



La participation de la société civile au processus décisionnel

Visite d'information en Serbie

8-11 SEPTEMBRE 2025

RAPPORT

Approuvé par la Conférence des OING
lors de son Assemblée générale du 14 au 17 avril 2026

Table des matières

Introduction.....	3
Cadre juridique pour le fonctionnement des ONG	6
Cadre juridique pour la participation de la société civile au processus décisionnel	7
Transparence du financement des ONG	12
Points de vue exprimés par les ONG – un regard critique	14
Observations générales.....	14
Libertés d’association et de réunion	16
Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.....	18
Accès à la justice et indépendance du pouvoir judiciaire	22
Transparence	23
Liberté d’expression, liberté des médias et sécurité des journalistes	24
Lutte contre la discrimination et droits humains de la communauté LGBTIQ	26
Conclusion	28
Recommandations.....	30
Recommandations adressées aux pouvoirs publics de la République de Serbie	30
Recommandations adressées aux organisations de la société civile de Serbie	31
Recommandations adressées à la Conférence des OING	32
Références clés	33
Sites internet	34
ANNEXE	35
Programme de la visite	35

Introduction

La Conférence des OING (COING) du Conseil de l'Europe rend visite aux États membres afin d'étudier et d'examiner la situation en matière de participation démocratique, et plus particulièrement le dialogue et la coopération entre les institutions publiques et les organisations de la société civile (associations, fondations et fonds de dotation). Les discussions et les échanges d'expériences menés au cours des visites de la délégation du Conseil de l'Europe s'inscrivent dans le cadre d'une analyse plus large de l'efficacité de diverses formes de participation de la société civile aux processus d'élaboration des politiques et décisionnels (étant entendu que la participation civile à la prise de décision politique est un droit dont jouissent tous les citoyen·nes, et n'est pas l'apanage exclusif de la société civile organisée).

Lors de ces visites, la délégation de la Conférence des OING axe plus particulièrement ses discussions sur les points suivants :

- Les modalités de participation démocratique et la capacité réelle de la société civile à contribuer à l'élaboration des politiques et des lois, ainsi que le niveau de dialogue et la qualité des échanges entre les acteurs étatiques et ceux de la société civile. La délégation apprécie les possibilités dont dispose la société civile pour participer à la formulation des politiques (élaboration des lois et des politiques publiques, mécanismes de consultation/participation/codécision, participation à l'évaluation de l'impact des politiques et des lois, le fonctionnement du processus dans la pratique, les dispositifs et la situation effective aux niveaux national et infranational/municipal, les relations de partenariat dans le cadre desquelles certaines activités sont prises en charge par des organisations de la société civile, par exemple dans les domaines social, sanitaire, éducatif ou en matière de soutien apporté à certains groupes sociaux), ainsi que les outils utilisés dans la pratique, notamment les solutions numériques et technologiques visant à faciliter les interactions.
- La situation actuelle de l'espace civique et l'existence d'un environnement favorable au fonctionnement de la société civile (aspects juridiques, financiers et autres). Sont également pris en compte les aspects organisationnels et autres du cadre général applicable aux activités des organisations de la société civile dans leur ensemble, les différentes formes de soutien auxquelles les ONG peuvent avoir accès, ainsi que les conditions dans lesquelles des changements ont été récemment mis en œuvre ou sont prévus. Le contexte sociopolitique actuel ainsi que l'environnement dans lequel les ONG travaillent aujourd'hui sont également abordés.

Le terme « ONG », mentionné dans le présent rapport, correspond à la définition qui en est donnée dans la Recommandation 2007(14) du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe.

Selon cette Recommandation, « *les ONG sont des entités ou organisations autonomes volontaires créées pour réaliser les objectifs essentiellement non lucratifs de leurs fondateurs ou adhérents. Elles n'incluent pas les partis politiques* » (article I.1).

Dans le cadre de ce rapport, la participation civile (citoyenne) à la prise de décision politique est considérée comme relevant du droit à la liberté de réunion et d'association, du droit à la liberté d'expression, du droit de pétition et du droit d'accès à l'information d'intérêt public. Les références aux normes internationales et aux bonnes pratiques pertinentes pour les visites d'information de la Conférence des OING sont les suivantes :

- la Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe
- la Charte sociale européenne
- la Convention sur l'accès aux documents publics (2009)
- la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (1992)
- la Recommandation Rec (2001) 19 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local
- la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe
- la Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe
- les Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la liberté d'association
- les Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme élaborées par le BIDDH/OSCE (2014)
- les Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 27 septembre 2017
- le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel (2009)
- le Pacte International relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies
- la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme (1998)
- la Résolution 38/12 (2018) du Conseil des droits de l'homme de l'ONU sur le champ d'action de la société civile

Chaque visite d'information donne lieu à un rapport qui met en lumière les questions importantes et parfois cruciales (sur le plan socio-économique et politique), identifiées lors des rencontres avec les représentant-es des ONG et des ministères concernés, ainsi qu'avec d'autres organismes publics de l'État membre hôte. Le rapport formule en conclusion des recommandations sur la manière de remédier aux problèmes critiques détectés, en tenant compte des normes internationales régissant la liberté de réunion et d'association, la liberté d'expression, le droit de pétition et le droit d'accès à l'information d'intérêt public, qui sont autant d'éléments essentiels au droit à la participation civile à la prise de décision politique.

La Conférence des OING a effectué sa première visite officielle en Serbie du 15 au 17 novembre 2017. Le rapport produit à l'issue de cette première visite a été transmis aux autorités serbes le 12 janvier 2018, lesquelles ont fait part en retour de leurs commentaires le 25 janvier 2018. Cette deuxième visite officielle à Belgrade s'est déroulée du 8 au 11 septembre 2025. Elle a été facilitée par l'antenne locale de l'organisation Civil Rights Defenders, qui s'est chargée des aspects logistiques et de l'organisation des réunions avec des ONG qui travaillent dans les domaines de la justice, des droits humains, de la lutte contre la discrimination, des médias, des migrations, de la démocratie et dans d'autres secteurs.

Les réunions avec les autorités publiques ont été organisées avec l'aide de la Représentation permanente de la Serbie auprès du Conseil de l'Europe. Pendant la visite, la délégation de la Conférence des OING a rencontré les personnes suivantes : Mme Tatjana Prijić, assistante de la Commissaire à la protection de l'égalité, ainsi que sa collègue Relja Pantić, Mme Mirjana Lukić du Bureau du médiateur et son équipe, Mme Verica Ignjatović, cheffe de l'Unité en charge de l'intégration européenne et de la coopération internationale au ministère des Finances, M. Branislav Stojanovic, ministre délégué du ministère de la Justice, et son équipe, M. Dalibor Mirić, secrétaire d'État du ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale, et son équipe, ainsi que M. Ozren Đukić et Mme Nives Čulić de l'Agence des registres du commerce (SBRA), M. Miodrag Lazić, assistant du secrétaire d'État du ministère de l'Intérieur, et son équipe, M. Rejhan Kurtović, secrétaire d'État du ministère des Droits humains et des minorités et du Dialogue social, et son équipe, Mme Ivana Antonijević, assistante par intérim du ministre du Tourisme et de la Jeunesse, et enfin M. Miloš Mucok et Mme Marija Lukić de la Conférence permanente des villes et communes.

La délégation était composée de Gerhard ERMISCHER, Président de la Conférence des OING, Piotr SADOWSKI, Vice-Président de la Conférence des OING, Goran MILETIC, membre du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG et de la Commission permanente de la Conférence des OING et de Biljana SPASOVSKA, directrice exécutive du Réseau de développement de la société civile des Balkans et représentante de ce dernier auprès de la Conférence des OING. Par sa nature même, le rapport n'entend pas fournir un compte rendu détaillé de toutes les questions qui y sont examinées. Son objectif est plutôt de faire le point sur la situation générale concernant les sujets abordés.

Cadre juridique pour le fonctionnement des ONG et leur participation au processus décisionnel

Cadre juridique pour le fonctionnement des ONG

L'établissement d'un cadre juridique favorable aux organisations non gouvernementales (ONG) et à la participation des citoyen·nes (démocratie participative) a été de facto intégré aux conditions politiques (démocratie et respect des droits humains) requises pour l'adhésion des pays des Balkans occidentaux à l'Union européenne et fait régulièrement l'objet d'un examen dans les rapports réguliers sur les progrès réalisés sur la voie de l'adhésion établis par la Commission européenne (CE). À cette fin, la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement de la Commission européenne a élaboré les lignes directrices pour le soutien de l'UE à la société civile dans la région de l'élargissement 2021-2027¹. Ces lignes directrices proposent des indicateurs ainsi que des critères de référence spécifiques permettant de suivre les progrès accomplis dans la mise en place d'un environnement favorable aux ONG et à la participation citoyenne dans les pays candidats et candidats potentiels. Les résultats de ce suivi sont intégrés dans les rapports d'avancement établis par la CE et facilitent également le processus de programmation des fonds accordés au titre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III) de l'UE et destinés à la société civile.

Le cadre juridique régissant les ONG en Serbie est défini par la loi sur les associations² et la loi sur les fonds de dotation et les fondations³. Ces deux textes législatifs ont été modifiés à la suite de la première visite de la Conférence des ONG en Serbie, mais certaines améliorations sont encore nécessaires. Ces lois définissent le terme « organisations non gouvernementales » (ONG) comme désignant les associations (organisations fondées sur l'adhésion de leurs membres) ainsi que les fonds de dotation et les fondations (organisations sans adhésion). Ce cadre réglementaire régit également la création et le fonctionnement des bureaux de représentation d'ONG étrangères. Pour créer une association, l'accord d'au moins trois personnes physiques ou morales est requis, dont au moins une doit être citoyenne serbe ou avoir un lieu d'exercice en Serbie. Une association peut être constituée en vue de poursuivre des buts d'intérêt général ou d'intérêt mutuel (privé). L'enregistrement d'une association n'est pas obligatoire ; toutefois, une association qui souhaite obtenir le statut de personne morale doit être inscrite au registre des associations.

Une fondation ou un fonds de dotation peut être créé par une personne morale ou physique, indépendamment de sa nationalité ou de son siège. Une fondation ne peut être établie qu'à

¹ DG NEAR, Lignes directrices pour le soutien de l'UE à la société civile dans la région de l'élargissement 2021-2027 (en anglais). https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/07b56d11-c610-44d9-9dc5-c718a1899680_en?filename=EU-Guidelines-for-Support-to-Civil-Society-in-the-Enlargement-region-2021-2027.pdf.

² Zakon o udruženjima (srb.) https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_udruzenjima.html.

³ Zakon o zadužbinama i fondacijama (srb.). https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zaduzbinama_i_fondacijama.html.

des fins d'intérêt général, tandis qu'un fonds de dotation peut être créé afin de poursuivre à la fois des objectifs d'intérêt général et des intérêts privés. Les fondations et les fonds de dotation doivent être inscrits au registre des fondations et des fonds de dotation avant de pouvoir exercer leurs activités, c'est-à-dire avant d'acquérir le statut de personne morale. Les biens des ONG ne doivent servir qu'à la réalisation de leurs buts et objectifs tels que définis dans leur acte fondateur et leurs statuts ; les ONG et leurs représentants légaux sont passibles d'amendes en cas de violation de la clause de non-distribution. Dans l'ensemble, le cadre réglementaire applicable aux ONG est largement conforme aux normes internationales et aux bonnes pratiques.

