



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 mars 2022
Publication : 30 mars 2022

Public
GrecoRC4(2022)6

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ *INTÉRIMAIRE*

SERBIE

Adopté par le GRECO lors de sa 90^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 21 – 25 mars 2022)

I. INTRODUCTION

1. Ce Deuxième Rapport de Conformité intérimaire 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) couvrant la « 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^e réunion plénière, le 19 juin 2015, et rendu public le 2 juillet 2015, avec l'autorisation de la Serbie. Le premier Rapport de Conformité a été adopté lors de la 77^e réunion plénière du GRECO, le 20 octobre 2017. Le GRECO avait conclu 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, et avait donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2.i, portant sur les membres ne respectant pas les recommandations émises dans le rapport d'évaluation mutuelle. Le [Rapport de Conformité intérimaire](#) a été adopté lors de la 82^e réunion plénière du GRECO, le 22 mars 2019. Il avait conclu que le niveau général de conformité aux recommandations n'était plus « globalement insatisfaisant », dans la mesure où dix recommandations avaient été partiellement mises en œuvre.
3. Le [Deuxième Rapport de Conformité](#) (GrecoRC4(2020)12) a été adopté lors de la 86^e réunion plénière (26 - 29 octobre 2020) et rendu public le 26 novembre 2020, avec l'autorisation de la Serbie. Le GRECO avait conclu qu'à ce stade, seules deux recommandations avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante, tandis que la plupart (10) des recommandations demeuraient partiellement mises en œuvre et une n'avait pas été mise en œuvre. Il avait conclu que la situation était « globalement insatisfaisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO avait donc décidé d'appliquer à nouveau l'article 32 concernant les membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation et demandait au Chef de délégation de la Serbie de lui fournir un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens avant le 31 octobre 2021. Le Rapport de situation a été reçu le 29 octobre 2021 et, avec les informations soumises ultérieurement, a servi de base à ce deuxième Rapport de Conformité intérimaire, établi par les rapporteurs, M. Jens-Oscar NERGARD (Norvège) et Mme Natalia ROKOSZ (Pologne), avec l'assistance du Secrétariat du GRECO.
4. Ce [Deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#) évalue la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité et offre une appréciation globale du niveau de conformité de la Serbie avec ces recommandations.

II. ANALYSE

5. Il convient de rappeler que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 13 recommandations à la Serbie. Dans son Deuxième Rapport de Conformité, les recommandations iii et xiii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante. La conformité avec les recommandations restantes est examinée ci-après.

Recommandation i.

6. *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.*
7. Il est rappelé que dans le Deuxième Rapport de conformité cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait en effet constaté, à propos de la première partie de la recommandation, que la transparence du processus d'élaboration des lois s'était améliorée, ainsi que la participation du public aux projets de lois. Il avait observé que le recours aux procédures d'urgence était en baisse, mais qu'il restait toutefois possible, dans le cadre de cette procédure, de déposer tardivement des amendements qui n'étaient pas communiqués au public et débattus en temps voulu. Il avait conclu que la deuxième partie de la recommandation avait été mise en œuvre de façon satisfaisante.
8. Les autorités serbes affirment à présent que l'information du public sur les travaux du Parlement a été améliorée par la diffusion à la télévision et sur internet des sessions plénières de l'Assemblée nationale et des réunions des commissions, ainsi que par des communiqués de presse et des conférences de presse. La documentation et les archives de l'Assemblée nationale sont accessibles aux media, aux associations nationales et internationales et aux citoyens. Les notes et les procès-verbaux des sessions parlementaires sont publiés sur le site officiel de l'Assemblée nationale, actualisé quotidiennement. La transparence du processus législatif a été renforcée par la publication des projets de loi et autres actes pertinents de l'Assemblée nationale sur son site officiel (www.parlament.rs). Les convocations aux séances de l'Assemblée nationale et de ses commissions sont désormais immédiatement annoncées.
9. Les autorités précisent par ailleurs que la procédure d'urgence pour la présentation des amendements est régie par le Règlement de l'Assemblée nationale¹. Des amendements peuvent être proposés pour adoption selon la procédure d'urgence à condition d'indiquer les motifs justifiant l'application d'une telle procédure, mais uniquement dans des circonstances exceptionnelles prévues par le Règlement intérieur. Au début des sessions parlementaires, au moment de déterminer l'ordre du jour, le Parlement statue sur les propositions introduites individuellement par les parlementaires, ou par le Gouvernement, au plus tard 24 heures avant le début de la session, et visant à adopter des amendements / lois selon la procédure d'urgence. Si l'Assemblée nationale rejette la proposition de loi ou d'amendement devant être adoptée en procédure d'urgence, le texte ne peut être examiné qu'à l'issue d'un délai de 15 jours à compter de la date du dépôt de la demande de procédure d'urgence. Lors des sessions extraordinaires de l'Assemblée nationale, une demande de procédure d'urgence est généralement acceptée lorsqu'elle est véritablement nécessaire et qu'il existe des motifs justifiant de satisfaire aux obligations internationales et d'harmoniser les lois nationales avec l'acquis communautaire. Dans tous les autres cas, il n'est pas possible d'adopter une loi en procédure d'urgence, sauf s'il est démontré que les circonstances exceptionnelles prévues par le Règlement intérieur s'appliquent. Les autorités précisent que de véritables progrès ont été

