



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 18 octobre 2017

Publication: 15 mars 2018

Public

GrecoRC4(2017)8

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

### RAPPORT DE CONFORMITÉ

**SERBIE**

Adopté par le GRECO lors de sa 77<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 16-18 octobre 2017)

Q  
U  
A  
T  
R  
I  
È  
M  
E  
  
C  
Y  
C  
L  
E  
  
D'  
É  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités serbes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la Serbie, adopté lors de la 68<sup>e</sup> réunion plénière du GRECO (19 juin 2015) et rendu public le 2 juillet 2015 avec l'autorisation de la Serbie (Greco Eval IV Rep (2014) 8F). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités serbes ont soumis un Rapport de Situation sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 1<sup>er</sup> avril 2017, a servi de base à la préparation du Rapport de Conformité, conjointement avec les informations reçues ultérieurement.
3. Le GRECO a désigné la Norvège et la Pologne comme rapporteurs de la procédure de conformité. M. Jens-Oscar NERGARD, Haut Conseiller, Ministère des Collectivités locales et de la Modernisation, au nom de la Norvège, et Mme Alicja KLAMCZYNSKA, Expert-en-chef, Division du droit pénal européen et international, Département de la législation, Ministère de la Justice, au nom de la Pologne, ont été nommés Rapporteurs. Le Secrétariat du GRECO les a assistés dans la préparation du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chacune des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation et détermine le niveau de conformité global d'un membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des recommandations en suspens (partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un nouveau Rapport de Situation, qui devra être soumis par les autorités dix-huit mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 13 recommandations à la Serbie. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
6. À titre préliminaire, les autorités serbes soulignent que certaines parties spécifiques des recommandations du GRECO nécessitent des amendements à la Constitution de 2006. Selon la Stratégie nationale de réforme de la justice pour la période 2013-2018, la réforme constitutionnelle devrait intervenir pendant le quatrième trimestre 2017 suite à un large processus de consultation inclusif, conformément aux normes européennes et en tenant compte des recommandations de la Commission de Venise. Par conséquent, la Serbie ne pourra mettre en œuvre certaines parties des recommandations du GRECO qu'après l'adoption de ces changements constitutionnels.

### *Prévention de la corruption des parlementaires*

#### **Recommandation i.**

7. *Le GRECO a 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. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, les autorités indiquent que, suite aux préoccupations exprimées par le GRECO, elles ont attaché un soin particulier à assurer en pratique le respect le plus strict de toutes les dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Le site internet de l'Assemblée nationale est régulièrement mis à jour avec de nouveaux contenus (en serbe et en anglais) visant à informer le grand public du processus législatif sous une forme d'accès facile et facile à utiliser. Tous les projets de loi et d'autres propositions législatives sont disponibles en ligne immédiatement après leur inscription à l'ordre du jour de la législature. Les convocations aux séances et aux réunions sont publiées dès leur émission. Les rapports, les amendements proposés par les commissions et d'autres documents sont publiés dès la tenue des réunions correspondantes. Les procès-verbaux des séances de l'Assemblée nationale et de ses organes de travail sont aussi publiés immédiatement après leur adoption. Les compte-rendus sténographiques des procédures parlementaires, les résultats des votes et tous les textes législatifs adoptés sont mis en ligne sur le site web de l'Assemblée.
9. En ce qui concerne les amendements aux projets de loi, les autorités indiquent que, depuis début 2012, toutes les propositions législatives et amendements à ces propositions sont enregistrés dans le système informatique du parlement (système électronique de gestion des documents) dès qu'ils ont été formellement soumis à l'Assemblée nationale. À partir de ce moment, tous les documents se rapportant à la procédure législative, y compris les rapports et les avis, sont enregistrés électroniquement et peuvent être consultés dans les locaux de l'Assemblée ou à distance avec un ordinateur individuel. L'accès au système informatique du parlement est réservé aux parlementaires et au personnel de l'Assemblée nationale.
10. En ce qui concerne les délais de soumission des amendements et la procédure urgente, les autorités reconnaissent que le dernier délai de 24 heures pendant lequel peuvent être proposés des amendements dans le cadre de la procédure urgente peut paraître court. Cependant, elles soulignent que les parlementaires peuvent refuser ces propositions, qui demeurent ensuite dans la procédure législative normale et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale avant l'expiration d'un délai de quinze jours à compter de la date de soumission. En outre, la procédure d'urgence ne peut être appliquée que dans des cas exceptionnels, comme indiqué à l'article 167 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale – sauf lorsque cela est clairement requis pour remplir des obligations internationales et harmoniser la législation nationale avec les acquis de l'UE, ce qui, en pratique, constitue le cas le plus fréquent d'utilisation de cette procédure.
11. En 2015, 231 projets de loi et d'autres textes ont été soumis à l'Assemblée nationale pour adoption au moyen de la procédure d'urgence. L'Assemblée nationale a adopté en tout 315 textes, dont 182 au moyen de la procédure d'urgence : 196 lois, 119 décisions et d'autres textes. Les autorités fournissent également plusieurs exemples de cas où la proposition de recourir à la procédure d'urgence a été rejetée par l'Assemblée nationale.
12. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, les autorités rappellent que les articles 83 et 84 du Règlement intérieur prévoient la possibilité d'organiser des auditions publiques à diverses fins en relation avec les fonctions législatives et de contrôle de l'Assemblée nationale. En 2015 ont eu lieu quatorze auditions publiques et en 2016 sept. Il convient de noter, cependant, que des élections législatives anticipées ont eu lieu en 2016 et que l'Assemblée s'est occupée seulement des tâches courantes et urgentes jusqu'à la constitution de la

nouvelle législature le 3 juin 2016. Plusieurs auditions publiques ont déjà été organisées dans le cadre de la nouvelle législature.