L'Agence des registres du commerce de la République de Serbie (SBRA), qui est un organisme semi-public, gère le registre des associations, le registre des bureaux de représentation des associations étrangères, le registre des fondations et fonds de dotation, ainsi que le registre des bureaux de représentation des fondations et fonds de dotation étrangers, respectivement. La procédure d'enregistrement est simple et fluide, et l'Agence est généralement saluée pour l'attention qu'elle porte à ses usagers et usagères. Conformément à la loi sur la comptabilité, les ONG dotées de la personnalité juridique sont tenues de déposer leurs états financiers annuels auprès du registre des états financiers.

En septembre 2025, près de 40 000 associations étaient enregistrées en Serbie, contre 38 448 officiellement recensées à la fin de l'année 2024⁴ (dont 1 725 enregistrées courant 2024⁵). D'après le rapport annuel de la SBRA, à la fin de l'année 2024, 88 ONG étrangères avaient enregistré des antennes en Serbie, ainsi que 1 121 fondations et fonds de dotation locaux⁶. Fin 2023, 7 796 employé-es travaillaient pour des associations et 1 122 pour des fondations et des fonds de dotation⁷. Selon les rapports de TASCO et d'autres organismes similaires, 77 % des ONG font appel à des bénévoles dans le cadre de leurs activités.

Cadre juridique pour la participation de la société civile au processus décisionnel

Le cadre juridique régissant la participation civile (citoyenne) est défini par la loi sur l'administration publique⁸ et le règlement intérieur du gouvernement⁹. Celui-ci prévoit la tenue obligatoire de consultations du public pour les projets de loi considérés comme présentant un intérêt général particulier. Il précise également les critères permettant de

⁴ Godišnji izveštaj o radu za 2024. godinu (srb.) (*Rapport annuel 2024*) https://www.apr.gov.rs/upload/Portals/0/interna%20dokumenta/05_Godisnji_izvestaj_o_radu_APR_za_2024.doc.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Nefitne organizacije poslovale sa profitom (srb.), <https://n1info.rs/biznis/nefitne-institucije-poslovale-s-profitom-uvecala-dobit-25-puta-za-godinu-dana/>.

⁸ Zakon o državnoj upravi (srb.), https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_upravi.html.

⁹ Poslovnik Vlade Srbije (srb.), <https://www.paragraf.rs/propisi/poslovnik-vlade-republike-srbije.html>.

déterminer si une loi revêt un intérêt particulier pour les citoyen·nes, ainsi que le processus d'organisation des consultations publiques. Les projets de règlements d'application, ainsi que les stratégies et autres documents d'orientation peuvent également être soumis à ce processus. Selon ce document, la durée minimum des consultations publiques est de 20 jours.

Par ailleurs, les instruments contraignants et non contraignants suivants, relatifs à la participation des organisations de la société civile (OSC), ont été adoptés ou modifiés depuis la première visite de la délégation de la Conférence des OING :

- la loi sur le système de planification
- la loi sur le référendum et l'initiative populaire
- la loi sur évaluation des incidences sur l'environnement (EIE)
- la loi sur l'évaluation stratégique environnementale
- le Décret relatif à la méthode de gestion des politiques publiques, à l'analyse des incidences des politiques publiques et réglementations et au contenu des documents de politique publique
- le Guide de bonnes pratiques pour la participation du public à l'élaboration des lois et autres textes réglementaires
- les conclusions du gouvernement sur l'adoption de lignes directrices relatives à la participation des organisations de la société civile aux groupes de travail
- le Règlement sur le contenu, les modalités et la procédure d'élaboration des documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme

En 2020, le gouvernement a adopté le règlement relatif à la méthode de gestion des politiques publiques, à l'analyse d'impact et à la réglementation¹⁰, un instrument non contraignant visant à rendre obligatoire l'utilisation d'une plateforme informatique unique (e-consultations¹¹), pour la conduite de consultations publiques sur les projets de lois et de règlements. Cette plateforme centralise le processus et facilite son suivi. Conjointement avec les quatre autres instruments non contraignants susmentionnés (le Décret relatif à la méthode de gestion des politiques publiques, à l'analyse des incidences des politiques publiques et réglementations et au contenu des documents de politique publique, le Guide de bonnes pratiques pour la participation du public à l'élaboration des lois et autres textes réglementaires, les conclusions du gouvernement sur l'adoption de lignes directrices relatives à la participation des organisations de la société civile aux groupes de travail, et le Règlement sur le contenu, les modalités et la procédure d'élaboration des documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme), ces dispositions offrent un cadre formel solide favorisant la participation de la société civile au processus décisionnel.

¹⁰ Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata i propisa (Službeni glasnik RS, br. 7/19, 20/25).

¹¹<https://ekonsultacije.gov.rs/>.

La République de Serbie a rejoint le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) en 2012 et a mis en œuvre quatre plans d'action depuis lors. Elle procède actuellement à la mise en œuvre de son cinquième plan d'action (2023-2027), qui comporte dix engagements et une recommandation. Parmi les engagements qui, selon le plan d'action, auraient déjà dû être réalisés, un seul a été pleinement satisfait (Initiative populaire électronique). Dans le rapport d'auto-évaluation à mi-parcours (le rapport) établi en décembre 2024, il était précisé que cinq autres engagements seront mis en œuvre d'ici le quatrième trimestre 2025 ; toutefois, aucun élément ne permet de conclure au respect intégral de l'un ou l'autre d'entre eux. Dans le même temps, le Mécanisme de rapport indépendant (IRM), entre autres, estime que les engagements qui nécessitent une implication à long terme des fonctionnaires ont plus de chances de s'enraciner dans l'administration publique ; cependant, l'absence de mécanismes de contrôle et de sanction pourrait nuire à leur mise en œuvre sur le long terme¹². L'IRM met également en avant certaines réformes significatives et prometteuses contenues dans le nouveau plan d'action de la Serbie, mais souligne que de nombreux engagements sont trop vagues ou préliminaires, et se concentrent davantage sur la cartographie, les études comparatives ou l'élaboration de lignes directrices plutôt que sur la conduite de changements concrets. Par exemple, les engagements relatifs à la transparence du financement des OSC ou aux projets d'information publique manquent d'ambition, ce qui risque de perpétuer le statu quo. Même lorsque des règles existent, leur application est souvent limitée : les ministères publient fréquemment les documents soumis à consultations très tardivement, fixent des délais courts ou ne tiennent pas compte des commentaires formulés en retour. L'examen du plan d'action rappelle également que certains engagements antérieurs portant sur des domaines similaires n'ont jamais été pleinement concrétisés, ce qui soulève des inquiétudes quant à la volonté politique et aux capacités institutionnelles.

Le processus de co-création du plan d'action a respecté les normes minimales définies par le PGO (appels à contributions ouverts, réunions de groupes de travail et obligation de fournir une réponse motivée), mais les réponses des institutions étaient de qualité inégale et la participation de la société civile demeure fragile. L'examen souligne un risque persistant de primauté de la forme sur le fond : les OSC peuvent être invitées à participer à des groupes de travail ou à des consultations sans que leur contribution n'influe de manière significative sur le résultat. En l'absence de mécanismes d'application plus solides, de délais plus clairs et d'un engagement politique sincère, même les réformes les plus ambitieuses dans les domaines du numérique et de la transparence risquent de rester symboliques et de ne pas entraîner de véritables changements.

En octobre 2020, le Bureau gouvernemental chargé de la collaboration avec la société civile, qui coordonnait le travail collaboratif entre le gouvernement et les ONG, a été supprimé après

¹² Mécanisme de rapport indépendant : Examen du Plan d'action de la Serbie (2023-2027) (en anglais), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/08/Serbia_Action-Plan-Review_2023-2027_EN_for-public-comment.pdf.

dix ans d'existence. Cette mesure a été prise dans le cadre de l'adoption de la loi sur les ministères et de la création du ministère des Droits humains et des minorités et du Dialogue social, sans aucune transparence ni consultation de la société civile. À la suite de cette décision, les organisations ont souligné que le Bureau, institué après des années d'efforts conjoints, jouait un rôle essentiel de coordination. C'est lui qui assurait la collaboration entre les ministères et les ONG, et qui fixait les normes relatives à la participation des citoyen·nes à l'élaboration des politiques. En ne transférant qu'une partie de ses compétences au nouveau ministère et en plaçant l'ensemble des relations avec la société civile sous l'égide d'une seule institution, le gouvernement a considérablement restreint l'espace dédié à une coopération intergouvernementale constructive, contrairement aux normes de l'UE qui exigent un engagement qui ne se limite pas au simple dialogue formel. Cette situation a suscité de vives inquiétudes, concernant notamment la suppression d'un dispositif spécifique permettant de contrôler et de rendre publiques les allocations budgétaires destinées aux OSC, l'absence de garanties quant au maintien de la participation citoyenne à l'élaboration des lois conformément aux lignes directrices existantes, ainsi que le risque d'un affaiblissement des normes établies en matière d'inclusion et de transparence. Reconnaisant les réalisations accomplies par le Bureau malgré ses ressources et ses compétences limitées, les OSC affirment que sa fermeture et la réduction de son mandat constituent un recul et craignent que cela n'affecte la qualité de rédaction des textes législatifs, la transparence des dépenses publiques et l'ouverture sur un plan général des institutions aux citoyen·nes et aux ONG.

En septembre 2023, le Gouvernement serbe a mis en place le Conseil pour la création d'un environnement propice au développement de la société civile¹³, en vue d'instaurer un cadre institutionnel approprié pour assurer un dialogue intersectoriel à tous les niveaux¹⁴. Le Conseil est composé de représentant·es d'organisations de la société civile et des institutions de l'État concernées. Son ou sa président·e est choisi parmi les représentant·es de la société civile, garantissant ainsi une structure de gouvernance participative et équilibrée. La Stratégie visant à créer un environnement propice au développement de la société civile en République de Serbie pour la période 2022-2030¹⁵, ainsi que le plan d'action correspondant pour la période 2022-2023¹⁶, tous deux adoptés en 2022, constituent le fondement de ce nouvel organe. Un deuxième plan d'action, couvrant la période 2025-2026, a été présenté en

¹³ Odluka o obrazovanju Saveta za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva (srb.), <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2023/83/2>.

¹⁴ <https://minljmpdd.gov.rs/sektori/civilno-drustvo/institucionalni-okvir-za-saradnju-sa-civilnim-drustvom/>.

¹⁵ Stratégie visant à créer un environnement propice au développement de la société civile en République de Serbie pour la période 2022-2030 (en anglais), <https://minljmpdd.gov.rs/wp-content/uploads/2024/04/Strategy-for-Creating-an-Enabling-Environment-for-the-Development-of-Civil-Society-in-the-Republic-of-Serbia2022to2030.pdf>.

¹⁶ Plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie visant à créer un environnement propice au développement de la société civile en République de Serbie pour la période 2022-2030 (en anglais) : <https://minljmpdd.gov.rs/wp-content/uploads/2024/04/Action-Plan-for-the-impelementation-of-the-Strategy-for-Creating-an-Enabling-Environment-for-Development-of-Civil-Society-for-the-period2022to2023.pdf>.

janvier 2025 et comprend des objectifs, des activités et des indicateurs similaires¹⁷. Le Conseil nouvellement créé est l'organe chargé de la mise en œuvre de la Stratégie et des plans d'action connexes.

