



DECLASSIFIÉ¹

AS/Mon (2023) 20

18 décembre 2023

fmondoc20_2023_déclassifié

Or. anglais

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)

Le respect des obligations et engagements de la Serbie

Note d'information du co-rapporteur sur sa visite d'information en Serbie (2 au 4 octobre 2023)

Co-rapporteur : M. Axel Schäfer (Allemagne, SOC²)

1. Introduction

1. Le dernier rapport de la commission de suivi concernant le respect par la Serbie de ses obligations et engagements date de 2012, et la dernière visite d'information effectuée par des co-rapporteurs a eu lieu en 2017.

2. En janvier 2019, un avant-projet de rapport sur le respect des obligations et engagements de la Serbie a été examiné par la commission et transmis pour observations aux autorités serbes. Le processus d'élaboration du nouveau projet de rapport a été long, non seulement parce que les co-rapporteurs ont changé plusieurs fois, mais aussi parce que des élections législatives anticipées ont été convoquées entre-temps (en 2014 et 2016). En mai 2019, la commission a étudié les observations transmises par les autorités. Cependant, sur une décision des co-rapporteurs précédents, la présentation du projet de rapport à la commission a été repoussée. L'élaboration du rapport a ensuite été ralentie par la pandémie de covid-19, par de nouveaux changements de co-rapporteurs, par les élections législatives tenues en Serbie en juin 2020 (boycottées par l'opposition) et par les élections législatives et présidentielles anticipées tenues en avril 2022.

3. Du 2 au 4 octobre 2023, j'ai effectué une visite d'information à Belgrade et à Novi Sad (Voïvodine), en l'absence de la co-rapporteuse, Mme Eva Decroix (République tchèque, CE/AD). À Belgrade, j'ai rencontré le président de l'Assemblée nationale (Parlement), les chefs des groupes parlementaires, des membres de la commission des affaires constitutionnelles et législatives de l'Assemblée nationale, des membres de la délégation serbe auprès de l'Assemblée, le premier Vice-Premier ministre (également ministre des Affaires étrangères), les ministres de la Justice et de l'Information et des Télécommunications, les secrétaires d'État à l'Intérieur et aux Droits humains et Droits des minorités, la Procureure générale, la présidente de la Cour suprême, la présidente de la Cour constitutionnelle, le directeur de l'Agence pour la prévention de la corruption, le Médiateur et la Commissaire à la protection de l'égalité, ainsi que des représentants de la communauté diplomatique, d'ONG et de médias. À Novi Sad, j'ai rencontré le président du gouvernement de la province autonome de Voïvodine et la Médiatrice provinciale. Le programme de la visite figure à l'annexe 1 de la présente note.

¹ Document déclassifié par la commission de suivi le 18 décembre 2023.

² Mme Eva Decroix (République tchèque, CE/AD), co-rapporteuse, s'est retirée de la Commission de suivi le 18 octobre 2023.

4. Je souhaite remercier le Parlement serbe pour son hospitalité et l'organisation de ma visite, ainsi que la cheffe par intérim du Bureau du Conseil de l'Europe et ses collaborateurs pour le soutien apporté à l'organisation de ma visite.

5. Lors de ma visite, je me suis efforcé de dresser le bilan des évolutions survenues en Serbie depuis la [Résolution 1858 \(2012\)](#) du 25 janvier 2012. Il s'agit de la dernière résolution de l'Assemblée concernant le respect des obligations et engagements de la Serbie. Au paragraphe 14, l'Assemblée invitait la Serbie à accomplir des progrès substantiels sur cinq aspects clés, à savoir : 1) mettre en œuvre intégralement la réforme du système judiciaire afin de garantir son indépendance et son efficacité ; 2) adopter et mettre en œuvre des politiques efficaces de lutte contre la corruption ; 3) adopter les amendements au Code pénal, conformément aux recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) ; 4) améliorer la situation des médias, et 5) garantir intégralement la mise en œuvre des droits des minorités, en particulier des Roms. Plusieurs nouveautés, positives comme négatives, sont survenues depuis 2012, relevées en particulier dans la [Résolution 2483 \(2023\)](#) de l'Assemblée du 26 janvier 2023 sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée. Dans cette résolution, l'Assemblée se félicite des progrès réalisés sur les élections et la législation électorale, la dépolitisation du système judiciaire et la lutte contre la corruption, mais reste préoccupée par la situation en matière de liberté des médias et de droit à la liberté d'expression et de réunion³. J'ai abordé tous ces sujets avec les autorités au cours de ma visite et formulé quelques conclusions préliminaires dans la déclaration que j'ai faite après la visite, reproduite en annexe 2.

2. Démocratie et contexte politique

6. Le paysage politique serbe est dominé par le Parti progressiste serbe (SNS) et par son dirigeant Aleksandar Vučić, qui est aussi l'actuel Président du pays. En 2017, M. Vučić, qui était alors Premier ministre, a remporté l'élection présidentielle sous l'étiquette du SNS. Une forte polarisation règne entre les partis au pouvoir et l'opposition.

7. Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage direct, dans une circonscription unique couvrant tout le pays. Pour être élu, un candidat doit remporter la majorité des suffrages exprimés ; si nécessaire, un second tour est organisé dans un délai de 15 jours pour départager les deux candidats arrivés en tête. Les 250 membres du Parlement sont élus pour un mandat de quatre ans selon un système proportionnel fondé sur des listes fermées de candidats, dans une circonscription unique couvrant tout le pays. Les sièges sont répartis entre les listes de candidats ayant remporté au moins 3 % des suffrages exprimés. Les listes représentant des minorités nationales sont exemptées de l'obligation d'atteindre ce seuil⁴.

8. Depuis 2000, toutes les élections législatives en Serbie sauf une ont été des élections anticipées. Bien que la loi ne l'interdise pas, une telle « culture » d'élections anticipées a des incidences sur le bon fonctionnement en toute autonomie du Parlement, comme le prévoit son mandat constitutionnel, et ce quelles que soient les forces politiques au pouvoir.

9. Les élections législatives de juin 2020 ont été boycottées par la plus grande partie de l'opposition (dont le Parti démocrate, le Parti populaire, le Parti pour la liberté et la justice, le Mouvement serbe Dveri et le Parti social-démocrate), qui dénonçait l'absence des conditions nécessaires à la tenue d'élections démocratiques et les restrictions à la liberté des médias.

10. Le 15 février 2022, le Président de la République de Serbie a dissous le Parlement et convoqué des élections législatives anticipées pour le 3 avril 2022. Le 2 mars 2022, le président du Parlement a annoncé la tenue des élections présidentielles conformément au calendrier normal, c'est-à-dire le même jour, le 3 avril.

11. Avant les élections, un large éventail d'acteurs politiques, issus du gouvernement comme de l'opposition, ont entamé un « dialogue transpartisan », facilité par le Parlement européen. Plusieurs des mesures identifiées par ce dialogue transpartisan ont été mises en œuvre⁵. En février 2022, en particulier, un train de nouvelles lois électorales a été adopté (comprenant la loi-cadre sur l'élection des députés, la loi sur l'élection du Président, la loi sur les élections locales, la loi sur le financement des activités politiques et la loi révisée sur la prévention de la corruption), donnant suite à certaines des recommandations antérieures de

³ Voir son paragraphe 6.9.