13. La transparence des auditions publiques a été renforcée par la création en 2013 d'une page spéciale sur le site web de l'Assemblée nationale. Cette page contient des explications, permet de contacter directement les commissions et donne la possibilité au public de proposer les thèmes de futures auditions publiques. Elle donne accès à la transmission en direct de toutes les auditions publiques, à une archive des transmissions précédentes, à un tableau des rapports, des ordres du jour et des annexes et à une fonction de recherche sur les 94 auditions publiques organisées en tout depuis novembre 2008.
14. Les autorités indiquent enfin que la tendance est de plus en plus d'organiser les réunions des commissions en dehors de l'Assemblée nationale, dans les villes de l'ensemble du pays, afin de favoriser les contacts directs entre les parlementaires et le public.
15. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, le GRECO approuve 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. Cela étant dit, la grande majorité des lois et des décisions sont toujours adoptées au moyen de la procédure d'urgence, ce qui empêche de fait la fourniture d'informations et la participation au travail législatif en temps voulu. Selon le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, il est toujours possible – et cela reste dans une large mesure la règle – de présenter des amendements jusqu'à 24 heures avant la discussion, dans le cadre de la procédure d'urgence, et aucune mesure supplémentaire n'a été mise en place pour réduire la fréquence de l'utilisation de cette procédure ou prévoir de nouveaux délais pour la soumission d'amendements. Par conséquent, la plupart des préoccupations du GRECO au sujet de ce volet de la recommandation demeurent valides et il doit donc être considéré comme partiellement mis en œuvre.
16. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO approuve la création d'une page consacrée aux auditions publiques sur le site web de l'Assemblée nationale, ainsi que la pratique consistant à organiser les réunions des commissions ailleurs dans le pays. Il rappelle, cependant, que la recommandation appelle à poursuivre le développement des règles concernant les auditions publiques et les débats publics, et à assurer leur mise en œuvre. Ces éléments n'ont pas encore été pris en compte et, par conséquent, ce volet de la recommandation est, lui aussi, seulement partiellement mis en œuvre.
17. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

18. *Le GRECO a 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.*
19. Les autorités indiquent que, pour plusieurs raisons, le projet de Code de conduite mentionné dans le Rapport d'Évaluation est toujours en instance d'adoption. D'abord, le mandat actuel de l'Assemblée nationale a commencé le 3 juin 2016 et les nouveaux parlementaires ont eu besoin de temps pour se familiariser avec le

projet de code, qui avait été préparé sous la législature précédente. Ce projet devait en outre être mis en conformité avec les activités prévues dans le cadre du processus de négociation avec l'UE, ainsi qu'avec d'autres recommandations du GRECO.

20. Par rapport à la version du projet examinée dans le Rapport d'Évaluation, le nouveau projet de code contient une disposition prévoyant qu'une deuxième instance, le Haut Conseil éthique, sera chargée de traiter les objections aux décisions rendues par le Conseil éthique dans ses fonctions consultatives et de prévention.
21. Les autorités ajoutent que le futur Code de conduite sera appliqué conjointement avec la Loi sur l'Assemblée nationale et son Règlement intérieur, ainsi qu'avec la Loi sur l'Agence anticorruption, qui devrait être adoptée dans un avenir proche.
22. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, les autorités précisent que le Conseil éthique devra soumettre un rapport annuel à l'Assemblée nationale, qui sera publié sur le site web de cette dernière. Des activités de sensibilisation et de formation seront également organisées après l'adoption du code.
23. Le GRECO prend note de l'état d'avancement actuel du travail préparatoire en vue de l'adoption du projet de Code de conduite. Comme il ne semble guère y avoir eu de progrès depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation, le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

24. *Le GRECO a 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.*
25. Les autorités indiquent qu'aucune loi ne régleme cette question en Serbie. Une analyse d'évaluation des besoins est en cours afin d'élaborer une nouvelle loi sur les activités de lobbying visant des agents publics – y compris les parlementaires – pendant la seconde moitié de 2017. Cette loi devrait prévoir l'établissement d'un registre public des lobbyistes. L'analyse et les recommandations du GRECO seront dûment prises en compte pendant le processus d'élaboration.
26. Outre l'adoption de cette future loi, l'Assemblée nationale envisage d'examiner l'adoption d'un règlement spécial qui traitera spécifiquement et plus en détail de la question du lobbying des parlementaires.
27. Le GRECO prend note de l'intention de l'Assemblée nationale d'examiner l'adoption de règles spécifiques sur les contacts des parlementaires avec les lobbyistes, qui est précisément l'objet de la recommandation. Il espère pouvoir évaluer ces règles en temps voulu.
28. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