Dans ses rapports de 2023 et 2024 sur la Serbie¹⁸, le Parlement européen « se déclare préoccupé par le fait que les organisations de la société civile en Serbie soient confrontées à des difficultés croissantes, notamment des conditions restrictives, des contraintes en matière de financement, des perquisitions ainsi que d'autres formes d'intimidation exercées par les autorités publiques ». Par ailleurs, il « souligne l'importance d'un cadre permettant aux organisations dynamiques de la société civile à l'échelon local d'agir librement et de participer à l'élaboration des politiques, et notamment aux processus d'intégration à l'Union européenne, de manière inclusive et significative ; et regrette que la Serbie ne propose pas actuellement de cadre permettant à ses organisations de la société civile dynamiques et pluralistes, notamment celles qui sont actives dans le soutien à la démocratie et l'observation des élections, d'agir librement et de participer à l'élaboration des politiques de manière inclusive et significative »¹⁹.

Il convient néanmoins de noter que le cadre juridique actuel régissant la participation civile n'impose pas nécessairement la tenue de véritables consultations publiques dont l'organisation semble plutôt relever de la volonté politique. La nouvelle réglementation adoptée dans ce domaine, à la suite de la première visite de la délégation de la Conférence des OING, n'a pas eu d'effets bénéfiques tangibles, faute d'engagement de la part du gouvernement en faveur de la transparence et de l'inclusivité dans l'élaboration des politiques.

Le cadre et la pratique en matière de participation des ONG au processus d'intégration à l'UE sont légèrement plus favorables que ceux de la participation de la société civile dans d'autres domaines de l'élaboration de politiques. L'établissement d'une coopération structurelle entre le gouvernement et les ONG dans le cadre du processus d'intégration à l'UE permet à ces dernières de faire entendre leur voix. Dans la décision relative à la création de l'organe de coordination du processus d'adhésion à l'Union européenne, il est précisé que les responsables des groupes de négociation définiront le modèle de collaboration avec la société civile tout au long de ce processus. La résolution du Parlement sur l'adhésion à l'UE met également en avant le rôle des ONG dans ce cadre. Une plateforme nationale d'ONG, connue sous le nom de Convention nationale, soutient le processus d'adhésion à l'UE. Elle est

¹⁷ Plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie visant à créer un environnement propice au développement de la société civile en République de Serbie pour la période 2025-2026 (srb.), pour la période 2022-2023 : <http://minijmpdd.gov.rs/wp-content/uploads/2025/02/AP-ZA-2025-2026-CIVILNO-DRUSTVO.docx>.

¹⁸ Rapports 2023 et 2024 sur la Serbie, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0093_FR.html (adopté le 7 mai 2025).

¹⁹ Ibid.

composée de plus de 850 ONG qui suivent l'évolution du processus et collaborent avec le gouvernement et le Parlement sur les questions y afférentes. D'autres plateformes d'ONG, comme prUgovor et Vojvodina za EU, participent également au processus d'intégration européenne.

À l'occasion de notre première et de notre deuxième visite, nous avons pu constater que la Convention nationale offre un espace unique propice au débat ouvert et à la collaboration avec les représentant-es du gouvernement. Toutefois, cette coopération n'est pas sans difficultés et s'attache parfois davantage à la forme (la coopération pour la coopération) qu'au fond (les résultats). Dans son rapport d'avancement 2024²⁰, la Commission européenne note que le cadre juridique régissant la coopération entre le gouvernement et les OSC reste globalement en place, mais qu'il convient encore d'améliorer et de systématiser sa mise en œuvre. Les OSC continuent de dénoncer le manque de temps alloué aux consultations publiques et la prise en compte insuffisante de leurs commentaires concernant les projets de loi d'intérêt général.

Transparence du financement des ONG

Le financement public des ONG au niveau national est régi par une multitude de lois et de règlements d'application, au premier rang desquels figurent la loi sur les associations, ainsi que la loi sur les fonds de dotation et les fondations, mais aussi la loi sur la Croix-Rouge, la loi sur la protection sociale, la loi sur la jeunesse, la loi sur le sport, la loi sur les jeux de hasard, le règlement sur le financement public et le cofinancement des programmes des associations, et le règlement sur le financement public et le cofinancement des organisations de jeunesse.

Le Bureau gouvernemental chargé de la collaboration avec la société civile assurait le contrôle effectif du financement public des ONG aux niveaux national, provincial et local, et produisait à cet effet un rapport de synthèse annuel, accompagné de recommandations visant à améliorer la distribution de fonds publics aux ONG. Après sa suppression, le nouveau Conseil a eu pour mission d'examiner uniquement le rapport annuel consolidé sur l'utilisation des fonds octroyés et versés aux associations et autres organisations de la société civile à partir du budget de la République de Serbie, afin de soutenir leurs activités de programme. Compte tenu de la formulation vague de ce mandat et de la composition du Conseil, les organisations n'ont désormais qu'une influence symbolique sur les questions liées au financement.

La Stratégie visant à créer un environnement propice au développement de la société civile en République de Serbie pour la période 2022-2030²¹ recense une longue liste de problèmes cruciaux liés au cadre juridique actuel régissant le financement public des ONG. Les principaux

²⁰ Rapport 2024 sur la Serbie(en anglais), https://enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2024_en.

²¹ Stratégie visant à créer un environnement propice au développement de la société civile en République de Serbie pour la période 2022-2030(en anglais), <https://minijmpdd.gov.rs/wp-content/uploads/2024/04/Strategy-for-Creating-an-Enabling-Environment-for-the-Development-of-Civil-Society-in-the-Republic-of-Serbia2022to2030.pdf>, page 31.

d'entre eux ont trait à l'absence de corrélation nette entre l'aide publique et les objectifs stratégiques, au manque de consultation des OSC lors de la planification des activités prioritaires, ainsi qu'aux critères d'éligibilité, au recours sporadique aux appels à projets publics, aux décisions discrétionnaires des responsables et au manque de transparence dans la distribution des fonds publics. Concernant ce dernier point, les financements publics octroyés aux ONG au niveau central (y compris ceux alloués aux églises dites traditionnelles et aux associations sportives professionnelles, qui en sont les principaux bénéficiaires) sont actuellement regroupés sous une seule ligne budgétaire (481). Il est par conséquent difficile de réellement contrôler l'attribution des fonds publics ainsi que la mise en œuvre des projets auxquels ils sont destinés. Une nouvelle réglementation relative au financement public des ONG censée remédier à ce problème n'a pas été adoptée, alors même qu'un projet de loi était en cours d'élaboration lors de la première visite effectuée en 2017 par la Conférence des OING. Des règlements ad hoc, tels que la Conclusion sur la nécessité d'harmoniser les réglementations du gouvernement et des organes de l'administration publique régissant le financement des programmes/projets des associations dans certains domaines, ainsi que le règlement sur les fonds destinés aux programmes d'incitation ou à une partie manquante de financement des programmes d'intérêt public mis en œuvre par les associations, sont une bonne chose, mais demeurent insuffisants.

Selon les ONG, le processus de financement public les concernant présente d'innombrables difficultés et doit gagner en transparence. La situation semble particulièrement délicate au niveau local. Des cas solidement étayés attestent de la création d'associations par des personnes proches de membres des collectivités locales ou de coalitions au pouvoir, dans le but précis de participer à certains appels à projets et d'obtenir des fonds importants sans faire valoir de réalisations antérieures dans le domaine concerné. Certaines ONG bénéficient de financements sans répondre aux critères formels définis dans l'appel public. Les critères d'évaluation et la méthodologie de notation des propositions soumises manquent également de transparence. Les journalistes et les ONG engagés dans la lutte contre la corruption ont souvent du mal à obtenir des informations de la part des collectivités locales et des ONG bénéficiaires concernant les critères utilisés dans la procédure d'appel d'offres, ainsi que les résultats obtenus par les projets mis en œuvre.

Depuis 2021, la coalition *Openly about open calls*, qui regroupe 15 organisations, assure le suivi de tous les appels à candidatures destinés aux organisations de la société civile et publiés par diverses institutions publiques. D'après leurs conclusions et plusieurs autres rapports, le financement public des ONG est de plus en plus perçu comme un moyen de « siphonner » des budgets locaux et nationaux au profit d'une poignée de personnes affiliées au parti au pouvoir et à ses partenaires d'appoint, plutôt que comme un instrument d'élaboration des politiques publiques. Par ailleurs, les subventions sont souvent accordées à des organisations récentes, qui ne disposent pas forcément d'un site web ou d'une expérience avérée dans la

mise en œuvre de projets. Dans bien des cas, les organisations bénéficiaires ne remplissent pas les conditions de base de l'appel ouvert à financement.

Points de vue exprimés par les ONG – un regard critique

Observations générales

Selon les ONG, le dysfonctionnement systémique de la gouvernance démocratique en Serbie demeure préoccupant et fait constamment obstacle à une participation significative de la société civile. On assiste à un déplacement progressif du centre de gravité politique des institutions officielles vers le Président et l'appareil du parti au pouvoir, avec pour conséquence un affaiblissement considérable du Parlement et des canaux de consultation officiels²². Cette concentration du pouvoir nuit à la séparation des pouvoirs et réduit l'espace permettant aux OSC d'apporter une contribution réelle à l'élaboration des lois ou des politiques. Le discours public est dominé par les messages promus par les instances dirigeantes, les points de vue divergents étant relégués à la marge ou méprisés. Au fil du temps, les acteurs de la société civile eux-mêmes ont été stigmatisés : certains font l'objet d'attaques verbales, étant qualifiés d'« antiétatiques » ou de « financés par l'étranger », ce qui décourage toute participation critique.

Cette détérioration du climat a empiré depuis le 1^{er} novembre 2024, après l'effondrement de l'auvent en béton de la gare de Novi Sad, qui a fait 16 morts. Cette catastrophe a déclenché des mouvements de protestation dans tout le pays²³ et révélé une profonde méfiance envers les institutions publiques, mais elle n'a pas suscité une attitude plus collaborative de la part de l'État. Bien au contraire, la période qui a suivi l'effondrement a été marquée par une répression accrue, un rétrécissement de l'espace civique et une distanciation croissante des autorités face aux demandes d'établissement des responsabilités formulées par la société civile. L'État a réagi de manière défensive, fragmentée et lente ; les institutions se sont montrées peu disposées ou incapables de soumettre leurs structures décisionnelles au contrôle des citoyen·nes. De fait, la coopération avec les OSC a atteint son niveau le plus bas depuis des années, malgré une intensification de la pression publique et de la mobilisation de la société civile²⁴. Le fossé entre les cadres juridiques régissant la consultation et leur application concrète s'est encore creusé. Les ONG indiquent que les consultations restent superficielles, qu'elles interviennent souvent tardivement dans le processus, sans donner lieu à un véritable retour d'information, et souvent après que les décisions ont déjà été prises.

Compte tenu de la réaction du gouvernement face aux manifestations qui ont éclaté après la catastrophe de novembre 2024 et des pressions accrues exercées sur la société civile, 28 des

²² Des conclusions similaires avaient été formulées lors de la première visite effectuée par la délégation de la Conférence des OING en 2017.

