



Résolution 2659 (2026)¹

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Serbie

Assemblée parlementaire

1. La Serbie a adhéré au Conseil de l'Europe le 3 avril 2003. Outre les obligations découlant de sa qualité de membre, le pays a souscrit et est convenu d'honorer plusieurs engagements spécifiques qui sont énumérés dans l'[Avis 239 \(2002\)](#) de l'Assemblée parlementaire, «Demande d'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie au Conseil de l'Europe».

2. Depuis son adhésion au Conseil de l'Europe, la Serbie fait l'objet de la procédure de suivi de l'Assemblée. Dans sa Résolution 1858 (2012) «Le respect des obligations et engagements de la Serbie», l'Assemblée a salué les progrès considérables de la Serbie en termes de respect de ses obligations et engagements. Elle l'a félicité pour sa stabilité politique, pour ses efforts en vue de son intégration dans l'Union européenne et pour sa coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Dans le même temps, l'Assemblée a relevé un certain nombre de questions importantes à traiter et a décidé par conséquent de poursuivre le suivi du respect des obligations et engagements par la Serbie.

3. Depuis 2012, l'Assemblée n'a pas examiné le respect par la Serbie de ses obligations et engagements, car plusieurs tentatives visant à la présentation d'un nouveau rapport par la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) ont été retardées pour diverses raisons, notamment de fréquents changements de corapporteur-es, la pandémie de covid-19 et l'organisation de quatre élections législatives anticipées (en 2014, 2016, 2022 et 2023). L'Assemblée observe que la situation en Serbie a considérablement évolué depuis 2012 et que, malgré certains progrès, de sérieuses préoccupations existent désormais quant au respect par le pays des principes de la démocratie, de l'État de droit et des libertés publiques.

4. Il est regrettable que, depuis 2000, toutes les élections législatives en Serbie sauf deux aient été des élections anticipées. Certes, la loi n'interdit pas une telle pratique, mais l'organisation fréquente d'élections à intervalles rapprochés déstabilise le fonctionnement de la démocratie et des institutions de l'État, quelles que soient les forces politiques au pouvoir. Le prochain scrutin présidentiel doit avoir lieu au printemps 2027 et les élections législatives à la fin de la même année. Le Président Aleksandar Vučić a évoqué à plusieurs reprises la possibilité d'organiser des élections législatives anticipées dans le courant de l'année 2026.

5. L'Assemblée demeure préoccupée par l'organisation systématique, à intervalles rapprochés, d'élections anticipées depuis 2000, en particulier lorsque de telles élections ont été utilisées comme un moyen d'en tirer un avantage politique, et demande instamment aux autorités serbes de veiller à ce que les élections anticipées, lorsqu'elles sont convoquées, soient conduites conformément à la Constitution et dans des conditions qui permettent aux membres du parlement élus démocratiquement d'accomplir leurs tâches conformément aux normes démocratiques.

6. L'Assemblée constate avec inquiétude que le climat politique serbe se caractérise par une forte polarisation et par des tensions persistantes entre, d'une part, le gouvernement du Président Aleksandar Vučić et la majorité au pouvoir dirigée par le Parti progressiste serbe (SNS) et, d'autre part, l'opposition politique, le mouvement étudiant et la société civile.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 23 juin 2026 (22^e séance) (voir [Doc. 16424](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), co-rapporteurs: M^{me} Victoria Tiblom et M. Yunus Emre). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 juin 2026 (22^e séance).

Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.



7. L'Assemblée note que l'effondrement en novembre 2024 de l'auvent de la gare de Novi Sad, qui a provoqué la mort de 16 personnes, a déclenché dès la fin de l'année 2024 des manifestations de masse qui se sont poursuivies jusqu'à la fin de l'année 2025. Ces rassemblements ont mobilisé de nombreuses catégories sociales et donné naissance à un mouvement étudiant qui réclame la tenue de nouvelles élections, le respect de l'obligation de rendre des comptes, une plus grande transparence et que justice soit rendue. Ce mouvement ne s'est toutefois pas encore imposé comme une nouvelle force politique. Si les manifestations ont désormais perdu de leur intensité et laissé place à des événements symboliques plus organisés, à des blocus, à des commémorations et à des rassemblements régionaux, elles continuent d'avoir des répercussions durables sur la vie politique et la société en Serbie.