⁴ APCE, Observation des élections présidentielles et législatives anticipées en Serbie (3 avril 2022), [Doc. 15534](#) du 23 mai 2022, rapporteur : M. Aleksander Pocij (Pologne, PPE/DC), paragraphe 11.

⁵ *Ibid.*, paragraphe 9.

l'OSCE/BIDDH⁶. Toutefois, plusieurs recommandations de longue date sont restées lettre morte⁷, dont certaines appelaient des mesures d'ordre législatif⁸.

12. En décembre 2022, à la demande de la commission de suivi, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et l'OSCE/BIDDH ont publié un « Avis conjoint sur le cadre constitutionnel et juridique régissant le fonctionnement des institutions démocratiques en Serbie – Droit électoral et administration des élections⁹ ». Cet avis émet des critiques et formule plusieurs recommandations, en particulier concernant le recours aux médias pour promouvoir l'action du gouvernement, le manque d'indépendance de la Commission électorale de la République (composée de représentants politiques proches du gouvernement), le financement des partis politiques et des campagnes électorales, la supervision défaillante des listes électorales, l'abus de ressources administratives et l'accès limité aux procédures de résolution des litiges.

13. Le 3 avril 2022, des élections législatives et présidentielles anticipées ont eu lieu, dans un contexte d'intense polarisation entre la coalition au pouvoir et les partis d'opposition. Tous les partis d'opposition ont décidé de prendre part au scrutin, bien que certains se soient déclarés mécontents du processus de dialogue transpartisan.

14. La mission d'observation électorale (composée d'observateurs de l'OSCE/BIDDH, de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et de l'APCE) a constaté que ces élections s'étaient globalement déroulées dans le calme. Bien que les libertés fondamentales aient été généralement respectées, les observateurs ont conclu que plusieurs lacunes avaient créé un terrain inégal et favorable aux candidats sortants. Les effets cumulés d'un accès inégal aux médias, de pressions indues sur les employés du secteur public pour qu'ils soutiennent les sortants, de disparités importantes dans le financement des campagnes et des abus de ressources administratives ont entraîné des conditions inégales pour les différents candidats. Tous les candidats aux élections étaient présents dans les médias, mais la plupart des médias audiovisuels publics et privés d'envergure nationale ont favorisé le Président sortant et la coalition au pouvoir, limitant ainsi la possibilité pour les électeurs de faire un choix pleinement éclairé¹⁰.

15. L'élection présidentielle a été remportée avec 59,5 % des voix par Aleksandar Vučić, Président en exercice (soutenu par la coalition SNS, par le SPS et par l'Alliance des Hongrois de Voïvodine). Le SNS a remporté 42,91 % des voix, soit 120 sièges. Zdravko Ponos, candidat de l'opposition, a obtenu un score d'environ 18 % à l'élection présidentielle et 13,69 % pour son alliance, Unis pour la victoire de la Serbie (soit 38 sièges). Biljana Stojkovic, candidate à l'élection présidentielle pour la coalition verte de gauche Moramo (« Nous devons »), a remporté 3,25 % des voix et sa coalition 4,63 %, soit 12 sièges. Le SPS, partenaire de coalition de longue date du SNS, s'est classé troisième avec 11,34 % des voix (32 sièges). La coalition Nada (« Espoir »), formée autour du Parti démocrate de Serbie (DSS), a remporté plus de 5 % des voix, et 15 sièges. Dveri et Zavetnici (les « Gardiens du serment ») ont obtenu chacun environ 3,8 % des voix (10 sièges chacun¹¹).

16. Ainsi, tous les acteurs politiques concernés ont participé aux scrutins du 3 avril 2022, ce qui a accru le pluralisme du Parlement, lequel a été constitué le 1^{er} août 2022. En raison d'importants retards dans la finalisation des résultats des élections, il n'y a eu aucune activité parlementaire, hormis l'intronisation du Président, pendant plus de cinq mois.

17. Le paysage politique reste polarisé. Les opposants sont invectivés dans l'enceinte même du Parlement ; le Code de conduite des députés, adopté en 2020 et modifié en septembre 2021, demande encore à être appliqué plus efficacement afin de prévenir et de sanctionner les propos injurieux et inappropriés. Une

⁶ Commission européenne, Staff Working Document, *Serbia 2022 Report*, [SWD\(2022\) 338 final](#), 12 octobre 2022, p. 11. Plusieurs changements ont amélioré la représentation de l'opposition au sein des commissions électorales pour ces scrutins ainsi que la transparence des travaux de ces commissions, étendu les délais et les possibilités juridiques de résolution des litiges, amélioré la transparence et la publication des financements des partis politiques et des campagnes, instauré des audits post-électorales des listes d'électeurs et un examen du matériel électoral, et modifié certaines règles concernant la couverture médiatique des campagnes et le mécanisme de supervision des médias.

⁷ Notamment les recommandations concernant l'indépendance et l'efficacité de l'Autorité de régulation des médias électroniques (REM), les mesures visant à mettre fin aux abus de ressources administratives et aux pressions sur les électeurs, et l'examen public et l'audit des listes électorales.

⁸ APCE, note n° 2 ci-dessus, paragraphe 13.

⁹ [CDL-AD\(2022\)046](#), 20 décembre 2022.

¹⁰ APCE, note n° 2 ci-dessus, annexe n° 5.

¹¹ *Ibid.*, paragraphe 51.

commission d'éthique a été mise en place en octobre 2021, mais le règlement intérieur doit encore être modernisé dans le sens des normes et des pratiques européennes¹².

18. De très nombreuses manifestations ont eu lieu dans le pays après les tueries perpétrées à Belgrade et dans ses environs en mai 2023¹³. Sous la bannière « Les Serbes contre la violence », des milliers de personnes ont défilé dans les rues pour montrer leur solidarité avec les victimes et leur profond mécontentement face à la réaction du gouvernement. Le Président serbe a été accusé d'entretenir une culture de la violence dans le pays. Depuis ces événements, beaucoup exigent du parti au pouvoir qu'il organise de nouvelles élections législatives.

19. Lors de ma visite, les représentants de plusieurs groupes politiques parlementaires m'ont indiqué que de nouvelles élections législatives et locales allaient peut-être se tenir. Le 13 octobre 2023, le Président, Aleksandar Vučić, a annoncé que des élections législatives anticipées, ainsi que des élections locales à Belgrade et dans la province de Voïvodine, se tiendraient le 17 décembre 2023.

20. S'agissant de l'autonomie locale, les capacités administratives restent faibles et il existe d'importantes disparités entre communes. Les collectivités locales se voient toujours confier des responsabilités sans véritable analyse de leurs capacités et de leurs ressources humaines et financières. En juin 2021, le gouvernement a adopté pour la première fois un programme de réforme du système de collectivités locales pour 2021-2025, en vue de remédier aux défaillances dans le fonctionnement de ces collectivités. Cependant, la loi sur les ressources financières de la Voïvodine, bien que prévue par la Constitution, n'a toujours pas été adoptée¹⁴.

3. Questions relatives à l'État de droit

3.1. Révisions de la Constitution et réforme de la justice

21. La Serbie a marqué une avancée importante vers l'indépendance et la transparence du système judiciaire avec l'adoption par le Parlement, le 9 février 2022, de modifications constitutionnelles dans ce domaine (à la suite d'un référendum tenu le 16 janvier 2022).