²³ À titre d'exemple, rien qu'en mars 2025, l'organisation CRTA a recensé au moins 1 697 manifestations tenues dans 378 municipalités de Serbie, <https://crt.rs/najmanje-1697-protesta-u-martu/>.

²⁴ D'après les données communiquées à la délégation, plus de 10 000 manifestations ont eu lieu entre février et septembre 2025.

principales ONG serbes ont officiellement annoncé, en février 2025, qu'elles suspendaient toute coopération et communication avec les institutions gouvernementales²⁵. Elles ont déclaré que l'État entretenait l'illusion d'une inclusion démocratique pendant qu'il déployait des mesures sécuritaires et répressives contre les militant·es et faisait avancer un projet de loi sur les « agents étrangers »²⁶. En janvier 2025, toutes les ONG représentées au Conseil de coopération avec les OSC (l'organe consultatif/de coordination entre la société civile et l'État) ont décidé conjointement de suspendre leur adhésion formelle²⁷. Elles agissaient en signe de protestation contre les violations des normes internationales des droits humains et les incidents dont ont été victimes des ONG, notamment la détention arbitraire et l'interrogatoire de police subis par 13 militant·es de la société civile originaires de neuf pays qui avaient participé à une formation au leadership organisée par la Fondation Erste à Belgrade²⁸. Ces personnes ont été conduites au poste de police pour y être interrogées, sans fondement juridique valable, et le ministère de l'Intérieur a déclaré qu'elles « représentaient un risque inacceptable pour la sécurité »²⁹.

Pour résumer, malgré l'existence en théorie d'un cadre juridique régissant la coopération entre l'État et la société civile, la culture politique dominante, la concentration du pouvoir et la dynamique de crise récente ont mis à mal les possibilités concrètes dont dispose la société civile pour influencer sur les décisions. Les structures formelles se heurtent désormais à une réalité plus vaste caractérisée par une coopération subordonnée à certaines conditions, limitée et de plus en plus considérée comme purement symbolique. Le pouvoir asymétrique, la perte d'indépendance financière et les risques accrus d'attaques politiques et d'atteintes à la réputation affaiblissent encore davantage la capacité de la société civile à agir en tant que partenaire équitable. Pour relancer une véritable coopération, il convient de rétablir et protéger des garanties institutionnelles concrètes, qui ne se bornent pas à l'adoption de lois et de stratégies.

Une fois encore, le rapport MONEYVAL fait office de référence dans le discours de la société civile, les ONG soulignant que la Serbie ne dispose toujours pas d'un cadre de contrôle systémique, régulier et transparent applicable à toutes les formes d'organismes à but non

²⁵ Leading Serbian CSOs suspend cooperation with authorities and support students, <https://europeanwesternbalkans.com/2025/02/04/leading-serbian-csos-suspend-cooperation-with-authorities-and-support-students>.

²⁶ Le Projet de loi a été présenté au Parlement le 29 novembre 2024 et condamné par un grand nombre de parties prenantes, <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/presentations/serbia-draft-law-foreign-agents-risks-democratic-and-eu-integration-goals>.

²⁷ Nevladine organizacije u Srbiji zamrzle članstvo u vladinom Savetu: Ugroženo delovanje civilnog društva, <https://www.slobodnaevropa.org/a/nevladine-organizacije-ugrozeno-delovanje-vlada-srbije/33288711.html>.

²⁸ Ce programme annuel a été mis en place en 2013.

²⁹ Serbia Bars 13 Foreign NGO Workers as 'Unacceptable Security Risk', <https://balkaninsight.com/2025/01/23/serbia-bars-13-foreign-ngo-workers-as-unacceptable-security-risk/>.

lucratif. Dans son rapport d'évaluation mutuelle de 2016³⁰, MONEYVAL reprochait à la Serbie de ne pas avoir examiné le secteur à but non lucratif (son champ d'action, ses activités, ses vulnérabilités) et concluait que les autorités n'étaient pas en mesure d'évaluer les risques de financement du terrorisme liés à de tels organismes. Cette faiblesse demeure, et les acteurs de la société civile ont fait valoir que les responsables publics ont souvent tendance à dénaturer ou à citer de manière sélective les conclusions de MONEYVAL dans le discours public, renforçant ainsi les récits qui présentent les ONG comme des entités fondamentalement suspectes ou corrompues, et non comme des acteurs légitimes de la vie publique. Dans le rapport de suivi de 2021 sur la Serbie, MONEYVAL a souligné les conséquences involontaires de l'application des normes du GAFI par les autorités serbes à l'encontre des organismes à but non lucratif, des personnes qui y sont associées et des associations de médias et a demandé à tous les membres de veiller à ce qu'il ne soit pas fait usage, intentionnellement ou non, des recommandations du GAFI pour réprimer les activités légitimes de la société civile³¹.

De plus, le contexte politique ne permet pas vraiment de mener un débat législatif de fond. La coalition au pouvoir continue de dominer les procédures parlementaires. Pour cela, elle recourt à des tactiques qui entravent tout véritable examen, par exemple en inondant l'hémicycle d'amendements de manière à faire perdre du temps ou en les retirant à sa guise. Cette mainmise sur les procédures réduit les possibilités pour les voix de l'opposition ou les témoins de la société civile de participer de manière effective aux débats sur des questions hautement sensibles comme la corruption, l'abus de pouvoir, les droits des minorités, les questions LGBTI, les clivages sociaux et la réforme du secteur de la justice. Les ONG soutiennent que ce climat prive les citoyen·nes de moyens participatifs leur permettant d'influencer les politiques. Elles estiment que pour remédier à cette situation, il faudra insister une nouvelle fois sur l'éducation civique, la sensibilisation au niveau local et les pressions extérieures en faveur de l'obligation de rendre des comptes, notamment celles exercées dans le cadre de l'UE et du Conseil de l'Europe.

Libertés d'association et de réunion

Depuis les événements tragiques de novembre 2024, la mobilisation citoyenne s'est intensifiée, mais l'espace permettant dans la pratique d'exercer les libertés d'association et de réunion est soumis à des pressions croissantes. Des manifestations de grande ampleur ont éclaté dans tout le pays pour demander des comptes, plus de transparence et des réformes politiques. Pourtant, ces mobilisations se sont heurtées à une opposition systématique de la part de l'État : les manifestant·es ont fait l'objet d'arrestations massives, de manœuvres de

³⁰ Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Serbie : rapport d'évaluation mutuelle du cinquième cycle (2016) (en anglais), Recommandation 8, <https://rm.coe.int/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing-measures-serbia-1680715fdb>.

³¹ Rapport de suivi (2024) (en anglais), <https://rm.coe.int/moneyval-2021-34-fur-serbia/1680a4db3a>.

dispersion musclées et de poursuites en vertu de lois générales ou imprécises sur l'ordre public. Ainsi, en un jour seulement de juillet 2025, les autorités ont arrêté 79 manifestant·es lors de manifestations nationales appelant à la tenue d'élections anticipées³². Des groupes de défense des droits humains dénoncent le recours disproportionné à la force par la police, les détentions arbitraires et les mesures de répression à l'encontre de personnes participant à des rassemblements pacifiques³³. Le déploiement de forces de sécurité aux abords des universités et des lieux de manifestation, qui pénètrent parfois dans les locaux ou prennent pour cible les étudiant·es chargés de l'organisation des rassemblements, témoigne d'un rétrécissement de l'espace d'expression citoyenne.

Les préoccupations exprimées par les organisations ne se limitent pas aux manifestations de rue ; elles concernent également les ONG et les associations formelles. Début 2025, plusieurs ONG qui avaient bénéficié d'un financement de l'USAID³⁴, ont fait l'objet de descentes de police. Diverses parties prenantes y voient là des tentatives visant à intimider les acteurs de la société civile et à étouffer les voix dissidentes, en particulier celles jugées proches des mouvements de protestation. Les ONG font état d'une intensification de la surveillance, de pressions administratives et de difficultés accrues pour organiser des événements publics, surtout dans les régions considérées comme politiquement sensibles. De plus, les responsables étatiques continuent de présenter les ONG comme des agents étrangers ou des acteurs malveillants, alimentant ainsi la méfiance à leur égard et la stigmatisation. En février 2025, la Conférence des OING a adressé une lettre à la Représentante permanente auprès du Conseil de l'Europe, à la suite de courriers envoyés par l'Administration chargée de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (AMLU) à toutes les banques serbes, afin d'obtenir des données, des informations et des documents concernant les comptes bancaires personnels des responsables de cinq ONG et groupes. La Conférence des OING a fait part de ses préoccupations quant à l'incompatibilité de ces demandes avec les normes du Conseil de l'Europe relatives aux organisations non gouvernementales et au droit à la liberté d'association³⁵.

Depuis fin 2024, les organisations de la société civile et les médias indépendants font l'objet en Serbie d'une campagne de dénigrement sans précédent et systématique dans les médias pro-gouvernementaux. Rien qu'en juillet 2024, plus de 1 200 articles ont été publiés, accusant

³² Serbian police detain 79 people in crackdown on protests, <https://www.reuters.com/world/serbian-police-detain-79-people-crackdown-protests-2025-07-03>.

³³ Serbie. Les autorités doivent mettre fin à l'usage illégal de la force contre les manifestant·e·s étudiants et enquêter sur tous les signalements de violences policières, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2025/07/serbia-authorities-must-end-unlawful-use-of-force-against-protesters-and-investigate-reports-of-police-violence/>.

³⁴ Condemnations of police raid on Serbian CSOs: "Government continues repression of civil society", <https://europeanwesternbalkans.com/2025/02/26/condemnations-of-police-raid-on-serbian-csos-government-continues-repression-of-civil-society/>.

³⁵ Lettre adressée à la Représentante permanente auprès du Conseil de l'Europe (19 février 2025) (en anglais), <https://rm.coe.int/letter-president-cingo-and-ec-to-pr-serbia/488027830c>.

les ONG d'organiser une « révolution de couleur » et leur reprochant de mener, avec le soutien de l'étranger, des actions visant à déstabiliser l'État. L'organisation CRTA a été particulièrement visée et plus de 600 articles hostiles à son égard ont été publiés en 2024, dans le but de jeter le discrédit sur ses activités d'observation électorale et de contrôle civique. Ces pressions se sont encore intensifiées en 2025 : pour le seul premier semestre, plus de 2 500 articles s'attaquant aux ONG et aux médias indépendants ont été recensés. Ils employaient les mêmes outils rhétoriques, à savoir des allégations de trahison, d'influence étrangère et de menées subversives contre l'État.

Ainsi, bien que le droit à la liberté d'association et de réunion soit toujours garanti par la loi, dans la pratique, ces libertés sont mises à rude épreuve et leur exercice est en pleine mutation. Les acteurs de la société civile sont contraints d'adopter une posture plus défensive et choisissent de soutenir les citoyen·nes qui manifestent et refusent de coopérer avec la police lors de l'organisation d'événements et de rassemblements publics. Les possibilités d'exprimer ouvertement sa contestation se réduisent rapidement, les manifestations sont sous haute surveillance policière, l'organisation de rassemblements est entravée et les risques de mise en jeu de la responsabilité planent sérieusement. La période qui a suivi l'effondrement de l'auvent de la gare a été marquée par un revirement : l'État privilégie désormais le contrôle et la maîtrise plutôt que le partenariat. À moins d'une nouvelle inversion de tendance, la liberté absolue de réunion, d'association et de contestation du pouvoir s'étiolera, compromettant ainsi toute véritable coopération entre les OSC et l'État.

Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

Dans le cadre du mouvement de protestation qui a éclaté fin 2024, les forces de sécurité serbes ont souvent recouru à des mesures qui, selon les organisations de la société civile, les observateurs et observatrices des droits humains et les médias indépendants, sont constitutifs de tortures, de traitements inhumains ou dégradants ou de violations flagrantes des droits des personnes détenues³⁶. Selon des témoignages recueillis par Civil Rights Defenders et des ONG locales, les manifestant·es (en particulier les jeunes et les étudiant·es) ont été emmenés dans des pièces situées au sous-sol, menacés de mutilation, giflés, frappés à coups de pied, humiliés verbalement et se sont fait cracher dessus, tout en étant parfois contraints de remettre leurs téléphones portables³⁷. Dans une affaire emblématique, un groupe d'étudiant·es a affirmé avoir été conduit dans un garage au sous-sol du bâtiment abritant le siège du gouvernement, où on leur a fait comprendre qu'ils s'exposaient à des représailles s'ils parlaient de ce qui s'était passé ; ils ont également fait état

³⁶ D'après les données présentées à la délégation, plus de 670 citoyen·nes ont été arrêtés dans le cadre des manifestations, tandis que six ont demandé l'asile dans un autre pays.

³⁷ Brutal police violence against protesters in Serbia, <https://crd.org/2025/09/25/brutal-police-violence-against-protesters-in-serbia>.

de la destruction de biens personnels et de manœuvres d'intimidation³⁸. De tels incidents, en particulier lorsqu'ils s'accompagnent de menaces de violence sexuelle ou de mort, et d'actes d'intimidation systématiques, soulèvent de sérieux doutes quant à la proportionnalité, au contrôle et à la légalité de l'usage de la force au regard des engagements pris par la Serbie en matière de droits humains. Presque toutes ces affaires ne donnent lieu à aucune décision de justice en bonne et due forme, soit parce qu'elles aboutissent à la conclusion d'accords de plaider-coupable permettant la libération des personnes détenues, soit en raison des procédures préliminaires qui s'éternisent.

Au cours des manifestations de masse qui ont eu lieu au milieu de l'année 2025 (notamment en juin et juillet), Amnesty International et Civil Rights Defenders ont accusé conjointement la police antiémeute de s'en prendre sans discernement à des manifestant-es pacifiques, aussi bien pendant les arrestations que durant les gardes à vue. Des images vidéo ainsi que les déclarations de témoins oculaires montrent des policiers masqués, vêtus en civil, qui traînent des manifestant-es, font usage d'une violence excessive et recourent à la force aux abords d'établissements universitaires, comme devant la faculté de droit de l'université de Belgrade. En juillet, quelque 79 personnes ont été arrêtées³⁹ dans plusieurs villes, dont Belgrade, Novi Sad, Niš et Novi Pazar au cours d'une même opération de répression, et plusieurs ont signalé avoir été blessées pendant leur évacuation des manifestations ou à bord des véhicules de police. Des observateurs et observatrices indépendants des droits humains ont critiqué le comportement de la police, dénonçant un manque de retenue et une intervention disproportionnée, qu'aucune menace sérieuse pour l'ordre public ne justifiait réellement.

Au-delà de ces incidents largement médiatisés, il semble que les groupes vulnérables et marginalisés soient visés de manière disproportionnée. Des témoins et des manifestant-es roms ont indiqué que les forces de l'ordre avaient recours à des méthodes violentes et à caractère racial pour contrôler les manifestations dans les communautés où leur présence est visible, renforçant ainsi un climat d'impunité⁴⁰. Les organisations de la société civile ont fait part de leurs inquiétudes quant à la normalisation de cette culture de la violence, qui fragilise la confiance du public dans l'État de droit. Une étude menée par une ONG et publiée en mai 2025 (« Report on the current state and threats to human security, human rights, and freedoms in the republic of serbia ») recense un ensemble de méthodes violentes, comme les coups de poing et de pied, les gifles, les décharges électriques, les positions forcées, les

³⁸ In the Bowels of Serbia's Govt HQ, Students Beaten, Threatened by Police, <https://balkaninsight.com/2025/09/23/in-the-bowels-of-serbias-govt-hq-students-beaten-threatened-by-police>.

³⁹ Des organisations font savoir que, dans de nombreux cas, les avocat-es et les ONG n'ont pas eu accès aux personnes arrêtées.

⁴⁰ Something is rotten in the state of Serbia, <https://www.errc.org/news/something-is-rotten-in-the-state-of-serbia>.

menaces et les pressions psychologiques, appliquées par la police dans le cadre d'une chaîne de commandement opaque et avec un minimum de contrôle⁴¹.

Malgré ces signalements graves, les institutions de l'État n'ont pas procédé à la mise en place de mécanismes crédibles, permettant de mener des enquêtes indépendantes, de garantir l'obligation de rendre des comptes ou d'accorder des réparations. Les autorités présentent souvent les poursuites comme s'il s'agissait d'une question interne de mesure disciplinaire, diffusent peu ou pas d'informations publiques sur les enquêtes et procèdent rarement à l'identification des policiers impliqués. Les organisations de la société civile insistent sur le fait que de nombreux abus ne donnent lieu à aucune enquête, ce qui assure de facto à leurs auteurs l'impunité. Des instances européennes et internationales, dont l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, ont appelé les institutions serbes à réagir avec fermeté, à protéger les manifestant-es et à mettre fin à l'usage excessif de la force⁴².

Depuis fin 2024, la société civile et les organisations de contrôle ont mis en évidence le climat d'impunité qui entoure les violences étatiques commises lors des manifestations. Le Président a accordé de facto des grâces ou une protection politique aux auteurs de ces violences, tandis que les procureur-es ont, dans l'ensemble, renoncé à diligenter des enquêtes et engager des poursuites à l'égard des membres des forces de l'ordre ou des particuliers impliqués dans des agressions à l'encontre de manifestant-es. De leur côté, les professionnel-les de santé des hôpitaux et établissements médicaux auraient évité d'employer la terminologie médicale courante lors de l'évaluation des blessures, refusant de qualifier les lésions constatées de « traumatismes », de « signes d'agression » ou autres et entravant ainsi tout contrôle indépendant des violences subies.

Un incident particulièrement alarmant s'est produit le 15 mars 2025, lors d'une grande manifestation organisée à Belgrade. Des rapports émanant de la société civile et de médias indépendants font état de l'utilisation d'une arme acoustique, connue sous le nom de « canon à son », pour perturber un moment de recueillement silencieux. Selon des témoins, des centaines de manifestant-es ont été pris de panique, ont souffert de désorientation, de nausées et de troubles auditifs. La rapporteuse spéciale des Nations Unies, Alice Jill Edwards, et cinq autres rapporteuses spéciales de l'ONU, ont fait référence à ces signalements, déclarant que l'utilisation présumée d'un tel dispositif a provoqué une panique générale et que les éléments de preuve reçus semblent confirmer son déploiement. Elles ont averti que le recours à un tel dispositif constituerait une dispersion illégale d'un rassemblement pacifique, et pourrait contrevenir aux obligations de la Serbie au titre de la Convention contre

⁴¹ A Report on the Current State and Threats to Human Security, Human Rights, and Freedoms in the Republic of Serbia, <https://www.helsinki.org.rs/doc/AD%20HOC%20-%20PRVI%20IZVESTAJ%20-%20ENG.pdf>.

⁴² Serbia: European civil society stands in solidarity with the people of Serbia, <https://www.fidh.org/en/region/europe-central-asia/serbia/serbia-%E2%80%8B%E2%80%8Beuropean-civil-society-stands-in-solidarity-with-the>.

la torture et du droit international des droits humains⁴³. Ces rapporteuses des Nations Unies ont demandé des éclaircissements à la Serbie, fait part de leurs vives préoccupations quant au manquement de l'État à protéger les manifestant-es pacifiques et réclamé la conduite d'enquêtes transparentes sur la chaîne de commandement, les raisons invoquées, et les blessures causées.

Malgré cela, la Serbie a transmis en juin 2025 une réponse officielle dans laquelle elle nie avoir eu recours à des armes sonores et soutient qu'il n'existe aucun élément factuel nouveau autre que les informations déjà rendues publiques. La Cour européenne des droits de l'homme a toutefois indiqué une mesure provisoire⁴⁴ dans l'affaire dont elle a été saisie par 47 requérant-es concernant l'incident du 15 mars. Elle a appelé la Serbie à empêcher l'utilisation d'armes sonores ou de dispositifs similaires lors de manifestations à l'avenir et a noté que l'utilisation de ce type d'armes à des fins de contrôle de la foule était illégale et « qu'il pouvait en résulter des effets potentiellement graves sur la santé ». Cette situation met en évidence une faille critique dans le cadre de responsabilisation de la Serbie : malgré la constatation et la dénonciation de violences, les poursuites judiciaires et le suivi institutionnel font systématiquement défaut. Pour la société civile, cela démontre que l'interdiction de la torture et des mauvais traitements en Serbie est illusoire lorsqu'il s'agit de manifestant-es, et constitue un précédent inquiétant pour l'espace civique et la responsabilité de l'État.

Dans la pratique, l'interdiction de la torture et des mauvais traitements en Serbie est de plus en plus souvent bafouée. Les événements de 2025 ne sont pas des incidents isolés, mais témoignent d'une érosion systémique des protections accordées aux personnes qui manifestent, contrôlent ou critiquent les pouvoirs publics, entravant ainsi l'action de la société civile. C'est pourquoi il est urgent de rétablir un contrôle crédible (par exemple, la conduite d'enquêtes par un médiateur indépendant, un contrôle juridictionnel externe, l'utilisation obligatoire de caméras corporelles, des registres des arrestations transparents et des examens médicaux en bonne et due forme) et de veiller à ce que les auteurs de ces actes doivent en répondre. Lors de sa visite et de ses réunions avec le médiateur, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice, la délégation n'a pas eu l'impression que les mécanismes en place garantissaient les résultats escomptés et le respect de l'interdiction de la torture. Elle a davantage constaté qu'ils donnaient lieu à l'ouverture d'enquêtes officielles

⁴³ Les six rapporteuses spéciales des Nations Unies qui ont adressé un courrier au Gouvernement serbe sont Gina Romero, Rapporteuse spéciale sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, Farida Shahid, Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation, Irene Kan, Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Taleng Mofokeng, Rapporteuse spéciale sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, Mary Lawlor, Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains, et Alice Jill Edwards, Rapporteuse spéciale sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

⁴⁴ Mesure provisoire indiquée concernant la Serbie, <https://www.echr.coe.int/w/interim-measure-granted-concerning-serbia>.

(le cas échéant) et à des procédures interminables où les victimes ne bénéficiaient pas d'un accès rapide et équitable à la justice.

Accès à la justice et indépendance du pouvoir judiciaire

Malgré les modifications constitutionnelles adoptées en 2023 visant, formellement, à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et à aligner la Serbie sur les critères du chapitre 23 de l'UE, les événements récents révèlent la persistance de faiblesses structurelles dans la pratique. Des inquiétudes subsistent quant au manque de transparence, à la participation insuffisante de la société civile aux réformes juridiques et à l'influence politique qui continue de s'exercer sur des institutions clés.