### *Prévention de la corruption des juges*

### **Recommandation iv.**

29. *Le GRECO a 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.*

30. Les autorités déclarent que, comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation, la mise en œuvre du premier volet de la recommandation exige l'adoption d'amendements à la Constitution. Selon le Plan d'action en vue de l'adhésion à l'UE, la réforme constitutionnelle est prévue fin 2017. Par conséquent, aucun progrès en vue de la mise en œuvre de cette recommandation ne pouvait avoir lieu pendant la période de déclaration.
31. Cela dit, en ce qui concerne la composition du Haut Conseil judiciaire (HCJ), les autorités indiquent que la moitié des membres du HCJ sont des juges élus par leurs pairs ; six des 11 membres du HCJ doivent être des juges élus par l'Assemblée nationale. Cependant, ils sont désignés par le HCJ suite aux résultats d'un vote par les juges, conformément à la Loi sur le HCJ.
32. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, les autorités communiquent les informations suivantes :
  - la Loi sur le HCJ a été amendée le 21 décembre 2015. Ces amendements couvrent les séances publiques du HCJ, les décisions raisonnées et la publication des décisions du HCJ et de ses rapports de progrès sur son site web<sup>1</sup> ;
  - le HCJ a amendé son Règlement intérieur en conséquence le 13 janvier 2016. Les ordres du jour, les procès-verbaux et les décisions des séances du HCJ, qui sont maintenant publiques, sont publiés sur son site web avec le calendrier de ses activités ;
  - le 8 mars 2016, le HCJ a adopté une stratégie de communication pour la période 2016-2018, à la fois à l'intérieur du Conseil et entre le Conseil, d'une part, et les tribunaux, le public et certains groupes cibles, d'autre part. Cette stratégie vise à rendre le travail de la magistrature plus accessible au public et plus transparent ;
  - en réponse aux préoccupations exprimées par le GRECO sur le risque que les juges soient laissés à eux-mêmes en cas de pressions publiques, le HCJ a adopté le 25 octobre 2016 une décision amendant son Règlement intérieur et établissant une procédure claire sur les mesures à prendre pour réagir publiquement en cas d'influence politique indue sur la justice ; ces mesures incluent l'obligation d'émettre des déclarations publiques. C'est ainsi par exemple que, le 24 février 2017, le HCJ a émis une déclaration concernant les articles publiés fréquemment dans les médias au sujet de conflits familiaux dont la confidentialité devrait être respectée et qui ne devraient pas être portés à l'attention du public ;
  - en ce qui concerne la suggestion du GRECO de créer un budget distinct pour la justice qui serait géré par le HCJ, l'Assemblée nationale a amendé le 29 décembre 2016 la Loi sur l'organisation des tribunaux en modifiant la date limite du transfert des compétences budgétaires du ministère de la Justice au HCJ. Cette nouvelle date a été fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2018 ;
  - enfin, s'agissant de la remarque du GRECO au sujet de la nécessité d'une méthode appropriée pour mesurer la charge de travail des tribunaux et des

---

<sup>1</sup> [www.vss.sud.rs](http://www.vss.sud.rs)

juges, le HCJ a créé un groupe de travail qui est chargé d'élaborer un projet de système de pondération des affaires, qui sera utilisé pour assurer la répartition équitable et la gestion uniforme des affaires. Le travail à ce sujet se poursuit.

33. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, le GRECO réitère que modifier la composition du HCJ est essentiel pour renforcer son indépendance et créer les conditions favorables au rétablissement de la confiance du public à l'égard de l'appareil judiciaire. Le cadre institutionnel et procédural examiné par le GRECO dans le Rapport d'Évaluation n'a aucunement été modifié et, par conséquent, les préoccupations exprimées par le GRECO dans ce rapport subsistent. Même si l'Assemblée nationale ne fait qu'élire des candidats désignés par le HCJ et auparavant sélectionnés par leurs pairs, elle peut néanmoins refuser d'élire les candidats proposés et déclencher ainsi un nouveau processus de sélection. Le GRECO est conscient du fait que la pleine conformité avec ce volet de la recommandation exige une réforme constitutionnelle et il espère que cette réforme interviendra rapidement. Cette partie de la recommandation n'a pour le moment pas été mise en œuvre.
34. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO approuve les diverses mesures mentionnées par les autorités, qui semblent répondre de façon adéquate aux préoccupations qu'il a exprimées dans le Rapport d'Évaluation. Il est nécessaire d'établir et de développer au sein du HCJ, en tant qu'organe véritablement autonome, des pratiques d'intervention transparentes et proactives. Le GRECO espère recevoir des informations supplémentaires sur l'évolution des pratiques du HCJ et des décisions prises par lui pour résoudre les problèmes de la justice. Cette partie de la recommandation est par conséquent partiellement mise en œuvre.
35. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

36. *Le GRECO a 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.*
37. Les autorités indiquent que des procédures claires ont été mises en place pour la première élection, la nomination à un poste permanent et la progression des carrières des juges, grâce à l'adoption par le HCJ le 15 novembre 2016 et le 29 mars 2016 de plusieurs règlements : (i) le Règlement sur les critères d'évaluation des qualifications, des compétences et de la valeur des candidats à un poste judiciaire qui seront élus pour la première fois ; (ii) le Règlement sur les critères d'évaluation des qualifications, des compétences et de la valeur des juges devant occuper un poste judiciaire permanent dans un tribunal de deuxième instance ou d'instance supérieure et sur les critères de nomination des présidents de tribunaux ; et (iii) le Règlement sur les critères, les normes, les procédures et les autorités compétentes pour évaluer le travail des auxiliaires de justice. Ces règlements ont été préparés par un groupe de travail comprenant des juges de toutes les instances, des membres du HCJ, des représentants des auxiliaires de justice des tribunaux et du ministère public et de diverses autres parties prenantes telles que l'OSCE.

38. Ces règlements prévoient l'application de critères fondés sur le mérite pour l'évaluation objective des candidats à un poste judiciaire. Pour les postes de début de carrière, un examen, un système de notation et l'établissement d'une liste finale de candidats sont prévus. Les entretiens avec les candidats à un poste à tous les niveaux sont ouverts au public et enregistrés. Toute personne peut avoir accès aux enregistrements dans les locaux du HCJ. Dans toutes les procédures de recrutement en début de carrière et de promotion, l'opinion des collègues des candidats et des juges du tribunal immédiatement supérieur est demandée.
39. En ce qui concerne les postes de président de tribunal, les autorités indiquent que le HCJ a transmis un certain nombre de propositions de nomination à l'Assemblée nationale et que la sélection est en cours pour plusieurs autres postes. Des présidents intérimaires sont actuellement en poste dans onze des 162 tribunaux de la Serbie. Sauf pour deux d'entre eux, les présidents intérimaires occupent leurs fonctions au plus tard depuis septembre 2016. Des procédures de nomination sont en cours pour ces treize postes.
40. S'agissant des amendements constitutionnels nécessaires à l'exclusion de l'Assemblée nationale du processus de nomination des juges, le ministère de la Justice organise une série de table-rondes, avec la participation de la société civile, d'universitaires et de médias, dans tout le pays. Ce processus doit s'achever à la mi-novembre 2017, après quoi le ministère débutera la rédaction du projet d'amendements.
41. Le GRECO approuve 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 de règlements définissant 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 semble que le HCJ ne soit pas tenu de suivre les résultats obtenus par les candidats dans la procédure de sélection, ni qu'il doive motiver sa décision lorsqu'il propose de nommer un candidat autre que celui arrivé en tête de la procédure. Il y a donc toujours des possibilités de partialité dans le recrutement et la promotion des juges. En outre, les travaux d'amendement de la Constitution, qui sont nécessaires afin d'exclure le rôle de l'Assemblée nationale dans le processus de nomination des juges, n'en sont qu'à leurs tout début.
42. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation vi.**

