



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 29 octobre 2020  
Publication : 26 novembre 2020

Public  
GrecoRC4(2020)12

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

## DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

**SERBIE**

Adopté par le GRECO lors de sa 86<sup>e</sup> réunion plénière  
(Strasbourg, 26 – 29 octobre 2020)

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. Ce deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités serbes pour mettre en œuvre les recommandations en suspens formulées dans le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la Serbie (voir paragraphe 2) intitulé « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le [Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la Serbie](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 68<sup>e</sup> réunion plénière (19 juin 2015) et rendu public le 2 juillet 2015 avec l'autorisation de la Serbie.
3. Le premier [Rapport de Conformité](#), adopté par le GRECO lors de sa 77<sup>e</sup> réunion plénière (20 octobre 2017) et rendu public le 15 mars 2018 avec l'autorisation de la Serbie, concluait que la Serbie n'avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante aucune des 13 recommandations formulées dans le Rapport de Quatrième Cycle. Le GRECO concluait donc que le très faible degré de conformité avec les recommandations était « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son règlement intérieur. Il avait donc pris la décision d'appliquer l'article 32, paragraphe 2.i, portant sur les membres qui n'avaient pas respecté les recommandations émises dans le rapport d'évaluation mutuelle.
4. Un [Rapport de Conformité intérimaire](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 82<sup>e</sup> réunion plénière (22 mars 2019) et rendu public le 2 avril 2019 avec l'autorisation de la Serbie. Il concluait que, même si aucune des recommandations n'avait été mise en œuvre de façon satisfaisante, le niveau général de conformité avec les recommandations n'était plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 de son règlement intérieur. Le GRECO encourageait les autorités serbes à poursuivre leurs efforts en vue de mettre en œuvre ses recommandations et invitait le chef de la délégation de Serbie à fournir des informations complémentaires relatives à la mise en œuvre des recommandations i à xiii d'ici au 31 décembre 2019.
5. Le 31 décembre 2019, les autorités serbes ont communiqué des informations sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens, lesquelles, avec les informations fournies par la suite, ont servi de base au présent rapport rédigé par M. Jens-Oscar NERGARD au nom de la Norvège et Mme Alicja KLAMCZYNSKA au nom de la Pologne. Ces rapporteurs ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO.
6. Ce deuxième Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre des 13 recommandations depuis l'adoption du Rapport de Conformité intérimaire et procède à une appréciation globale du niveau de conformité de la Serbie avec ces recommandations.

## **II. ANALYSE**

7. À titre préliminaire, les autorités serbes rappellent que certaines parties spécifiques des recommandations du GRECO nécessitent l'introduction de modifications dans la Constitution de 2006. Ces modifications, qui ont fait l'objet d'un avis de la Commission de Venise daté de juin 2018<sup>1</sup>, ont été envoyées au Parlement (qui doit les adopter à la majorité des deux tiers, à l'issue d'un débat public) et devront être suivies d'un référendum. Par conséquent, la Serbie ne pourra mettre en œuvre

---

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

certaines parties des recommandations du GRECO que lorsque lesdites modifications seront entrées en vigueur.

### *Prévention de la corruption des parlementaires*

#### **Recommandation i.**

8. *Le GRECO avait recommandé que la transparence du processus législatif soit encore améliorée i) en s'assurant que les projets de loi, les amendements à ces textes ainsi que les ordres du jour et les résultats des sessions des commissions sont divulgués en temps opportun, qu'un délai suffisant est imparti pour présenter des amendements et que la procédure d'urgence est appliquée à titre exceptionnel et non en règle générale, et ii) en développant davantage les règles sur le débat public et l'audience publique et en veillant à leur mise en œuvre dans la pratique.*
9. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Plus précisément, le GRECO avait constaté, à propos de la première partie de la recommandation, qu'un trop grand nombre de lois et règlements étaient encore adoptés dans le cadre d'une procédure d'urgence et que le dépôt tardif d'amendements restait fréquent. En outre, il a relevé que le site web de l'Assemblée nationale sur lequel les amendements aux projets de loi sont publiés n'était pas accessible au public. À propos de la seconde partie de la recommandation, le GRECO relevait qu'aucune nouvelle règle n'avait été adoptée pour organiser des auditions et des débats publics, et notamment que seuls les projets de loi du gouvernement (à l'exclusion des propositions de loi présentées par des parlementaires ou des groupes de citoyens) pouvaient faire l'objet de débats publics. Il a souligné que la tenue des auditions publiques restait à l'entière discrétion des commissions parlementaires.
10. Les autorités serbes indiquent à présent que les modifications apportées à la Loi sur l'administration d'Etat, entrées en vigueur le 28 juin 2018, font obligation aux organes de l'État de réunir les conditions nécessaires à la participation du public à la préparation de projets de lois, de règlements et d'autres normes juridiques. Les ministères sont tenus d'informer le public sur internet de l'ouverture d'une procédure d'élaboration d'une loi et du contenu proposé. Ils doivent organiser des consultations avec les parties prenantes concernées « *de manière à garantir l'esprit d'ouverture et la participation effective du public* » dans le cadre du processus de rédaction et organiser un débat public conformément au Règlement du Gouvernement sur « *tout modifiant sensiblement les solutions juridiques dans un domaine spécifique ou régissant un sujet présentant un intérêt particulier pour le public* ». Un « Recueil de bonnes pratiques pour la participation du public à la rédaction des lois et des règlements associés » a été adopté le 19 juillet 2019. Il détaille les conditions pratiques d'une participation fructueuse de toutes les parties intéressées à la rédaction des normes juridiques, y compris les délais, les modalités concrètes de consultation, les possibilités pour les parties intéressées de faire connaître des points de vue divergents exprimés lors de la procédure de consultation, etc. En outre, la Loi sur le système de planification, adoptée le 19 avril 2018, vise à faire participer les citoyens à l'élaboration d'une politique publique fondée sur des principes tels que la non-discrimination ou le principe de la publicité et du partenariat. Lorsque les ministères envoient leurs projets de loi au Parlement, il leur est recommandé d'adjoindre une note explicative sur le débat public et sur les méthodes de consultation employées. Les autorités serbes indiquent qu'entre le 1 décembre 2018 et le 26 novembre 2019, 37 projets de loi (22 nouvelles lois et 15 modifications de la législation en vigueur) sur 96 (y compris 68 modifications de la législation existante) soumis au Parlement (à l'exclusion des projets de loi sur la ratification de traités internationaux) ont fait l'objet d'un débat public. De plus, 7 auditions

publiques ont été organisées par le Parlement en 2018 et en 2019 en vertu des articles 83 et 84 du Règlement de l'Assemblée nationale.