En 2025, l'un des exemples les plus marquants a été le processus de consultation publique concernant les modifications du Code pénal, lancé en septembre 2025 et achevé en seulement 20 jours. De nombreuses organisations de la société civile ont vivement critiqué le délai très court accordé par le ministère de la Justice au regard de l'ampleur et des conséquences d'une telle réforme juridique, estimant que le temps imparti ne permettait pas d'évaluer correctement les nombreuses modifications proposées, d'en débattre et de formuler des commentaires à leur sujet. Elles ont également souligné que le ministère n'avait pas fourni de véritables éléments d'appréciation ni d'évaluations d'impact, ce qui a nui à l'intégrité du processus de consultation. La redéfinition de l'infraction pénale de viol figure parmi les propositions les plus controversées ; la société civile affirme qu'elle constitue une régression par rapport à la norme du « consentement explicite » centrée sur la victime, tandis que les spécialistes issus de groupes de défense des droits des femmes et d'organisations juridiques ont averti qu'un tel recul serait incompatible avec les normes de la Convention d'Istanbul.

En plus de ces questions législatives spécifiques, la société civile a continué de faire part de ses inquiétudes quant au manque général d'indépendance des procureur·es et au caractère sélectif des enquêtes pénales. Des rapports du Centre de Belgrade pour les droits de l'homme et du CEPRIS ont mis en évidence l'inertie du ministère public dans les affaires politiquement sensibles, notamment celles portant sur des allégations de violences policières, de corruption ou d'abus de pouvoir. Même si le cadre juridique prévoit l'indépendance des procureur·es, les processus de nomination et de promotion restent opaques et exposés à l'influence de l'exécutif.

Le pouvoir judiciaire lui-même reste soumis à des pressions. Malgré la restructuration du Haut Conseil judiciaire et du Conseil des procureurs de l'État afin de se conformer aux modifications constitutionnelles de 2023, les ONG dénoncent le manque de transparence qui caractérise encore le fonctionnement de ces deux organes, dont les séances, les décisions et les critères de nomination ne sont toujours pas accessibles au public. Le manque de confiance des

citoyen·nes dans les institutions judiciaires demeure élevé. En effet, les sondages montrent de manière constante que les tribunaux sont perçus comme politisés et inefficaces.

Les poursuites pour crimes de guerre devant le Tribunal spécial serbe pour les crimes de guerre sont quasiment à l'arrêt depuis quelques années, avec très peu de nouveaux actes d'accusation et encore moins d'affaires menées à terme. Cet immobilisme reflète une réticence politique plus générale à faire face au passé récent du pays et à poursuivre les auteurs des crimes commis pendant les guerres des années 1990. Au lieu d'amener en priorité les responsables à rendre des comptes, l'État a laissé les affaires s'enliser et a affaibli le soutien de la population à la justice transitionnelle en tenant un discours nationaliste et en faisant preuve de mémoire sélective. Les organisations de la société civile qui s'emploient à documenter les crimes de guerre, à soutenir les victimes et à défendre la mise au grand jour de la vérité et la réconciliation doivent faire face à des pressions constantes, notamment des campagnes de dénigrement, ainsi que des obstacles et des restrictions à leurs activités publiques. Ce climat envoie un message clair et sans équivoque, à savoir que la confrontation au passé n'est plus une priorité et que les acteurs indépendants qui s'efforcent de préserver la mémoire des atrocités perpétrées et d'assurer que justice soit rendue aux victimes sont considérés comme des adversaires et non comme des partenaires essentiels au respect de l'État de droit.

Dans la pratique, l'accès à la justice reste limité pour les groupes vulnérables. Malgré l'adoption en 2018 d'une loi sur l'aide juridictionnelle gratuite, sa mise en œuvre demeure inégale. Les communes ne disposent pas de ressources suffisantes leur permettant de fournir une aide judiciaire, et de nombreuses personnes qui peuvent y prétendre, notamment celles issues de communautés rurales, de quartiers roms et de zones urbaines défavorisées, ignorent leurs droits ou se heurtent à des obstacles concrets pour les exercer. Le ministère de la Justice n'a toujours pas publié d'évaluation exhaustive du fonctionnement du système, malgré les appels répétés de la société civile. Toutefois, lors de la visite de la délégation, le ministère s'est dit prêt à modifier la loi.

Transparence

La proposition de modification de la loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public constitue l'un des faits récents les plus marquants dans le domaine de la transparence en Serbie. Initié fin 2024 par le ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale, ce projet d'amendements a suscité de vives critiques de la part de la société civile, qui a fait valoir qu'il affaiblirait la transparence au lieu de la renforcer. À titre d'exemple, la Coalition pour la liberté d'accès à l'information et la Convention nationale sur l'Union européenne ont appelé l'attention sur le fait que l'introduction d'une disposition relative à l'« abus de droit » pourrait permettre aux organismes publics de rejeter des demandes d'information par

ailleurs valides en invoquant un risque d'utilisation abusive⁴⁵. Le délai et le format du processus de consultation concernant ces modifications soulèvent également des préoccupations en matière de transparence. La période de débat public devait prendre fin le 23 décembre 2024, et deux tables rondes ont été organisées (à Niš et à Belgrade) courant décembre. Les détracteurs soulignent que le groupe de travail chargé de rédiger les modifications de la loi était majoritairement composé de représentant·es de l'administration publique (c'est-à-dire d'organismes soumis à la loi) au détriment des ONG indépendantes, compromettant ainsi une participation équitable des parties prenantes.

Dans les faits, le non-respect des décisions relatives à la liberté d'information continue de poser problème. Le rapport 2024 de l'UE sur les progrès réalisés par la Serbie sur la voie de l'adhésion note qu'une part importante des décisions du Commissaire à l'information d'intérêt général ne sont pas exécutées, en particulier celles relatives à des demandes introduites par des journalistes. Les autorités justifient souvent leur refus en affirmant que les demandes émanent de médias et non de personnes privées⁴⁶. Ce déséquilibre nuit à la responsabilité précisément dans les cas où la transparence est essentielle.

Par ailleurs, l'évaluation du Système national d'intégrité réalisée par Transparency International pour la période 2022-2023 confirme une stagnation, voire un recul, des pratiques de transparence au sein de nombreuses institutions publiques. L'absence de nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption depuis 2018 constitue une lacune dans le dispositif de responsabilisation⁴⁷. Les indicateurs d'intégrité publique 2025 de l'OCDE mettent également en évidence le fait que, malgré l'existence en Serbie d'un cadre juridique complet régissant l'accès à l'information publique (avec la loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public, les pouvoirs déclaratoires des institutions et le droit d'accès à l'information accordé aux non-ressortissant·es), la mise en œuvre de ces dispositions et les capacités institutionnelles restent faibles⁴⁸.

Liberté d'expression, liberté des médias et sécurité des journalistes

Depuis le début des manifestations de masse fin 2024, les conditions dans lesquelles les journalistes exercent leur métier en Serbie se sont fortement détériorées. Selon l'Association des journalistes indépendants de Serbie (IJAS), 23 agressions physiques ont été commises à l'encontre de journalistes depuis novembre 2024, sur un total de 166 cas (agressions, menaces, harcèlement) recensés en 2024. Au cours du premier semestre 2025, 18 agressions

⁴⁵ A Step Backward for Transparency and Increased Risk of Abuse, <https://www.partners-serbia.org/post/details?id=631>.

⁴⁶ Rapport 2024 sur la Serbie(en anglais), https://enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2024_en.

⁴⁷ <https://www.transparency.org/en/nis/countries/serbia>

⁴⁸ Indicateurs d'intégrité publique 2025 de l'OCDE : fiche d'information sur la Serbie(en anglais), <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/public-integrity/country-fact-sheets/OECD-Public-Integrity-Indicators-Serbia-Country-Fact-Sheet-2025.pdf>.

et 128 incidents ont été enregistrés⁴⁹. Reporters sans frontières (RSF) fait état d'au moins 30 attaques physiques commises en moins de deux mois contre des professionnel·les des médias dont beaucoup ont été perpétrées par des partisans du gouvernement, face à la passivité et avec la complicité de la police. Mapping Media Freedom a recensé 200 alertes (agressions, menaces, censure) concernant des journalistes, des médias et des associations de médias en Serbie depuis novembre 2024, ce qui constitue un record par rapport aux années précédentes⁵⁰.

Lorsqu'ils couvrent des manifestations, les journalistes font souvent face à des conditions dangereuses et à des entraves délibérées. Les Fédérations internationale et européenne des journalistes (FIJ/FEJ) ont répertorié plusieurs incidents, faisant état notamment de policiers en civil qui se sont emparés de caméras ou de téléphones, de l'incapacité de la police à protéger les professionnel·les des médias contre des foules violentes, et d'agresseurs qui se sont rués directement sur des journalistes en l'absence de cordons de sécurité. Les journalistes de N1 et de Nova ont été publiquement pris pour cible par de hauts responsables et des médias pro-gouvernementaux, renforçant ainsi les risques de harcèlement et de délégitimation.

Les campagnes de dénigrement et les agressions verbales émanant de représentants de l'État se sont intensifiées. Selon Article 19, sur les 22 attaques visant des médias, recensées entre novembre 2024 et février 2025, cinq ont été initiées par des responsables étatiques, dont le Président et le parti au pouvoir, le SNS⁵¹. Les spécialistes des médias notent que ces attaques ont été orchestrées dans le cadre d'un changement de discours coordonné qui s'est intensifié après la vague de manifestations : les médias pro-gouvernementaux diffusent des messages anti-occidentaux et complotistes, contribuant ainsi à attiser la méfiance des citoyen·nes envers le journalisme indépendant. Parfois, les déclarations publiques faites par des responsables ont favorisé les manœuvres d'intimidation physique ou juridique envers la presse⁵².

Depuis quelques années, la Serbie connaît une forte augmentation des poursuites stratégiques contre la participation publique (poursuites-bâillons) visant des journalistes et des organisations de la société civile. Des médias d'investigation comme KRIK ont fait l'objet de plus de 30 poursuites judiciaires, dont 17 au moins sont toujours en cours. BIRN et d'autres

⁴⁹ Alarming escalation in attacks on journalists amid political crisis in Serbia, <https://cpj.org/2025/06/alarming-escalation-in-attacks-on-journalists-amid-political-crisis-in-serbia/>.

⁵⁰ Fédération internationale des journalistes, <https://www.ifj.org/fr/salle-de-presse/nouvelles/detail/category/communiqués-de-presse/article/serbia-mfrr-partners-warn-against-attempt-to-seize-political-control-of-last-remaining-independent-tv-stations-n1-and-nova>.

⁵¹ Serbia: Stop targeting and intimidating journalists, <https://www.article19.org/resources/serbia-stop-targeting-and-intimidating-journalists/>.

⁵² Serbia: EU must take action as media freedom continues to rapidly decline, <https://www.article19.org/resources/serbia-eu-must-take-action-as-media-freedom-continues-to-rapidly-decline/>.

ont subi le même sort pour avoir publié des reportages critiques. En 2023, Partners Serbia a recensé dix affaires de poursuites-bâillons contre des journalistes, un chiffre qui est passé à 17 en 2024. La Serbie occupe désormais la cinquième place sur les 41 pays européens évalués en termes de nombre d'affaires de ce type enregistrées entre 2010 et 2023. Cette tendance reflète une utilisation abusive de plus en plus fréquente du système judiciaire pour réduire au silence les voix dissidentes, intimider les observateurs et observatrices critiques et restreindre la liberté d'expression.