¹ Articles 161 à 168.

constatés dans la réduction du nombre de lois adoptées en procédure d'urgence. Au cours de la législature consécutive aux élections de 2020, l'Assemblée nationale a adopté, entre le 3 août 2020 et le 26 octobre 2021, un total de 178 lois, dont seulement 7 (à savoir moins de 4 %) en procédure d'urgence. S'agissant des 115 autres actes (stratégies, décisions, conclusions, interprétations authentiques), seuls 39 (soit 34 %) ont été acceptés en procédure d'urgence. Ces chiffres sont comparables à ceux de l'année 2015, où 46 % des lois avaient été adoptées selon des procédures d'urgence, 47 % en 2018 et 18 % en 2019.

10. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il semblerait, d'après les informations soumises par les autorités, que des progrès ont été réalisés afin de faire état des travaux parlementaires dans des délais plus appropriés. Toutefois, de ce que le GRECO peut constater, des délais concrets n'ont pas encore été inclus dans le Règlement. Le GRECO observe par ailleurs, à partir des statistiques soumises par les autorités, que l'utilisation de la procédure d'urgence pour l'adoption de lois a diminué de manière significative dans le cadre de la nouvelle législature, comme le demandait la recommandation. Cela va dans la bonne direction. Cependant, le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui organise cette procédure d'urgence n'a pas évolué. Cela laisse encore une trop large possibilité pour introduire 24 heures avant le début de la session parlementaire des amendements tardifs qui n'ont alors pas fait l'objet d'une information publique et d'un débat en temps voulu.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

12. *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.*
13. Il est rappelé que dans le Deuxième Rapport de conformité cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, dans la mesure où aucun code de déontologie destiné aux parlementaires n'avait été adopté et où il n'existait pas davantage d'éléments d'orientation, de formations ou de conseils appropriés.
14. Les autorités serbes indiquent à présent que l'Assemblée nationale a adopté le 24 décembre 2020 un Code de conduite destiné aux membres du Parlement. Ce Code a été modifié le 23 septembre 2021 afin, notamment, de se conformer aux recommandations formulées par le Conseil de l'Europe. Le Code établit les principes fondamentaux, les valeurs éthiques générales et les règles de conduite des parlementaires, et traite de la transparence de leur travail. Il comporte des dispositions visant à éviter et à résoudre les conflits d'intérêts², et notamment une procédure de signalement de possibles conflits d'intérêts³, qui prévoit la publication des déclarations d'intérêts privés sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Des mesures visant à sanctionner les infractions au Code sont également prévues, comme le blâme et le blâme public, ainsi que des sanctions financières pour les violations graves. La Commission des questions administratives et budgétaires et des immunités de l'Assemblée nationale est chargée de veiller au respect de l'application du Code. Les autorités précisent que la Commission a déjà traité un certain nombre de cas depuis l'entrée en vigueur du Code.

² En particulier les articles 3, 6 et 10 du Code de conduite.

³ Article 12 du Code.

15. En outre, le Code prévoit la création d'un Comité d'éthique, composé de cinq membres, chargé de veiller au respect de son application. Les membres, à savoir trois professeurs d'université et deux représentants du service professionnel de l'Assemblée nationale, sont élus, selon une procédure détaillée, par l'Assemblée nationale pour un mandat de cinq ans non renouvelable. Ce Comité est désormais en place et a adopté un guide d'application du Code, dans lequel figurent des exemples pratiques de différents types d'intérêts privés relatifs aux parlementaires concernant des questions examinées par le Parlement, ainsi que des méthodes pour résoudre et gérer les conflits d'intérêts. Le Comité prévoit également des entretiens confidentiels pour les parlementaires au sujet de l'application du Code. Deux conseillers ont été désignés à cette fin. Le Comité est habilité à émettre des avis non contraignants à la Commission des questions administratives et budgétaires et de l'immunité en cas de violation du Code, avis qui seront publiés sur le site Internet du Parlement. Le Comité d'éthique est par ailleurs tenu de soumettre à l'Assemblée nationale un rapport annuel sur ses travaux. Il est également chargé d'organiser et de dispenser des formations pour les parlementaires sur l'application du Code. Un programme de formation a été élaboré pour sensibiliser les parlementaires aux règles de bonne conduite professionnelle et à l'application de la Loi relative à la lutte contre la corruption et du Code de conduite. Compte tenu de la crise sanitaire, une formation a été organisée en ligne par le Comité d'éthique et l'Agence de lutte contre la corruption.
16. Les autorités précisent par ailleurs que le Code de conduite a été publié sur le site Internet de l'Assemblée nationale et que tous les parlementaires en ont reçu une version imprimée après son adoption. Les parlementaires ont également reçu par courrier électronique les Lignes directrices pour l'application du Code, qui ont aussi été publiées sur le site Internet de l'Assemblée nationale.
17. Le GRECO salue l'adoption du Code de conduite des parlementaires, qui a été élaboré en coopération dans le cadre de l'assistance technique fournie par le Conseil de l'Europe. Le GRECO prend acte également des Lignes directrices pour la mise en œuvre du Code. Ces documents sont mis à la disposition du public et accessibles en ligne. Le GRECO observe que le Code prévoit des mécanismes visant à assurer sa mise en œuvre effective, et notamment le rôle de la Commission des questions administratives et budgétaires et de l'immunité et du Comité d'éthique qui a été créé. Deux conseillers nommés par le Comité d'éthique dispensent des conseils à titre confidentiel. Le GRECO constate également que des actions de sensibilisation, ainsi que des sessions de formation, ont été organisées pour les parlementaires et qu'elles ont vocation à se généraliser. Les mesures prises sont donc conformes aux exigences de la recommandation.
18. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation iv.