22. Les révisions constitutionnelles ont entraîné l'élaboration de nouvelles lois sur la justice – qui concernent l'organisation des tribunaux, les juges, le parquet général, le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur des procureurs – qui sont entrées en vigueur le 10 mai 2023. Ces lois, qui ont fait l'objet d'avis relativement positifs de la Commission de Venise en octobre et décembre 2022¹⁵, visent à rendre le pouvoir judiciaire et le ministère public plus indépendants et efficaces et à réduire l'influence de l'exécutif sur le Parlement en matière de nomination des juges et des procureurs. La Commission de Venise a également conclu que la procédure de consultations publiques n'était pas assez inclusive et transparente.

23. Concernant l'organisation de la magistrature et du système judiciaire, la Commission de Venise s'est dite satisfaite des réformes proposées. Les juges sont désormais nommés par le Conseil supérieur de la magistrature, et non plus par le Parlement. La Commission de Venise a toutefois émis des réserves sur les dispositions relatives à l'autonomie des tribunaux, à la supervision des juridictions inférieures par les juridictions supérieures, aux conflits d'intérêts et incompatibilités avec l'exercice de fonctions judiciaires, ainsi qu'aux sanctions disciplinaires et à la responsabilité civile des juges¹⁶. Elle a relevé en outre que « [...] le système judiciaire serbe est toujours caractérisé par un esprit hiérarchique et de multiples formes d'évaluations et de contrôles. Si l'on ajoute à cela le problème des salaires modestes des juges, cela peut nuire à l'attrait de la profession judiciaire pour les jeunes juges. Un changement de la culture juridique au sein du système judiciaire pourrait être nécessaire pour compléter les changements positifs apportés par la réforme législative en cours¹⁷ ».

24. Le Conseil supérieur de la magistrature, pour sa part, se compose désormais de 11 membres : six juges élus par leurs pairs, quatre éminents juristes élus par le Parlement, et le président de la Cour suprême en tant

¹² Commission européenne, note n° 4 ci-dessus, p. 12.

¹³ Deux tueries distinctes ont eu lieu dans une école à Belgrade et dans des villages près de la ville de Mladenovac, respectivement les 3 et 4 mai 2023. Dix-sept personnes sont mortes, dont sept élèves, et 21 ont été blessées.

¹⁴ Commission européenne, note n° 4 ci-dessus, p. 13.

¹⁵ Concernant le pouvoir judiciaire, voir l'avis [CDL-AD\(2022\)030](#), 24 octobre 2022, et l'avis sur les suites données à ce premier avis, [CDL-AD\(2022\)043](#), 19 décembre 2022. Concernant le ministère public, voir l'avis [CDL-AD\(2022\)042](#), 19 décembre 2022.

¹⁶ [CDL-AD\(2022\)030](#), paragraphes 97, 46 et 58.

¹⁷ *Ibid.*, paragraphe 96.

que membre de droit (ce qui est conforme aux recommandations du Conseil de l'Europe). Dans son avis suivant, en décembre 2022¹⁸, la Commission de Venise se disait toujours préoccupée par le risque de politisation de l'élection par le Parlement des quatre membres non magistrats, mais saluait la proposition d'instaurer la majorité qualifiée à la commission des affaires judiciaires de l'Assemblée nationale (qui choisit les candidats¹⁹).

25. Concernant la réforme du ministère public, les procureurs sont désormais élus par le Conseil supérieur des procureurs, composé de cinq membres élus par les procureurs eux-mêmes, de quatre « éminents juristes » élus par l'Assemblée nationale et de deux membres de droit, à savoir les personnes occupant la fonction de ministre de la Justice et de Procureur général. Dans son évaluation des projets de loi sur le Conseil supérieur des procureurs et sur le ministère public, la Commission de Venise a exprimé des préoccupations, quoique moins vives, sur l'équilibre de la composition du Conseil supérieur des procureurs (avec notamment la présence de deux membres de droit, le Procureur général et le ministre de la Justice) et sur les critères de compétence liés aux affectations temporaires au ministère public²⁰.

26. Bien qu'un bon nombre de recommandations spécifiques de la Commission de Venise aient été traitées, la Serbie devrait étoffer sa législation afin de mettre ses réformes constitutionnelles en pratique dans les délais prévus²¹, de renforcer effectivement l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'autonomie du ministère public et de résoudre le problème des influences politiques indues. D'après la Commission européenne, le pouvoir judiciaire et le ministère public restent soumis à d'importantes pressions²². Certains de mes interlocuteurs à Belgrade ont aussi abordé ce problème, soulignant en particulier la nécessité de rendre plus transparent le processus d'élection des juges et des procureurs par le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur des procureurs, respectivement. Lors de ma rencontre avec la ministre de la Justice, j'ai été informé que les décrets destinés à parachever la réforme de la justice et du ministère public (en particulier, le « règlement judiciaire » et le « règlement du parquet ») seraient adoptés dans les délais fixés, c'est-à-dire avant le 10 mai 2024. En outre, la Procureure générale m'a indiqué que les difficultés à pourvoir les postes vacants au sein du ministère public s'expliquaient en partie par les réformes législatives et, concernant la transparence de l'élection des procureurs par le Conseil supérieur des procureurs, que ce processus revêtait un caractère public.

3.2. Crimes de guerre : enquêtes et poursuites

27. Il est nécessaire que la Serbie s'engage réellement dans l'instruction et le jugement des affaires de crimes de guerre ; en effet, les autorités du pays, y compris au plus haut niveau, continuent de contester publiquement les jugements du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY²³).

28. Comme l'a récemment constaté Dunja Mijatović, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe²⁴, le refus par la Serbie d'extrader vers d'autres pays de la région des personnes reconnues coupables ou soupçonnées de crimes de guerre continue d'entraver la lutte contre l'impunité. Le fait que les autorités tolèrent les peintures murales à la gloire de criminels de guerre est un autre triste exemple de leurs manquements. Des organisations de la société civile ont recensé plus de 300 de ces fresques en Serbie et ont récemment appelé les autorités à les retirer.

¹⁸ [CDL-AD\(2022\)043](#), paragraphes 56-64 et 75.

¹⁹ Comme indiqué par le représentant de la délégation serbe lors de la réunion de la commission de suivi le 26 avril 2023, la procédure de nomination des membres non magistrats du Conseil supérieur de la magistrature par le Parlement est la suivante : si la majorité des 2/3 n'est pas atteinte au sein de la commission des affaires judiciaires au premier tour, une majorité des 3/5^e est requise au second tour. En cas d'absence de majorité au second tour, les candidats sont élus par une commission spéciale composée des personnes exerçant respectivement la présidence du Parlement, de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle, du Procureur général et du Médiateur, solution susceptible de garantir la nomination de juristes reconnus n'ayant pas de liens avec les législateurs.

²⁰ [CDL-AD\(2022\)042](#), paragraphes 142-145.

²¹ Aux termes de cette loi constitutionnelle, ce texte devrait être adopté dans un délai d'un an pour les lois d'ordre judiciaire et de deux ans concernant l'alignement de toutes les autres lois pertinentes. Deux groupes d'experts (l'un pour les procureurs et l'autre pour les tribunaux) ont été mis en place en avril 2022 avec pour mission de rédiger la législation d'application.