Les contraintes juridiques et réglementaires aggravent les menaces qui pèsent sur les journalistes. Le processus de nomination en cours des nouveaux membres de l'autorité de régulation des médias électroniques (REM) a suscité de vives inquiétudes quant à l'influence politique et au manque d'impartialité dans la régulation des médias. Media Freedom Rapid Response (MFRR) et d'autres groupes de suivi dénoncent des règles de procédure lacunaires qui permettent aux autorités d'influer sur les nominations, compromettant ainsi le contrôle des contenus et des décisions relatives à l'octroi de licences.

Au-delà des menaces physiques, la surveillance constitue désormais un danger majeur. En décembre 2024, Amnesty International a mis en évidence l'utilisation d'un logiciel espion par les autorités serbes, notamment les services de police et du renseignement, pour cibler des journalistes et des personnalités de l'opposition. Des téléphones auraient été piratés, des captures d'écran réalisées et des listes de contacts téléchargées sur des serveurs gouvernementaux, le tout en l'absence d'un contrôle judiciaire clairement défini. Selon Amnesty International, les autorités utilisent des logiciels espions et les outils criminalistiques d'extraction de données « Cellebrite » pour pirater des journalistes et des militant·es⁵³.

Lutte contre la discrimination et droits humains de la communauté LGBTIQ

La Serbie dispose officiellement d'un cadre de lutte contre la discrimination très complet, comprenant notamment la loi sur l'interdiction de la discrimination (2009, modifiée en 2021) ainsi qu'une stratégie de prévention de la discrimination et de protection contre celle-ci (2022-2030) récemment adoptée⁵⁴. Le pays a également ratifié le Protocole n° XII à la Convention européenne des droits de l'homme. Cependant, malgré ces protections juridiques garanties sur le papier, les organisations de la société civile mettent en avant la faiblesse des mécanismes d'application, l'inertie institutionnelle et le rétrécissement de

⁵³ Les autorités utilisent des logiciels espions et les outils criminalistiques d'extraction de données Cellebrite pour pirater des journalistes et des militant·e-s, <https://securitylab.amnesty.org/fr/latest/2024/12/serbie-les-autorites-utilisent-des-logiciels-espions-et-les-outils-criminalistiques-d'extraction-de-donnees-cellebrite-pour-pirater-des-journalistes-et-des-militant%c2%b7e%c2%b7s/>.

⁵⁴ Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2022/12/2>.

l'espace civique, en particulier pour les organisations qui travaillent auprès des minorités ethniques et sexuelles.

La Commissaire à la protection de l'égalité, qui est la principale instance serbe dans ce domaine, ne bénéficie toujours pas du soutien politique et des capacités institutionnelles lui permettant de faire appliquer efficacement ses décisions. Un grand nombre de ses recommandations restent non contraignantes et ne sont pas mises en œuvre, en particulier lorsqu'elles concernent des affaires politiquement sensibles ou lorsque les discriminations sont le fait d'institutions publiques. Le rapport produit par la Commissaire a mis en évidence des discriminations continues fondées sur différents motifs. Cependant, l'État s'est contenté d'apporter une réponse réactive et non systémique. Les organisations de la société civile font état de difficultés persistantes en matière d'accès à la justice dans les affaires de discrimination, compte tenu du caractère irrégulier de l'assistance juridique gratuite et du fait que de nombreux juges ne sont pas suffisamment formés aux normes en matière d'égalité⁵⁵. Le mandat de la Commissaire actuelle à la protection de l'égalité prendra fin en novembre 2025, et la procédure de nomination de celui ou celle qui lui succédera devrait débuter en août 2025 ; toutefois, rien n'indique que le processus sera engagé au cours de l'année 2025.

Les organisations minoritaires, en particulier celles qui représentent les Roms, les Bosniaques, les Albanais et les Valaques, se heurtent souvent à des obstacles institutionnels dans leurs relations avec les autorités publiques. Bien que la Serbie ait institué des conseils de minorités nationales et élaboré des stratégies d'intégration spécifiques (par exemple, la Stratégie pour l'inclusion des Roms 2022-2030), leur mise en œuvre souffre d'un manque de financement et reste fragmentée, notamment au niveau local. De nombreuses organisations de la société civile roms déclarent être écartées du processus d'élaboration des politiques ou n'y être associées que de manière symbolique. Elles rencontrent également des difficultés à obtenir un financement stable, étant souvent contraintes de participer à des appels à projets politisés ou étant tout simplement exclues des mécanismes municipaux. Plusieurs communes ne respectent toujours pas leurs obligations légales de soutenir financièrement les cultures et les langues minoritaires, ce qui limite encore davantage la viabilité et la portée de ces organisations.

L'environnement favorable aux organisations de la société civile (OSC) représentant les minorités s'est détérioré en raison d'une réglementation excessive et de l'imprévisibilité des financements publics. Cette situation touche de manière disproportionnée les petites organisations et celles ancrées localement qui n'ont pas les capacités administratives nécessaires pour s'y retrouver dans les procédures complexes de rapport et d'enregistrement. De plus, les appels à financement (en particulier au niveau local) manquent

⁵⁵ Rapports annuels périodiques de la Commissaire à la protection de l'égalité (en anglais), <https://ravnopravnost.gov.rs/en/reports/>.

souvent de transparence, les ressources publiques étant souvent canalisées vers des entités ayant des liens politiques. Les OSC représentant les minorités font également part de leurs préoccupations concernant l'accès inégal aux lieux publics, la censure des médias en langues minoritaires et l'exclusion. Elles ont donc peu de poids dans la prise de décisions stratégiques, malgré les rôles consultatifs qui leur sont officiellement attribués dans les dispositifs de protection des minorités existants.

En 2021, le Gouvernement serbe a mis en place un groupe de travail chargé d'élaborer une loi relative aux unions entre personnes de même sexe, répondant ainsi aux revendications de longue date de la communauté LGBTIQ et conformément aux normes du Conseil de l'Europe. Les organisations de la société civile ont participé activement à ce processus et, à la mi-2022, un projet de loi complet avait été finalisé et était prêt à être adopté par le Parlement. Cependant, le processus a été brutalement interrompu et la loi discrètement retirée de l'ordre du jour législatif, sans qu'aucune explication officielle ne soit donnée ni aucune consultation publique organisée. Cette décision a constitué un grave recul pour la reconnaissance juridique des couples homosexuels en Serbie. De même, la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes a également été retirée de la procédure.

Parallèlement, la marche des fiertés de Belgrade s'était imposée depuis 2014 comme un événement public annuel de mieux en mieux accepté, dont le déroulement n'était marqué par aucune interdiction ou incident majeur. Ces progrès ont toutefois été considérablement remis en cause en 2022, lorsque la Serbie a été choisie pour accueillir l'EuroPride, l'événement LGBT+ le plus important et le plus médiatisé d'Europe. Malgré le soutien préalable du gouvernement et une préparation minutieuse, la police a interdit la manifestation à trois reprises, sans fournir d'explication claire. Ces interdictions ont finalement été levées sous la pression internationale, mais elles ont profondément entamé la confiance du public et eu un effet dissuasif sur l'organisation d'événements LGBT+. La controverse suscitée par l'EuroPride a révélé la fragilité des progrès accomplis et la mesure dans laquelle les considérations d'opportunité politique continuent de prendre le pas sur les droits des minorités. Pour autant, la marche des fiertés de Belgrade reste, pour l'ensemble de la communauté LGBT+ en Serbie, la principale plateforme de visibilité, de solidarité et de défense de ses droits. Malgré le soutien, quoique minime, apporté à ce type de manifestations et les campagnes de lutte contre la haine menées au niveau national, les institutions n'ont souvent ni les connaissances, ni la volonté ou les moyens nécessaires pour coopérer de manière significative avec les organisations LGBTIQ.

Conclusion

Les constats dressés dans le présent rapport révèlent une stagnation préoccupante et, dans plusieurs domaines, un recul du développement démocratique de la Serbie depuis la précédente visite et évaluation. Malgré une harmonisation formelle avec les principales normes internationales et l'existence de cadres institutionnels favorisant la participation de

la société civile, la volonté politique réelle de mettre en œuvre et de faire respecter ces dispositions demeure insuffisante. Bon nombre des problèmes mis en lumière dans le rapport précédent n'ont pas été résolus : l'indépendance du pouvoir judiciaire reste compromise, les libertés des médias se sont encore dégradées, les processus de consultation publique sont de plus en plus superficiels et l'espace civique réservé aux ONG, en particulier celles qui critiquent le gouvernement, demeure limité.

La situation s'est encore aggravée à la suite de l'effondrement tragique, le 1^{er} novembre 2024, de l'auvent de l'infrastructure récemment construite à Novi Sad, qui a coûté la vie à 16 personnes et suscité une vague d'indignation publique. La réaction du gouvernement face aux manifestations de masse qui s'en sont suivies, notamment le recours excessif à la force par la police, les détentions arbitraires et le refus de dialoguer avec les acteurs de la société civile, a fortement ébranlé la confiance entre les institutions et les citoyen·nes. Initialement motivées par les demandes des étudiant·es qui réclamaient des comptes, les manifestations se sont transformées en appels plus généraux en faveur de la transparence, de l'État de droit et d'élections libres et équitables. Ces revendications ont été largement ignorées ou réprimées par les institutions de l'État.

Comme indiqué dans le précédent rapport de la Conférence des OING, la République de Serbie reste enlisée dans une « triple transition » de longue haleine : post-communiste, post-conflit et post-guerre. La construction d'une société pluraliste et ouverte, fondée sur les valeurs démocratiques et l'État de droit, exige un engagement constant et tangible de la part des responsables politiques au plus haut niveau. Or, les événements récents laissent entrevoir une tendance croissante au recul démocratique et à l'instrumentalisation des institutions à des fins politiques. Les organisations de la société civile, en particulier celles qui représentent les communautés marginalisées ou qui militent en faveur de la responsabilisation, continuent de voir leur action sérieusement entravée, de faire l'objet de diffamation publique et d'être exclues des processus décisionnels, malgré leur rôle essentiel dans la gouvernance démocratique.

Les autorités serbes doivent passer d'un respect formel à une mise en œuvre effective. L'État ne doit pas se contenter de prendre des mesures symboliques et doit associer la société civile en tant que partenaire à part entière, au lieu de la considérer comme un adversaire. À moins de remédier à ces lacunes systémiques, concernant notamment l'indépendance du pouvoir judiciaire, le processus électoral, la lutte contre la corruption, la justice transitionnelle, le pluralisme des médias, la protection des droits fondamentaux et la création d'un environnement favorable à la participation civique, la Serbie ne saurait remplir ses obligations en tant que membre du Conseil de l'Europe, ni progresser de manière crédible dans son processus d'adhésion à l'UE. Les autorités serbes devraient privilégier la participation effective des acteurs de la société civile au processus décisionnel, au lieu de simplement satisfaire à des obligations formelles ou de donner l'illusion de mener des consultations. Il ne

sert à rien de mettre en place des canaux de participation si les contributions essentielles sont systématiquement ignorées, si les résultats font défaut ou si les procédures tendent à décourager toute véritable implication.

