

envisagées en vue de la mise en œuvre de la recommandation ne reflétaient guère plus qu'une bonne volonté. Le GRECO avait estimé les critères indiqués comme purement quantitatifs et conclu que la proposition du HCJ visant à modifier la Loi sur les juges (afin qu'une évaluation négative ne puisse pas servir de motifs de révocation) n'avait encore provoqué aucun changement.

43. Les autorités font désormais valoir en ce qui concerne la première partie de la recommandation que le Recueil de règles sur les critères, normes, procédures et autorités compétentes en matière d'évaluation du travail des juges et des présidents de tribunaux prévoit des critères tant qualitatifs que quantitatifs. Les critères qualitatifs donnent lieu à une évaluation basée sur la proportion des décisions annulées par rapport au nombre total de décisions rendues au cours de la période évaluée, tandis que les critères quantitatifs donnent lieu à une évaluation basée sur le nombre d'affaires bouclées chaque mois par le juge concerné par rapport à la norme mensuelle prévue. Bien que ces critères eux-mêmes n'aient pas changé, un système méthodologique de pondération des affaires a été adopté en mai 2017, lequel impose à la Commission pour l'évaluation du travail des juges et des présidents de tribunaux de tenir compte de la complexité des affaires en cours (en matière d'exactitude et de clarté, de procédures, d'argumentation et de raisonnement juridique). Les résultats de cette formule de pondération seront disponibles une fois le système pleinement opérationnel dans tous les tribunaux.

44. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation et comme il a déjà été indiqué dans le rapport de conformité, les autorités contestent l'affirmation du GRECO selon laquelle des résultats médiocres entraînent systématiquement la révocation des juges concernés. Selon la Loi sur les tribunaux, le manque de professionnalisme dans l'exercice des fonctions judiciaires, sanctionné par l'attribution de la note « performances médiocres », ne constitue qu'un motif possible de révocation. Le Recueil de règles sur l'évaluation prévoit qu'un juge dont les performances sont jugées « médiocres » se voit contraint de suivre une formation complémentaire. Les autorités soulignent également à cet égard le très faible pourcentage d'évaluations ayant abouti à la note « performances médiocres » (0,26 % de toutes les évaluations effectuées entre le 1er janvier et le 21 août 2018[13]), de sorte que cette situation ne saurait être considérée comme posant un risque significatif.

45. Dans l'intervalle, un projet d'amendement constitutionnel VIII est à l'étude ; il prévoit qu'« [u]n juge peut également être démis de ses fonctions pour incompétence dès lors que, dans un nombre significatif d'affaires, il ne remplit manifestement pas les critères de performances satisfaisantes prescrits par la loi, tels qu'évalués par le HCJ »[14]. Selon les autorités, la Loi sur les juges devrait être modifiée dans ce sens aussitôt après l'adoption des amendements à la Constitution.

46. Le GRECO prend note des informations communiquées. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, il maintient sa position antérieure selon laquelle les critères communiqués étant de nature quantitative il ne peut donc pas la considérer comme entièrement mise en œuvre. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, il se félicite des informations fournies qui montrent

[13] Sur 294 évaluations ordinaires de personnes occupant des fonctions judiciaires, 12 seulement ont abouti en première instance à une note « performances médiocres ». À l'issue de la procédure d'appel, cette note a été maintenue dans un seul cas, en vertu d'une décision rendue par la Commission de la Cour suprême (tandis que dans les 11 autres cas la note a été changée 7 fois en « performances remarquables » et quatre fois en « bonnes performances »). Aucune des 88 évaluations extraordinaires n'a débouché sur une note « performances médiocres ».

[14] Cet amendement a été rédigé à la suite de l'avis susmentionné de la Commission de Venise dans lequel il est écrit : « Le projet devrait être plus détaillé concernant les modalités de l'engagement de la responsabilité disciplinaire et de la révocation. L'utilisation de termes vagues comme 'incompétence' sans plus de précisions est à bannir et il conviendrait donc de supprimer cette formule ».

que la note d'évaluation « performances médiocres » ne pose pas vraiment problème dans la pratique bien que le GRECO relève également le nombre élevé de notes extrêmement positives sous la forme de « performances remarquables »[15] (ce qui, en soi, pourrait indiquer des déficiences dans le processus d'évaluation). Le GRECO est prêt à admettre que la note « performances médiocres » ne conduirait pas systématiquement à la révocation (même si l'article 62 de la Loi sur les juges semble indiquer le contraire). Il se félicite néanmoins de ce que cette question sera examinée plus avant dans le cadre du processus de réforme constitutionnelle, ce qui entraînera des modifications correspondantes de la Loi sur les juges. Dans l'intervalle, il considère cette partie de la recommandation comme partiellement mise en œuvre.

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

Recommandation vii.

48. *Le GRECO avait recommandé i) que le code d'éthique à l'usage des juges soit effectivement communiqué à tous les juges, complété par d'autres orientations écrites sur les questions d'éthique – y compris des explications, orientations interprétatives et exemples concrets – et actualisé à intervalles réguliers ; et ii) qu'une formation spécialisée axée sur la pratique et des conseils confidentiels dans le cadre du système judiciaire soient dispensés à toutes les catégories de juges.*

49. Le GRECO rappelle que cette recommandation était déjà partiellement mise en œuvre à l'époque de l'adoption du rapport de conformité. En ce qui concerne sa première partie, il avait conclu qu'aucune mesure n'avait été prise pour répondre directement aux préoccupations exprimées dans le rapport d'évaluation. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, il avait jugé adéquat le programme de formation des juges (et reconnu une certaine valeur éducative à l'analyse des décisions prises dans le cadre d'une procédure disciplinaire, à condition que ladite analyse soit diffusée et utilisée correctement au cours des sessions de formation). Toutefois, aucun système permettant aux juges de solliciter des conseils à titre confidentiel n'ayant été mis en place, le GRECO avait été contraint de considérer cette partie de la recommandation comme partiellement mise en œuvre.