11. Les autorités serbes indiquent en outre qu'en vertu des articles 167 et 168 du Règlement de l'Assemblée nationale, lorsque le processus de débat public est pleinement engagé, les projets de loi peuvent uniquement être adoptés par la voie d'une procédure d'urgence dans des circonstances exceptionnelles : lorsque la vie et la santé humaines, la sécurité nationale ou la mission des institutions et des organisations sont en jeu ; ou lorsque des obligations internationales ou propres à l'Union européenne l'exigent clairement. Entre décembre 2018 et décembre 2019, moins de la moitié des lois ont été adoptées dans le cadre de la procédure d'urgence (79 lois sur 169 adoptées au total ; 37 décisions et autres actes sur 67). Les autorités soulignent qu'il convient de tenir compte du fait la Serbie est un pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne en examinant la question du recours aux procédures d'urgence. Elles relèvent également que, depuis juin 2019, la fréquence des recours aux procédures d'urgence a diminué – seuls deux projets de loi ont été concernés entre juin et décembre 2019.
12. Le GRECO salue les modifications apportées à la législation pour améliorer la transparence dans le processus d'élaboration des lois qui précède les procédures parlementaires, en obligeant les organes de l'État à faire connaître les projets de loi dans les meilleurs délais sur des sites web officiels et publics. Il note que les amendements à des projets de loi sont rendus publics sur des sites web et ne sont plus réservés aux parlementaires par des systèmes électroniques fermés. En ce qui concerne les procédures d'urgence, le GRECO reconnaît qu'en modifiant la Loi sur l'administration d'Etat, les autorités serbes ont favorisé la participation effective du public à l'élaboration des projets de loi avant qu'ils ne soient débattus au Parlement (voir paragraphe 13). Il note également que le recours à ces procédures diminue et que, selon les informations disponibles, une partie des lois adoptées dans le cadre d'une procédure d'urgence concerne la procédure d'adhésion à l'Union européenne. Néanmoins, par la voie de ces procédures d'urgence, il est encore possible de déposer tardivement des amendements qui n'ont pas été communiqués au public et débattus en temps voulu. Seule la première partie de la recommandation peut être considérée comme partiellement mise en œuvre.
13. Le GRECO note que les modifications apportées à la Loi sur l'administration d'Etat obligent les ministères à organiser une consultation et des débats publics sur des projets de loi qui modifient substantiellement la situation juridique d'un domaine spécifique ou régissent un sujet présentant un intérêt particulier pour le public, en suivant des règles concrètes définies plus précisément dans un nouveau Recueil de bonnes pratiques. Il souligne qu'un nombre important de projets de loi (22 lois entièrement nouvelles sur 28 entre décembre 2018 et décembre 2019) ont fait l'objet de débats publics avant d'être transmis au Parlement, ce qui est une avancée positive. Il relève également que des auditions publiques sont organisées par le Parlement sur des lois importantes, même si l'organisation de ces auditions restent à la discrétion des commissions parlementaires. La seconde partie de la recommandation peut donc être considérée comme mise en œuvre de façon satisfaisante.
14. Le GRECO conclut que cette recommandation demeure partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation ii.**

15. *Le GRECO avait recommandé de i) procéder promptement à l'adoption d'un Code de conduite à l'usage des membres du Parlement et s'assurer que des orientations claires sont données pour la prévention et la résolution des conflits d'intérêts et ii) s'assurer que le public a aisément accès au futur code et que ce code est mis en pratique, y compris en sensibilisant les membres du Parlement sur les normes auxquelles ils doivent se conformer et en leur dispensant des conseils en toute confidentialité et une formation spécialisée.*
16. Il est rappelé que cette recommandation n'avait pas été jugée mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire, en raison de l'absence de progrès notable ; le Code de déontologie destiné aux parlementaires n'avait pas été adopté et il n'existait pas d'orientation à destination des parlementaires pour leur permettre d'éviter ou de résoudre les conflits d'intérêts.
17. Les autorités serbes indiquent à présent que la Commission chargée des questions administratives, budgétaires, du mandat et de l'immunité au sein de l'Assemblée nationale continue de travailler sur un projet de Code de déontologie, qui tient compte également de la législation récente telle que la loi sur le lobbying entrée en vigueur en août 2019 et la loi sur la prévention de la corruption, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2020 (voir ci-dessous). Ce Code de déontologie devrait être publié sur le site web officiel de l'Assemblée nationale et faire obligation au Comité d'éthique de présenter des rapports annuels sur sa mise en œuvre.
18. Le GRECO attend avec intérêt de pouvoir examiner le Code de déontologie, dès qu'il aura été adopté. Cependant, à ce jour, aucun texte ne lui a été présenté. De plus, une fois adopté, ce Code devrait impérativement s'accompagner d'orientations, de formations et de conseils adéquats.
19. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a toujours pas été mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

20. *Le GRECO avait recommandé d'introduire, à l'intention des membres du Parlement, des règles sur les relations avec les lobbyistes et les autres tiers qui cherchent à influencer le processus parlementaire et de rendre ces relations plus transparentes.*
21. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO avait salué l'adoption de la loi sur le lobbying, même si elle n'était pas encore entrée en vigueur. Il attendait l'élaboration du Code de déontologie pour toutes les parties concernées par les activités de lobbying, afin de faciliter la compréhension et l'application de la loi.
22. Les autorités serbes indiquent à présent que la loi sur le lobbying est entrée en vigueur en août 2019 et que l'Agence de lutte contre la corruption a mis en place d'autres activités connexes. Un Recueil de règles sur l'organisation interne et la classification des emplois au sein de l'Agence a été adopté en mars 2019 et une unité chargée de la question du lobbying a été mise en place au sein de l'Agence. Des registres informatiques des lobbyistes ont été créés. En outre, l'Agence a adopté un Code de déontologie pour les participants aux activités de lobbying, avec le soutien de l'OSCE/BIDDH. Il devra être pris en compte pour finaliser le projet de Code de déontologie des parlementaires (voir ci-dessus). Avec l'appui de l'OSCE/BIDDH et du ministère de la Justice américain, le personnel de l'Agence a appris à former les lobbyistes - ces derniers devront payer pour recevoir ces formations et leur

certification. Les entreprises privées ont été informées de la législation pertinente, avec le concours de la Chambre de commerce américaine et de l'OSCE.

