



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 1^{er} décembre 2023
Publication : 8 décembre 2023

Public
GrecoRC4(2023)13

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

SERBIE

Adopté par le GRECO lors de sa 95^{ème} réunion plénière
(Strasbourg, 27 novembre – 1^{er} décembre 2023)

I. INTRODUCTION

1. Le présent Addendum au 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 d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Serbie (voir paragraphe 2), qui porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle 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 concluait 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](#) 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. Comme seules deux recommandations avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, le GRECO avait conclu que la situation était une nouvelle fois « globalement insatisfaisante » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur et avait donc décidé d'appliquer à nouveau l'article 32, paragraphe 2.i, de ce même règlement. Le [Deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#) a ensuite été adopté lors de la 90^e réunion plénière (25 mars 2022) et a été rendu public le 30 mars 2022. Il concluait que la situation n'était plus « globalement insatisfaisante ». Par conséquent, le GRECO avait décidé de ne pas continuer à appliquer l'article 32 et avait demandé au chef de la délégation de la Serbie de lui remettre un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens d'ici le 31 mars 2023. Le Rapport de situation a été reçu le 14 mars 2023 et a servi de base au présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, rédigé par les rapporteurs, M. Jens-Oscar NERGARD (Norvège) et Mme Katarzyna NASZCZYNSKA (Pologne), avec l'assistance du Secrétariat du GRECO.
4. Le présent [Addendum au Deuxième Rapport de Conformité](#) évalue la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité et fournit une évaluation 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 intérimaire, il avait conclu que 8 recommandations avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. La conformité avec les recommandations restantes est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

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 intérimaire, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Plus précisément, le GRECO avait reconnu que des progrès avaient été réalisés pour communiquer les travaux parlementaires en temps plus opportun, mais avait relevé que des délais concrets devaient encore être prévus dans la réglementation. Il avait aussi noté que le recours à la procédure d'urgence pour l'adoption des lois avait considérablement diminué, mais que la réglementation parlementaire correspondante n'avait pas évolué, ce qui laissait encore une trop grande marge de manœuvre pour déposer des amendements de dernière minute sans information ni débat publics appropriés.
8. Les autorités serbes réaffirment à présent que la procédure d'urgence est uniquement appliquée au Parlement dans un nombre limité de cas pour l'adoption de lois (9 % au cours de la 12e législature - août 2020 / février 2022) et de manière limitée pour d'autres textes tels que les stratégies, les décisions, les conclusions et les interprétations authentiques (32 % au cours de la 12e législature). Elles indiquent qu'aucune modification n'a été apportée à la réglementation parlementaire.
9. Comme aucune évolution n'a eu lieu pour améliorer la réglementation parlementaire officielle visant à encadrer à la fois le délai de communication des travaux parlementaires et l'utilisation de la procédure d'urgence, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation iv

10. *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.*
11. Il est rappelé que dans le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation était toujours partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait constaté que la première partie de la recommandation avait été mise en œuvre par le biais des amendements à la Constitution. Concernant la deuxième partie de la recommandation, il avait noté que la Constitution modifiée faisait du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) un organe indépendant chargé de garantir l'indépendance des juridictions et des juges, et que d'autres mesures avaient été mises en œuvre pour renforcer la transparence de son activité, mais qu'il restait à prendre des mesures pour garantir son autonomie budgétaire.

12. Les autorités serbes indiquent à présent que l'article 4 de la nouvelle loi relative au CSM¹ organise une procédure détaillée d'élaboration de la proposition de budget du Conseil, qui relève de la compétence exclusive du CSM. La proposition est uniquement soumise pour avis au ministre des Finances, qui peut procéder à des consultations avec le Président du CSM et la commission budgétaire pour parvenir à un accord en cas de divergence. Si aucun accord n'est trouvé, la proposition du CSM est reprise telle quelle dans le projet de loi budgétaire si elle est conforme au cadre financier qui fixe les dépenses.
13. Le GRECO relève que la nouvelle loi relative au CSM prévoit une procédure spécifique qui garantit que celui-ci participe effectivement à la fixation de son budget et qu'il bénéficie d'une autonomie budgétaire. Conjuguée aux autres amendements constitutionnels et législatifs qui ont favorisé le rôle opérationnel du CSM, cette procédure budgétaire contribue à le renforcer pour en faire un véritable organe autonome, qui agit de manière proactive et transparente. Cette démarche est conforme à la deuxième partie de la recommandation.
14. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation viii