8. Bien que le droit à la liberté de réunion ait été dans l'ensemble respecté pendant les manifestations, des cas d'usage excessif de la force par les forces de l'ordre, d'arrestations arbitraires et de mauvais traitements en garde à vue ont été signalés. Il est arrivé en outre dans certains cas que les forces de l'ordre ne protègent pas des personnes qui manifestaient contre des agressions physiques perpétrées par des individus violents. Enfin, des journalistes ont été entravés dans l'exercice de leur profession pendant les manifestations.

9. L'Assemblée demande instamment aux autorités serbes de faire la lumière sur les circonstances de la tragédie de Novi Sad et d'amener les responsables à rendre des comptes dans les meilleurs délais.

10. Pour ce qui est des manifestations de masse, l'Assemblée invite les autorités:

10.1. à s'abstenir d'utiliser la force de manière injustifiée ou disproportionnée contre les manifestant-es ou les membres du mouvement étudiant ;

10.2. à mener sans délai des enquêtes indépendantes et effectives sur les cas de violence contre des manifestant-es et les cas de mauvais traitements en garde à vue, et veiller à ce que tous les responsables de ces violences, qu'il s'agisse de membres des forces de l'ordre ou de simples particuliers, répondent de leurs actes ;

10.3. à abandonner toutes les poursuites pénales infondées et arbitraires à l'encontre des manifestant-es et à libérer toutes les personnes détenues uniquement pour avoir exercé leur droit à la liberté de réunion pacifique ;

10.4. à mettre fin aux représailles, à la surveillance, aux mesures de rétorsion et aux campagnes de dénigrement à l'encontre de tous les acteurs des récents processus sociaux ;

10.5. à respecter l'autonomie des universités et à empêcher les forces de l'ordre de pénétrer illégalement sur les campus.

11. L'Assemblée est préoccupée par les allégations crédibles faisant état de l'utilisation présumée d'une arme sonore pour disperser la foule lors de la manifestation de masse tenue à Belgrade le 15 mars 2025, qui a causé des souffrances physiques et psychologiques à de nombreux manifestant-es. Elle demande aux autorités de mener une enquête sur les circonstances de cet incident et d'apporter l'aide juridique et médicale nécessaire à toutes les personnes qui en ont subi les conséquences.

12. L'Assemblée note que des élections locales ont eu lieu le 29 mars 2026 dans dix municipalités/villes (Arandelovac, Bajina Bašta, Bor, Kula, Knjaževac, Kladovo, Majdanpek, Lučani, Smederevska Palanka et Sevojno) et qu'elles ont été observées par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Elle se déclare préoccupée par les violences et les irrégularités qui ont entaché ce scrutin, et notamment par les accusations faisant état d'achats de voix, de listes électorales parallèles et de la photographie de bulletins de vote. L'Assemblée invite les autorités à enquêter rapidement sur ces incidents et à amener les responsables à rendre des comptes. Elle note également que, par rapport à 2022, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a constaté une détérioration de l'environnement électoral et une inégalité des chances encore plus marquée.

13. L'Assemblée note que, bien qu'un nouveau cadre électoral ait été adopté en février 2022 et que le parlement ait adopté une loi sur un registre électoral unifié, plusieurs recommandations formulées de longue date par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) n'ont toujours pas été prises en compte. De graves défaillances ont également été constatées par la mission internationale d'observation des élections anticipées du 17 décembre 2023, à laquelle l'Assemblée a pris part.