23. Le GRECO note que la nouvelle législation destinée à réglementer le lobbying, les lobbyistes et les tierces parties ainsi qu'à prévenir les influences indues est entrée en vigueur. Son application effective s'appuie sur une législation secondaire et d'autres règles, et sur une formation et sensibilisation des personnes qui exercent de telles activités. Il relève que cette législation vise avant toute chose à réglementer l'activité de lobbying et qu'il couvre tous les participants à ces activités, y compris ceux qui font l'objet de lobbying (par exemple, les fonctionnaires, les parlementaires, etc.). En outre, un Code de conduite pour tous les participants aux procédures de lobbying a été adopté (incluant aussi les parlementaires). Le GRECO reconnaît que cela répond aux exigences de la recommandation. (Cela dit, il serait souhaitable de traiter également des règles sur le lobbying et les parlementaires dans le Code général de conduite des parlementaires actuellement en préparation, voir recommandation ii).
24. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### *Prévention de la corruption des juges*

##### **Recommandation iv.**

25. *Le GRECO avait recommandé de i) modifier la composition du Haut Conseil judiciaire, notamment en excluant l'Assemblée nationale du processus d'élection de ses membres, à condition qu'au moins la moitié de ses membres soient des juges élus par leurs pairs, et en supprimant le statut de membre d'office des représentants des pouvoirs exécutif et législatif ; ii) prendre des mesures pertinentes pour développer le rôle du Haut Conseil judiciaire en tant que véritable organe autonome agissant de manière proactive et transparente.*
26. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Plus précisément, à propos de la première partie de la recommandation, le GRECO avait salué la réforme constitutionnelle en cours, qui représenterait une amélioration considérable pour la composition du Haut Conseil de la Justice (HCJ). En effet, la moitié de ses membres seraient désormais des juges élus par leurs pairs, et l'appartenance d'office de représentants des pouvoirs exécutif et législatif serait abolie. Le GRECO avait néanmoins souligné qu'il n'était pas encore prévu d'exclure complètement l'Assemblée nationale de l'élections de ces membres et que les amendements à la Constitution n'étaient pas encore adoptés. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, le GRECO avait reconnu que le renforcement des capacités du HCJ en tant qu'organe d'autorégulation nécessiterait du temps et l'instauration de pratiques adéquates, était convenu que des mesures appropriées avaient été prises et avait demandé aux autorités serbes de le tenir informé des nouveaux progrès réalisés, notamment s'agissant de l'autonomie budgétaire du HCJ.
27. Les autorités serbes réitèrent que les changements prévus dans la composition du HCJ requièrent des amendements constitutionnels qui sont encore en attente. Elles confirment que la proposition du ministère de la Justice demeure inchangée, à savoir que l'Assemblée nationale devra être exclue du processus de désignation, qu'au moins la moitié des membres devront être élus par des pairs et que l'appartenance d'office de représentants des pouvoirs exécutif et législatif devra être abolie.
28. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, les autorités indiquent que le HCJ est en voie de devenir un organe d'autorégulation agissant de manière proactive et transparente. Elles expliquent que le HCJ a adopté une stratégie de communication

pour la période 2018-2020 visant à assurer la transparence de ses travaux et de celui des tribunaux. Le HCJ a publié des déclarations pour répondre à des commentaires fréquents relatifs aux décisions et procédures de justice. En outre, les autorités rappellent que le projet de réforme constitutionnelle prévoit l'autonomie budgétaire pour le HCJ et les tribunaux, et indiquent qu'avant l'adoption de cette réforme, le HCJ intervenait déjà dans la mobilisation et l'administration des fonds destinés au système judiciaire conjointement avec le ministère de la Justice, dans le cadre de la loi sur l'organisation des tribunaux. Les autorités soulignent également qu'en vertu de la loi sur le Haut Conseil de la Justice, celui-ci joue un rôle actif dans les désignations aux fonctions judiciaires : il désigne les magistrats à titre permanent et propose des candidats à l'Assemblée nationale pour une première élection aux fonctions judiciaires.

29. Le GRECO note que le processus de réforme constitutionnelle est toujours en cours. Il souligne qu'il est nécessaire de mettre en œuvre les dispositions prévues – en veillant, par exemple, à ce qu'au moins la moitié des membres du HCJ soient des juges élus par leurs pairs, que l'appartenance d'office de représentants des pouvoirs exécutif et législatif soit abolie, et que les membres de l'Assemblée nationale soient exclus du processus de désignation.
30. Le GRECO prend note des informations fournies relatives à la seconde partie de la recommandation, qui montrent que le HCJ continue de jouer un rôle proactif en matière de communication pour défendre le système judiciaire et les juges eux-mêmes contre les attaques politiques et en matière de désignation des juges. Il dispose également d'une autonomie en matière de budget et de gestion. Toutefois, des mesures supplémentaires doivent être prises pour atteindre une autonomie budgétaire complète, conformément à la recommandation.
31. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

32. *Le GRECO avait recommandé de réformer les procédures de recrutement et de promotion des juges et des présidents de tribunal, notamment en excluant l'Assemblée nationale du processus et en garantissant que les décisions seront prises sur la base de critères clairs et objectifs et de manière transparente et que les postes de président de tribunal ne seront pourvus à titre intérimaire que pour une période courte.*
33. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO avait salué des amendements constitutionnels prévoyant l'exclusion de l'Assemblée nationale du processus de nomination et de promotion des juges et des présidents de tribunaux, tout en relevant que ces amendements n'avaient pas encore été adoptés. Il soulignait également que la transparence du processus d'admission à l'École de la magistrature serait essentielle dans le recrutement des juges. Il saluait le fait que les critères de recrutement des juges soient complétés par un Recueil de règles destiné à renforcer la transparence, l'objectivité et le mérite dans les procédures de nomination et de promotion. Il soulignait néanmoins qu'aucune mesure spécifique n'avait été prise pour s'assurer que les postes de président de tribunal n'étaient occupés à titre intérimaire que pour de courtes périodes.
34. Les autorités serbes reprennent le contenu du projet de réforme constitutionnelle qui prévoit d'exclure l'Assemblée nationale du processus de première désignation des juges aux postes judiciaires et à la fonction de président de tribunal, et de donner un rôle prééminent à l'École de la magistrature pour préserver le processus de nomination de toute influence indue. En ce qui concerne la procédure d'admission à

l'École de la magistrature, les autorités rappellent qu'elle est régie par la loi sur l'École de la magistrature, complétée par le Recueil de règles. En outre, elles soulignent qu'en vertu de la loi sur les juges, lorsqu'un président de tribunal cesse d'exercer sa fonction, le président de tribunal par intérim, nommé par le président de la juridiction supérieure, ne peut pas occuper ce poste plus de six mois. Elles indiquent qu'actuellement que sur 159 présidences de tribunaux, 92 sont occupées par des présidents par intérim, dont 70 sont en phase de désignation par l'Assemblée nationale – ce processus a été ralenti par la situation de pandémie du COVID-19 et par la dissolution de l'Assemblée nationale.