²² Commission européenne, note n° 4 ci-dessus, pp. 21-22.

²³ *Ibid.*, pp. 26-28.

²⁴ Voir sa [déclaration](#) du 17 mars 2023, « Serbie : il est nécessaire d'intensifier les efforts pour affronter le passé, pour améliorer la sécurité des journalistes et des défenseurs des droits humains et pour protéger les femmes contre la violence ». Voir aussi son récent rapport, publié le 6 septembre 2023 à la suite de sa visite en Serbie du 13 au 17 mars 2023, [CommHR\(2023\)25](#), pp. 7-15.

29. D'après des chiffres du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) datant de juillet 2022, 9 876 personnes restaient portées disparues du fait des conflits dans la région²⁵. Parmi ces cas de disparition, 6 302 étaient liés au conflit en Bosnie-Herzégovine, 1 953 au conflit en Croatie et 1 621 au conflit au Kosovo²⁶. En 2021, 88 cas ont été résolus, dont 44 concernaient le conflit en Bosnie-Herzégovine, 23 le conflit en Croatie et 21, le conflit au Kosovo. Comme l'a récemment souligné la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, on constate une stagnation dans la résolution des dossiers des personnes disparues, et davantage d'efforts devraient être engagés à cet égard. La Commissaire a appelé les autorités à ouvrir les archives policières et militaires.

3.3. Lutte contre la corruption et le crime organisé

30. La Serbie est préparée, dans une certaine mesure, à lutter contre la corruption. Ces dernières années, elle a progressé dans la mise en œuvre des recommandations du GRECO.

31. Dans le cadre de son quatrième cycle d'évaluation, consacré aux parlementaires, aux juges et aux procureurs, le GRECO a publié le 25 mars 2022 un [Deuxième rapport de conformité intérimaire](#) évaluant le degré de conformité de la Serbie. Il conclut que sur 13 recommandations, huit ont été mises en œuvre de manière satisfaisante et cinq restent partiellement mises en œuvre. Aucune recommandation n'est considérée comme non mise en œuvre, et le GRECO a conclu que le degré de conformité de la Serbie dans ce domaine n'était plus « globalement insatisfaisant ». Le GRECO a salué en particulier la nouvelle loi de prévention de la corruption (récemment modifiée), l'adoption d'un Code de conduite à l'usage des députés et la réforme du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil supérieur des procureurs (voir plus haut).

32. Dans le cadre de son cinquième cycle d'évaluation, consacré à la prévention de la corruption et à la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, le GRECO a publié le 25 juillet 2022 un [Rapport d'évaluation](#) (daté du 25 mars 2022) comportant 24 recommandations et invité les autorités serbes à soumettre un rapport sur les mesures prises pour les mettre en œuvre avant le 30 septembre 2023. Il a appelé les autorités serbes à prendre des mesures supplémentaires pour prévenir la corruption au sein des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) (en particulier en élargissant, dans la loi de prévention de la corruption, la définition des « agents publics » aux chefs de cabinets du Premier ministre et des Vices-Premiers ministres et aux conseillers travaillant au sein des ministères), ainsi que la corruption au sein de la police (notamment en adoptant une stratégie publique de prévention de la corruption dans la police).

33. Le Conseil anti-corruption, qui exerce un rôle consultatif auprès du gouvernement, a poursuivi ses travaux de mise en lumière et d'analyse des cas de corruption structurels. Cependant, les autorités n'ont toujours pas noué de relation constructive avec cette institution (par exemple, elles ne la consultent pas systématiquement sur les projets de loi), et il est nécessaire qu'elles augmentent ses moyens pour qu'elle puisse effectivement appliquer les recommandations issues du Cinquième cycle d'évaluation du GRECO²⁷. D'autres institutions importantes pour la lutte contre la corruption restent sous-dotées en personnel (comme le procureur spécialisé dans le crime organisé, compétent pour les affaires de corruption à haut niveau, et la Haute Cour de Belgrade, qui traite aussi des affaires de corruption²⁸).

34. D'après le rapport de la Commission européenne, la Serbie devrait accentuer ses efforts de prévention et de répression de la corruption. Elle devrait non seulement mettre en œuvre les recommandations issues des quatrième et cinquième cycles d'évaluation du GRECO, mais aussi améliorer son bilan en matière d'enquêtes, de poursuites et de décisions de justice définitives dans les affaires de corruption à haut niveau, y compris par la saisie et la confiscation des avoirs d'origine criminelle. La Serbie devrait également élaborer une nouvelle stratégie anti-corruption, accompagnée d'un plan d'action, et mettre en place un mécanisme de coordination effectif afin de concrétiser les objectifs des politiques préventives et répressives et de s'attaquer résolument aux phénomènes de corruption²⁹.

35. Lors de ma visite à Belgrade, j'ai appris que des projets de modifications de la loi de prévention de la corruption étaient débattus au Parlement, et j'ai été alerté sur le fait qu'ils ne répondraient pas pleinement aux recommandations du cinquième cycle du GRECO. En effet, la définition des « agents publics » ne couvrira

²⁵ Chiffres cités par la Commission européenne, note n° 4 ci-dessus, p. 27.

²⁶ Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

²⁷ Commission européenne, note n° 4 ci-dessus, p. 32.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Commission européenne, note n° 4 ci-dessus, p. 28.

probablement pas le chef de cabinet et les conseillers du Président. Si des progrès ont été accomplis dans l'instruction et le jugement des affaires de corruption de niveau faible à intermédiaire, des améliorations supplémentaires sont nécessaires sur les affaires de corruption à haut niveau.

36. Concernant la lutte contre la criminalité organisée, d'après la Commission européenne, seuls des progrès limités ont été accomplis ces dernières années. Le nombre de nouvelles enquêtes et de condamnations définitives a augmenté entre 2020 et 2021, mais celui des mises en examen et des condamnations en première instance a diminué. Le recours à la saisie et à la confiscation définitive des biens reste rare. Cependant, le degré de sensibilisation et l'approche des enquêtes se sont améliorés (en effet, les procureurs reconnaissent l'importance de méthode consistant à « suivre l'argent à la trace » pour détecter les infractions). Il existe une coopération bien établie avec Eurojust, Interpol et Europol, notamment sur le trafic d'armes, le trafic de stupéfiants et la lutte contre les groupes criminels organisés³⁰.

37. Au cours de ma visite à Belgrade, j'ai abordé à plusieurs occasions l'affaire dite « Jovanjica », concernant la découverte, en 2019, de cultures illégales de cannabis dont des agents de sécurité de l'État auraient assuré la garde. Les policiers auteurs de cette découverte ont subi récemment des pressions de plus en plus fortes, dont des mutations, des menaces de mort et désormais, l'ouverture de poursuites pénales contre eux³¹. J'ai été informé que leur cas était en cours d'examen devant un tribunal.

38. La Serbie reste touchée par le trafic d'armes. D'après le rapport de la Commission européenne, le Code pénal devrait être modifié pour ériger effectivement ce type de trafic en infraction pénale (en effet, dans les statistiques, il n'est pas possible de distinguer les condamnations pour trafic d'armes de celles pour détention illégale d'armes et autres infractions³²). Lors de ma visite à Belgrade, j'ai abordé cette question au sein du ministère de l'Intérieur, où j'ai été informé que 140 000 armes avaient été remises aux autorités à la suite d'une campagne lancée après les tueries de mai et que le gouvernement comptait préparer une révision du Code pénal pour définir de nouvelles sanctions en cas de détention illégale d'armes.