14. L'Assemblée note que, le 20 mai 2026, des amendements controversés à la loi relative à l'élection du Président de la République, la loi sur la Cour constitutionnelle, la loi sur l'élection des députés et la loi sur les élections locales ont été adoptés par le parlement. L'Assemblée invite les autorités à veiller à ce que la réforme de la législation électorale soit conforme aux normes électorales internationales et à abroger toute disposition législative qui serait contraire à ces normes.

15. En ce qui concerne la réforme du pouvoir judiciaire et du ministère public, l'Assemblée se félicite des progrès accomplis par la Serbie dans ce domaine depuis son adhésion au Conseil de l'Europe. Elle accueille avec satisfaction l'adoption des amendements constitutionnels le 9 février 2022 (après un référendum), et celle de plusieurs lois concernant l'organisation des tribunaux, les juges, le ministère public, le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur des procureurs. Ces textes sont entrés en vigueur le 10 mai 2023. Les lois, qui ont fait l'objet d'avis positifs de la Commission de Venise en octobre et décembre 2022 (avis [CDL-AD\(2022\)030](#) et [CDL-AD\(2022\)042](#)), visent à rendre le pouvoir judiciaire et le ministère public plus indépendants et efficaces, ainsi qu'à réduire l'influence du pouvoir politique en matière de nomination des juges et des procureur·es. Les autorités ont également adopté 36 textes réglementaires pour mettre en œuvre la réforme du pouvoir judiciaire et du ministère public.

16. En dépit de ces réformes, l'Assemblée s'inquiète des modifications apportées récemment à la loi sur le ministère public, à la loi sur Conseil supérieur des procureurs, à la loi sur l'organisation et la compétence des autorités de l'État chargées de la lutte contre la criminalité liée aux technologies de pointe, à la loi sur les juges et à la loi sur les sièges et les compétences territoriales des tribunaux et des bureaux du ministère public, qui ont été adoptées par le parlement le 28 janvier 2026, à l'initiative du député SNS Uglješa Mrdić. Les «lois Mrdić» ont des répercussions négatives sur le fonctionnement du pouvoir judiciaire et du ministère public et pourraient avoir des conséquences sur les enquêtes en cours dans des dossiers liés à la corruption, dont l'affaire de Novi Sad. Elles prévoient que l'affectation temporaire des procureur·es à d'autres parquets sera désormais décidée par le Conseil supérieur des procureurs et non plus par le procureur général. La compétence pour statuer sur les recours contre les décisions hiérarchiques est désormais attribuée au procureur en chef du ministère public immédiatement supérieur et non plus à une commission spécialisée du Conseil supérieur des procureurs. Les nouvelles lois permettent également aux président·es de tribunal d'être réélus, alors qu'ils ne pouvaient auparavant exercer qu'un seul mandat de cinq ans. Elles portent création d'un quatrième tribunal de première instance à Belgrade, pour le territoire des municipalités de Zemun et Surčin. Dans son avis urgent du 24 avril 2026 ([CDL-PI\(2026\)007](#)), la Commission de Venise a émis des critiques sur la plupart des dispositions des «lois Mrdić», à l'exception de celle prévoyant que les affectations temporaires des procureur·es seront désormais décidées par le Conseil supérieur des procureurs. Elle s'est également inquiétée du fait que ces lois ont été adoptées sans consultation publique.

17. L'Assemblée salue les amendements aux «lois Mrdić» proposés récemment par le ministre de la Justice, qui reviennent largement sur les dispositions contestées adoptées le 28 janvier 2026. Dans son «Avis sur les suites données à l'Avis urgent sur les amendements du 28 janvier 2026 aux lois régissant le pouvoir judiciaire et le ministère public», adopté lors de sa 147^e session plénière (12-13 juin 2026) ([CDL-AD\(2026\)017](#)), la Commission de Venise a conclu que sept de ses neuf recommandations incluses dans l'avis urgent du 24 avril 2026 avaient été suivies.