19. *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.*

20. Il est rappelé que dans le Deuxième Rapport de Conformité la recommandation demeurait partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, aucune modification de la composition du Haut Conseil judiciaire (HCJ) n'avait eu lieu, contrairement à ce que préconisait le GRECO. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO avait observé que le HCJ jouait un rôle proactif en matière de communication pour défendre le système judiciaire et les juges eux-mêmes contre les attaques politiques, ainsi que pour la désignation des juges. Il notait également que le HCJ disposait d'une certaine autonomie en matière de budget et de gestion, mais pas d'une autonomie budgétaire complète.
21. Les autorités serbes indiquent à présent que des amendements à la Constitution ont été adoptés par le Parlement le 30 novembre 2021, ratifiés par référendum le 16 janvier 2022 et promulgués le 9 février 2022. Ils incluent une nouvelle composition du HCJ, avec une majorité de juges élus par leurs pairs, et excluent le ministre de la Justice et le Président de la commission compétente de l'Assemblée nationale comme membres de droit.
22. Les autorités rappellent également que la Constitution révisée définit le HCJ comme une instance indépendante, compétente pour assurer et garantir l'indépendance des tribunaux et des juges. Elles soulignent également que les sessions du HCJ sont publiques, et que l'ordre du jour, le procès-verbal et le calendrier de travail, ainsi que ses décisions, sont publiés sur son site Internet, mais également au Journal officiel pour ce qui est des décisions du HCJ. Ce dernier publie régulièrement un bulletin d'information sur ses activités ; il publie aussi régulièrement des communiqués dans les media en rapport avec ses activités. Les membres du HCJ et les employés des services administratifs du Conseil ont participé en juillet 2021 à un atelier sur les compétences en matière de media et de communication, organisé dans le cadre d'un programme conjoint entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.
23. Le GRECO salue l'adoption et la promulgation des amendements à la Constitution. Ces amendements sont conformes aux normes européennes bien établies, à savoir qu'au moins la moitié des membres du HCJ sont des juges élus par leurs pairs et que l'appartenance de droit de représentants des pouvoirs exécutif et législatif est abolie. La première partie de la recommandation est ainsi mise en œuvre de manière satisfaisante. Le GRECO note, concernant la deuxième partie de la recommandation, que la Constitution établit le HCJ comme une instance indépendante garantissant l'indépendance des tribunaux et des juges, et que des mesures supplémentaires ont été prises et mises en œuvre pour renforcer efficacement la transparence des activités du HCJ et les compétences en matière de communication de ses membres et de son personnel. Toutefois, des mesures restent à prendre pour assurer l'autonomie budgétaire du HCJ.
24. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre

Recommandation v.

25. *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.*
26. Il est rappelé que dans le Deuxième Rapport de conformité, cette recommandation restait partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait constaté que les amendements constitutionnels envisagés étaient toujours pendants. Il prenait acte 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.

27. Les autorités serbes indiquent à présent que les amendements à la Constitution (voir para 21 ci-dessus) excluent l'Assemblée nationale du processus de recrutement des juges et suppriment la période de recrutement probatoire. Les juges sont désormais nommés par le HCJ pour un mandat permanent. Elles indiquent que, sur un total de 159 tribunaux, seuls 7 ont nommé des présidents par intérim, les autres tribunaux ayant élu leur président. Les autorités précisent que le règlement intérieur du HCJ prévoit la procédure à suivre pour proposer des candidats à la fonction de président de tribunal. Les entretiens des candidats réalisés par le HCJ peuvent être suivis par les personnes intéressées, et la commission publie la liste des candidats et leurs évaluations sur son site Internet.
28. Le GRECO note que les amendements à la Constitution permettent de réformer les procédures relatives au recrutement et à la promotion des juges et des présidents de tribunaux, qui dépendent désormais du HCJ, tel qu'attendu par cette recommandation. Le GRECO 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. Il note également que le nombre de présidents de tribunaux à titre intérimaire diminue sensiblement, ce qui est conforme aux objectifs de la présente recommandation.
29. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation vi.