35. Le GRECO note qu'aucune nouvelle mesure spécifique n'a été prise depuis la rédaction du Rapport de Conformité intérimaire. Il encourage une nouvelle fois les autorités à adopter les amendements constitutionnels qui sont encore pendants. Il réitère son appréciation du cadre normatif en vigueur et des méthodes retenues pour améliorer l'objectivité et la transparence des procédures de recrutement des juges et des présidents de tribunaux.
36. Le GRECO conclut que la recommandation v demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

37. *Le GRECO avait recommandé que le système d'évaluation des performances des juges soit révisé i) en y introduisant plus de critères qualitatifs et ii) en supprimant la règle selon laquelle des résultats d'évaluation non satisfaisants sont systématiquement sanctionnés par la révocation des juges concernés.*
38. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Plus précisément, s'agissant de la première partie de la recommandation, le GRECO rappelait que les critères appliqués par les autorités serbes étaient uniquement de nature quantitative. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, le GRECO saluait les informations fournies qui montraient que la note d'évaluation « performances médiocres » ne posait pas vraiment problème dans la pratique, tout en notant que cette question serait examinée plus avant dans le cadre du processus de réforme constitutionnelle en cours, ce qui se traduirait par des modifications correspondantes de la Loi sur les juges.
39. Les autorités serbes rappellent que le « Recueil de règles sur les critères, normes, procédures et autorités compétentes en matière d'évaluation du travail des juges et des présidents de tribunaux » n'a pas évolué, mais que le système méthodologique de pondération des affaires adoptée en mai 2017 complète les critères qualitatifs en indiquant que la complexité de certaines affaires doit être prise en compte lors de l'évaluation du travail des juges « *en matière d'exactitude et de clarté des décisions et des actes de procédure, d'argumentation et des aptitudes au raisonnement juridique* ». S'agissant de la seconde partie de la recommandation, les autorités confirment qu'en attendant les amendements constitutionnels et la révision ultérieure de la Loi sur les juges, une « évaluation insatisfaisante » à proprement parler ne conduit pas à la révocation des juges concernés, comme en attestent les statistiques enregistrées sur une période de un an (novembre 2018–novembre 2019) : très peu de juges ont obtenu des résultats d'évaluation « insatisfaisants » (13 sur 1844) et aucun d'entre eux n'a été révoqué sur cette base.
40. Le GRECO note qu'aucune information nouvelle n'a été fournie depuis l'adoption du Rapport de Conformité intérimaire. Il relève que, selon les informations fournies, le système méthodologique de pondération des affaires adopté il y a trois ans ne semble pas encore pleinement opérationnel et appliqué dans tous les tribunaux. Quand bien même il serait opérationnel, le GRECO n'est pas convaincu que ce système de

pondération des affaires permettrait d'établir un juste équilibre entre les critères quantitatifs et qualitatifs pour évaluer de façon efficace et objective les performances des juges. En conséquence, cette partie de la recommandation n'a pas été mise en œuvre. Le GRECO relève que, selon les autorités, la note « performances insatisfaisantes » ne conduit pas systématiquement à la révocation ; toutefois, cette question devra être traitée dans le cadre du processus de réforme constitutionnelle, qui est encore pendant.

41. Le GRECO conclut que la recommandation vi demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

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

43. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Plus précisément, la première partie de la recommandation n'avait pas été mise en œuvre, car le mandat conféré au Comité d'éthique du HCJ pour fournir des directives écrites supplémentaires en matière de déontologie, formuler des propositions de mise à jour du Code et sensibiliser davantage l'ensemble des juges à cet instrument restait à accomplir en pratique. La seconde partie de la recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre, car le mandat attribué au Comité d'éthique pour prodiguer des conseils confidentiels aux juges n'avait pas été effectivement mis en œuvre.

44. Les autorités serbes font à présent savoir qu'une série d'activités de formation ont été menées pour renforcer l'indépendance de la justice et promouvoir une conduite éthique chez les juges. Des « Lignes directrices sur la prévention de toute influence indue sur les juges » ont été publiées et distribuées à tous les juges en février 2019. Elles indiquent que plusieurs activités de sensibilisation ont été organisées pour un grand nombre de juges, notamment dans le cadre de la coopération avec le Conseil de l'Europe. Le site web officiel du HCJ<sup>2</sup> présente 36 décisions finales anonymisées de la Commission disciplinaire contenant des interprétations qui donnent des exemples concrets et des consignes écrites sur des questions éthiques. Les autorités mentionnent également les tâches confiées au Comité d'éthique de fournir des orientations en matière de déontologie, de mettre à jour le Code d'éthique et de sensibiliser les juges, notamment en leur prodiguant des conseils confidentiels.

45. Le GRECO prend note des informations fournies, et notamment celles relatives à la publication et à la distribution des « Lignes directrices sur la prévention de toute influence indue sur les juges », aux activités de formation et de sensibilisation organisées pour un grand nombre de juges et aux décisions disciplinaires publiées sur le site web du HCJ afin d'accompagner les juges dans leur comportement et leurs actes professionnels. Toutefois, aucun élément nouveau n'a été fourni qui permette de montrer que le Comité d'éthique du HCJ accomplit effectivement le mandat qui lui a été confié à propos des conseils confidentiels relatifs à l'éthique.