15. *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.*
16. Il est rappelé que dans le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation était toujours partiellement mise en œuvre. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, le GRECO avait relevé que, malgré les amendements constitutionnels, le Parlement continuait de participer à la nomination de certains membres du Conseil supérieur des procureurs (CSP)² et le ministre de la Justice demeurait l'un de ses membres de plein droit. Il avait considéré que la deuxième partie de la recommandation avait été mise en œuvre de façon satisfaisante.
17. Les autorités serbes indiquent à présent que, conformément à la nouvelle loi relative au CSP, le Conseil se compose de 11 membres, dont 5 procureurs élus par leurs pairs et 4 éminents juristes (ayant au moins dix ans d'expérience) élus à la majorité qualifiée des 2/3 par l'Assemblée nationale à partir d'une liste de 8 candidats établie par la commission parlementaire chargée de la justice. Le Procureur général (élu à la majorité qualifiée des 3/5 du Parlement) et le Ministre de la Justice restent membres de plein droit. Cependant, le Ministre de la Justice est privé de droit de vote dans les procédures disciplinaires. Le Président du CSP est élu pour cinq ans parmi les membres élus par les procureurs et le Vice-président est élu parmi les membres élus par l'Assemblée nationale.

¹ Journal officiel n° 10/23.

² L'ancien « Conseil des procureurs de l'Etat » a été rebaptisé « Conseil supérieur des procureurs » par les amendements constitutionnels et la loi révisée relative au Conseil supérieur des procureurs (Journal officiel n° 10/23).

18. Le GRECO relève que la nouvelle loi relative au CSP a modifié la composition du Conseil et qu'une proportion substantielle de ses membres (5 sur 11) sont désormais des procureurs élus par leurs pairs. Il note également que les 4 membres désignés par le Parlement sont élus à la majorité des 2/3, à partir d'une liste de 8 éminents juristes établie par la commission parlementaire compétente, ce qui renforce le pluralisme des opinions et assure une certaine dépolitisation de ces nominations. Le Président du Conseil est élu parmi les procureurs désignés par leurs pairs. Pour ce qui est de la qualité de membre de plein droit du Ministre de la Justice, le GRECO observe qu'il ne dispose plus d'un droit de vote dans les procédures disciplinaires, ce qui limite l'impact de l'exécutif sur les procureurs. Toutefois, cet impact reste important pour la nomination et la promotion des procureurs, et même du fait de la participation éventuelle du ministre à des procédures disciplinaires.
19. Le GRECO salue les modifications constitutionnelles et législatives relatives à la composition du CSP et aux compétences du ministre de la Justice au sein de ce Conseil, qui limitent les risques d'ingérence excessive des pouvoirs exécutif et législatif sur le ministère public, et contribuent ainsi à atteindre l'objectif de la première partie de sa recommandation. Toutefois, il regrette que le Parlement continue à jouer un tel rôle dans la nomination d'une partie substantielle des membres du CSP et que le Ministre de la Justice reste un membre actif de ce Conseil, ce qui n'écarte pas totalement ces risques et laisse planer des menaces de conflits d'intérêts, de corruption ou d'autres questions d'intégrité. En conséquence, le GRECO ne peut pas considérer que la première partie de la recommandation a été pleinement mise en œuvre.
20. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix

21. *Le GRECO avait recommandé de réformer les procédures de recrutement et de promotion des procureurs et procureurs délégués³, 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.*
22. Il est rappelé que dans le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation était toujours partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait relevé que le Parlement était exclu de la procédure de recrutement et de promotion des procureurs, et que la procédure de nomination du Procureur général, bien qu'il soit élu par le Parlement, était conforme au but de la recommandation. Il avait également noté que la période probatoire avait été supprimée. Toutefois, la transparence de la procédure de nomination et de promotion des procureurs devait encore être renforcée et la procédure visant à pourvoir les postes occupés par intérim devait encore être finalisée.
23. Les autorités serbes indiquent à présent que la nouvelle loi relative au ministère public⁴ complète les critères de nomination, notamment par l'expertise (connaissances théoriques et pratiques nécessaires à l'exercice de la fonction de procureur), les qualifications (compétences permettant l'application efficace de connaissances juridiques spécifiques dans le règlement des dossiers du ministère public) et la valeur (qualités morales telles que l'honnêteté, la conscience

³ Les nouveaux textes de loi sur le Conseil supérieur des procureurs et sur le ministère public ont modifié la dénomination des « procureurs » en « procureurs en chef » et celle des « procureurs délégués » en « procureurs ».

