

Strasbourg, 13 octobre 2006

Public
Greco Eval I-II Rep (2005) 4F

Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints

Rapport d'Evaluation sur la République du Monténégro

Adopté par le GRECO
lors de sa 30^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 9-13 octobre 2006)

INTRODUCTION

1. L'Union d'état de Serbie-Monténégro a adhéré au GRECO le 1er avril 2003, c'est-à-dire après la clôture du Premier Cycle d'Evaluation. A la suite du référendum organisé au Monténégro le 21 mai 2006 et à la déclaration d'indépendance adoptée par l'Assemblée Nationale du Monténégro le 3 juin 2006 et conformément à l'article 60 de la Charte constitutionnelle de l'Union d'État de Serbie-Monténégro, l'Union d'État de Serbie-Monténégro n'existe plus. Par conséquent, la République du Monténégro est devenue un Etat indépendant et souverain¹. La République du Monténégro a fait l'objet d'une procédure d'évaluation conjointe couvrant les thèmes du Premier et du Deuxième Cycles (voir le paragraphe 3 ci-dessous). L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après l'EEG) était constituée comme suit : M. Kazimir ÅBERG, Directeur des affaires internationales, Directeur du Bureau du directeur général, Bureau de la criminalité économique (Suède), M. Jorn GRAVESEN, Commissaire de police principal, Service du procureur chargé de la grande criminalité économique (Danemark), Mme Anca JURMA, Procureur en chef, Département de la coopération internationale, Service du procureur chargé de la lutte anti-corruption nationale (Roumanie) et M. Kestutis ZABORSKAS, Chef de la division des études et des organisations, Service des enquêtes spéciales (Lituanie). Cette EEG, accompagnée par un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue en République du Monténégro du 13 au 17 juin 2005 (Podgorica). Avant ces visites, les experts de l'EEG avaient reçu les réponses aux questionnaires d'évaluation (documents Greco Eval I-II (2004) 1E Eval I – Part 1 et Greco Eval I-II (2004) 1E Eval II – Part 2), le texte des lois pertinentes et d'autres documents.
2. L'EEG a rencontré les représentants des organes et institutions de l'Etat suivantes : la Direction pour les initiatives de lutte contre la corruption, le ministère des Finances, le ministère de la Justice, la Commission des immunités du Parlement de la République du Monténégro, le ministère de l'Intérieur (Département juridique, Unités opérationnelles spéciales : Unité de prévention et d'éradication du crime organisé, Unité de lutte contre la criminalité économique, Unité de protection des témoins), le Procureur spécial chargé de l'éradication du crime, le Procureur général suprême, des juges d'instruction, des juges de la Cour suprême, le Registre central du tribunal de commerce de Podgorica, l'Administration pour la prévention du blanchiment d'argent, la Commission des marchés publics, la Commission d'enquête sur les conflits d'intérêts, la Direction des ressources humaines, le Médiateur, l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques, le Département pour l'autonomie locale du ministère de la Justice, le Conseil local de Podgorica, l'Administration des douanes, l'Agence pour la restructuration économique et l'investissement étranger de la République du Monténégro ainsi que le Département des Revenus publics de la République du Monténégro. Par ailleurs, l'EEG a rencontré des membres des organismes non gouvernementaux suivants : le secteur des ONG, l'Association des juges, l'Union des municipalités, l'Association des comptables et des auditeurs, la Chambre de commerce et l'Association des chefs d'entreprise.
3. Il convient de rappeler que le GRECO, conformément à l'article 10.3 de son Statut, est convenu de ce qui suit :
 - le Premier Cycle d'Evaluation traitera des thèmes suivants :
 - ❖ **Indépendance, spécialisation et moyens des organes nationaux chargés de prévenir et de combattre la corruption² : Principe Directeur 3 (ci-après « PDC 3 »)**

¹ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a convenu lors de sa 967^{ème} réunion (14 juin 2006) que la déclaration de succession de la République du Monténégro à la Convention pénale sur la corruption (STE 173) en faisait *ipso facto* un membre du GRECO.

² Thèmes I et II du Premier Cycle d'Evaluation

- : autorités responsables de la prévention, des enquêtes, de l'instruction, des poursuites et de l'imputation des infractions pénales de corruption ; statut juridique, pouvoirs, modalités de recueil de la preuve, indépendance et autonomie) ; Principe Directeur 7 (ci-après « PDC 7 » : personnalités ou entités spécialisées et responsables de la lutte contre la corruption et moyens mis à leur disposition) ;
- ❖ **Étendue et portée des immunités**³ : Principe Directeur 6 (ci-après « PDC 6 » : immunités recevables dans le domaine de l'instruction, des poursuites et de l'imputation d'une infraction pénale de corruption) ; et
- le Deuxième Cycle d'Evaluation traitera des thèmes suivants :
 - ❖ **Produits de la corruption**⁴ : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n°173), par les articles 13, 19 - paragraphe 3 -, et 23 de la Convention ;
 - ❖ **Administration publique et corruption**⁵ : Principes Directeurs 9 (administrations publiques) et 10 (agents publics) ;
 - ❖ **Personnes morales et corruption**⁶ : Principes Directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n°173), par les articles 14, 18 et 19.2 de cet instrument.