46. Le GRECO conclut que la recommandation vii demeure partiellement mise en œuvre.

---

<sup>2</sup> [www.vss.sud.rs](http://www.vss.sud.rs)

**Recommandation viii.**

47. *Le GRECO avait recommandé de i) modifier la composition du Conseil des procureurs de l'Etat (CPE), notamment en excluant l'Assemblée nationale du processus d'élection de ses membres, à condition qu'une part substantielle de ses membres soient des procureurs élus par leurs pairs, et en supprimant le statut de membre d'office des représentants des pouvoirs exécutif et législatif ; ii) prendre des mesures pertinentes pour renforcer le rôle du CPE en tant que véritable organe autonome agissant de manière proactive et transparente.*
48. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. S'agissant de la première partie, le GRECO saluait le projet d'amendements constitutionnels prévoyant que l'Assemblée nationale élirait quatre éminents juristes sur les dix membres du Conseil des procureurs de l'Etat (CPE) (dont quatre procureurs délégués), mais soulignait qu'il avait également recommandé que l'Assemblée soit exclue de ce processus de nomination. Il regrettait que seuls quatre procureurs sur les dix membres du CPE devaient être élus par leurs pairs et que les membres d'office appartenant à l'exécutif restaient en place. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, le GRECO avait observé que le CPE devait améliorer la transparence de ses travaux, notamment eu égard au processus de nomination, en donnant suite aux avis du Commissaire à l'autonomie, en adoptant des règles régissant le travail du Commissaire, en pourvoyant par des concours ouverts les postes vacants au sein du ministère public et en développant ses ressources. Le GRECO avait demandé à être informé de l'« analyse fonctionnelle » du ministère public en cours.
49. Les autorités serbes rappellent que la réforme constitutionnelle envisagée prévoit que l'Assemblée nationale soit exclue du processus d'élection des procureurs délégués au CPE (étant entendu que les procureurs ne peuvent pas être élus) et n'élise que quatre éminents juristes de ce Conseil sur dix de ses membres. Elles soulignent tout de même que le Parlement reste libre de suivre les recommandations du GRECO. Elles décrivent aussi une nouvelle fois la composition prévue pour le CPE, qui offre une représentation équitable de tous les échelons du ministère public.
50. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, les autorités rappellent que le règlement intérieur du CPE a été révisé en 2017 pour renforcer son autonomie en établissant des organes opérationnels *ad hoc*, notamment le Commissaire à l'autonomie. En 2019, le Commissaire a traité 18 affaires (40 en 2017 et 2018) : il avait recommandé au CPE de mieux protéger les procureurs des critiques excessives émanant de la sphère politique, réalisé des inspections directes pour vérifier dans huit affaires que les procureurs n'avaient pas travaillé sous une influence politique induite, publié sur son site web des rapports et des déclarations sur les influences induites exercées sur des procureurs dans des affaires particulières. Les autorités indiquent également qu'une série de projets internationaux ont été réalisés en 2019 pour renforcer le rôle et les capacités du CPE, notamment des programmes conjoints entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. En outre, elles rappellent qu'un plan relatif aux ressources humaines du CPE pour 2019 a été approuvé par le ministère des Finances. En mai 2019, le CPE a de nouveau augmenté les ressources humaines prévues pour le ministère public (24 nouveaux postes de procureurs délégués annoncés en 2019 – 63 nouveaux postes créés depuis septembre 2016) ; 60 postes de procureurs délégués ont été pourvus par des concours ouverts en 2019, 86 postes (sur 804) restent vacants.
51. Le GRECO relève que les projets d'amendement constitutionnel amélioreraient considérablement la situation actuelle en matière de composition du CPE. Il insiste

sur la nécessité d'exclure l'Assemblée nationale du processus d'élection des membres du CPE et d'exclure les membres de droit issus de l'exécutif du CPE, ce qui n'est pas prévu pour l'instant. Les amendements constitutionnels n'ont pas été adoptés et cette partie de la recommandation demeure partiellement mise en œuvre.

52. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, le GRECO prend note des positions publiques prises par le CPE et du rôle actif qu'il a joué pour défendre l'autonomie du ministère public à travers les inspections qu'il a réalisées depuis le dernier Rapport intérimaire. Il retient également les activités pour le développement des structures développées avec des partenaires internationaux pour renforcer le rôle du CPE en tant qu'organe d'autorégulation. Il salue l'attribution de ressources supplémentaires au CPE. Ces mesures répondent de façon appropriée aux préoccupations exprimées par le GRECO dans sa recommandation. Le GRECO relève néanmoins que le règlement intérieur du Commissaire à l'autonomie n'a pas été adopté, lui laissant le soin d'agir au cas par cas. Cette partie de la recommandation reste donc, elle aussi, partiellement mise en œuvre.
53. Le GRECO conclut que la recommandation viii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ix.**

54. *Le GRECO avait recommandé de réformer les procédures de recrutement et de promotion des procureurs et procureurs délégués, notamment en excluant l'Assemblée nationale du processus, en limitant le pouvoir discrétionnaire du Gouvernement et en garantissant que les décisions seront prises sur la base de critères clairs et objectifs et de manière transparente et que les postes de procureur (en l'occurrence, de procureur en chef) ne seront pourvus à titre intérimaire que pour une période courte.*
55. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Plus précisément, le GRECO reconnaissait que le projet de révision constitutionnelle allait dans le bon sens en prévoyant d'exclure l'Assemblée nationale et de limiter le pouvoir discrétionnaire du gouvernement dans le recrutement des procureurs délégués ; à propos de ce dernier point, le GRECO soulignait que beaucoup dépendrait de l'influence du pouvoir exécutif sur la procédure d'admission à l'École de la magistrature. Toutefois, la révision constitutionnelle était encore pendante. De plus, le GRECO notait l'absence de nouvelles informations à la fois sur les critères et sur la transparence de la procédure et sur la durée du poste de chef de bureau par intérim.
56. Les autorités serbes rappellent à présent que d'après la réforme constitutionnelle envisagée, l'Assemblée nationale serait exclue du processus de recrutement des procureurs et des procureurs délégués, bien que les parlementaires devraient élire le procureur général proposé par le CPE à la majorité des trois cinquièmes. La réforme doit également attribuer un rôle décisif à l'École de la magistrature pour protéger la procédure de nomination de toute influence indue. S'agissant de la procédure d'admission à l'École, les autorités réaffirment qu'elle est régie par la loi sur l'École de la magistrature. Elles mentionnent également le « Recueil de règles pour l'évaluation des qualifications, des compétences et du mérite des candidats pendant la procédure de nomination des procureurs délégués parmi les candidats briguant pour la première fois cette fonction » et la Loi sur le ministère public, qui établissent des critères objectifs pour apprécier les compétences des candidats et une procédure claire destinée au CPE. S'agissant des postes de chefs de bureau par intérim, les autorités indiquent à présent que 22 postes sur 90 sont occupés par des procureurs intérimaires. En vertu de La loi sur le ministère public, ce type de poste ne peut pas durer plus d'un an, mais les autorités indiquent que dans la pratique cette période est généralement plus courte.