43. *Le GRECO a 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.*
44. Les autorités mentionnent le Règlement sur l'évaluation du travail des juges et des présidents de tribunaux, qui a été adopté par le HCJ en juillet 2014 et d'abord mis en œuvre pendant une phase pilote qui a duré jusqu'à la fin 2014. Elles déclarent que cela a permis de prendre en compte à la fois des critères quantitatifs et des critères qualitatifs dans l'évaluation. Auparavant, pendant la phase d'élaboration du Règlement, le HCJ avait exprimé l'avis que l'évaluation ne devrait pas s'appuyer uniquement sur des critères de productivité. C'est pourquoi le groupe de travail qui a préparé le Règlement a défini, sur la base du travail des juges en 2013, le cadre minimal nécessaire pour la rédaction écrite des décisions sans nuire à la qualité du travail des juges. Le HCJ considère qu'il s'agit d'un critère clair, objectif, mesurable et applicable en pratique. L'autre critère utilisé est le nombre de dossiers traités par



un juge au regard de la norme mensuelle en vigueur, qui a été défini en prenant en compte les remarques des juges au sujet de cette norme.

45. Les autorités indiquent aussi que les dispositions relatives à l'évaluation assurent la participation des juges évalués tout au long du processus et qu'une commission permanente a été créée au sein du HCJ pour coordonner le travail des comités d'évaluation, examiner les litiges et fournir des orientations et des propositions pour améliorer l'évaluation.
46. Pendant la phase pilote, à laquelle ont participé vingt tribunaux, les juges ont été étroitement associés au processus et leurs remarques ont été prises en compte. Des experts de l'OSCE et de TAIEX ont également suivi le processus et soumis des recommandations. L'une de ces recommandations était de supprimer tout lien entre le processus d'évaluation et les procédures disciplinaires. En conséquence, le 7 avril 2015, le HCJ a suggéré au ministère de la Justice d'amender la Loi sur les juges de manière à ce qu'une évaluation négative d'un juge ne puisse constituer un motif de renvoi. Cependant, le projet d'amendements à la Loi sur les juges n'est pas encore entré dans la procédure parlementaire.
47. Enfin, les autorités contestent la déclaration du GRECO selon laquelle des résultats insatisfaisants conduisent systématiquement au renvoi du juge concerné. Le Règlement sur l'évaluation prévoit que, lorsque les résultats d'un juge sont considérés comme insatisfaisants, ce juge est contraint de suivre une formation. Selon la Loi sur les tribunaux, le manque de professionnalisme dans l'exercice des fonctions judiciaires, qui donne lieu à l'attribution de la note « insatisfaisant », ne constitue qu'un motif possible de renvoi.
48. Tout en reconnaissant les efforts entrepris par les autorités serbes pour mettre en place un bon système d'évaluation de la performance des juges, le GRECO souligne que les informations communiquées ne font que fournir des précisions sur le système d'évaluation déjà examiné dans le Rapport d'Évaluation et que seules sont mentionnées les mesures envisagées en vue de la mise en œuvre de la recommandation. Les critères susmentionnés sont clairement de type quantitatif et la proposition du HCJ de supprimer tout lien entre l'évaluation des performances des juges et leur possible renvoi n'a pas encore abouti à une modification de la Loi sur les tribunaux à cet égard.
49. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

50. *Le GRECO a 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.*
51. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, les autorités indiquent que le code d'éthique des juges peut être consulté sur le site web du HCJ. En outre, le HCJ a adopté le 8 mars 2016 un code d'éthique des membres du Haut Conseil judiciaire, qui peut aussi être consulté sur son site web. Le 13 janvier 2016, le HCJ a décidé de créer, en tant qu'organe de travail du Conseil, une commission d'éthique. Cette commission est chargée de surveiller l'application des deux codes d'éthique, de mettre en œuvre les activités d'évaluation et de formation dans le domaine de l'éthique et de réfléchir au besoin de modifier le code d'éthique afin de

préciser clairement les dispositions concernant la responsabilité disciplinaire des juges en cas de non-respect du code.