30. *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.*
31. Il est rappelé que dans le Deuxième Rapport de Conformité cette recommandation demeurait partiellement mise en œuvre, puisqu'aucune nouvelle information n'avait été communiquée depuis l'adoption du précédent rapport. Il avait notamment observé que le système méthodologique de pondération des affaires n'était pas pleinement opérationnel et appliqué dans tous les tribunaux et, en tout état de cause, qu'il était insuffisant pour établir un juste équilibre entre les critères quantitatifs et qualitatifs pour évaluer correctement les performances des juges. La question de la note « performances insatisfaisantes » resait à traiter dans le cadre du processus de réforme constitutionnelle.
32. Les autorités serbes indiquent à présent que le 22 juillet 2021, le Parlement a modifié la Loi relative aux juges⁴, en supprimant la disposition selon laquelle la performance insuffisamment concluante d'une fonction judiciaire était considérée comme un manque de professionnalisme dès lors qu'un juge obtenait l'évaluation « insatisfaisante » en application des critères et normes d'évaluation du travail des juges. Cette discordance a ainsi été supprimée entre la Loi relative aux juges et les dispositions du Recueil de règles sur les critères, normes, procédures et autorités compétentes en matière d'évaluation du travail des juges et des présidents de tribunaux, qui précisent qu'un juge dont le travail est déclaré « insatisfaisant » doit être orienté vers une formation obligatoire.

⁴ Journal officiel/ 76/21 du 28 juillet, 202.1

33. Les modifications apportées à la loi mettent également en place un nouveau critère de « formule de pondération des affaires » dans le système de répartition des affaires entre les juges, ce qui aura pour conséquence une modification de l'évaluation du travail des juges. Un groupe de travail a par ailleurs été constitué pour assurer le suivi des effets de l'application de la législation relative à l'élection, à l'évaluation et à la promotion des juges. Un rapport sur la mise en place effective de critères qualitatifs dans le système d'évaluation est en cours d'élaboration. Les autorités serbes soulignent en outre que les juges membres du HCJ, lorsqu'ils se prononcent sur la promotion des juges, ont accès au système de gestion automatisée des affaires (AVP) qui fournit des données sur la répartition des affaires assignées aux juges. Les décisions des juges, qui sont numérisées, peuvent également être examinées, ce qui permet ainsi d'évaluer la qualité de leur travail. Le 12 mai 2021, le HCJ a transmis à l'ensemble des tribunaux son rapport sur l'évaluation du travail des juges et des présidents de tribunaux pour la période 2020 à mai 2021, afin de promouvoir l'importance de l'évaluation du travail des juges et des présidents de tribunaux et son impact sur l'évolution de leur carrière. Le rapport comporte des informations sur le nombre de juges et de présidents de tribunaux évalués, les évaluations de performance, le nombre d'objections et les décisions de la commission statuant sur les objections. Le rapport est également publié sur le site Internet du HCJ.
34. Les autorités serbes précisent par ailleurs que la Constitution révisée (voir para 21 ci-dessus) liste désormais les motifs de révocation des juges et exclut le terme « incompétence » de ces motifs, cette notion risquant d'être utilisée de manière abusive.
35. Le GRECO prend note des informations communiquées sur les amendements législatifs et les diverses mesures récemment mises en œuvre qui visent à renforcer l'évaluation des juges en fonction de critères qualitatifs, notamment au moyen de la méthode élaborée par le HCJ. Il invite les autorités à veiller à ce que, lorsque la qualité du travail des juges est évaluée sur la base de l'analyse de leurs décisions, cette évaluation ne porte pas atteinte à l'indépendance des juges dans leur prise de décision. Il observe par ailleurs que d'autres mesures sont prévues, notamment par le groupe de travail spécifique, pour instaurer des critères strictement qualitatifs dans le système d'évaluation. Le GRECO reconnaît que la transparence du système d'évaluation a été améliorée tant au sein du système judiciaire qu'à l'égard du public. Cette démarche est conforme à la première partie de la recommandation. Le GRECO salue en outre les amendements récents à la Constitution et à la Loi relative aux juges, qui précisent qu'une évaluation insatisfaisante des juges n'entraîne pas systématiquement la révocation du juge concerné. Ceci est conforme à la deuxième partie de la recommandation.
36. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation vii.

37. *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.*
38. Il est rappelé que dans le Deuxième Rapport de Conformité cette recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre. Plus précisément, le GRECO avait pris note de la publication et de la diffusion des « Lignes directrices sur la prévention de toute influence indue sur les juges », des activités de formation et de sensibilisation

organisées pour les juges, ainsi que des décisions disciplinaires publiées sur le site Internet du HCJ pour servir d'éléments d'orientation à l'usage des juges. Toutefois, le GRECO attendait du Comité d'éthique du HCJ qu'il mette en œuvre son mandat en matière d'éthique judiciaire et qu'il dispense des conseils à titre confidentiel.