4. Questions relatives aux droits humains

4.1. Le Médiateur (« Protecteur des citoyens »)

39. La loi de novembre 2021 sur le Médiateur a confié à cette institution de nouvelles compétences. Désormais, le Médiateur est aussi le mécanisme national indépendant chargé de suivre la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et le rapporteur national sur la traite des êtres humains. Le Médiateur assume également le rôle de mécanisme national de prévention de la torture (NPM) et en cette qualité, il se rend dans les lieux concernés par des allégations de torture et de mauvais traitements. En décembre 2021, sur recommandation de la sous-commission d'accréditation de l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI), le Médiateur a été ré-accrédité au statut « A³³ ».

40. Lors de ma visite à Belgrade, j'ai rencontré le Médiateur. J'ai appris que son mandat de cinq ans avait expiré en juillet 2022 et avait été reconduit pour huit ans (non renouvelables), sur la base d'une récente réforme législative portant prolongation de son mandat. Entre janvier et septembre 2023, le Médiateur a reçu quelque 11 000 plaintes, concernant principalement les droits économiques et la bonne gouvernance. En moyenne, les autorités donnent suite à 75 % de ses recommandations. En 2022, il a effectué près de 80 visites dans le cadre de ses activités de NPM. À Novi Sad, j'ai également rencontré la Médiatrice provinciale pour la Voïvodine, chargée de contrôler la mise en œuvre de la législation provinciale par les autorités concernées³⁴. Elle a souligné que les travaux de ses services se concentraient sur l'égalité hommes-femmes, la protection des minorités nationales³⁵ et les droits des enfants, et que les autorités provinciales avaient donné suite à presque toutes ses recommandations. Actuellement, 80 dossiers sont en cours d'examen par ses services.

³⁰ Commission européenne, note n° 4 ci-dessus, pp. 48 et 50.

³¹ [Serbian Police in 'Illegal Cannabis Farm' Case Face Mounting Pressures | Balkan Insight](#), 7 septembre 2023.

³² Commission européenne, note n° 4 ci-dessus, p. 50.

³³ Commission européenne, note n° 4 ci-dessus, p. 36.

³⁴ Le Médiateur de la province est nommé par l'Assemblée provinciale pour un mandat de six ans (renouvelable).

³⁵ Il existe 18 conseils des minorités en Voïvodine.

4.2. Convention européenne des droits de l'homme et exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

41. La Serbie a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention ») en 2004 (elle y est entrée en vigueur le 3 mars 2004). Entre cette date et fin 2022, la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») a rendu 244 arrêts contre la Serbie, dont 217 concluaient à au moins une violation de la Convention. En 2022, la Cour a rendu 12 arrêts concernant la Serbie et constaté que le pays avait violé la Convention européenne des droits de l'homme dans 10 affaires (principalement du fait de la non-application de décisions judiciaires internes et d'atteintes au droit à la protection de la propriété).

42. Au 31 octobre 2023, dans le classement des pays par nombre de requêtes pendantes devant la Cour, la Serbie occupait la neuvième place, avec 1 650 requêtes (soit 2,2 % du nombre total de requêtes, qui s'élevait à 74 050³⁶).

43. Concernant la mise en œuvre des arrêts de la Cour, au 31 décembre 2022, la Serbie se classait 10^e des États membres du Conseil de l'Europe présentant le plus d'arrêts et de décisions non exécutés (avec 97 affaires pendantes³⁷). On compte actuellement 62 affaires pendantes devant le Comité des Ministres (14 affaires « de référence » et 48 affaires répétitives³⁸). Trois grands groupes d'affaires font l'objet d'une procédure de « surveillance soutenue » de la part du Comité des Ministres :

- le groupe *Stanimirović*³⁹, concernant l'absence d'enquêtes effectives sur des allégations de mauvais traitements par des agents de police (violations procédurales de l'article 3), des mauvais traitements par des agents de police lors d'un interrogatoire en 2014 (violation de l'article 3 quant au fond, dans l'affaire *Zličić*⁴⁰) et l'atteinte au droit du requérant à un procès équitable, car ses aveux prononcés à la suite de mauvais traitements par la police avaient été utilisés comme preuves dans les procédures pénales ouvertes contre lui entre 2004 et 2006 (violation de l'article 6 §1 dans l'affaire *Stanimirović*) ;
- le groupe *Jevremović*⁴¹, concernant des violations du droit des requérants à un procès équitable en raison de la durée excessive de différents types de procédures judiciaires – civiles, familiales, commerciales et relatives au droit du travail – qui étaient pendantes entre 1984 et 2019 (violations de l'article 6§1) ; certaines de ces affaires concernent aussi l'absence de recours effectif en droit interne, à l'époque concernée, face aux plaintes déposées par les requérants au sujet de la durée des procédures en question (violations de l'article 13) ;
- le groupe *Kačapor*⁴², concernant un problème structurel de non-application ou d'application tardive des décisions internes contre les entreprises publiques/en propriété collective (violations de l'article 6§1 et de l'article 1 du Protocole n° 1).

44. Lors de ma visite à Belgrade, j'ai abordé avec de nombreux interlocuteurs le problème de l'exécution des arrêts de la Cour. S'agissant du groupe d'affaires *Stanimirović*, j'ai discuté du problème des mauvais traitements par la police lors de la réunion au ministère de l'Intérieur, et il m'a été signalé que ce ministère avait adopté des mesures de sensibilisation et mis en place, en son sein, une commission spéciale chargée d'examiner les allégations de mauvais traitements. Les problèmes relatifs à l'exécution des arrêts dans les groupes d'affaires *Jevremović* et *Kačapor* ont été abordés avec la ministre de la Justice, la présidente de la Cour suprême et la présidente de la Cour constitutionnelle. S'agissant des groupes d'affaires *Jevremović* et *Kačapor*, j'ai appris que la loi portant protection du droit à un procès dans un délai raisonnable allait être modifiée afin d'octroyer des pouvoirs supplémentaires à la Cour constitutionnelle, à savoir l'examen des plaintes pour durée excessive des procédures de faillite et de mise en œuvre. Concernant la durée excessive des procédures judiciaires, la Cour suprême a mis en place en son sein un groupe de travail chargé de résorber l'arriéré d'affaires anciennes. Lors de ma réunion avec la commission des affaires constitutionnelles et législatives de l'Assemblée nationale, j'ai aussi souligné le besoin de confier à une commission parlementaire le soin de suivre la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme,

³⁶ Voir « Requêtes pendantes » dans les [Rapports statistiques de la Cour européenne des droits de l'homme](#).

³⁷ [Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme 2022 – 16^e rapport annuel du Comité des Ministres](#), p. 98.

³⁸ Au 22 septembre 2023. Voir la fiche « [Serbie](#) », Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

³⁹ Requête n° 26088/06, arrêt du 18 octobre 2011.

⁴⁰ Requête n° 73313/17, arrêt du 26 janvier 2021.