⁴ Journal officiel n° 10/23.

professionnelle, l'équité, la dignité, la conscience de la responsabilité sociale) – dans la loi précédente, ces critères servaient uniquement à classer les candidats. La nouvelle loi prévoit l'interdiction de la discrimination et instaure la publicité des postes vacants pour la nomination des procureurs généraux et des procureurs – cette publicité doit être réglementée par le CSP. La décision de nomination doit être motivée et publiée sur le site web du CSP et au Journal officiel. Elle peut faire l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle dans un délai de 15 jours à compter de la date de sa publication, et la Cour constitutionnelle doit statuer dans un délai de 30 jours – sa décision est publiée au Journal officiel.

24. Les autorités indiquent également que le 19 juin 2023, le CSP a nommé 19 procureurs généraux – à ce jour, 17 d'entre eux ont pris leurs fonctions. Ainsi, les procureurs généraux exercent désormais leurs fonctions dans 55 parquets. Pour les 35 parquets restants, où des fonctionnaires par intérim sont actuellement nommés, une annonce publique est en cours. Conformément à la nouvelle loi sur le ministère public (article 41), il n'y a plus de managers dans les parquets. Les postes vacants sont uniquement pourvus par des procureurs par intérim, nommés par le CSP pour une durée maximale d'un an.
25. Le GRECO note qu'à la suite de l'adoption des amendements constitutionnels, la nouvelle législation a mis en place des dispositions appropriées qui garantissent que les décisions de nomination et de promotion des procureurs en chef et des procureurs soient prises sur la base de critères clairs et objectifs, et ce de manière transparente. Avec l'exclusion de l'Assemblée nationale de la procédure et la suppression de la procédure de recrutement pour une période initiale, ces dispositions limitent le pouvoir discrétionnaire du pouvoir politique en matière de nomination et de promotion des procureurs et sont conformes à l'objectif de la recommandation. Le GRECO note également que 19 procureurs généraux ont été récemment nommés. Cependant, un nombre important de postes de procureurs sont toujours occupés par des procureurs par intérim et doivent encore être pourvus par des procureurs qui seront nommés conformément à la procédure susmentionnée. Tant que cette situation n'aura pas évolué, le GRECO ne pourra pas considérer que la recommandation a été pleinement mise en œuvre.
26. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation x

27. *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.*
28. Il est rappelé que dans le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation était toujours partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait encouragé les autorités à revoir efficacement le système d'évaluation des performances des procureurs, y compris les résultats d'évaluation « non satisfaisants », ce qui avait été rendu possible par les récentes modifications constitutionnelles.
29. Les autorités serbes indiquent à présent que la règle selon laquelle les résultats d'évaluation non satisfaisants conduisent systématiquement à la révocation des procureurs a été abrogée par la nouvelle loi sur le ministère public⁵. Les procureurs

⁵ Journal officiel n° 10/23.

peuvent désormais être révoqués uniquement lorsqu'ils sont condamnés par une décision de justice définitive pour une infraction pénale à une peine d'au moins six mois d'emprisonnement ou par le CSP pour une infraction disciplinaire grave qui porte gravement atteinte à la réputation de la fonction de procureur et à la confiance du public dans le ministère public.

30. En outre, les autorités indiquent que cette nouvelle législation garantit que les indicateurs qualitatifs, qui sont énumérés, sont les principaux critères d'évaluation dans le système d'évaluation des performances des procureurs. Ces indicateurs comprennent les connaissances spécialisées et la capacité à les appliquer ; les capacités d'analyse, de résolution des problèmes juridiques et de prise de décision dans des délais appropriés ; les capacités de discussion et d'écoute ; l'expression orale et écrite et la capacité à argumenter ; la capacité à organiser et à gérer le travail du procureur ; la capacité à entreprendre des travaux et des tâches supplémentaires. Les critères et indicateurs d'évaluation, ainsi que la méthode et la procédure d'évaluation du travail des procureurs en chef et des procureurs généraux sont réglementés en détail par le CSP. L'évaluation est désormais effectuée par une commission de trois membres nommés par le CSP et les procureurs en chef ou les procureurs peuvent saisir le CSP d'un recours contre la décision motivée de la commission.
31. Le GRECO note les modifications substantielles apportées par la nouvelle législation au système d'évaluation de la performance des procureurs. Il salue l'abolition de la règle selon laquelle des résultats d'évaluation non satisfaisants conduisent systématiquement à la révocation des procureurs concernés. Il constate également que des indicateurs qualitatifs détaillés constituent les principaux critères d'évaluation et que le système d'évaluation a été renforcé afin d'assurer une procédure plus transparente et plus équitable. L'objectif de la recommandation a donc été pris en compte par des mesures appropriées.
32. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

33. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Serbie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante dix des treize recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Trois recommandations restent partiellement mises en œuvre.
34. Plus précisément, les recommandations ii, iii, iv, v, vi, vii, x, xi, xii et xiii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, viii et ix ont été partiellement mises en œuvre.
35. Pour ce qui est des parlementaires, la plupart des recommandations ont été appliquées de manière satisfaisante. La transparence du processus d'élaboration des lois a encore été améliorée, les organes étatiques présentent les projets de loi en temps utile sur des sites web publics, les amendements aux projets de loi sont publiés en ligne, un processus plus efficace de participation du public à la procédure législative à un stade préliminaire a été mis en place et des auditions publiques sont organisées au Parlement sur les lois importantes. Des délais concrets doivent encore être insérés dans le Règlement de l'Assemblée nationale. Le recours aux procédures d'urgence a considérablement diminué, bien que des dispositions plus claires n'aient pas encore été mises en place pour encadrer cette pratique de manière plus stricte. La loi relative au lobbying est complétée par une série de textes d'application et par des activités de formation et de sensibilisation. L'adoption d'un Code de conduite des 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.

36. S'agissant des juges et procureurs, l'adoption de réformes constitutionnelles a permis de mettre en œuvre la plupart des recommandations du GRECO. La composition du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) comprend désormais une majorité de juges élus par leurs pairs et la qualité de membre de plein droit des représentants des pouvoirs exécutif et législatif a été supprimée. La Constitution reconnaît au CSM le statut d'organe indépendant, qui doit garantir l'indépendance des tribunaux et des juges. Des mesures ont été prises pour renforcer la transparence de ses activités et son autonomie budgétaire. Une proportion substantielle des membres du Conseil supérieur des procureurs (CSP) sont désormais des procureurs élus par leurs pairs, et les membres désignés par le Parlement sont nommés selon une procédure qui renforce le pluralisme des opinions et assure une certaine dépolitisation de ces nominations. Cependant, le GRECO regrette que le Parlement continue à jouer un rôle dans la nomination de certains membres du CSP, et que le Ministre de la Justice reste membre de plein droit du CSP – bien qu'il ne dispose plus d'un droit de vote dans les procédures disciplinaires. Le cadre normatif et les méthodes visant à améliorer l'objectivité et la transparence des procédures de recrutement et de promotion des juges et des procureurs sont à saluer. Des activités de formation et de sensibilisation ont été organisées pour un grand nombre de juges et de procureurs, notamment par l'intermédiaire de l'Ecole de la magistrature. Le système d'évaluation des performances des juges et des procureurs a été renforcé afin de garantir une procédure plus transparente et plus équitable. L'adoption de « lignes directrices pour la prévention de l'exercice d'une influence excessive sur les juges » va dans la bonne direction, et la Commission d'éthique du CSM joue un rôle dans l'éthique judiciaire, notamment par la nomination d'un conseiller confidentiel. Il convient de saluer l'adoption du Code de déontologie des procureurs, ainsi que de la création de la Commission d'éthique du CSP et de la nomination de son conseiller confidentiel.
37. La loi relative à la prévention de la corruption, modifiée conformément aux recommandations du GRECO, ainsi que les manuels et lignes directrices pertinents destinés aux agents publics, améliorent les dispositions relatives aux conflits d'intérêts qui s'appliquent aux parlementaires, aux juges et aux procureurs. Ils fournissent des éléments de base pour la résolution des conflits d'intérêts.
38. L'adoption du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de mise en conformité du Quatrième Cycle à l'égard de la Serbie. Les autorités serbes pourraient toutefois souhaiter informer le GRECO de l'évolution de la situation de la mise en œuvre des recommandations en suspens, à savoir i, viii et ix.
39. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Serbie à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.