18. L'Assemblée demande aux autorités serbes de modifier les «lois Mrdić» dès que possible, conformément aux recommandations de la Commission de Venise, et de poursuivre la réforme du pouvoir judiciaire et du ministère public dans le respect des normes du Conseil de l'Europe. Elle invite également les autorités à adopter la loi sur l'Académie judiciaire conformément aux recommandations de la Commission de Venise figurant dans son avis du 9 décembre 2024 ([CDL\(2024\)036](#)), à pourvoir tous les postes vacants de juges et de procureur·es et à améliorer et moderniser le système de gestion des affaires judiciaires.

19. L'Assemblée exhorte également les autorités à se montrer véritablement déterminées à enquêter sur les cas de crimes de guerre et à les juger, notamment en nommant une personne au poste de procureur en chef chargé des affaires de crimes de guerre, qui est vacant depuis 2024.

20. L'Assemblée relève avec intérêt que de modestes progrès ont été accomplis dans la lutte contre la corruption, notamment dans le cadre de l'adoption de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour la période 2024-2028 et du plan d'action qui l'accompagne pour la période 2024-2025.

21. Elle salue les progrès enregistrés dans la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) concernant le quatrième cycle d'évaluation (sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs) et le cinquième cycle d'évaluation, qui porte sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité dans les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et les services répressifs. L'Assemblée attend toutefois des autorités qu'elles donnent rapidement suite aux

recommandations en suspens, en particulier celles issues du cinquième cycle d'évaluation. Ces recommandations concernent l'intégrité des membres du gouvernement, les formations sur les normes d'intégrité, la définition du lobbying, la déclaration des conflits d'intérêts et la prévention de la corruption au sein de la police.

22. L'Assemblée exprime son inquiétude quant à l'état de la liberté d'association et de la liberté d'expression en Serbie. Elle est consternée par les nombreuses informations faisant état de représailles, de mesures d'intimidations (y compris des agressions physiques et des menaces de mort) et de campagnes de dénigrement visant des militant·es de la société civile, des défenseur·es des droits humains, des journalistes et des médias indépendants. Le pays a enregistré en 2025 l'un des plus grands nombres d'alertes sur la Plateforme du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes et figure également au nombre des pays européens qui enregistrent le plus de « poursuites-bâillons » contre les médias, les journalistes et les militant·es de la société civile. Des inquiétudes persistent aussi concernant l'autonomie éditoriale et le pluralisme des médias de service public, qui sont accusés de partialité en faveur du gouvernement.

23. L'Assemblée demande donc instamment aux autorités de mettre fin aux représailles et autres mesures d'intimidation visant les militant·es de la société civile, les défenseur·es des droits humains, les journalistes et les médias indépendants, de garantir un environnement propice à leur travail et à l'exercice du droit à la liberté d'association et d'expression en général, et de s'abstenir de prendre de quelconques mesures législatives susceptibles de restreindre ces libertés. Elle invite aussi les autorités à renouer un dialogue structuré avec la société civile et à garantir le pluralisme des médias.

24. L'Assemblée fait également part de ses préoccupations concernant les révélations sur la surveillance de journalistes et de militant·es serbes. Elle demande instamment aux autorités de mettre fin à cette pratique, de mener des enquêtes efficaces sur les abus et d'amener les responsables de ces pratiques à rendre des comptes.

25. Tout en notant avec intérêt que la Serbie a continué de mettre sa législation sur les médias en conformité avec l'acquis communautaire et d'autres normes européennes, l'Assemblée est profondément préoccupée par le blocage actuel des travaux de l'Autorité de régulation des médias électroniques, dont la composition n'a pas été entièrement renouvelée depuis novembre 2024. Elle invite les autorités compétentes à prendre toutes les mesures nécessaires pour pourvoir les postes vacants au sein de l'Autorité, en y désignant des personnes pleinement indépendantes capables de défendre le pluralisme des médias, y compris dans l'évaluation des transferts de propriété des médias.

26. L'Assemblée décide d'examiner les questions en suspens dans le cadre d'un prochain rapport sur le respect des obligations et engagements de la Serbie.