⁴¹ Requête n° 3150/05, arrêt du 17 juillet 2007.

⁴² Requête n° 2269/06, arrêt du 15 janvier 2008.

conformément aux recommandations de l'Assemblée (voir en particulier la [Résolution 2494 \(2023\)](#), « Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme⁴³ »).

4.3. Allégations de torture et de mauvais traitements

45. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a effectué une visite ad hoc en Serbie du 21 au 30 mars 2023. Le but de cette visite était l'examen du traitement des personnes privées de liberté par la police, le CPT jugeant insuffisantes les mesures prises pour prévenir les mauvais traitements policiers à la lumière de ses recommandations précédentes⁴⁴. Le CPT affirme en particulier, dans son rapport publié en mars 2022 : « Les conclusions de notre visite périodique de 2021 montrent clairement que les mauvais traitements par la police demeurent un problème grave ⁴⁵ ». Le CPT constate dans son rapport que « trop souvent, l'instruction [...] ne respecte pas les critères d'efficacité énoncés dans la Méthodologie pour les enquêtes sur les affaires de mauvais traitements adoptée par les autorités serbes en 2018 », et se dit « préoccupé par la clémence des peines imposées aux agents de police condamnés pour mauvais traitements⁴⁶ ». La question des traitements inhumains et dégradants en garde à vue et de l'absence d'enquêtes effectives est également examinée par le Comité des Ministres dans le cadre de l'exécution de l'arrêt *Zličić c. Serbie* de la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres affaires similaires (voir ci-dessus). Comme déjà mentionné, j'ai abordé ces questions lors de ma réunion au ministère de l'Intérieur.

46. Dans son rapport de mars 2022, le CPT s'est également dit préoccupé par les modifications apportées en mai 2019 au Code pénal, lesquelles ont instauré pour un certain nombre d'infractions une peine d'emprisonnement à vie sans possibilité de remise en liberté conditionnelle⁴⁷. Cette disposition est contraire à la Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme.

47. Concernant le système carcéral, dans son rapport de 2022, le CPT a noté des améliorations quant à l'état des locaux de détention, à l'offre de soins de santé en prison et aux mesures prises pour remédier au surpeuplement carcéral. En 2021, la population carcérale s'élevait à 10 844 personnes pour une capacité totale de 11 451 places, soit un taux d'occupation de 94,7 %, malgré la persistance d'un surpeuplement dans certains établissements⁴⁸.

4.4. Droits des personnes appartenant à des minorités nationales

48. La Serbie est un pays multiculturel, qui abrite de nombreuses minorités nationales⁴⁹. Le cadre juridique du respect et de la protection des minorités nationales et de leurs droits culturels est globalement en place et généralement respecté, conformément à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur les minorités nationales (CCMN). Néanmoins, la Serbie doit donner suite aux recommandations énoncées par le Comité consultatif de la CCMN dans son [Quatrième avis](#) ainsi que par le Comité des Ministres en juin 2019⁵⁰. D'après la [Résolution CM/ResCMN\(2021\)11](#) du Comité des Ministres, adoptée le 15 avril 2021 sur la base de cet avis, les autorités doivent en particulier poursuivre et intensifier les efforts pour s'attaquer avec détermination à la discrimination structurelle que subissent les Roms, mettre en place un cadre durable relatif à la collecte de données sur les questions d'accès aux droits pour les personnes appartenant à des minorités nationales (y compris au sein de l'administration publique) et promouvoir l'intégration d'une perspective multiculturelle et interculturelle dans l'éducation.

49. Concernant l'intégration des Roms, en février 2022, la Serbie a adopté une nouvelle stratégie visant l'harmonisation avec le Cadre stratégique de l'UE pour les Roms 2020-2030. Le plan d'action correspondant

⁴³ Adoptée le 26 avril 2023. Voir son paragraphe 8 ainsi que le [Doc. 15742](#), rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : M. Constantinos Efstathiou (Chypre, SOC).

⁴⁴ CPT, [Le Comité anti-torture du Conseil de l'Europe \(CPT\) effectue une visite en Serbie](#), 4 avril 2023.

⁴⁵ [CPT/Inf \(2022\) 03](#), 10 mars 2022, paragraphe 20.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 5.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 37-38.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 37.

⁴⁹ En 2011, elles étaient représentées par 23 Conseils nationaux des minorités nationales, couvrant les minorités suivantes : albanaise, allemande, ashkali, bulgare, bunjevac, bosniaque, croate, égyptienne, grecque, hongroise, macédonienne, monténégrine, polonaise, rom, roumaine, russe, ruthène, slovaque, slovène, tchèque, ukrainienne et valaque. Il existe également un Comité exécutif de l'Union des communes juives de Serbie. Au cours de ma visite, des représentants du ministère des Droits humains et des Droits des minorités m'ont indiqué qu'il existait aujourd'hui 24 conseils nationaux de minorités en Serbie.

⁵⁰ ACFC/OP/IV(2019)001, adopté le 26 juin 2019.

a été adopté en septembre 2022. Un suivi et une collecte de données solides devront être mis en place. En février 2022, le ministère de l'Intérieur, le Médiateur et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ont convenu d'une procédure permettant l'enregistrement, auprès de centres sociaux, de personnes sans adresse officielle. Depuis, le nombre de personnes roms déclarées a augmenté. En outre, il faut encore résoudre le problème de la ségrégation à l'école. Les élèves roms sont toujours surreprésentés dans les écoles et classes spéciales, et le passage du système scolaire au marché du travail est particulièrement difficile pour les jeunes Roms. Les Roms sont également toujours sous-représentés dans l'administration publique. Des expulsions forcées continuent d'avoir lieu, en contradiction avec la loi sur le logement et avec les normes internationales. Alors que les mariages de mineurs ne sont pas courants dans la population serbe, les mariages précoces et les mariages de mineurs constituent une source de préoccupation parmi les filles roms vivant dans des camps⁵¹. La Commissaire à la protection de l'égalité, que j'ai rencontrée à Belgrade, est fermement opposée à ce phénomène.

4.5. Situation des personnes LGBTI

50. En septembre 2022, pour la première fois, une marche Europride s'est tenue dans les Balkans occidentaux – à Belgrade. L'itinéraire prévu n'a pas été autorisé et la tenue de cette marche est restée incertaine jusqu'au tout dernier moment. Pour se justifier, les autorités ont mis en avant des considérations de sécurité, du fait des menaces proférées par des groupes d'extrême droite. Une manifestation anti-Europride et anti-Occident a également été interdite. La marche a finalement eu lieu le 17 septembre 2022, sur un itinéraire raccourci et sans incident majeur. Elle était protégée par d'importants effectifs de forces de l'ordre ; cependant, quelques cas de violence contre des participants ont été signalés. La période précédant la marche a été marquée par des incertitudes juridiques et politiques et par des communications contradictoires de la part des autorités⁵².

4.6. Droits des femmes

51. Des progrès ont été signalés concernant le renforcement du cadre juridique destiné à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et la participation des femmes à la vie politique. Cependant, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est dite préoccupée par « les propos misogynes et discriminatoires » tenus par certains élus et personnalités et promus dans certains médias (de type tabloïd⁵³). La Commissaire à la protection de l'égalité réagit fréquemment à ces propos et reconnaît que le pays est imprégné d'une mentalité patriarcale.