Nous demandons instamment au Gouvernement serbe de rétablir une culture du dialogue démocratique et des mécanismes de participation citoyenne efficaces, et de faire en sorte que les auteurs des violations des droits commises lors des récentes manifestations répondent pleinement de leurs actes. Le présent rapport, ainsi que les recommandations formulées ci-après, visent à soutenir ces objectifs et à encourager la Serbie à réaffirmer son engagement en faveur des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit.

Recommandations

Recommandations adressées aux pouvoirs publics de la République de Serbie

- Mettre fin immédiatement à toute forme de harcèlement, d'intimidation et de recours excessif à la force à l'encontre des manifestant·es pacifiques, des acteurs de la société civile et des journalistes.
- Mener des enquêtes et sanctionner les comportements illégaux de la police pendant et après les manifestations de novembre 2024, en veillant à établir les responsabilités à tous les niveaux.
- Rétablir tous les mécanismes effectifs de consultation publique et de participation de la société civile aux processus d'élaboration des politiques et des lois, grâce notamment à une utilisation efficace de la plateforme de consultation en ligne et au respect des délais et des obligations de transparence prévus par la loi relative à la gestion des politiques publiques.
- S'abstenir de stigmatiser ou de délégitimer les organisations de la société civile (en particulier celles qui sont actives dans les domaines de la lutte contre la corruption, de la justice transitionnelle, de la liberté des médias et des droits des minorités) par le biais de discours politiques, de campagnes médiatiques ou de l'utilisation abusive de mesures juridiques et administratives.
- Veiller à l'indépendance du système judiciaire et des procureur·es en adoptant et en mettant en œuvre toutes les recommandations en suspens de la Commission de Venise, notamment en matière de prévention des ingérences politiques dans les procédures disciplinaires et de nomination.
- Réviser la loi sur les associations et la loi sur les fonds de dotation et les fondations.
- Soutenir explicitement toutes les initiatives visant à instaurer une justice transitionnelle en Serbie, y compris l'initiative RECOM, et veiller à ne pas passer sous silence le génocide de Srebrenica et les autres crimes de guerre.
- Modifier de toute urgence la loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public afin de combler les lacunes dans sa mise en œuvre, de renforcer les pouvoirs du Commissaire et de garantir des mécanismes de contrôle et d'application efficaces.

- Rétablir un Bureau indépendant chargé de la coopération avec la société civile, en tant qu'instance gouvernementale spécifique, dotée d'un mandat clair visant à coordonner la participation de la société civile dans l'ensemble des ministères.
- Reprendre les travaux consacrés à la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes et à la loi relative aux unions entre personnes de même sexe et soumettre sans délai des projets de loi au Parlement.
- Porter la durée minimale prévue pour les consultations publiques de 20 à 40 jours.
- Veiller à la mise en œuvre effective et en temps opportun des politiques et mécanismes de lutte contre la discrimination, y compris l'élection du nouveau Commissaire à la protection de l'égalité avant l'expiration du mandat, en novembre 2025, de la Commissaire actuellement en poste.
- Garantir la transparence et l'objectivité dans l'allocation de fonds publics à la société civile et aux médias, grâce à la mise en place d'organismes indépendants chargés d'attribuer les subventions, à la définition de critères clairs et à la publication d'informations sur les dépenses aux niveaux national et local.
- Renforcer les obligations de transparence proactive dans toutes les institutions publiques, notamment en ce qui concerne la passation de marchés, les aides d'État et l'utilisation des fonds versés par l'UE et d'autres donateurs.
- Veiller au respect des délais légaux et exécuter les décisions du Commissaire à l'information d'intérêt général et à la protection des données à caractère personnel
- Soutenir activement les organisations de la société civile qui travaillent auprès des communautés marginalisées et vulnérables, notamment par le biais de partenariats stratégiques, de financements et d'une reconnaissance publique de leur rôle en matière d'inclusion sociale et de protection des droits humains, y compris lors d'événements phares comme la marche des fiertés de Belgrade.

Recommandations adressées aux organisations de la société civile de Serbie

- Poursuivre les actions de sensibilisation concertées pour lutter contre le recul de la démocratie, tout en préservant la diversité interne et en évitant de se laisser instrumentaliser à des fins politiques ou pour satisfaire les donateurs.
- Investir dans des partenariats locaux et des approches décentralisées, en renforçant les organisations locales et en conciliant les actions de sensibilisation nationales avec les besoins de la communauté.
- Améliorer les capacités de communication stratégique afin de lutter contre les informations trompeuses et de mieux faire connaître au grand public le rôle et l'impact de la société civile.
- Recenser et signaler systématiquement les violations des droits humains et les défaillances institutionnelles, en menant des actions de plaidoyer fondées sur des éléments probants et en saisissant les instances nationales et internationales.

- Poursuivre la coopération et continuer d'œuvrer de manière solidaire avec les médias indépendants, les associations professionnelles et les communautés vulnérables, notamment sur des problématiques communes telles que l'accès à l'information, la responsabilisation, l'égalité et la protection de l'intérêt général.

Recommandations adressées à la Conférence des OING

- Maintenir une forte visibilité des actions de la Conférence et le soutien de l'opinion publique à la société civile serbe, en particulier aux acteurs qui œuvrent en faveur des droits humains, de l'État de droit, de la justice transitionnelle, de la lutte contre la discrimination et de la liberté des médias.
- Suivre de près les restrictions de l'espace civique et des libertés journalistiques, y compris l'utilisation abusive des dispositions en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, des contrôles fiscaux ou des procédures pénales à l'encontre des ONG et des journalistes.
- Collaborer avec les autorités serbes à tous les niveaux pour exiger une gouvernance transparente, inclusive et responsable, fondée sur les normes du Conseil de l'Europe et les engagements contractés dans le cadre des négociations d'adhésion à l'UE.

Références clés

CONSEIL DE L'EUROPE, Convention européenne des droits de l'homme

CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation CM/Rec (2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe

CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation Rec (2001)19 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local

CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe

CONSEIL DE L'EUROPE, Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017

Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH- Commission de Venise sur la liberté d'association

CONSEIL DE L'EUROPE, Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel (2009)

NATIONS UNIES, Résolution 38/12 (2018) du Conseil des droits de l'homme de l'ONU sur le Champ d'action de la société civile : coopération avec les organisations internationales et régionale

COMMISSION EUROPÉENNE, Lignes directrices de la DG NEAR pour le soutien de l'UE à la société civile dans la région de l'élargissement 2021-2027

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport 2024 sur les progrès réalisés par la Serbie sur la voie de l'adhésion

PARLEMENT EUROPÉEN, Rapport 2023 et 2024 sur la Serbie

FREEDOM HOUSE, Freedom in the World (2025)

CONSEIL DE L'EUROPE, MONEYVAL, (Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme) (2016). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Serbia: Follow-up Report (2023)

OCDE, OECD 2025 Public Integrity Indicators : Serbia Country Fact Sheet

NALED, Regulatorni indeks Srbije 2016/2017 (Indice réglementaire de la Serbie), Beograd, 2017

PROTECTEUR DES CITOYENS (MÉDIATEUR), Rapports annuels périodiques

COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE L'ÉGALITÉ, Rapports annuels périodiques

PARTENARIAT POUR UN GOUVERNEMENT OUVERT, Mécanisme de rapport indépendant : Examen du Plan d'action de la Serbie (2023-2027)

COMMISSION DE VENISE, Avis sur le projet de loi sur l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public (2024)

SIGMA, Serbia : Assessment against the Principles of Public Administration – Monitoring report (2024)

SERBIE, Plan d'action pour un gouvernement ouvert (2023-2027)

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Indice de perception de la corruption (2024)

Sites internet

CENTRE DU DROIT HUMAINITAIRE : www.hlc-rdc.org

CRTA : www.crt.rs

YOUTH INITIATIVE FOR HUMAN RIGHTS : www.yihr.rs

KRIK : www.krik.rs/en/

BIRN SRBIJA : www.birnsrbija.rs

ASSOCIATION DES JOURNALISTES INDÉPENDANTS DE SERBIE : www.nuns.rs

ASSOCIATION DES JUGES DE SERBIE : www.sudije.rs

CENTRE DE BELGRADE POUR LES DROITS DE L'HOMME : www.bgcentar.rs

FONDATION SHARE : www.sharefoundation.info/en/

ASSOCIATION DES PROCUREURS ET PROCUREURS ADJOINTS DE SERBIE : www.uts.org.rs

CENTRE POUR LE JOURNALISME D'INVESTIGATION DE SERBIE : www.cins.rs

ASSOCIATION DES JOURNALISTES DE SERBIE : www.uns.org.rs

MEDIA OWNERSHIP MONITOR www.mom-rsf.org/en/countries/serbia/

COMITÉ HELSINKI POUR LES DROITS DE L'HOMME EN SERBIE : www.helsinki.org.rs

MARCHÉ DES FIERTÉS DE BELGRADE : www.prajd.rs

DA SE ZNA : www.dasezna.rs

IZADJI : www.izadji.rs

ANNEXE

Programme de la visite

Lundi 8 septembre 2025

15h30 – 16h30 Réunion avec l'organisation partenaire

17 heures – 18h15 Réunion d'information conjointe avec le Bureau extérieur du Conseil de l'Europe et la délégation de l'UE

Mardi 9 septembre 2025

9 heures – 10h30 Réunion avec un groupe d'organisations concernant le niveau de démocratie participative et la capacité de la société civile à contribuer à l'élaboration des politiques et des lois

11 heures – 12h30 Réunion avec un groupe d'organisations concernant la situation actuelle de l'espace civique (contexte juridique, financier, culturel et politique), ainsi que les expériences avec les institutions publiques tant au niveau de l'élaboration des politiques que des activités opérationnelles (services de police et institutions judiciaires, services sociaux, organismes d'aide aux victimes, services de l'immigration, etc.)

13h30 -14h30 Réunion avec la Commissaire à la protection de l'égalité

15 heures-16h30 Réunion avec le Protecteur des citoyens (Médiateur)

Mercredi 10 septembre 2025

8 heures – 9 heures Réunion avec le ministère des Finances concernant les aspects financiers et budgétaires

9h15 – 10h15 Réunion avec le ministère de la Justice concernant l'accès à la justice et d'autres aspects

10h45 – 11h45 Réunion avec le ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale et l'Agence des registres du commerce

12 heures – 13 heures Réunion avec le ministère de l'Intérieur

13h30 – 15 heures Réunion avec un groupe d'organisations concernant la situation particulière des OSC qui traitent de sujets potentiellement sensibles : État de droit et corruption, égalité de genre et personnes LGBT, climat/environnement, immigration et discrimination

15h30 – 17 heures Réunion avec un groupe d'organisations représentant la jeunesse, les personnes âgées, les personnes en situation de handicap et les minorités, consacrée aux aspects générationnels et sociaux

18h30 – 20 heures Dîner avec des représentant-es la communauté universitaire

Jeudi 11 septembre 2025

9 heures – 10 heures Réunion avec le ministère des Droits humains et des minorités et du Dialogue social

10h15 – 11h15 Réunion avec le ministère du Tourisme et de la Jeunesse

11h30 – 12h30 Réunion avec la Conférence permanente des villes et communes sur les politiques locales relatives à la société civile et à la participation démocratique