52. Les autorités ajoutent que le HCJ peut, sur requête d'un juge à propos de questions éthiques, adopter au cours de ses sessions des avis, qui sont ensuite notifiés au juge et au public et publiés sur le site web du HCJ.
53. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, les autorités indiquent que le HCJ a adopté le 18 janvier 2017 un programme de formation continue des juges et du personnel des tribunaux pour l'année 2017. Ce programme inclut des activités spécifiques de formation à l'éthique pour les juges et les procureurs, qui couvrent les principaux sujets suivants : normes internationales d'éthique des juges et des procureurs et mise en œuvre dans la législation de la République de Serbie ; conflits d'intérêts (fonctions incompatibles, déclaration de soupçons de conflits d'intérêts, exemptions) ; questions hypothétiques et exemples concrets de situations tirées de la vie réelle ; poursuites disciplinaires pour violation du code d'éthique et mise en place de procédures claires pour l'examen des problèmes éthiques. En application de ce programme, quatre séminaires sur le code d'éthique ont été organisés fin septembre 2017 à Novi Sad, Kragujevac, Niš et Belgrade. Une brochure sur le code d'éthique a également été préparée et sera distribuée à tous les tribunaux.
54. Le HCJ a mené, en coopération avec l'OSCE, une analyse détaillée des décisions prises par les organes disciplinaires et le HCJ dans le cadre des procédures disciplinaires. La brochure contenant cette analyse a été publiée et peut être consultée sur le site web du HCJ. Enfin, le HCJ a établi des liens de coopération avec l'Agence anticorruption (AAC), notamment au moyen de réunions régulières.
55. Le GRECO est d'avis que les mesures décrites contribuent dans une certaine mesure à la mise en œuvre du deuxième volet de la recommandation. Le programme de formation pour les juges (et les procureurs) semble pertinent et l'analyse des décisions prises dans le cadre des procédures disciplinaires pourrait avoir une certaine valeur éducative si elle était suffisamment diffusée et utilisée dans le cadre des activités de formation. Cela étant dit, une action plus déterminée est nécessaire. Aucun système de conseil confidentiel n'a été mis en place et les avis rendus par le HCJ sur les problèmes éthiques ne sauraient constituer un substitut adéquat. Étant donné le manque de confiance à l'égard du HCJ, souligné dans le Rapport d'Évaluation, et le caractère public de ses délibérations, on peut douter que les juges le saisissent fréquemment. La mise en place d'un mécanisme de conseil confidentiel – faisant appel par exemple à des juges expérimentés – en dehors du HCJ est nécessaire, comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation.
56. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, aucune mesure n'a été prise pour répondre directement aux préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation. Le code d'éthique peut être consulté sur le site web du HCJ mais cela était déjà le cas au moment de l'adoption du Rapport, qui soulignait en outre le manque de familiarité des juges avec ce code. Le Rapport d'Évaluation attirait aussi l'attention sur le caractère vague du code d'éthique et sur la nécessité d'émettre des directives pour compléter ses dispositions. Cela n'a pas encore été fait, et ne semble pas non plus relever explicitement du mandat de la commission d'éthique qui vient d'être créée.
57. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation viii.**

58. *Le GRECO recommande 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.*
59. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, les autorités indiquent que la réforme constitutionnelle nécessaire pour le mettre en œuvre est prévue fin 2017. Aucun progrès de mise en œuvre ne pouvait donc avoir lieu pendant la période couverte par ce rapport.
60. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, les autorités fournissent les informations suivantes :
- un plan stratégique pluriannuel a été établi par le Conseil national des procureurs (CNP) avec le soutien de la Banque mondiale et du projet de jumelage IPA 2013, afin de renforcer le rôle et les capacités du CNP en tant qu'organe véritablement autonome ;
  - la mise en œuvre du projet IPA 2013 a commencé en août 2015 et s'est poursuivie en 2016 avec l'analyse du cadre légal par des experts, des séminaires et des visites d'étude visant à contribuer au développement des capacités du CNP. Ces activités ont été axées en particulier sur la planification stratégique, la modernisation des fonctions administratives, la gestion des ressources humaines, la planification et l'allocation budgétaires, la transparence et la coopération avec les autres autorités, les médias et la société civile ; de nouvelles activités de renforcement et de développement des capacités du CNP sont prévues dans le cadre du prochain projet IPA 2017, actuellement en cours de programmation ;
  - le parlement a adopté en 2015 des amendements à la Loi sur le CNP. Ces amendements prévoient la publication des sessions et des décisions du CNP sur son site web<sup>2</sup> ;
  - le CNP a adopté le 23 mars 2017 des amendements à son Règlement intérieur. Les changements portent notamment sur : (i) l'établissement de règles claires sur la réponse publique du CNP en cas d'interférence politique dans le travail des procureurs ; (ii) la spécification et la standardisation des procédures opérationnelles de travail ; et (iii) l'amélioration de l'efficacité du CNP. A ces fins, plusieurs organes subordonnés du CNP ont été établis, outre la commission d'éthique déjà existante, à savoir le Commissaire à l'autonomie dans les cas d'influence politique et autre influence indue, le groupe de travail pour l'évaluation des lois judiciaires, le groupe de travail pour les programmes de formation, ainsi que d'autres organes chargés de suivre certains domaines, afin de remplir les obligations figurant dans le Plan d'action en vue de l'adhésion à l'UE. Les droits et obligations du président et des membres du CNP ont été précisés et une obligation de motivation des décisions du CNP a été établie. Un droit d'appel de certaines décisions du CNP est également prévu.

---

<sup>2</sup> [www.dvt.jt.rs](http://www.dvt.jt.rs)

- Tous les parquets ont été informés de la création du Commissaire à l'autonomie dans les cas d'influence politique et autre influence indue et de la possibilité de le contacter au sujet de cas concrets d'influence indue. Les cas peuvent aussi être classés comme confidentiels si nécessaire.

61. Le GRECO note l'absence de progrès au sujet du premier volet de la recommandation. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO approuve les diverses mesures décrites, qui semblent répondre de manière adéquate aux préoccupations exprimées dans son Rapport d'Évaluation. Il espère pouvoir examiner de nouveaux progrès dans son prochain rapport, notamment en ce qui concerne la mise en place de pratiques d'intervention transparentes et proactives du CNP en tant qu'organe autonome véritable.

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

### **Recommandation ix.**

63. *Le GRECO a 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.*

64. Les autorités indiquent que le CNP est engagé dans un processus de réforme des procédures de sélection et de promotion des procureurs et des procureurs adjoints dans le cadre constitutionnel et légal existant. Le 29 mai 2014, le CNP a adopté un Règlement sur l'évaluation des critères et performances des procureurs et procureurs adjoints. Ce Règlement est en vigueur depuis le 15 janvier 2015, après une période initiale d'application expérimentale dans un certain nombre de bureaux du procureur. En conséquence, le CNP a élu pour la première fois le 2 février 2015 des procureurs adjoints à des postes permanents, conformément aux dispositions du nouveau Règlement. Ultérieurement, les bureaux du procureur ont été invités à soumettre au CNP des évaluations des performances des candidats à ces postes.