50. Les autorités signalent désormais à propos de la première partie de la recommandation que, le 4 septembre 2018, le HCJ a adopté un nouveau règlement intérieur pour le Comité d'éthique (l'un de ses organes de travail). Les dispositions de cet instrument chargent notamment ledit comité de vérifier le respect du Code d'éthique pour les juges, de publier des instructions écrites contenant des exemples concrets et des recommandations, des explications et aussi des interprétations de cas réels ou hypothétiques de violation dudit Code, proposant les modifications requises et explicitant les passages du Code jugés vagues ou déroutants. De plus, pour répondre aux craintes du GRECO concernant la méconnaissance persistante du Code d'éthique pourtant posté sur le site Web du HCJ, le Comité d'éthique prendra les mesures nécessaires, par le biais de programmes de formation judiciaire élaborés en coopération avec l'École de la magistrature et en consultation avec des juges individuels, pour sensibiliser les juges à l'existence de cet instrument et à ses exigences.

51. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation (et plus particulièrement les remarques relatives à la possibilité de solliciter des conseils à

[15] Sur 294 évaluations ordinaires, 278 ont débouché en première instance sur la constatation de « performances remarquables » dans l'accomplissement de ses fonctions judiciaires par le juge concerné, cette proportion passant à 285 sur 294 en appel. En ce qui concerne les évaluations extraordinaires, 86 sur 88 ont débouché sur la constatation de « performances remarquables ».

titre confidentiel) considérée comme non mise en œuvre à l'époque du rapport de conformité, les autorités soulignent que, en vertu du nouveau règlement intérieur du Comité d'éthique, les compétences de cet organe comprennent la dispense de conseils confidentiels sur les dilemmes éthiques. Des conseils sont prodigués à titre confidentiel, par les membres du Comité, à tous les juges qui en font la demande. Selon les autorités, compte tenu de la confidentialité garantie du processus, les juges devraient désormais recourir plus fréquemment à cette faculté qu'aux conclusions rendues publiques par le Haut Conseil judiciaire.

52. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO considère que le Comité d'éthique s'est vu conférer le mandat de fournir des directives écrites supplémentaires en matière de déontologie, de formuler des propositions de mise à jour du Code et de sensibiliser davantage l'ensemble des juges à cet instrument. Ces mesures n'ayant pas encore été prises (et aucune directive écrite, mise à jour du Code ou activité de sensibilisation n'ayant été produite), le GRECO ne peut considérer cette partie de la recommandation même comme partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne le reste de la deuxième partie de la recommandation, il convient que le fait de confier aussi au Comité d'éthique la tâche de prodiguer des conseils à titre confidentiel constitue un pas en avant, même s'il aurait nettement préféré (comme indiqué dans le rapport d'évaluation) que ce mandat soit conféré à un mécanisme extérieur au HCJ. Dans la mesure où le Comité d'éthique n'a pour l'instant reçu qu'un mandat et un mécanisme permettant de prodiguer des conseils à titre confidentiel n'est pas encore complètement opérationnel, le GRECO considère cette partie de la recommandation comme partiellement mise en œuvre.

53. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation viii.

54. *Le GRECO avait recommandé de i) modifier la composition du Conseil des procureurs de l'Etat (CPE), notamment en excluant l'Assemblée nationale du processus d'élection de ses membres, à condition qu'une part substantielle de ses membres soient des procureurs élus par leurs pairs, et en supprimant le statut de membre d'office des représentants des pouvoirs exécutif et législatif ; ii) prendre des mesures pertinentes pour renforcer le rôle du CPE en tant que véritable organe autonome agissant de manière proactive et transparente.*

55. Le GRECO rappelle que, lors de l'adoption du rapport de conformité, cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO avait estimé que les diverses mesures signalées[16] constituent une réponse appropriée aux préoccupations manifestées dans le rapport d'évaluation et exprimé le désir de mesurer dans son prochain rapport les progrès accomplis en ce qui concerne notamment l'établissement d'une pratique du Conseil des procureurs de l'État (CPE) reflétant le caractère dynamique et volontariste de l'action menée par cet organe d'autorégulation.

[16] Parmi les mesures signalées figuraient : l'élaboration d'un plan stratégique pluriannuel, diverses activités de renforcement des capacités ; des amendements à la Loi sur le Conseil des procureurs de l'État (CPE) prévoyant la publicité des sessions et des actes de cet organe sur son site Web ; la modification du règlement intérieur du CPE (concernant la réaction publique du Conseil en cas d'ingérence politique dans le travail des procureurs) ; la définition précise et la standardisation des procédures de travail opérationnelles du CPE, ainsi que le renforcement de son efficacité et la création, entre autres, du poste de Commissaire à l'autonomie chargé d'intervenir en cas d'ingérence politique ou autre indue et la sensibilisation à l'existence dudit Commissaire.

56. Les autorités font désormais savoir, à propos de la première partie de la recommandation, que les amendements susmentionnés de la Constitution envisagent la création d'un Haut Conseil des procureurs ou HCP (la nouvelle désignation du CPE) composé de dix membres, dont quatre procureurs (ou procureurs délégués) – représentant à égalité tous les niveaux du ministère public – élus par leurs pairs et quatre juristes éminents (élus par l'Assemblée nationale), ainsi que le procureur général et le ministre de la Justice en qualité de membres d'office.

57. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités rappellent le règlement intérieur modifié, le plan stratégique pluriannuel et la création du poste de Commissaire à l'autonomie chargé d'intervenir en cas d'influence politique ou autre indue[17]. Au cours de l'année 2017 et 2018, le Commissaire susmentionné a émis huit avis et une recommandation concernant des allégations de pressions politiques exercées sur des procureurs et les initiatives prises pour évaluer les risques pesant sur l'autonomie et l'intégrité des procureurs délégués. En outre, au cours de la même période, huit ateliers ont été organisés à l'intention d'environ 180 procureurs sur la manière de signaler toute ingérence indue dans leur travail[18]. Enfin, les autorités mentionnent les différents groupes de travail mis en place par le CPE (sur le suivi de la législation relative au pouvoir judiciaire, les programmes éducatifs et la modification des règles relatives aux procédures disciplinaires), le tout premier programme de travail annuel (pour 2018) adopté sur la base du plan stratégique pluriannuel susmentionné, la proposition relative au plan d'organisation des ressources humaines pour 2018, le Recueil de règles relatif à l'organisation interne et à la classification des emplois adoptée par le CPE et la décision de ce dernier de porter le nombre de postes de procureurs délégués à 780 (soit une augmentation de 14 %), les concours organisés par le CPE pour pourvoir ces postes et l'« analyse fonctionnelle » en cours du système de poursuites, telle qu'elle est menée par le Fonds d'affectation spéciale multi donateurs pour l'appui au secteur de la justice.

58. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO considère que le projet d'amendement constitutionnel prévoyant que l'Assemblée nationale élira quatre des dix membres du CPE représenterait une amélioration considérable par rapport à la situation actuelle (dans laquelle l'Assemblée élit huit des onze membres, les autres étant membres d'office) ; et ce, d'autant plus que l'Assemblée nationale n'interviendra plus dans la nomination des procureurs et des procureurs délégués (voir, plus bas, l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation suivante). Toutefois, il note que les amendements ne répondent pas aux exigences de la recommandation et aux engagements pris par le gouvernement lui-même dans sa propre Stratégie nationale de réforme de la justice et son Programme d'action concernant le chapitre 23, lesquels prévoient d'exclure l'Assemblée nationale de la procédure d'élection des membres du CPE[19]. De plus, le GRECO note que seuls quatre procureurs sur les dix membres du CPE doivent être élus par leurs pairs et que les membres d'office appartenant à l'exécutif resteront en place (même si le législatif ne nommera plus aucun membre d'office, ce dont il

[17] Il est rappelé que le Commissaire est notamment habilité à signaler les actes et/ou omissions qui mettent en danger l'autonomie et l'intégrité du ministère public, à proposer au Conseil des mesures visant à renforcer cette autonomie et cette intégrité et à informer le Conseil et le public de l'existence d'une influence politique ou autre indue sur le travail du ministère public.
[18] Ces ateliers ont été organisés dans le cadre du programme du mécanisme horizontal UE/Conseil de l'Europe *"Strengthening Legal Guarantees for Independent and Impartial Tribunals".*
[19] Voir la Stratégie nationale de réforme de la justice (2013-2018) adoptée en 2013 qui appelle à l'exclusion de l'Assemblée nationale du processus d'élection des membres du CPE : https://www.mpravde.gov.rs/en/vest/3394/the-national-judicial-reform-strategy-for-the-period-2013-2018-.php et le Programme d'action concernant le chapitre 23 en vertu duquel il convient d'exclure « toute participation de l'Assemblée nationale (sauf sous forme de déclarations) » : https://mpravde.gov.rs/files/Action%20plan%20Ch%2023.pdf

convient de se féliciter). De toute façon, les amendements constitutionnels n'ayant pas encore été adoptés, le GRECO est contraint de considérer cette partie de la recommandation comme partiellement mise en œuvre.

59. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO reconnaît que des mesures appropriées ont été et continuent d'être prises, conformément aux exigences de la recommandation, mais note aussi que le processus de réforme n'est pas achevé. Le GRECO encourage le CPE à persévérer dans les efforts de renforcement de son rôle (par exemple en continuant à améliorer la transparence et la publicité de ses travaux, y compris en ce qui concerne les décisions relatives aux nominations prises conformément à la recommandation qui suit, en donnant suite aux avis du Commissaire à l'autonomie en cas d'influence politique ou autre indue, en adoptant des règles régissant le travail dudit Commissaire, en pourvoyant rapidement, par des concours ouverts, les postes vacants au sein du ministère public, en renforçant ses capacités en matière de ressources humaines et de planification budgétaire, etc.) et en tenant le GRECO informé des nouveaux progrès réalisés dans ce domaine, notamment à la lumière des mesures prises à la suite de l'« analyse fonctionnelle » du ministère public en cours. Le GRECO considère aussi cette partie de la recommandation comme partiellement mise en œuvre.

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

Recommandation ix.

61. *Le GRECO avait recommandé de réformer les procédures de recrutement et de promotion des procureurs et procureurs délégués, notamment en excluant l'Assemblée nationale du processus, en limitant le pouvoir discrétionnaire du Gouvernement et en garantissant que les décisions seront prises sur la base de critères clairs et objectifs et de manière transparente et que les postes de procureur (en l'occurrence, de procureur en chef) ne seront pourvus à titre intérimaire que pour une période courte.*

62. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre au moment de l'adoption du rapport de conformité. Tout en comprenant que la réforme constitutionnelle en cours empêchait la mise en œuvre de certains éléments de la recommandation (notamment l'exclusion de l'Assemblée nationale du processus), le GRECO avait souligné le manque de clarté persistant des critères utilisés par le CPE pour le recrutement et la promotion des procureurs et des procureurs délégués. En outre, rien n'indiquait que le pouvoir discrétionnaire du gouvernement dans ce processus avait été restreint ou que des postes de procureurs vacants (en l'occurrence ceux de procureurs en chef) étaient pourvus de manière permanente.