57. Le GRECO relève qu'aucune nouvelle information n'a été fournie et conclut que la recommandation ix demeure partiellement mise en œuvre.

**Recommandation x.**

58. *Le GRECO avait recommandé que le système d'évaluation des performances des procureurs et des procureurs délégués soit révisé i) en revoyant les indicateurs quantitatifs et en veillant à ce que les critères d'évaluation consistent principalement en indicateurs qualitatifs et ii) en supprimant la règle selon laquelle des résultats d'évaluation non satisfaisants sont systématiquement sanctionnés par la révocation des agents concernés et en veillant à ce que les procureurs aient la possibilité de contribuer comme il convient au processus d'évaluation.*
59. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Plus précisément, le GRECO saluait le fait que les critères d'évaluation seraient examinés par un groupe de travail, mais notait qu'ils n'avaient pas encore été adoptés. Il notait avec satisfaction que la note « performances médiocres » n'entraînerait pas systématiquement la révocation et qu'en outre, cette question serait examinée plus avant dans le cadre du processus de réforme constitutionnelle en cours (qui n'était pas finalisé non plus).
60. Les autorités serbes indiquent à présent que la révision du « Recueil de règles sur les critères d'évaluation des performances des procureurs et des procureurs délégués » par un groupe de travail du CPE reste à finaliser. Cette révision doit être conforme à la réforme constitutionnelle, qui est également pendante. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, les autorités reconnaissent que la loi sur le ministère public devrait être révisée pour exclure formellement que la note « performances médiocres » puisse conduire à la révocation, mais elles réaffirment que cette pratique n'est pas appliquée. Cette note ne débouche que sur la proposition de mesures visant à pallier les lacunes relevées et une formation obligatoire organisée par l'École de la magistrature. Les autorités confirment que la législation pertinente devra être révisée en fonction des modifications constitutionnelles une fois que celles-ci auront été adoptées. Elles indiquent qu'aucun procureur ou procureur délégué n'a reçu la note « performances médiocres » depuis la rédaction du Rapport de Conformité intérimaire.
61. Le GRECO note qu'aucune information nouvelle n'a été fournie et conclut que la recommandation x demeure partiellement mise en œuvre.

**Recommandation xi.**

62. *Le GRECO avait recommandé i) que le code d'éthique à l'usage des procureurs et procureurs délégués soit effectivement communiqué à tous les procureurs, complété par d'autres orientations écrites sur les questions d'éthique – y compris des explications, orientations interprétatives et exemples concrets – et actualisé à intervalles réguliers ; et ii) qu'une formation spécialisée axée sur la pratique et des conseils confidentiels dans le cadre du ministère public soient dispensés à toutes les catégories de procureurs.*
63. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. S'agissant de la première partie de la recommandation, aucune mesure n'a été prise en ce qui concerne la communication, les orientations et la mise à jour du Code d'éthique. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, le GRECO avait reconnu qu'une formation régulière était en place, mais soulignait qu'aucun fait nouveau ne lui avait été signalé à propos de conseils éventuels prodigués à titre confidentiel et rappelé sa

nette préférence pour un mécanisme de conseil qui serait dissocié des systèmes disciplinaires.

64. Les autorités serbes indiquent à présent qu'un Comité d'éthique a été créé au sein du CPE dans le cadre du Règlement intérieur du Comité d'éthique et qu'en 2019, le Comité d'éthique a mis sur pied un groupe de travail destiné à rédiger un nouveau Code d'éthique. Le nouveau code est en cours d'examen et n'a pas encore été adopté, mais le Code en vigueur est promu auprès des procureurs par l'École de la magistrature qui a intégré le sujet dans son programme de formation pour 2019. Les autorités ajoutent que des « Lignes directrices visant à reconnaître et à maîtriser les risques d'influence indue » ont été publiées en février 2019 et également prises en compte par l'École de la magistrature. En 2019, trois sessions de formation organisées sur le thème de l'éthique professionnelle ont accueilli 51 procureurs.
65. Le GRECO prend note de ces renseignements et salue en particulier la création d'un groupe de travail chargé de préparer un nouveau code d'éthique. Il observe également que les questions de déontologie sont prises en compte dans le cadre des activités de formation menées par l'École de la magistrature. Il encourage les autorités serbes à finaliser et adopter un nouveau code dans les plus brefs délais et d'organiser des formations, des orientations et des activités de sensibilisation sur le code. En outre, il relève qu'aucune nouvelle information n'a été fournie sur les conseils prodigués à titre confidentiel à toutes les catégories de procureurs : cette tâche a été confiée au Comité d'éthique, mais elle n'a pas été mise à œuvre à ce jour. Le GRECO rappelle sa nette préférence pour un mécanisme qui permettrait de prodiguer des conseils à titre confidentiel en dehors de la structure du CPE.
66. Le GRECO conclut que la recommandation xi demeure partiellement mise en œuvre.

*Concernant toutes les catégories de personnes*

#### **Recommandation xii.**

67. *Le GRECO avait recommandé que les règles sur les conflits d'intérêts et les questions connexes qui s'appliquent aux membres du Parlement, juges et procureurs, entre autres celles qui concernent la définition et la gestion des conflits d'intérêts, le cumul de plusieurs fonctions publiques et l'exercice d'activités secondaires, la déclaration de patrimoine (périmètre, informations à publier et contrôle) et les sanctions, soient davantage développées et précisées.*
68. Il est rappelé que le GRECO avait conclu que cette recommandation n'était pas mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire ; un projet de loi sur la prévention de la corruption était en cours de préparation.
69. Les autorités serbes font à présent savoir que la loi sur la prévention de la corruption a été adoptée le 21 mai 2019 et est entrée en vigueur le 1 septembre 2020. Elles soulignent que cette loi a fait l'objet d'appréciations positives dans le cadre d'une expertise internationale<sup>3</sup>, en particulier eu égard aux dispositions relatives aux conflits d'intérêts, aux activités accessoires, aux obligations de rendre compte de l'exécution d'un autre emploi/une autre activité et à l'activité après la cessation des fonctions. La nouvelle loi s'accompagne d'un « Manuel sur la reconnaissance et la gestion des conflits d'intérêts et de l'incompatibilité des fonctions » rédigé avec le concours d'USAID et visant à familiariser les responsables publics avec les dispositions sur les conflits d'intérêts, les restrictions relatives à l'exercice d'autres fonctions, la gestion des risques eu égard aux conflits d'intérêts et les exigences en