65. En outre, le 7 septembre 2017, le CNP a adopté un Règlement sur les critères d'évaluation des qualifications, des compétences et de la valeur des candidats pendant la procédure de nomination de procureurs assistants en vue d'une première élection. Ce Règlement stipule, entre autres choses, que la note d'évaluation finale des candidats ayant suivi une formation initiale à l'Académie judiciaire constitue un critère valide et mesurable des compétences et des qualifications en vue de la première élection d'un procureur adjoint au sein d'un bureau du procureur ordinaire.

66. Des informations détaillées sur la procédure d'évaluation sont publiées sur le site web du CNP et transmises à tous les bureaux du procureur, afin de faire connaître le rôle de l'évaluation des performances, notamment en matière de promotion.

67. Les informations fournies ne permettent pas au GRECO de considérer cette recommandation comme mise en œuvre, même partiellement. Tout en reconnaissant le fait que la réforme constitutionnelle en instance empêche la mise en œuvre de certains éléments de la recommandation, notamment l'exclusion de l'Assemblée nationale du processus, le GRECO souligne que les critères utilisés par le CNP pour le recrutement et la promotion des procureurs et des procureurs adjoints manquent toujours de clarté. En outre, rien n'indique que le pouvoir

discrétionnaire du gouvernement à l'égard du processus a été limité, ou que les postes de chefs de bureau du procureur sont pourvus de manière permanente.

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

**Recommandation x.**

69. *Le GRECO a 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. Les autorités fournissent des précisions au sujet du Règlement existant sur l'évaluation des performances, en soulignant qu'il prévoit certains cas où une évaluation des performances peut être effectuée à titre exceptionnel, qu'il contient des critères d'évaluation qualitatifs, qu'il ne permet pas le renvoi automatique sur la base d'une note insatisfaisante et qu'il établit un droit de recours avant l'adoption de la note d'évaluation finale. Une révision du Règlement est néanmoins prévue au cours de laquelle les recommandations pertinentes du GRECO seront prises en compte afin d'améliorer la clarté, l'objectivité et l'uniformité du système en place.
71. Premier volet de la recommandation : en ce qui concerne les évaluations de performances effectuées à titre exceptionnel, les autorités soulignent que l'article 9 du Règlement ne laisse aucune place à l'arbitraire et définit clairement comme suit les situations où peut être décidée une telle évaluation : lors de l'établissement des listes de candidates en vue de l'élection de procureurs ; pendant le processus de sélection ; pendant le processus visant à déterminer s'il existe des motifs valides de renvoi ; en cas de performances insatisfaisantes ; ainsi que dans toutes autres circonstances jugées adéquates par le CNP.
72. En ce qui concerne les critères d'évaluation, le Règlement prévoit les trois critères suivants pour l'évaluation des performances des procureurs adjoints : (i) la promptitude à traiter les affaires ; (ii) le professionnalisme, les compétences et le taux de réussite dans le traitement des affaires ; (iii) l'engagement professionnel et l'aptitude à la coopération.
73. Les autorités font valoir que seul le premier critère est de nature quantitative, puisque les performances sont évaluées en examinant le nombre d'affaires traitées par un procureur adjoint au regard du nombre total d'affaires qui lui ont été confiées pendant la période d'évaluation. Les deux autres critères portent sur la qualité des performances des procureurs adjoints. Le deuxième porte sur le pourcentage de condamnations finales obtenues suite à une inculpation. Les autorités soulignent que ce critère, qui est objectif, fiable et mesurable, n'est pas de nature quantitative. Le troisième critère est, lui aussi, de nature qualitative puisqu'il repose sur des éléments comparatifs comme l'exactitude et la clarté des décisions et des actes de procédure, l'argumentation et l'aptitude au raisonnement juridique, le respect des droits et de la dignité des personnes impliquées dans les procédures légales, etc.
74. L'évaluation des performances des procureurs repose sur les trois critères suivants : (i) compétences générales en matière de gestion ; (ii) capacités de surveillance et de contrôle ; (iii) résultats globaux des performances du bureau du procureur. L'évaluation se base notamment sur les données des rapports concernant les performances des bureaux du procureur, les plans et programmes

adoptés, et les rapports de suivi des pratiques des procureurs et des juges, en appliquant les règles détaillées de mesure objective des performances prévues dans le Règlement.