39. Les autorités serbes déclarent à présent que le 21 août 2021, le Code d'éthique a été transmis à l'ensemble des juges, lesquels ont également été informés que le site web du HCJ comporte une base de données des décisions des organes disciplinaires, ainsi qu'une base de données des décisions du HCJ sur les recours, y compris les décisions relatives aux violations du Code d'éthique et à la compatibilité des attributions avec les fonctions judiciaires. Le HCJ, par l'intermédiaire de l'Académie judiciaire, dispense aux juges une formation sur l'éthique et sur l'application du Code d'éthique. Entre janvier et juillet 2021, six séminaires ont été consacrés à l'éthique et à l'intégrité, et quatre autres à la responsabilité disciplinaire et à l'éthique. L'Académie judiciaire a dispensé à 79 juges une formation sur l'éthique, notamment en ce qui concerne les normes du Conseil de l'Europe, le Code d'éthique et le Recueil de règles, ainsi qu'une méthodologie de formation. Une première formation pour les juges disposant de trois ans d'expérience maximum dans les tribunaux de première instance de Belgrade est prévue. En outre, les autorités indiquent qu'en décembre 2020, dans le cadre du projet de 2016 « L'Union européenne pour la Serbie - Soutien au Haut Conseil judiciaire »⁵, une brochure intitulée « L'éthique judiciaire en Serbie - Analyse du cadre juridique et recommandations pour sa valorisation » a été publiée sur le site Internet du HCJ. Ce dernier a organisé une série d'activités visant à sensibiliser les juges à l'existence et au contenu du Code d'éthique, ainsi qu'à leur faire découvrir des exemples pratiques d'application des dispositions du Code.
40. Les autorités indiquent également que le 22 juillet 2021, le Parlement a adopté des amendements à la Loi relative au Haut Conseil judiciaire et à la Loi relative aux juges afin que le Comité d'éthique du HCJ devienne un organe permanent. La mission et les prérogatives du Comité d'éthique ont été expliquées à l'ensemble des juges, qui ont été publiquement invités à soumettre des propositions pour les membres de ce comité. Le 14 octobre 2021, le HCJ a nommé sept membres du Comité d'éthique (quatre juges et trois juges retraités), qui a tenu sa première session le 15 octobre 2021. Le même jour, le HCJ a adopté un nouveau Recueil de règles sur la mission de son Comité d'éthique, qui prévoit que le Comité désigne parmi ses membres un ou plusieurs conseillers afin de prodiguer des conseils à titre confidentiel aux juges, aux présidents des tribunaux et aux membres du HCJ sur l'application du Code d'éthique des juges et du Code d'éthique des membres du HCJ. La nomination des membres du Comité d'éthique a été communiquée à tous les juges, de même que la nomination d'un conseiller confidentiel et l'information selon laquelle les juges peuvent s'adresser au Comité d'éthique pour toute question relative à l'éthique. Depuis cette nomination, le Comité d'éthique a été consulté une fois, tandis que le conseiller a été consulté trois fois à titre confidentiel.
41. Le GRECO note que le Code d'éthique des juges et d'autres informations pertinentes relatives à l'éthique et à l'intégrité judiciaires ont été communiqués à tous les juges, et que des éléments d'orientation supplémentaires sur les questions d'éthique ont été soumis aux juges, y compris par l'intermédiaire du site Internet du HCJ. En outre, des formations consacrées aux questions d'éthique sont désormais régulièrement organisées pour les juges. Le GRECO salue la mise en place effective, en tant qu'organe permanent, du Comité d'éthique du HCJ, chargé de prodiguer des conseils confidentiels à toutes les catégories de juges par l'intermédiaire d'un conseiller. Cette mesure est conforme aux attentes de la recommandation.

⁵ Projet financé par l'Union européenne et mis en œuvre par l'Organisation allemande pour la coopération internationale, GTZ.

42. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation viii.

43. *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.*
44. Il est rappelé que dans le Deuxième Rapport de Conformité cette recommandation demeurait partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, aucune modification de la composition du Conseil des procureurs de l'État (CPE) n'avait eu lieu, comme le préconisait pourtant le GRECO. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO avait reconnu le rôle positif du CPE pour défendre la mission du ministère public, en tant qu'organe autonome, ainsi que l'augmentation de ses ressources. Toutefois, le règlement intérieur du Commissaire à l'autonomie n'avait pas été adopté.
45. Les autorités serbes indiquent à présent que les amendements à la Constitution (voir para 21 ci-dessus) modifient la composition du CPE, qui comprend désormais cinq procureurs élus par leurs pairs, quatre éminents juristes élus par le Parlement, le Procureur général et le ministre de la Justice. Elles soulignent que le ministre de la Justice conserve sa qualité de membre de droit mais est en revanche écarté des procédures disciplinaires. Les autorités indiquent par ailleurs que le 23 décembre 2020, l'Assemblée nationale a élu six membres du CPE parmi les procureurs et les procureurs adjoints, et un membre parmi les professeurs de droit.
46. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent que le CPE a encore renforcé son rôle d'organe autonome agissant de manière proactive et transparente. Le nombre de postes vacants de procureurs est en train de diminuer (63 postes sont pourvus et 27 restent à pourvoir) et le nombre de procureurs adjoints a été porté à 805 (704 postes sont actuellement pourvus) dans les 90 parquets. Le 19 avril 2021, le CPE a modifié son règlement intérieur et, le 23 avril 2021, a élu un nouveau Commissaire à l'autonomie, chargé de la protection des procureurs contre toute influence indue. Le Commissaire à l'autonomie coopère avec le Comité d'éthique et les organes disciplinaires et soumet au CPE un rapport annuel sur les risques d'influence indue à l'égard des procureurs. En 2021, le Commissaire est intervenu dans sept affaires.
47. Le GRECO note que les récents amendements constitutionnels relatifs à la composition du CPE ne sont pas entièrement compatibles avec la première partie de la recommandation, l'Assemblée nationale continuant à être impliquée dans la nomination de certains membres et le ministre de la Justice restant membre de droit. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note les informations communiquées dans les précédents rapports et le fait que le règlement intérieur du CPE ait été modifié afin que le Commissaire à l'autonomie puisse formellement agir pour remédier à toute influence indue à l'encontre des procureurs. Cette partie de la recommandation peut être considérée comme mise en œuvre de manière satisfaisante.
48. Le GRECO conclut que la recommandation viii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