---

<sup>3</sup> "Analysis and opinion of the Law on the prevention of corruption of the Republic of Serbia", par Drago Kos – rapport à la Commission européenne.

matière d'intégrité. Ce Manuel doit être distribué avant que la loi n'entre en vigueur. Cette nouvelle loi a également modifié les délais de déclaration d'actifs extraordinaires et introduit des critères d'élaboration d'un Plan annuel de vérification du patrimoine. Une procédure a été définie pour déterminer les causes des écarts potentiels détectés dans les déclarations déposées. La loi avait élargi le cercle des personnes liées aux responsables publics déclarant leurs intérêts de patrimoine et d'intérêts privés. Cette procédure devrait faciliter une mise en œuvre plus souple de la nouvelle loi destinée à déterminer l'origine des biens et la taxe spéciale adoptée par le Parlement en février 2020 – une loi qui vise également à réduire la rentabilité des activités liées à la corruption. S'agissant des sanctions, les responsables publics qui omettent de déclarer un élément de leur patrimoine ou fournissent des informations fallacieuses encourent une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans, ainsi que des conséquences juridiques comme l'interdiction d'exercer une fonction publique pendant dix ans ou la cessation des fonctions. Des amendes peuvent également être imposées, et une procédure de plaider-coupable peut être enclenchée pour certaines petites infractions.

70. Le GRECO salue l'adoption de la nouvelle Loi sur la prévention de la corruption. Le GRECO prend également note de l'expertise internationale susmentionnée. Il considère que cette loi constitue une amélioration de la situation, en particulier en ce qui concerne les critères d'autorisation des activités accessoires; les restrictions applicables aux agents publics engagés en tant qu'entrepreneurs publics; les informations sur les biens de parents proches aux agents publics; les conseils sur les situations qui constituent réellement ou potentiellement des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique principale; la cohérence entre les lois procédurales spécifiques et la loi relative au traitement des conflits d'intérêts. Le GRECO note également que le « Manuel sur la reconnaissance et la gestion des conflits d'intérêts et de l'incompatibilité des fonctions » doit être rendu public avant l'entrée en vigueur de cette loi, et que la nouvelle loi destinée à déterminer l'origine des biens et la taxe spéciale a été adoptée. Il considère que ce cadre normatif, qui s'applique aux parlementaires, aux juges et aux procureurs répond aux préoccupations du GRECO à cet égard, telles qu'exprimées dans sa recommandation. Toutefois, le GRECO note également que la nouvelle Loi sur la prévention de la corruption présente des lacunes qui pourraient mettre en danger son application. Par exemple, il n'y a pas de critères clairs pour autoriser ou imposer des restrictions aux agents publics exerçant des activités commerciales; les agents publics ont toujours le pouvoir discrétionnaire de déclarer ou non une partie de leurs actifs; plusieurs catégories d'actifs des agents publics ne sont pas rendus publiques; le niveau maximal des amendes pour infractions à la loi (petites infractions) reste faible; le fait que les agents publics ne signalent pas, ou donnent de fausses informations concernant les revenus n'a pas été criminalisé. En conséquence, le GRECO ne peut pas conclure que les exigences de la recommandation ont été pleinement satisfaites.

71. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation xiii.**

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

73. Il est rappelé que le GRECO avait conclu dans le Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation n'était pas mise en œuvre ; des travaux législatifs étaient en cours, mais aucun projet de loi n'avait été présenté.
74. Les autorités serbes indiquent à présent que la nouvelle Loi sur la prévention de la corruption améliore considérablement l'indépendance, les ressources et les pouvoirs de l'Agence de lutte contre la corruption. À cet égard, elles font référence à l'expertise internationale (voire para. 69 ci-dessus). Elles soulignent que la composition du Conseil de l'agence a été modifiée : le Directeur et les membres du Conseil doivent aujourd'hui être élus par l'Assemblée nationale selon une procédure détaillée incluant des critères fondés sur le mérite, qui sera menée par le Comité de sélection de l'École de la magistrature. Les autorités indiquent en outre qu'aux termes de la loi, l'Agence sera dotée de suffisamment de fonds annuels pour fonctionner de façon indépendante et efficace, et qu'elle a toute autonomie pour gérer son budget. Les autorités font savoir qu'en 2020, une augmentation de son budget et de ses effectifs a été approuvée, que des procédures de recrutement ont été finalisées pour 19 postes et sont en cours pour 10 postes, et que les salaires devraient connaître une augmentation de 30 %.
75. De plus, les autorités expliquent que des procédures accélérées ont été mises en place pour offrir un accès direct aux données d'autres organes publics. Elles indiquent que l'Agence peut accéder aux données de banques et d'institutions financières au titre de la loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Les autorités mentionnent également que la nouvelle Loi sur la prévention de la corruption a introduit pour l'Agence le droit d'agir sur plainte anonyme. Elles déclarent aussi que la nouvelle loi permet expressément de demander l'ouverture de procédures pénales, correctionnelles ou disciplinaires, renforçant ainsi largement le rôle et les pouvoirs de l'Agence – il est spécifié que celle-ci avait déjà le pouvoir juridique d'engager des poursuites pénales, en vertu du Code de procédure pénale. Si la nouvelle loi fait l'objet d'une violation, elle permet à l'Agence d'agir de sa propre initiative, ce qui renforce son rôle dans la prévention de la corruption et la résolution des conflits d'intérêts.
76. En outre, la Loi sur la prévention de la corruption charge l'Agence de lutte contre la corruption de prendre des initiatives législatives et de publier des avis sur l'évaluation des risques de corruption pour les projets de loi concernés. L'Agence doit également faire adopter une réglementation visant à éliminer les risques de corruption et assurer la conformité du cadre normatif avec des obligations internationales dans le domaine de la lutte contre la corruption. Le cas échéant, elle doit être consultée au sujet de l'évaluation des risques de corruption effectuée par les autorités gouvernementales pendant la phase préparatoire du processus législatif. Elle a également été habilitée à surveiller la mise en œuvre des documents stratégiques et des plans d'intégrité.
77. L'Agence de lutte contre la corruption est également désormais chargée d'adopter et de publier des programmes de formation relatifs à la prévention de la corruption et au renforcement de l'intégrité, et de dispenser des instructions de formation.
78. Le GRECO note que la nouvelle Loi sur la prévention de la corruption offre les garanties appropriées pour assurer l'indépendance de l'Agence de lutte contre la corruption et élargir ses compétences et ses droits, comme le prévoit sa recommandation. Il salue l'augmentation des ressources, des compétences et du degré d'indépendance de l'Agence pour s'acquitter efficacement de ses tâches. L'Agence a un rôle plus central dans la prévention et la résolution des conflits d'intérêts. Le GRECO note en particulier
- que la loi accorde à l'Agence un accès immédiat et sans entrave aux archives et documents officiels détenus par les autorités publiques et que les institutions

financières doivent soumettre des données sur tous les comptes des agents publics ;