63. Les autorités indiquent maintenant que, dans le projet de révision de la Constitution (amendements constitutionnels XXII et XXIV), les procureurs délégués seront élus par le HCP pour un mandat à vie et les procureurs (notamment les procureurs en chef) pour une période de six ans. Sauf en ce qui concerne le procureur général (qui devra être élu à la majorité des trois cinquièmes des députés pour une période de six ans également), l'Assemblée nationale sera exclue à l'avenir du processus de recrutement et de promotion des procureurs et des procureurs délégués et le gouvernement ne participera plus au dit processus.

64. En outre, afin de garantir que les décisions soient basées sur des règles et procédures de sélection claires et objectives, le projet de modification de la Constitution prévoit que l'École de la magistrature constituera le point d'entrée unique pour les fonctions de procureur (il ne sera possible d'élire des procureurs délégués pour la première fois que s'ils ont suivi la formation dispensée par cet

établissement). Dans l'attente des amendements constitutionnels, le CPE s'est efforcé d'améliorer les modalités de l'élection des procureurs délégués dans le cadre constitutionnel existant en adoptant (le 7 septembre 2017) un nouveau Recueil de règles pour l'évaluation des qualifications, des compétences et du mérite des candidats dans le cadre de la procédure de nomination des procureurs délégués parmi les candidats briguant pour la première fois cette fonction, qui prescrit notamment la procédure et le contenu de l'examen pour les candidats (à l'exception des anciens élèves de l'Académie judiciaire et le barème de notation des résultats).

65. De plus, les autorités indiquent que toutes les décisions prises en matière de sélection des procureurs délégués et des procureurs sont régulièrement publiées, y compris les listes de classement des candidats, leurs notes d'examen et leurs évaluations des performances.

66. Enfin, 19 des 90 procureurs (c'est-à-dire procureurs en chef) occupent actuellement leur poste à titre intérimaire. Cette nomination (à titre intérimaire) peut durer jusqu'à un an, ce qui indique que les postes de procureurs ne sont occupés à titre intérimaire que pour une courte période.

67. Le GRECO se félicite de ce que le projet d'amendements constitutionnels aborde une partie de la recommandation (celle relative à l'exclusion de l'Assemblée nationale du processus et à la limitation du pouvoir discrétionnaire du gouvernement, bien qu'en ce qui concerne ce dernier point, le GRECO note que cette question relèvera aussi en grande partie de l'influence éventuellement exercée sur le processus de sélection à l'entrée de l'École de la magistrature une fois celle-ci devenue le seul point d'accès au ministère public). Lesdits amendements n'ayant pas encore été adoptés, le GRECO conclut que cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la partie de la recommandation visant à garantir l'adoption des décisions sur la base de critères clairs et objectifs de manière transparente et la limitation de la durée de l'occupation d'un poste de procureur à titre intérimaire, le GRECO note qu'aucune nouvelle information n'a été fournie (puisque le recueil de règles indiqué plus haut a déjà été mentionné dans le rapport de conformité, il semble encore possible de nommer des procureurs délégués n'étant pas arrivés en tête, sans autre motif, et aucun changement réel ne semble avoir été apporté pour faire en sorte que les postes de procureurs en chef ne soient occupés à titre intérimaire que pour de courtes périodes).

68. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

69. *Le GRECO avait recommandé que le système d'évaluation des performances des procureurs et des procureurs délégués soit révisé i) en revoyant les indicateurs quantitatifs et en veillant à ce que les critères d'évaluation consistent principalement en indicateurs qualitatifs et ii) en supprimant la règle selon laquelle des résultats d'évaluation non satisfaisants sont systématiquement sanctionnés par la révocation des agents concernés et en veillant à ce que les procureurs aient la possibilité de contribuer comme il convient au processus d'évaluation.*

70. Le GRECO rappelle que, lors de l'adoption du rapport de conformité intérimaire, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Sa première partie avait été considérée comme non mise en œuvre puisque les autorités n'avaient fait état d'aucune modification des critères d'évaluation en vigueur, lesquels reposaient essentiellement sur des indicateurs quantitatifs. Le GRECO avait jugé la deuxième partie de la recommandation partiellement mise en œuvre sur la base des éclaircissements supplémentaires fournis par les autorités (même si aucun

fait nouveau n'était intervenu depuis l'adoption du rapport d'évaluation) à propos du droit des procureurs de contester le résultat d'une évaluation et de demander une évaluation en deuxième instance selon une procédure prévoyant notamment la possibilité pour les intéressés de faire entendre leur cause avant l'adoption d'une évaluation finale. Il avait néanmoins estimé souhaitable dans ce contexte de conférer aux procureurs des possibilités supplémentaires de participer à leur évaluation, sous la forme notamment de l'ajout de commentaires à la version préliminaire de la décision les concernant ou de la faculté de prendre la parole au cours du processus. Les explications supplémentaires communiquées par les autorités (notamment sur le fait que des performances médiocres n'entraîneraient pas systématiquement la révocation du procureur en cause) n'avaient pas entièrement dissipé les préoccupations du GRECO qui s'était donc félicité de l'intention des autorités de réviser le Recueil de règles sur les évaluations de performance afin de tenir compte de ses craintes.