52. Dans son récent rapport, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a aussi souligné que les autorités devaient porter une attention particulière aux besoins des femmes vivant en milieu rural, des femmes roms et des femmes en situation de handicap⁵⁴. Malheureusement, la violence à l'égard des femmes et la violence domestique restent répandues, y compris dans l'espace numérique, 10 ans après la ratification par la Serbie de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) et malgré l'existence d'un cadre législatif et politique satisfaisant⁵⁵.

5. Liberté d'expression

53. La liberté d'expression et celle des médias restent un point préoccupant, en raison principalement du monopole de l'État sur la majorité des médias et du harcèlement subi par les journalistes qui expriment des critiques ou enquêtent sur des cas de corruption et de crime organisé. En 2023, la Serbie occupait la 91^e place du [classement mondial de la liberté de la presse](#) établi par Reporters sans frontières (elle occupait la 79^e place en 2022).

54. En juillet 2022, l'Autorité de régulation des médias électroniques (REM) a attribué les quatre fréquences nationales, pour une durée de huit ans, aux mêmes chaînes de télévision que lors de la période précédente, au cours de laquelle elles avaient toutes reçu des avertissements de la REM pour des atteintes à leurs obligations juridiques. Un appel à candidatures pour une cinquième licence a été publié en août 2022⁵⁶. Dans son rapport définitif du 19 août 2022 sur les élections d'avril 2022, l'OSCE/BIDDH a conclu que « les

⁵¹ Commission européenne, note n° 4 ci-dessus, pp. 47-48.

⁵² *Ibid.*, p. 44. Voir aussi la [déclaration](#) de la Commissaire aux droits de l'homme, 13 septembre 2022.

⁵³ [CommHR\(2023\)25](#), note n° 22 ci-dessus, paragraphes 104 et 109.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁵ *Ibid.*, paragraphes 133-37.

⁵⁶ Commission européenne, note n° 4 ci-dessus, p. 40.

radiodiffuseurs publics nationaux avaient couvert de façon équitable les activités de campagne de tous les candidats, mais offert aux élus qui étaient aussi candidats une large couverture dénuée de critiques. Les chaînes privées d'envergure nationale ont, quant à elles, couvert la campagne électorale sans véritable apport éditorial et ont centré leur couverture des actualités sur les élus en place ». Le BIDDH a également constaté que « malgré sa mission consistant à surveiller les médias audiovisuels, la REM est restée globalement passive lors de la campagne électorale⁵⁷ ». Lors de ma visite à Belgrade, j'ai eu connaissance de plaintes faisant état d'un déséquilibre entre la couverture consacrée aux membres du gouvernement et à ceux de l'opposition dans les reportages des chaînes de télévision nationales en dehors des périodes de campagne électorales, d'un manque de diversité et de pluralisme des médias et de campagnes de désinformation à l'appui du discours russe sur certaines questions d'actualité, telles que la guerre d'agression contre l'Ukraine ou l'adhésion à l'Union européenne. Alors que le pays compte près de 3 000 médias pro-gouvernementaux, seuls 50 petits médias peuvent être considérés comme indépendants. Les journalistes qui travaillent pour ces derniers déclarent faire l'objet de pressions constantes, d'un refus de coopération de la part des représentants de l'État et même d'humiliations lors de conférences de presse du gouvernement.

55. Bien que dans plusieurs cas d'attaques et de menaces, la police et le parquet aient réagi promptement⁵⁸, il reste que plusieurs meurtres de journalistes – dont Slavko Ćuruvija, Radislava Dada Vujasinović et Milan Pantić – perpétrés entre 1994 et 2001 doivent encore être élucidés, et leurs auteurs et commanditaires traduits en justice⁵⁹. La Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a émis neuf alertes concernant la Serbie en 2023 ; trois d'entre-elles portent sur des cas d'impunité pour meurtre⁶⁰. Dans son récent rapport, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est dite préoccupée par les menaces de violences contre les journalistes, par les campagnes de diffamation et par le problème croissant des poursuites-bâillons visant des journalistes, des défenseurs des droits humains et des organisations de la société civile⁶¹. Entre 2020 et 2022, les forces de l'ordre ont enregistré 32 affaires d'agressions physiques et 41 d'attaques verbales contre des professionnels des médias ; l'un de ces incidents a donné lieu à des lésions corporelles graves et 11 à des blessures légères. Entre janvier et mars 2023, elles ont enregistré cinq agressions à l'encontre de journalistes et sept cas de menaces adressées par téléphone portable et/ou via les réseaux sociaux⁶². De nombreux professionnels des médias jugent leur environnement de travail actuel « toxique » et les journalistes indépendants sont souvent qualifiés de « criminels », de « traîtres », ou d'« ennemis de l'État » par des agents publics, des tabloïds ou de faux profils créés sur les réseaux sociaux. Ainsi, des journalistes du quotidien indépendant Danas ont à plusieurs reprises fait l'objet de menaces graves⁶³. Les fonctionnaires et les entreprises ont fréquemment recours aux poursuites-bâillons à l'égard des journalistes d'investigation et des médias. L'Association des journalistes indépendants a fait état d'au moins 40 poursuites de ce type engagées entre 2021 et 2022⁶⁴. À titre d'exemple, KRIK, un réseau de journalistes d'investigation reconnu au plan international, est actuellement visé par 12 poursuites-bâillons, intentées contre 10 journalistes. Leurs représentants affirment que ces poursuites ont pour but d'étouffer les enquêtes sur les affaires de corruption et qu'ils ne sont pas autorisés à présenter des éléments de preuve ni à interroger des témoins devant les tribunaux⁶⁵. La Commissaire aux droits de l'homme a également noté que le recours fréquent aux poursuites-bâillons pourrait être dû à une terminologie juridique vague, susceptible de se prêter à une utilisation abusive pour lancer ce type de procédure⁶⁶. Au cours de ma visite à Belgrade, j'ai appris qu'environ 80 poursuites-bâillons avaient été engagées par des agents publics ou des hommes d'affaires (pour la plupart proches du gouvernement). Si les grands médias (comme la société de médias « United Media ») obtiennent gain de cause dans la majorité des cas, les petits médias ont moins de moyens pour assurer leur défense devant les tribunaux.

6. Liberté de réunion et d'association

56. En février 2022, la Serbie a adopté une Stratégie 2022-2030 pour la création d'un environnement favorable au développement de la société civile en République de Serbie, ainsi qu'un plan d'action prévoyant d'établir un conseil pour la coopération de la société civile. Cette initiative a été récemment saluée par la

⁵⁷ Cité par Commission européenne, *ibid.*

⁵⁸ Commission européenne, note n° 4 ci-dessus, p. 6.

⁵⁹ [CommHR\(2023\)25](#), note n° 22 ci-dessus, p. 5.

⁶⁰ Au 20 octobre 2023, voir la [Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes \(coe.int\)](#)

⁶¹ [CommHR\(2023\)25](#), note n° 22 ci-dessus, p. 5.

⁶² *Ibid.*, paragraphe 51.

⁶³ *Ibid.*, paragraphes 52 et 54.

⁶⁴ *Ibid.*, paragraphe 72.

⁶⁵ D'après les informations qui m'ont été communiquées lors de ma visite à Belgrade.