- l'obligation de l'Agence de donner suite aux plaintes s'étend aux plaintes anonymes et à prendre des mesures d'office pour divulguer un comportement corrompu, engager des actions pénales, demander des poursuites pour des petites infractions et engager des poursuites disciplinaires.

En outre, la loi renforce les compétences de l'Agence en ce qui concerne les activités de prévention, par exemple les conseils pratiques aux parlementaires, juges et procureurs sur les questions liées aux conflits d'intérêts et des activités de formation.

79. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

### **III. CONCLUSIONS**

80. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Serbie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante deux des treize recommandations figurant dans le Rapport d'évaluation du Quatrième cycle.** Dix recommandations ont été partiellement mises en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre.

81. Plus spécifiquement, les recommandations iii et xiii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, les recommandations i, iv, v, vi, vii, viii, ix, x, xi et xii ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation ii n'a pas été mises en œuvre.

82. En ce qui concerne les *parlementaires*, l'adoption de la nouvelle loi sur le lobbying constitue un progrès important et son application effective s'appuie sur des dispositions législatives secondaires ainsi que des formations et des activités de sensibilisation. À supposer qu'elle soit appliquée comme prévue, cette loi devrait permettre d'accroître la transparence des activités de lobbying. La transparence dans le processus d'élaboration des lois a été encore améliorée : les organes législatifs ont l'obligation de faire connaître les projets de lois sur les sites web publics en temps utile, les amendements aux propositions législatives sont à présent rendus publics sur le web, un dispositif efficace de participation publique au stade préliminaire du processus législatif a été établi par la loi et des auditions publiques sont organisées au Parlement sur les lois importantes, même si l'organisation de ces auditions reste à la discrétion des commissions parlementaires. Le recours aux procédures d'urgence semble diminuer, mais il continue d'ouvrir la voie à des amendements tardifs qui ne sont pas rendus publics et débattus en temps utile. L'adoption d'un code de conduite destiné aux parlementaires reste une priorité.

83. À propos des *juges et des procureurs*, des réformes constitutionnelles sont toujours en cours, ce qui continue de faire obstacle à la mise en œuvre de plusieurs recommandations du GRECO. Le GRECO est très préoccupé par le climat plutôt polémique dans lequel s'est déroulé le processus de consultation, avec le retrait de diverses organisations non gouvernementales – y compris l'Association des juges et l'Association des procureurs – et par les critiques formulées non seulement par ces organisations, mais aussi par le Conseil consultatif des juges européens sur certains aspects du projet d'amendements constitutionnels<sup>4</sup>. Compte tenu de l'importance des réformes judiciaires, le GRECO continue d'encourager les autorités serbes à ne ménager aucun effort pour s'assurer que ces amendements constitutionnels ont la

---

<sup>4</sup> Voir notamment l'avis du Bureau du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) sur la compatibilité aux normes européennes du nouveau projet d'amendements à la Constitution de la République de Serbie, lequel affectera l'organisation du pouvoir judiciaire :

<https://rm.coe.int/opinion-on-the-newly-proposed-amendments-to-the-constitution-of-the-re/168090751b>

plus large base de soutiens possible et soient conformes à ses recommandations, en particulier concernant la composition du HCJ.

84. Le cadre normatif et les méthodes destinées à améliorer l'objectivité et la transparence des procédures de recrutement des juges et des procureurs doivent être salués. Des activités de formation et de sensibilisation sont organisées pour un grand nombre de juges et de procureurs, en particulier par le biais de l'École de la magistrature. Des efforts importants restent à accomplir en ce qui concerne le système d'évaluation des performances des juges et des procureurs. L'adoption de « Lignes directrices sur la prévention de toute influence indue sur les juges » semblent aller dans la bonne direction, mais le Comité d'éthique du HCJ n'a pas commencé à remplir son mandat eu égard à l'éthique judiciaire. Le Code d'éthique à l'usage des procureurs n'a pas encore été adopté. Des mesures supplémentaires doivent également être prises pour que les juges et les procureurs communiquent efficacement sur les questions d'éthique, fournissent des orientations et dispensent des conseils à titre confidentiel.
85. La nouvelle Loi sur la prévention de la corruption doit être saluée car elle améliore les règles sur les conflits d'intérêts qui s'appliquent aux parlementaires, juges et procureurs et fournit des garanties appropriées pour garantir l'indépendance de l'Agence de lutte contre la corruption et pour étendre ses compétences, et lui donne ainsi un rôle plus central dans la prévention et la résolution des conflits d'intérêts. Cependant, des lacunes subsistent dans cette loi, auxquelles il convient de remédier.
86. Dans le Rapport intérimaire, le GRECO concluait que le niveau global de conformité avec les recommandations n'était plus « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Il encourageait les autorités serbes à poursuivre leurs efforts pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO. Le GRECO reconnaît les efforts entrepris par les autorités serbes depuis le Rapport intérimaire et note que plusieurs recommandations ne peuvent être pleinement mises en œuvre en raison de la situation parlementaire actuelle qui empêche l'adoption de la nouvelle Constitution. Cependant, au stade de ce Deuxième Rapport de conformité, onze des treize recommandations n'ont toujours pas été mises en œuvre de manière satisfaisante. La grande majorité des recommandations demeurant partiellement mises en œuvre, le GRECO n'a d'autre choix que de conclure que cette situation est « globalement insatisfaisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son règlement intérieur. Par conséquent, il décide d'appliquer l'article 32 portant sur les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation 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 i, ii, et iv à xii au plus tard le 31 octobre 2021.
87. 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.