71. Les autorités font maintenant savoir à propos de la première partie de la recommandation que, lors de sa session du 24 juillet 2018, le CPE a décidé de créer un groupe de travail chargé d'élaborer des projets d'amendements au Recueil de règles actuel sur les critères d'évaluation des performances des procureurs et des procureurs délégués, en vue de renforcer la clarté, l'objectivité et l'uniformité, du système d'évaluation. Les activités de ce groupe de travail seront menées de pair avec les amendements constitutionnels en cours et permettront notamment d'harmoniser le Recueil de règles avec le libellé du (projet) d'amendement constitutionnel XXIV ; ce dernier aura en effet lui aussi une incidence sur la deuxième partie de la recommandation, puisqu'il prévoit qu'« un procureur délégué peut être révoqué pour incompétence si, dans un nombre significatif d'affaires, il n'a manifestement pas satisfait les critères de performance prescrits par la loi et évalués par le Conseil des procureurs de l'État », une condition de nature à relever le niveau de la preuve. Le groupe de travail veillera à ce que le nouveau Recueil de règles comprenne des critères d'évaluation qualitatifs pour apprécier l'absence évidente et persistante de qualité du travail (conformément à la première partie de la recommandation).

72. De plus, en ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités contestent qu'une évaluation négative débouche systématiquement sur une révocation. De leur point de vue, l'article 92 de la Loi sur le ministère public prévoit que « l'incompétence dans l'exercice des fonctions » de procureur *peut être* un motif valable de révocation. L'article 93, quant à lui, précise l'ensemble de circonstances méritant l'attribution à un procureur d'une appréciation de type « performances médiocres ». Conformément à l'article 8 du Recueil actuel de règles relatives aux critères d'évaluation des performances, une appréciation « performances médiocres » donne d'abord lieu à un avertissement écrit, le procureur chargé de l'évaluation étant tenu de proposer des mesures visant à remédier aux insuffisances identifiées dans le travail du procureur (du procureur délégué) évalué. Il s'agit généralement d'une convocation à une session de formation obligatoire dispensée par l'École de la magistrature et suivie d'une évaluation extraordinaire, de manière à permettre à l'intéressé d'améliorer sa note d'évaluation conformément à l'article 10, paragraphe 3, alinéa 5, du Recueil de règles en vigueur. Au cours de la période allant du 1er janvier 2018 à octobre 2018, l'ensemble des 71 procureurs et 19 procureurs par intérim ont été évalués comme ayant « exercé leurs fonctions de manière remarquable » (aucun des intéressés n'a reçu une note inférieure) tandis que 89 % des procureurs délégués ont reçu une note similaire et 1 % a été évalué comme ayant « exercé ses fonctions de manière satisfaisante ». Aucun des membres du ministère public ne s'est donc vu décerner une note « médiocre ». Même si les dispositions actuellement en vigueur ne conduisent pas systématiquement à la révocation en cas d'évaluation constatant des « performances médiocres », le ministère de la Justice envisage – en raison du

processus de réforme constitutionnelle en cours – de modifier en profondeur la législation une fois lesdits amendements adoptés. Lors de l'élaboration de ces modifications des lois pertinentes, les dispositions excluant toute révocation automatique en cas d'obtention de résultats médiocres dans le cadre d'une évaluation feront l'objet d'une attention particulière.

73. En ce qui concerne la dernière partie de la recommandation, les autorités expliquent que la procédure d'évaluation est principalement conçue pour instaurer un dialogue constructif avec les procureurs (ou procureurs délégués) concernés. À cette fin, les dispositions relatives à l'évaluation garantissent la participation des procureurs tout au long du processus, y compris le droit de consulter les documents d'évaluation et de présenter des objections justifiant une évaluation en deuxième instance, le droit de soumettre des informations sur les circonstances atténuantes affectant leurs performances et le droit de faire entendre leur cause. Dans le cadre de la procédure de révocation proprement dite, les articles 95 et 96 de la Loi sur le ministère public disposent que tout procureur ou procureur délégué peut contester une quelconque décision du CPE, présenter des contre-arguments (directement ou par l'intermédiaire d'un représentant autorisé) concernant les allégations formulées contre lui et, en dernier ressort, introduire un recours devant la Cour constitutionnelle dans les 30 jours suivant la date de la décision. Cette possibilité de recours est également prévue dans le projet d'amendements constitutionnels (amendement XXIV) en vertu duquel « un procureur délégué a le droit d'introduire un recours devant la Cour constitutionnelle contre une décision du CPE mettant fin à son mandat ».

74. Le GRECO prend note des informations communiquées. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, il se félicite de ce que les critères d'évaluation seront examinés par un groupe de travail. Toutefois, cela n'étant pas encore le cas, il peut seulement conclure que cette partie de la recommandation reste partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, comme pour les juges (voir plus haut l'analyse de la recommandation vi), le GRECO se félicite des informations communiquées selon lesquelles la note « performances médiocres » ne poserait pas vraiment problème dans la pratique (mais relève de nouveau que le nombre élevé de notes extrêmement positives du type « performances remarquables » traduit des déficiences dans le processus d'évaluation)[20] ; il est même disposé à admettre que la note « performances médiocres » n'entraînerait pas systématiquement la révocation (bien que l'article 92 de la Loi sur le ministère public semble indiquer le contraire)[21]. Il se réjouit cependant de l'intention des autorités d'examiner cette question plus avant à l'issue du processus de réforme constitutionnelle, ce qui devrait se traduire par de nouvelles modifications de la Loi sur le ministère public. Dans l'attente de ces amendements, il considère que cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre.

75. Le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

[20] Sur 294 évaluations ordinaires, 278 ont débouché en première instance sur la constatation de « performances remarquables » dans l'accomplissement de ses fonctions judiciaires par le juge concerné, cette proportion passant à 285 sur 294 en appel. En ce qui concerne les évaluations extraordinaires, 86 à 88 ont débouché sur la constatation de « performances remarquables ».