75. Deuxième volet de la recommandation : les autorités contestent l'idée contenue dans le Rapport d'Évaluation selon laquelle le Règlement inclurait une disposition exigeant systématiquement le renvoi en cas de résultats d'évaluation insatisfaisants. Au contraire, l'article 8 du Règlement prévoit l'obligation d'émettre un avertissement écrit lorsqu'existe une forte probabilité qu'un procureur reçoive la note « insatisfaisant ». L'évaluateur est également tenu de proposer des mesures pour remédier aux insuffisances identifiées dans le travail du procureur soumis à évaluation. L'article 92 de la Loi sur le ministère public stipule que l'incompétence dans l'exercice des fonctions de procureur constitue un motif valide de renvoi. L'article 93 précise ce qu'il faut entendre par « incompétence », en y incluant l'obtention de la note « insatisfaisant » lors de l'évaluation des performances. Le Règlement prévoit aussi l'obligation d'effectuer à titre exceptionnel une évaluation des performances des procureurs qui ont reçu la note « insatisfaisant », afin de pouvoir améliorer cette note et d'éviter ainsi le renvoi systématique. Aucun procureur n'a reçu la note « insatisfaisant » pendant la période couverte par ce rapport et il n'y a eu aucun renvoi pour performance insuffisante des fonctions de procureur.
76. Un nouveau Règlement de travail du CNP est prévu qui permettra au CNP de définir les critères justifiant une formation supplémentaire pour les procureurs sur la base des résultats d'évaluation des performances.
77. Enfin, les autorités soulignent que le Règlement prévoit la possibilité de saisir le CNP pour contester une évaluation des performances. Il permet l'évaluation des performances par une seconde instance, ce qui garantit le droit des procureurs à être entendus avant l'adoption de l'évaluation finale.
78. Le GRECO note qu'aucun développement nouveau n'est intervenu en ce domaine depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation. Le GRECO avait alors considéré que la situation et les règles, décrites une nouvelle fois par les autorités, n'étaient pas satisfaisantes. Les autorités indiquent maintenant qu'une révision du Règlement sur les évaluations des performances est prévue et que les préoccupations du GRECO seront prises en compte dans ce contexte. Cette intention est bienvenue car les explications fournies plus haut au sujet du système d'évaluation actuelle ne dissipent aucunement les préoccupations exprimées par le GRECO, exception faite des précisions concernant le droit de recours des procureurs leur permettant de contester les résultats d'une évaluation et de requérir une évaluation par une seconde instance. Sur cette base, le deuxième volet de la recommandation peut être considéré comme partiellement mis en œuvre. Néanmoins, il serait souhaitable de donner aux procureurs des possibilités supplémentaires de participer à leur évaluation, par exemple en commentant un texte préliminaire ou en étant entendus au cours du processus. Il existe également un lien clair entre l'obtention de la note « insatisfaisant » lors de l'évaluation des performances et la procédure de renvoi, même si l'une ne conduit pas systématiquement à l'autre, comme l'indiquent les autorités. Le GRECO, par conséquent, attend des développements concrets à cet égard. Le premier volet de la recommandation est toujours considéré comme non mis en œuvre puisque les autorités ne font état d'aucune modification des critères d'évaluation actuels, qui reposent essentiellement sur des éléments quantitatifs.
79. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

## **Recommandation xi.**

80. *Le GRECO a 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.*
81. Les autorités indiquent qu'une formation spécifique à l'éthique est fournie régulièrement par l'Académie judiciaire. En 2015 et 2016, en tout huit séminaires sur le code d'éthique, suivis par 116 procureurs, ont été organisés. Quatre autres séminaires ont eu lieu fin septembre 2017. Un séminaire international sur l'éthique des juges et des procureurs a aussi eu lieu en octobre 2016 dans le cadre du projet IPA 2013 sur « Le développement des capacités du HCJ et du CNP ». En outre, un rapport sur le code d'éthique est préparé dans le cadre de ce projet. Il contient des commentaires de représentants de la commission d'éthique et des organes disciplinaires.
82. En mai 2014, le CNP a créé une commission d'éthique en tant qu'organe de travail ad hoc du Conseil. Cette commission est chargée de promouvoir les normes éthiques, de fournir sur demande des directives et explications concrètes en cas de problèmes d'ordre éthique et d'offrir des conseils confidentiels sur la mise en œuvre des normes éthiques. Suite au Rapport d'Évaluation, le rôle et les pouvoirs de la commission éthique ont encore été renforcés afin de sensibiliser les procureurs au code d'éthique. En l'absence de demande, aucun conseil ou explication n'a encore été fourni par la commission.
83. Les autorités indiquent également que des liens de coopération ont été établis entre le CNP et l'Agence anticorruption (AAC), afin d'assurer que les procureurs soumettent leurs déclarations de patrimoine à l'AAC en temps opportun et que l'AAC soit informée des changements de personnel au sein du ministère public dans le but de détecter les conflits d'intérêts. Enfin, le CNP participe, en tant que membre du groupe de travail pertinent, à l'élaboration de plans d'intégrité pour les bureaux du procureur.
84. Le GRECO prend note des informations communiquées au sujet de la formation et du rôle de conseil de la commission de l'éthique au sein du CNP. Dans le Rapport d'Évaluation, préférence était donnée à l'attribution des fonctions de conseil à des procureurs expérimentés en dehors du CNP, afin de séparer clairement, en règle générale, les systèmes consultatif et disciplinaire. Le deuxième volet de la recommandation est considéré comme partiellement mis en œuvre.
85. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, aucune mesure en sus des activités de formation n'a été prise pour communiquer effectivement le code d'éthique aux procureurs. La commission d'éthique peut fournir des directives écrites à propos des dispositions du code et cela est positif, mais cela n'a pas encore été fait. Il semble que le rapport sur le code d'éthique actuellement en préparation pourrait également contribuer à la mise en œuvre de ce volet de la recommandation, mais cela reste à vérifier. Par conséquent, ce volet de la recommandation est, lui aussi, considéré comme partiellement mis en œuvre.
86. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation xii.**