49. *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.*
50. Il est rappelé que dans le Deuxième Rapport de Conformité cette recommandation demeurerait partiellement mise en œuvre dans l'attente de l'adoption du projet de réforme constitutionnelle visant à répondre à certaines parties de la recommandation. Aucune nouvelle information n'avait été communiquée à ce sujet.
51. Les autorités serbes indiquent maintenant que les récents amendements à la Constitution (voir para 21 ci-dessus) excluent l'Assemblée nationale du processus de recrutement et de promotion des procureurs en chef et des procureurs, à l'exception du Procureur Général, qui doit être élu par le Parlement sur proposition du CPS, à la suite d'un concours public. La Constitution révisée abolit également la période de recrutement probatoire. En outre, les autorités indiquent que plus de la moitié des procureurs occupant leur poste à titre intérimaire ont été nommés depuis moins de 2 mois et que la loi sur le ministère public prévoit qu'un poste intérimaire ne peut durer plus d'une année. Elles soulignent que le processus de recrutement des procureurs pour pourvoir les postes actuellement occupés à titre intérimaire a commencé le 24 décembre 2021.
52. Le GRECO note que les amendements constitutionnels excluent l'Assemblée nationale du processus de recrutement et de promotion des procureurs, ce qui est conforme à la recommandation. Il note toutefois que le Procureur général reste élu par le Parlement, mais sur proposition du CPS et après un concours public, ce qui semble limiter les pouvoirs discrétionnaires de l'exécutif et du législatif dans ce processus. Cela est également conforme aux objectifs de la recommandation. Le GRECO note également que la période de recrutement probatoire a été supprimée. Cependant, aucune information n'a été fournie pour montrer que la nomination et la promotion des procureurs par le CPS se fondent sur des critères clairs et objectifs et sont conduites de manière transparente. En outre, le GRECO note qu'un nombre important de procureurs par intérim occupent encore leurs fonctions pendant plus de deux mois et que le processus d'attribution de ces postes intérimaires n'a pas encore été finalisé.
53. Le GRECO conclut que la recommandation ix demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

54. *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.*
55. Il est rappelé que dans le Second Rapport de Conformité cette recommandation demeurerait partiellement mise en œuvre, dans la mesure où certains critères d'évaluation étaient en cours d'examen et que la réforme constitutionnelle devait également aborder cette question, mais qu'aucune nouvelle information ne lui avait été communiquée.

56. Les autorités serbes déclarent à présent, au sujet de la première partie de la recommandation, que le CPE a constitué en avril 2021 deux groupes de travail pour le suivi de la législation relative au pouvoir judiciaire et des programmes de formation afin de tenir compte des recommandations du GRECO et d'assurer un plus haut niveau de clarté, d'objectivité et d'uniformité du système d'évaluation grâce à des indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Des projets de loi concernant la sélection, l'évaluation et la promotion des procureurs ont été suggérés par les parquets d'appel. Les autorités soulignent que la Constitution révisée abolit la période de recrutement probatoire pour les procureurs, élus immédiatement à des postes permanents. Une révision du Recueil de règles sur les critères d'évaluation des performances des procureurs et des procureurs délégués est aussi envisagée, afin de mieux tenir compte de la rapidité et de la qualité de leur travail. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent que la Constitution révisée permet désormais d'amender la Loi relative au ministère public afin que la disposition selon laquelle une évaluation insatisfaisante entraîne systématiquement une révocation soit supprimée.
57. Le GRECO prend note des informations qui lui ont été communiquées, à savoir que diverses propositions ont été présentées pour la révision du système d'évaluation des performances des procureurs, y compris au sujet des indicateurs qualitatifs. Il observe par ailleurs que les amendements constitutionnels permettent d'amender la législation pertinente concernant les résultats d'évaluation non satisfaisants. Le GRECO encourage les autorités serbes à réviser le système d'évaluation de la performance des procureurs en conséquence.
58. Le GRECO conclut que la recommandation x demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

59. *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.*
60. Il est rappelé que dans le Deuxième Rapport de Conformité cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO encourageait les autorités à adopter le nouveau Code d'éthique en cours d'élaboration et à organiser des formations, et des actions d'orientation et de sensibilisation pertinentes. Il avait en outre souligné qu'il était nécessaire que le Comité d'éthique dispense des conseils à titre confidentiel à toutes les catégories de procureurs, tout en rappelant qu'il préférerait que ces conseils soient organisés en dehors de la structure du CPE.
61. Les autorités serbes indiquent à présent qu'en avril 2021, le CPE a adopté son nouveau Code d'éthique à l'usage des procureurs et des procureurs délégués, ainsi que des Lignes directrices pour l'application des principes éthiques. Il a également décidé de créer un Comité d'éthique, composé de cinq membres, dont un membre du CPE. En juillet 2021, le CPE a modifié le règlement intérieur du Comité d'éthique, en instituant la fonction de conseiller confidentiel, nommé pour un mandat de trois ans, renouvelable, en dehors des membres du CPE et parmi des personnes ayant des connaissances approfondies en matière d'éthique. Le conseiller confidentiel a été nommé en septembre 2021. Tous les procureurs ont été informés de cette nomination et invités à le contacter par courrier électronique. Le Comité d'éthique a adopté les lignes directrices relatives au mandat du conseiller confidentiel en octobre