[21] En vertu de l'article 92 de la Loi sur le ministère public : « un procureur ou un procureur délégué est révoqué lorsque (…) il s'acquitte de ses fonctions de façon médiocre », une formule interprétée à l'article 93 de la même loi comme désignant la situation dans laquelle l'intéressé a obtenu une note « performances médiocres » dans le cadre de l'évaluation.

Recommandation xi.

76. *Le GRECO avait recommandé i) que le code d'éthique à l'usage des procureurs et procureurs délégués soit effectivement communiqué à tous les procureurs, complété par d'autres orientations écrites sur les questions d'éthique – y compris des explications, orientations interprétatives et exemples concrets – et actualisé à intervalles réguliers ; et ii) qu'une formation spécialisée axée sur la pratique et des conseils confidentiels dans le cadre du ministère public soient dispensés à toutes les catégories de procureurs.*

77. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre lors de l'adoption du rapport de conformité intérimaire. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, il avait noté la formation sur l'éthique dispensée à intervalles réguliers par l'École de la magistrature et le rôle du Comité d'éthique du CPE en matière de dispense de conseils. Il avait considéré cette partie comme partiellement mise en œuvre tout en rappelant aux autorités que le rapport d'évaluation privilégiait nettement l'option consistant à réserver la fonction de conseiller à des procureurs expérimentés extérieurs au CPE, de manière à séparer clairement les systèmes consultatif et disciplinaire. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, aucune mesure en sus des activités de formation n'avait été prise pour diffuser efficacement le Code d'éthique auprès des procureurs. Le GRECO avait en outre pris note de la capacité du Comité d'éthique de fournir des directives écrites tout en relevant que cet organe n'avait pas encore usé de cette compétence. Il avait par conséquent conclu que cette partie de la recommandation aussi était partiellement mise en œuvre.

78. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent maintenant que l'École de la magistrature dispense régulièrement et en permanence une formation spécialisée sur l'éthique à l'intention de toutes les catégories de procureurs délégués et de procureurs, avec un minimum de quatre séminaires par an. En 2017, 85 procureurs délégués, procureurs et procureurs adjoints ont été formés, puis 78 autres en 2018 (jusqu'en octobre 2018). En outre, le CPE a adopté, lors de sa session du 24 juillet 2018, un nouveau règlement intérieur confiant notamment à son Comité d'éthique de façon explicite (en qualité d'organe de travail ad hoc composé de cinq membres du CPE) de prodiguer des conseils à titre confidentiel aux procureurs et procureurs délégués. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, outre les activités de formation susmentionnées au cours desquelles les participants se voient remettre un exemplaire du Code d'éthique, il convient de noter les dispositions du nouveau règlement intérieur décrit plus haut, lequel confie aussi au Comité d'éthique la charge de promouvoir les règles déontologiques et de publier des directives contenant des exemples concrets portant sur ces problématiques.

79. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, comme précédemment dans le rapport de conformité, le GRECO prend note des informations fournies concernant les activités de formation et de conseil du Comité d'éthique. Malgré l'adoption d'un nouveau règlement intérieur, aucun fait nouveau n'a été signalé à propos des conseils éventuels prodigués à titre confidentiel alors même que le rapport de conformité mentionnait déjà l'attribution de cette tâche au Comité d'éthique et il semble seulement avoir été rendu plus explicite qu'avant. Le GRECO est contraint de considérer cette partie de la recommandation comme partiellement mise en œuvre. Une fois de plus, le GRECO souligne sa nette préférence pour un mécanisme qui permettrait de prodiguer des conseils à titre confidentiel en dehors de la structure du CPE, de manière à séparer complètement les systèmes consultatif et disciplinaire. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, il ressort des informations fournies qu'aucune mesure

complémentaire aux activités de formation susmentionnées n'a été prise pour diffuser efficacement le Code d'éthique, qu'aucune directive écrite sur des questions éthiques n'a effectivement été communiquée (bien que cette tâche ait été dévolue au Comité d'éthique) et qu'aucune mesure n'a été adoptée en vue de mettre le Code à jour. Par conséquent, cette partie de la recommandation reste également partiellement mise en œuvre.

80. Le GRECO conclut que la recommandation xi reste partiellement mise en œuvre.

Concernant toutes les catégories de personnes

Recommandation xii.

81. *Le GRECO avait recommandé que les règles sur les conflits d'intérêts et les questions connexes qui s'appliquent aux membres du Parlement, juges et procureurs, entre autres celles qui concernent la définition et la gestion des conflits d'intérêts, le cumul de plusieurs fonctions publiques et l'exercice d'activités secondaires, la déclaration de patrimoine (périmètre, informations à publier et contrôle) et les sanctions, soient davantage développées et précisées.*

82. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le rapport de conformité. Il avait pris note des modifications introduites dans le nouveau projet de Loi sur l'Agence de lutte contre la corruption (ALC), estimé qu'une partie d'entre elles allait dans la bonne direction, mais constaté aussi qu'un certain nombre de préoccupations n'avait pas encore été pris en considération. Toutefois, le projet de loi n'ayant pas encore été validé par le ministère de la Justice et le gouvernement, le GRECO avait conclu que la recommandation n'avait même pas été partiellement mise en œuvre.

83. Les autorités indiquent maintenant que le projet de loi sur l'Agence de lutte contre la corruption (ALC) a été remplacé par un nouveau projet de Loi sur la prévention de la corruption, lequel a fait l'objet d'un débat public en juillet-août 2018 avant d'être analysé par un spécialiste (en l'occurrence l'ancien président du GRECO) en octobre 2018. Des améliorations ont été apportées au texte sur la base de cette analyse et le projet modifié a fait de nouveau l'objet d'un débat public (en mars 2019).