⁶⁶ [CommHR\(2023\)25](#), supra note 22, paragraphe 75.

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁶⁷. Lors de ma visite à Belgrade, mes interlocuteurs du ministère des Droits humains et des Droits des minorités m'ont indiqué qu'un deuxième plan d'action était en cours de préparation pour la période 2024-2026.

57. Cela étant, il reste encore à créer en pratique un environnement favorable au développement et au financement des ONG, car les agressions verbales et les campagnes de diffamation contre ces organisations continuent, y compris de la part de responsables publics de haut niveau (voir ci-dessus, « Liberté d'expression »). Les entités et les individus qui critiquent les autorités subissent des pressions, en particulier lorsque leurs critiques portent sur l'État de droit – manifestations contre la glorification des criminels de guerre, par exemple – ou sur la protection de l'environnement. Les difficultés qu'ont rencontrées les organisateurs de la marche Europride en septembre 2022 (voir plus haut) illustrent également bien ce problème. Dans son récent rapport, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est dite préoccupée par l'environnement hostile, dû à une multiplicité de facteurs, dans lequel travaillent les organisations de la société civile et les défenseurs des droits humains⁶⁸.

⁶⁷ *Ibid.*, paragraphe 64.

⁶⁸ *Ibid.*, paragraphe 65.

Visite d'information en Serbie (2 au 4 octobre 2023)
Programme final

Co-rapporteurs : M. Axel Schäfer (Allemagne, SOC)
Mme Eva Decroix (République tchèque, CE/AD) [ABSENTE]

Secrétariat : Mme Agnieszka Szklanna, Secrétaire de la commission de suivi

2 octobre 2023

08h30-12h30	Rencontre avec des représentants de la société civile*
08h30-09h30	Vie politique et parlementaire
09h30-10h30	Système judiciaire et droits humains
10h30-11h30	Corruption
11h30-12h30	Médias
13h00-14h00	Rencontre avec la ministre de la Justice de la République serbe, Mme Maja Popović
14h15-14h45	Rencontre avec le président de l'Assemblée nationale de République serbe (ANRS), Vladimir Orlić
15h00-16h00	Déjeuner de travail avec des chefs et membres de la délégation serbe auprès de l'APCE <i>Délégation de l'ANRS : Biljana Pantić Pilja, Elvira Kovács, Dubravka Filipovski, Dunja Simonović Bratić et Tanja Pašić</i>
16h00-17h30	Rencontre avec les chefs des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale : <ol style="list-style-type: none"> 1. « ALEKSANDAR VUČIĆ – ENSEMBLE, ON PEUT TOUT » – Marina Ragus 2. IVICA DAČIĆ – Groupe parlementaire du SPS (Parti socialiste de Serbie) – Snežane Paunović et/ou Dunja Simonović Bratić 3. DIRECTION EUROPE – Groupe parlementaire SSP, PSG, OVERTURN, SLOGA – Marinika Tepić 4. ESPOIR – NOUVEAU DSS – POKS – non représenté 5. Demokratska stranka – Miodrag Gavrilovic 6. Serbie unie – Života Starčević 7. Parti populaire – Stefan Jovanović 8. Mouvement populaire de Serbie – Soulèvement écologique – Nouveau visage serbe – non représenté 9. Parti serbe des gardiens du serment – non représenté 10. Parti social-démocrate de Serbie – Branimir Jovanović 11. Pour la réconciliation, SPP-USS-DSHV – Usame Zukorlic 12. Parti des retraités unis de Serbie (PUPS) – non représenté 13. Mouvement serbe Dveri – Bloc patriotique – non représenté 14. Front vert de gauche « Don't let Belgrade D(r)own » – Radomir Lazović 15. Moramo (« Nous devons ») – Ensemble – non représenté 16. Alliance des Hongrois de Voïvodine – Elvira Kovács

17h45-18h30	Réunion avec les membres de la Commission des affaires constitutionnelles et législatives
20h00-21h30	Dîner organisé par l'Assemblée nationale <i>Délégation de l'ANRS : Elvira Kovács, Dubravka Filipovski, Dunja Simonović Bratić, Tanja Pašić</i>

3 octobre 2023

09h00-09h45	Réunion avec le premier Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, M. Ivica Dačić
10h00-10h45	Réunion avec le ministre de l'Information et des Télécommunications, M. Mihailo Jovanović
11h00-11h45	Réunion avec la Procureure de la République, Mme Zagorka Dolovac
12h00-12h45	Réunion avec la présidente de la Cour suprême de cassation, Mme Jasmina Vasović
13h00-14h00	Déjeuner au restaurant de l'Assemblée nationale
14h15-15h00	Réunion avec le directeur de l'Agence pour la prévention de la corruption, M. Dejan Damjanović
15h00-15h45	Réunion avec la présidente de la Cour constitutionnelle, Mme Snežana Marković
16h00-16h45	Réunion avec le Médiateur, M. Zoran Pašalić
17h00-17h45	Réunion avec des représentants du ministère des Droits humains et des Droits des minorités du gouvernement de République serbe <i>Membre de la délégation : Rejhan R. Kurtović, Secrétaire d'État</i>
19h00	Dîner avec des membres du corps diplomatique, organisé par l'ambassadrice de la République fédérale d'Allemagne

4 octobre 2023

9h00-9h45	Réunion avec la Commissaire à la protection de l'égalité, Mme Brankica Janković
10h00	Réunion avec M. Zejko Brkić, Secrétaire d'État Départ pour Novi Sad
12h15-13h00	Réunion avec le président du gouvernement provincial de Voïvodine, M. Igor Mirović
13h00-13h45	Réunion avec la Médiatrice provinciale, Mme Dragana Ćorić

*Réunions organisées par le Secrétariat de la commission de suivi.

Déclaration du rapporteur de l'APCE à l'issue de sa visite en Serbie

A l'issue d'une visite à Belgrade et Novi Sad (2-4 octobre 2023), Axel Schäfer (Allemagne, SOC), corapporteur de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) pour le suivi des obligations et engagements de la Serbie, a fait la déclaration suivante :

« Je suis très reconnaissant aux autorités serbes pour leur ouverture et le dialogue constructif que nous avons eu, ainsi que pour la possibilité d'échanger avec les partis d'opposition à l'Assemblée nationale.

Au cours de ma visite, j'ai été informé par toutes les forces politiques de Serbie de la possibilité d'organiser de nouvelles élections législatives et quelques élections locales dans le courant du mois de décembre 2023. Depuis 2000, toutes les élections législatives, sauf une, ont été des élections anticipées. L'organisation fréquente d'élections à intervalles rapprochés déstabilise le fonctionnement de la démocratie et des institutions de l'État.

Je salue la récente réforme du système judiciaire et l'engagement des autorités à la mettre pleinement en œuvre, conformément aux recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE et du Groupe d'États contre la corruption (GRECO). J'encourage les autorités à adopter les textes législatifs dès que possible et selon le calendrier adopté.

Enfin, la situation de la liberté d'expression et de la liberté des médias reste préoccupante en raison de la monopolisation par l'État de la majorité des médias et du harcèlement des journalistes qui expriment des opinions critiques ou enquêtent sur des affaires de corruption et de criminalité organisée.

Les conclusions de la visite seront présentées dans une note d'information à la Commission de suivi lors de l'une de ses prochaines réunions.