87. *Le GRECO a 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.*
88. Les autorités indiquent que le groupe de travail du ministère de la Justice chargé d'élaborer la nouvelle Loi sur l'Agence anticorruption (AAC) a préparé un projet de loi en octobre 2016. Ce projet a été publié sur le site du ministère de la Justice et une consultation publique a ensuite été organisée par le ministère de la Justice, qui a duré jusqu'à la mi-novembre 2016. Le groupe de travail du ministère de la Justice est actuellement consulté à nouveau sur le projet de loi, après quoi il sera transmis au gouvernement.
89. Les changements introduits dans le projet de loi prévoient notamment de consacrer des chapitres distincts aux conflits d'intérêts et au cumul de fonctions publiques, afin de distinguer clairement les deux questions. La nouvelle définition des conflits d'intérêts exclut la notion d'intérêt privé « semblant influencer » des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions, en permettant ainsi d'éviter que la loi puisse être interprétée en un sens large. Le projet de loi prévoit aussi une modification des dispositions concernant la notification d'un intérêt privé et le délai pendant lequel l'AAC peut initier *ex officio* une procédure en cas de conflit d'intérêts a été porté à cinq ans.
90. En ce qui concerne la déclaration du patrimoine et des revenus, l'obligation de déclaration a été étendue également aux parents (par adoption) et aux enfants (adoptifs) d'un agent public, qu'ils vivent ou non avec lui sous le même toit. Le projet de loi modifie aussi le régime de sanctions, notamment en incluant les revenus dans l'infraction pénale de non-déclaration ou de fourniture d'informations inexactes et en supprimant les lacunes des infractions correctionnelles. Enfin, les règles concernant le cumul de fonctions devraient être modifiées en stipulant qu'une personne ne peut occuper qu'un seul poste public.
91. Le GRECO prend note des changements inclus dans le projet de loi sur l'AAC. Certains d'entre eux semblent aller dans le bon sens, par exemple l'extension de l'obligation de déclaration des revenus et du patrimoine à un plus grand nombre de membres de la famille d'un agent public ou la suppression des lacunes des infractions correctionnelles. Le GRECO devra analyser plus en détail les dispositions de la loi, une fois celle-ci adoptée, pour vérifier qu'elles répondent effectivement aux préoccupations qui ont motivé la recommandation. Cela étant, il semblerait que plusieurs de ces préoccupations n'aient pas encore été prises en compte. Tel est le cas, en particulier, de la nécessité que les dispositions relatives aux conflits d'intérêts prennent en compte le rôle spécifique des parlementaires. En outre, la restriction annoncée du champ de la définition des conflits d'intérêts, afin d'exclure les conflits apparents, est inquiétante et semble contraire à l'objectif de la recommandation. Le GRECO appelle instamment les autorités à réexaminer cette question et à prendre en compte toutes les préoccupations relatives aux conflits d'intérêts mentionnées à propos de cette recommandation. En outre, le GRECO note que le projet de loi sur l'AAC est toujours en préparation au niveau du groupe de travail et n'a pas encore été validé par le ministère de la Justice ni le gouvernement. Il est donc susceptible de connaître encore des changements



significatifs. Par conséquent, conformément à sa pratique, le GRECO ne peut pas encore considérer que la recommandation a été partiellement mise en œuvre.

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

### **Recommandation xiii.**

93. *Le GRECO a 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.*

94. Les autorités indiquent que le projet de loi sur l'AAC, qui est actuellement en préparation par le ministère de la Justice, renforcera encore le rôle et l'indépendance de l'AAC et qu'il prescrit l'allocation de fonds suffisants à l'AAC pour garantir son efficacité, comme l'exige le premier volet de la recommandation.

95. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le projet de loi prévoit la possibilité pour l'AAC d'avoir directement accès aux données des registres du Trésor public, de l'organisme chargé de l'enregistrement des entreprises et d'autres autorités publiques. D'autres entités légales seront aussi tenues de soumettre à l'AAC les documents et données nécessaires à l'exercice de ses fonctions. L'AAC aura également le droit d'accès direct aux fichiers et documents détenus par des autorités publiques, des entités légales et des entrepreneurs. Le projet de loi confère en outre à l'AAC le pouvoir d'agir sur la base de plaintes anonymes. Autre innovation mentionnée par les autorités : les procédures de plaintes pourront conduire à l'émission par l'AAC d'un avis sur la situation, qui contiendra des recommandations et sera envoyé à l'autorité publique concernée. L'AAC aura aussi la possibilité d'initier une procédure *ex officio* pour enquêter sur des soupçons de corruption au sein d'une administration publique. Enfin, les compétences de l'AAC seront étendues de façon à inclure le dépôt d'inculpations pénales et de requêtes d'ouverture d'une procédure correctionnelle ou disciplinaire.

96. Le GRECO note que les informations fournies suivent en grande partie les propositions de réforme décrites dans le Rapport d'Évaluation. Toutefois, le projet de loi n'ayant pas encore été validé par le ministère de la Justice et le gouvernement, il ne peut pas considérer que la recommandation a été mise en œuvre, même partiellement.

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

### **III. CONCLUSIONS**

98. **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 contenues dans le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation.** Sept recommandations ont été partiellement mises en œuvre et six n'ont pas été mises en œuvre.

99. Plus spécifiquement, les recommandations i, iv, v, vii, viii, x et xi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii, vi, ix, xii et xiii n'ont pas été mises en œuvre.
100. En ce qui concerne les parlementaires, seuls des progrès limités ont été obtenus en matière de transparence des activités de l'Assemblée nationale. Une action plus déterminée est nécessaire à cet égard, ainsi qu'en vue de l'adoption d'un Code de conduite et de la réglementation des contacts des parlementaires avec les lobbyistes et d'autres tierces parties.
101. En ce qui concerne les juges, le GRECO approuve les mesures prises pour développer plus avant le rôle du Haut Conseil judiciaire, améliorer l'objectivité et la transparence des procédures de recrutement et de promotion des juges, et former les juges aux questions éthiques. Outre la réforme constitutionnelle requise pour modifier la composition du Haut Conseil judiciaire et exclure l'Assemblée nationale du processus de recrutement des juges, le GRECO juge nécessaire un réexamen du système d'évaluation des performances des juges.
102. Les procureurs se trouvent dans une situation en grande partie similaire à celle des juges. Certaines mesures ont été prises pour renforcer le rôle du Conseil national des procureurs, réexaminer le système d'évaluation des performances des procureurs et les former aux questions éthiques. La poursuite des progrès dépend de la réforme constitutionnelle à venir. Le GRECO appelle les autorités serbes à réexaminer les critères de recrutement et de promotion des procureurs.
103. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le degré de conformité avec les recommandations, très faible dans l'ensemble, est « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent d'appliquer l'article 32 portant sur les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation mutuelle et demande au Chef de la délégation de Serbie de fournir un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i-xiii) dès que possible, mais au plus tard le 31 octobre 2018, conformément au paragraphe 2(i) de ce même article.
104. 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.