84. Selon les autorités, une fois la Loi sur la prévention de la corruption adoptée, l'ALC publiera des lignes directrices supplémentaires sur la prévention des conflits d'intérêts.

85. Le GRECO prend note du processus d'élaboration de la nouvelle loi sur la prévention de la corruption et les lignes directrices sur la prévention des conflits d'intérêts, qui seront élaborées ultérieurement. Le GRECO devra analyser en détail les dispositions de la loi, une fois celle-ci adoptée, pour vérifier que les préoccupations exprimées dans le rapport d'évaluation ont bien été prises en compte. Le projet de loi pouvant encore être profondément modifié, le GRECO ne peut pas encore considérer la recommandation comme mise en œuvre, fût-ce partiellement.

86. Le GRECO conclut que la recommandation xii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xiii.

87. *Le GRECO avait recommandé que le rôle de l'Agence de lutte contre la corruption, en matière de prévention de la corruption ainsi que de prévention et de résolution des conflits d'intérêts en ce qui concerne les membres du Parlement, les juges et les procureurs, soit renforcé, entre autres, i) en prenant des mesures pertinentes en vue d'assurer un degré d'indépendance suffisant et en allouant des ressources financières et humaines appropriées à l'Agence et ii) en élargissant les compétences et les droits de l'Agence pour inclure, par exemple, le droit d'accéder directement aux données d'autres organes publics, le droit d'agir sur plainte anonyme et à sa propre initiative et le droit de demander l'ouverture d'une procédure pénale, correctionnelle ou disciplinaire.*

88. Le GRECO rappelle qu'il avait estimé cette recommandation comme non mise en œuvre au moment de l'adoption du rapport de conformité. Il avait pris note de l'élaboration d'une nouvelle Loi sur l'ALC et des éléments de celle-ci de nature à répondre à ses préoccupations. Cependant, ledit projet n'ayant pas été encore approuvé par le ministère de la Justice ou le gouvernement, le GRECO n'avait pas été en mesure de considérer cette recommandation comme mise en œuvre.

89. Les autorités font désormais valoir, en ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, que le projet de Loi sur la prévention de la corruption (tel que susmentionné à la recommandation xii) élargira et renforcera considérablement le rôle de cette agence, notamment en lui conférant le pouvoir d'évaluer les risques de corruption associés aux projets de loi, de donner des avis sur les projets de loi régissant des questions couvertes par les traités internationaux anticorruption et sur l'application de la future Loi sur la prévention de la corruption, ainsi que de réglementer en détail les conditions d'exercice des activités de lobbying dans le cadre de la Loi sur le lobbying récemment adoptée[22].

90. En outre, en ce qui concerne l'accès aux données, le projet de loi prévoit que les autorités publiques doivent fournir à l'ALC l'accès direct à toutes les bases de données électroniques qu'elles gèrent. Si cet accès direct n'est pas possible, l'autorité publique en question doit fournir tous les documents et informations disponibles dans les 15 jours suivant la réception d'une demande écrite et motivée de l'agence. L'ALC peut également obtenir des données de banque, d'institutions financières et autres personnes morales aux fins de la vérification des déclarations de patrimoine, mais uniquement avec le consentement de l'agent public concerné, et peut, en vertu de la nouvelle Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (entrée en vigueur le 1er avril 2018) – s'il existe des raisons de soupçonner que la corruption constitue une infraction principale de blanchiment de capitaux –demander les données et informations pertinentes à l'Administration chargée de la prévention du blanchiment de capitaux, laquelle peut cependant refuser d'accéder à la demande.

91. Le projet de Loi sur la prévention de la corruption conférera en outre à l'ALC le pouvoir d'agir à la fois en réponse à des plaintes anonymes (articles 87 à 91) si les informations soumises font suspecter l'existence d'un acte entaché de corruption et d'office (article 92). Il envisage également la possibilité pour l'ALC d'émettre des avis sur l'état de la corruption au sein de certaines autorités publiques, en

[22] Comme indiqué plus haut dans l'analyse de la recommandation iii (paragraphes 21-22), les compétences conférées à l'ACL par la nouvelle Loi sur le lobbying incluent la tenue du registre des lobbyistes, le contrôle des activités de lobbying, la dispense d'une formation obligatoire aux lobbyistes, l'élaboration de Code de conduite à l'intention de toutes les parties affectées par les activités de lobbying et l'introduction d'un Recueil de règles à l'intention des agents publics (y compris les parlementaires) sur la forme, le contenu et le signalement de leurs contacts avec des lobbyistes.

formulant des recommandations pour que des mesures spécifiques soient prises afin de remédier aux lacunes identifiées (article 90).

92. De plus, l'article 6 du projet de loi prévoit expressément que l'ALC peut engager des poursuites pénales ou réclamer des poursuites pour délit et des initiatives en vue d'une procédure disciplinaire, cette faculté se muant en obligation dès lors que l'agence constate, dans l'exercice de ses activités, des motifs raisonnables de soupçonner la commission d'une infraction pénale susceptible de faire l'objet de poursuites d'office ou bien un délit ou une violation de l'obligation fiduciaire découlant de relations de travail.

93. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités indiquent que les nouvelles compétences de l'ALC s'accompagneront de ressources financières supplémentaires (permettant un renforcement des ressources humaines de l'ALC). À cette fin, l'article 4 du projet de Loi sur la prévention de la corruption dispose que les fonds annuels alloués par le budget de la République de Serbie au fonctionnement sans entraves de cette agence devront s'avérer suffisants pour garantir son efficacité et sa pleine indépendance. Outre les fonds provenant du budget de l'État, qui permettront de dégager des ressources supplémentaires pour couvrir la mise en œuvre de la nouvelle Loi sur le lobbying, cette loi prévoit également des petites recettes supplémentaires pour l'ALC aux fins de l'organisation de la formation obligatoire des lobbyistes. Enfin, le projet de loi prévoit également un renforcement du rôle du directeur de l'ALC, ainsi que la dépolitisation et la professionnalisation du conseil de l'agence, qui supervise le travail du Directeur.