2021. Conformément au règlement intérieur, avant de s'adresser au Comité d'éthique, les procureurs peuvent s'adresser au conseiller confidentiel afin d'obtenir un avis préalable ou des précisions au sujet de l'application du Code d'éthique et de la mise en œuvre des compétences du Comité d'éthique. Le conseiller confidentiel a examiné cinq cas jusqu'à présent.

62. Les autorités précisent en outre qu'elles ont bénéficié du soutien du programme conjoint entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe visant à « renforcer l'indépendance et l'obligation de rendre des comptes du pouvoir judiciaire », notamment pour la rédaction des lignes directrices relatives au mandat du conseiller confidentiel. Une brochure a également été rédigée et distribuée à l'ensemble des procureurs sur les principes d'éthique du ministère public dans laquelle figure le Code d'éthique et les lignes directrices pour sa mise en œuvre.
63. Le GRECO salue l'adoption par le CPE d'un nouveau Code d'éthique des procureurs, assorti de lignes directrices appropriées, et distribués à tous les procureurs. Le Code, qui est à la disposition du GRECO, comporte une synthèse des principes éthiques applicables par l'ensemble des procureurs en matière de légalité, d'indépendance, d'impartialité, de respect de la loi et de proportionnalité, ainsi que des dispositions visant à empêcher toutes les formes de pression, qu'elles soient internes et externes. Le GRECO note que l'Académie judiciaire a organisé des formations sur les questions d'éthique à l'intention des procureurs et encourage les autorités à poursuivre ces formations à intervalles réguliers. Le GRECO salue également la mise en place du Comité d'éthique et la nomination du conseiller confidentiel, qui est désormais opérationnel. Les mesures prises sont conformes aux attentes de la recommandation.
64. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Concernant toutes les catégories de personnes

Recommandation xii.

65. *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.*
66. Il est rappelé que dans le Deuxième Rapport de Conformité cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Plus précisément, le GRECO avait pris note de l'adoption de la nouvelle Loi relative à la prévention de la corruption, qui constitue une amélioration de la situation pour les questions d'intégrité. Il avait également rappelé que le « Manuel sur la reconnaissance et la gestion des conflits d'intérêts et de l'incompatibilité des fonctions » devait être rendu public, et que la nouvelle loi visant à déterminer l'origine des biens et la taxe spéciale avait été adoptée. Ce cadre normatif, applicable aux parlementaires, aux juges et aux procureurs, répondait donc aux préoccupations du GRECO. Toutefois, le GRECO avait observé que la nouvelle Loi relative à la prévention de la corruption présentait un certain nombre de lacunes, notamment en ce qui concerne les restrictions imposées aux agents publics dans l'exercice d'activités commerciales, l'existence d'un pouvoir discrétionnaire de déclarer ou non une partie de leurs actifs - plusieurs catégories d'avoirs des agents publics ne sont ainsi pas rendues publiques, le faible niveau des amendes pour infraction à la loi et l'absence d'incrimination du manquement des agents publics à déclarer leurs revenus.

67. Les autorités serbes indiquent à présent que le 23 septembre 2021, le Parlement a adopté des amendements à la Loi relative à la prévention de la corruption, qui se fondent sur les recommandations du GRECO⁶. La législation amendée instaure un certain nombre de critères visant à réglementer l'exercice d'activités commerciales par des agents publics, en particulier en matière de conflits d'intérêts. La loi attribue une mission spécifique à l'Agence de lutte contre la corruption pour réglementer ce domaine et précise également son rôle en matière de contrats conclus avec les autorités publiques. En outre, les restrictions à la cessation des fonctions publiques sont réglementées par des dispositions plus explicites et le pouvoir discrétionnaire dont disposaient les agents publics de déclarer ou non une partie de leurs actifs a été aboli. Enfin, l'Agence de lutte contre la corruption a désormais le pouvoir d'infliger des sanctions plus lourdes aux agents publics en cas de violation de la loi. Le fait qu'un agent public ne déclare pas ses revenus ou qu'il fournisse de fausses informations sur ses revenus (parallèlement à l'absence de déclaration de ses revenus) est désormais incriminé.
68. Les autorités serbes indiquent également que l'Agence de lutte contre la corruption a rédigé, avec le concours d'USAID, un « Manuel sur la reconnaissance et la gestion des conflits d'intérêts et de l'incompatibilité des fonctions », qu'elle a également publié sur son site web. Ce manuel vise à sensibiliser les agents publics aux dispositions applicables en matière de conflits d'intérêts. L'Agence de lutte contre la corruption a par ailleurs organisé des webinaires et des ateliers consacrés à ce manuel et aux questions d'intégrité en général. Elle a en outre réalisé en 2020 un document vidéo sur les conflits d'intérêts, qui est également disponible sur son site web⁷. De plus, l'Agence de lutte contre la corruption a rédigé en 2020 un autre manuel à l'usage des agents publics, publié sur son site web et distribué en version imprimée, qui vise à permettre aux agents publics de mieux assimiler les principes de la nouvelle Loi relative à la prévention de la corruption et de leur permettre de remplir plus aisément leurs obligations légales. Tous ces documents ont été actualisés afin de prendre en considération les modifications apportées à la Loi relative à la prévention de la corruption. Des formations en ligne au sujet de ces modifications ont par ailleurs été organisées.
69. Le GRECO salue l'adoption par le Parlement des amendements législatifs pour remédier aux lacunes qu'il avait identifiées dans la Loi relative à la prévention de la corruption de 2019, ainsi que la publication de manuels et l'organisation de campagne de sensibilisation et de formations destinées aux agents publics pour assurer la mise en œuvre effective de ce cadre législatif. Ces mesures sont susceptibles de renforcer le cadre visant à prévenir et à combattre les conflits d'intérêts des parlementaires, des juges et des procureurs, qui constituent la préoccupation essentielle de la présente recommandation.
70. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

71. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Serbie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante huit des treize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Cinq recommandations demeurent partiellement mises en œuvre.

⁶ Voir, notamment, les nouveaux articles 46, 48, 53 à 55, 71, 82, 101 et 103 à 105 de la loi relative à la prévention de la corruption.

⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=KCoV0KRJb1g&t=12s>

72. Plus précisément, les recommandations ii, iii, v, vi, vii, xi, xii et xiii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, iv, viii, ix et x ont été partiellement mises en œuvre.
73. Pour ce qui est des parlementaires, la plupart des recommandations ont désormais été mises en œuvre de façon satisfaisante. La transparence du processus d'élaboration des lois a été améliorée ; les organes d'Etat font connaître les projets de lois sur les sites web publics en temps utile, les amendements aux propositions législatives sont rendus publics en ligne, un dispositif plus efficace de participation du public au stade préliminaire du processus législatif a été établi et des auditions publiques sont organisées au Parlement sur les lois importantes. Il reste à mettre en place des délais concrets dans le cadre du Règlement de l'Assemblée nationale. Le recours aux procédures d'urgence a considérablement diminué, bien que des règles visant à encadrer plus strictement cette pratique n'ont pas encore été prises. La loi relative au lobbying est soutenue par une série de textes d'application et par des activités de formation et de sensibilisation. L'adoption d'un Code de conduite pour les parlementaires, ainsi que de lignes directrices pour sa mise en œuvre, la sensibilisation et la formation, constituent des avancées majeures. Une Commission d'éthique a été créée et un conseiller confidentiel a été nommé.
74. S'agissant des juges et des procureurs, l'adoption des réformes constitutionnelles rendent possibles la mise en œuvre d'un certain nombre de recommandations du GRECO. La composition du Haut Conseil judiciaire (HCJ) comprend désormais une majorité de juges élus par leurs pairs et la participation des représentants des pouvoirs exécutif et législatif comme membres de droit a été abolie. Le HCJ est reconnu par la Constitution comme une instance indépendante chargée de garantir l'indépendance des tribunaux et des juges. Des mesures ont été prises pour renforcer la transparence de ses activités, mais d'autres restent à prendre pour garantir son autonomie budgétaire. L'Assemblée nationale continue d'être impliquée dans la nomination de certains membres du Conseil procureurs de l'Etat (CPE), et le Ministre de la Justice en reste membre de droit. Il convient de saluer l'adoption d'un cadre normatif et de méthodes visant à améliorer l'objectivité et la transparence des procédures de recrutement des juges et des procureurs. Des activités de formation et de sensibilisation sont organisées pour un grand nombre de juges et de procureurs, notamment par l'intermédiaire de l'Académie judiciaire. Le système d'évaluation de la performance des juges et des procureurs a été renforcé afin de permettre la mise en place de critères qualitatifs. L'adoption des « Lignes directrices sur la prévention de toute influence indue sur les juges » va dans le bon sens, et le Comité d'éthique du HCJ a commencé à remplir son mandat en matière d'éthique judiciaire, notamment par la nomination d'un conseiller confidentiel. L'adoption du Code d'éthique des procureurs doit également être saluée, de même que la création du Comité d'éthique du CPE et la nomination de son conseiller confidentiel.
75. La nouvelle Loi relative à la prévention de la corruption, récemment modifiée dans le sens des recommandations du GRECO, ainsi que les manuels et les lignes directrices correspondants à l'usage des agents publics, renforcent les dispositions relatives aux conflits d'intérêts qui s'appliquent aux parlementaires, juges et procureurs. Ils font office de socle pour résoudre les conflits d'intérêts.
76. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau global de conformité aux recommandations n'est plus « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, du règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent de ne pas continuer à appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation.
77. Conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 8.2, de son Règlement intérieur, le GRECO demande au Chef de délégation de la Serbie de lui soumettre des informations

supplémentaires au sujet de la mise en œuvre des recommandations i, iv, viii, ix et x, au plus tard le 31 mars 2023.

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