94. Le GRECO se félicite des informations fournies, lesquelles viennent compléter les propositions décrites dans le rapport d'évaluation. D'autres ajustements pourraient s'avérer nécessaires, par exemple en ce qui concerne les dispositions relatives aux ressources et à l'autonomie de l'ALC, à l'accès aux données détenues par les autorités publiques et à la position du conseil et du directeur de l'Agence. Pourtant, d'après les informations fournies par les autorités (qui ne comprennent toutefois pas le projet de loi proprement dit), il semblerait que celui-ci tiendra compte de certaines des préoccupations exprimées par le GRECO dans le rapport d'évaluation. Cela dit, le projet de loi pourrait encore faire l'objet de modifications importantes et n'a pas été approuvé à ce jour par le gouvernement. Le GRECO ne peut donc conclure que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.

95. Le GRECO conclut que la recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

96. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Serbie n'a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante aucune des treize recommandations figurant dans le Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle.** Dix recommandations ont été partiellement mises en œuvre et trois n'ont pas été mises en œuvre.

97. Plus spécifiquement, les recommandations i, iii, iv, v, vi, vii, viii, ix, x et xi ont été partiellement mises en œuvre, tandis que les recommandations ii, xii et xiii n'ont pas été mises en œuvre.

98. En ce qui concerne les parlementaires, l'adoption de la nouvelle Loi sur le lobbying constitue un progrès important. À supposer qu'elle soit appliquée comme prévu, elle devrait permettre d'accroître la transparence des contacts entre députés et lobbyistes. Ceci dit, des actions plus résolues s'imposent : l'adoption d'un Code de conduite à l'intention des parlementaires devrait revêtir un caractère prioritaire, de

même que des mesures supplémentaires visant à améliorer la transparence du processus législatif, à garantir un calendrier et des débats adéquats s'agissant d'examiner les projets de loi et à éviter le recours aux procédures d'urgence sauf circonstances exceptionnelles.

99. En ce qui concerne les juges et les procureurs, le GRECO note qu'une réforme constitutionnelle est en cours, laquelle aurait une incidence sur plusieurs des recommandations formulées ci-dessus. Cela dit, le GRECO est préoccupé par le climat plutôt polémique dans lequel s'est déroulé le processus de consultation, avec le retrait de diverses organisations non gouvernementales – y compris l'Association des juges et l'Association des procureurs – et par les critiques formulées non seulement par ces organisations, mais aussi par le Conseil consultatif des juges européens sur certains aspects du projet d'amendements constitutionnels[23]. Compte tenu de l'importance des réformes et malgré l'avis positif de la Commission de Venise, le GRECO ne peut qu'encourager les autorités serbes à ne ménager aucun effort pour s'assurer que ces amendements constitutionnels bénéficient du soutien le plus large possible et soient également conformes à ses recommandations et aux engagements du gouvernement concernant la composition du Haut Conseil Judiciaire et du Conseil des procureurs de l'État. De plus, en ce qui concerne les juges et les procureurs, le GRECO espère davantage d'efforts de révision du système d'évaluation des performances des juges et attend également les résultats des travaux du groupe de travail du Conseil des procureurs de l'État sur la révision de l'actuel règlement régissant ledit système. Des mesures complémentaires devraient également être prises afin de promouvoir efficacement le contenu de leurs Codes d'éthique respectifs aux juges et aux procureurs, de fournir aux intéressés des directives écrites et de leur prodiguer des conseils à titre confidentiel.

100. Enfin, en ce qui concerne le projet de Loi sur la prévention de la corruption, dont l'adoption est indispensable à la modification des règles sur les conflits d'intérêts et les questions connexes applicables aux parlementaires, aux juges et aux procureurs, ainsi qu'au renforcement du rôle de l'Agence de lutte contre la corruption, le GRECO se félicite de l'élaboration d'un projet de loi et de la soumission du texte élaboré à des experts. Ce sujet n'étant pas expressément couvert par le projet de loi, lequel pourrait d'ailleurs encore faire l'objet de modifications, le GRECO ne peut pas conclure à des avancées suffisantes dans ce domaine. Il invite instamment les autorités serbes à adopter ledit projet de loi dès que possible, sous réserve de certains ajustements qu'il conviendrait de lui apporter (tels qu'ils sont indiqués ci-dessus).

101. Au vu de ce qui précède, malgré le fait qu'aucune des recommandations n'a été mise en œuvre, le GRECO conclut que le niveau global de conformité aux recommandations n'est plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, de son règlement intérieur. Le GRECO encourage les autorités serbes à poursuivre leurs efforts en vue de mettre en œuvre ses recommandations et invite le Chef de la délégation de Serbie à soumettre des informations complémentaires relatives à la mise en œuvre des recommandations i à xiii d'ici le 31 décembre 2019.

102. Enfin, le GRECO invite les autorités serbes à autoriser dès que possible la publication du rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

[23] Voir notamment l'avis du Bureau du CCJE sur la compatibilité aux normes européennes du nouveau projet d'amendements à la Constitution de la République de Serbie, lequel affectera l'organisation du pouvoir judiciaire :
https://rm.coe.int/opinion-on-the-newly-proposed-amendments-to-the-constitution-of-the-re/168090751b