La République fédérale de Yougoslavie avait ratifié la Convention pénale sur la corruption le 18 décembre 2002, qui était entrée en vigueur le 1 avril 2003.

4. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations recueillies lors de la visite sur place à Podgorica. Il a pour objectif principal d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités de la République du Monténégro aux fins de remplir les obligations découlant des dispositions indiquées au paragraphe 3. Le rapport présente pour chaque thème une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées au Monténégro afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

I. VUE D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE ANTI-CORRUPTION MENÉE EN REPUBLIQUE DU MONTÉNÉGRO

a. Description de la situation

Perception de la corruption

5. Selon les autorités de la République du Monténégro, la corruption est un phénomène criminel complexe, extrêmement dangereux et largement répandu. Selon les résultats de l'enquête menée en mars 2004⁷ (échantillon de 700 personnes choisies dans les huit principales municipalités du Monténégro), 76,4% des personnes interrogées considéraient la corruption et le crime organisé comme un problème majeur. Selon cette même enquête, les catégories de

³ Thème III du Premier Cycle d'Evaluation

⁴ Thème I du Deuxième Cycle d'Evaluation

⁵ Thème II du Deuxième Cycle d'Evaluation

⁶ Thème III du Deuxième Cycle d'Evaluation

⁷ Sources Agence « Damar » (fourni par les autorités de la République du Monténégro).

personnes considérées comme le plus impliquées dans la corruption sont les hauts fonctionnaires d'État, les médecins, les dirigeants des entreprises publiques, les juges, les fonctionnaires des douanes et de la police. Selon l'indice de perception de la corruption établi pour 2005 par *Transparency International*, la Serbie-Monténégro se situait au 97^{ème} rang sur 158 pays (notation 2, 8 sur 10).

6. Dans leur réponse au questionnaire du GRECO, les autorités de la République du Monténégro indiquent que les pays en transition, dont la République du Monténégro, sont plus vulnérables que les autres États aux activités des groupes criminels organisés. Elles évoquent l'extorsion (citée également comme « élimination de la concurrence »), le blanchiment de capitaux, les activités de jeux clandestins, le vol, le trafic de véhicules à moteur et la prostitution comme étant les principales activités criminelles des groupes organisés dans la région. On ne dispose pas de statistiques systématiques sur le nombre d'affaires de corruption qui ont fait l'objet d'une enquête, de poursuites ou d'un jugement.

Droit pénal

7. Au Monténégro, les dispositions concernant la corruption sont énoncées dans le Code pénal de la République du Monténégro (ci-après CP), qui a été adopté en 2003 et entré en vigueur depuis avril 2004⁸. Le CP érige en infraction pénale la corruption active et passive d'agents publics nationaux et étrangers, et dans le secteur privé (Articles 423 et 424). La médiation illégale, l'abus de pouvoir, le détournement de fonds et la fraude dans l'exercice des fonctions sont également couverts par le CP. En ce qui concerne les sanctions, il est prévu des peines pouvant aller jusqu'à quinze ans d'emprisonnement pour les affaires de corruption passive et jusqu'à cinq ans en cas de corruption active.
8. Les actes de corruption perpétrés dans le cadre d'une organisation criminelle ne sont pas définis comme des délits distinctifs, mais le caractère organisé peut être considéré comme une circonstance aggravante. La création ou la participation à une organisation criminelle constitue un délit pénal distinct, passible d'une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans.

Principales initiatives

9. Au moment de la visite, le gouvernement de la République du Monténégro préparait un « Programme de lutte contre la corruption et le crime organisé » et prévoyait son intégration au train de mesures et d'activités visant à réprimer le crime organisé et la corruption dans le pays. Ledit Programme doit être suivi par un plan d'action comprenant des mesures de mise en œuvre spécifiques (voir également paragraphe 62)⁹.
10. Les autorités de la République du Monténégro ont mentionné la Loi sur les marchés publics et la Loi sur le financement des partis politiques (adoptées respectivement en 2001 et 2004) comme étant des initiatives majeures prises par le pays pour combattre la corruption dans les secteurs les plus vulnérables¹⁰. La Loi sur les marchés publics stipule notamment le principe général selon lequel les appels d'offre doivent être ouverts à la concurrence. Le système actuel de marchés publics prévoit, entre autres, différentes commissions spécialisées (Commission d'ouverture des offres, Commission d'examen, d'évaluation et de comparaison des offres et

⁸ La Loi sur les amendements au Code pénal a été adoptée en juillet 2006 ; elle est entrée en vigueur le 2 août 2006.

⁹ Le Gouvernement du Monténégro a adopté le « Programme de lutte contre la corruption et le crime organisé » le 28 juillet 2005. L'adoption du Plan d'action a suivi le 24 août 2006. Le Plan d'action inclut des objectifs, des mesures, des délais, des institutions responsables, des indicateurs d'actions menées à bien et des facteurs de risques concernant sa mise en œuvre.

¹⁰ Le Parlement du Monténégro a adopté une nouvelle Loi sur les marchés publics le 10 juillet 2006.

Commission d'adjudication), chargées de contrôler la régularité de la procédure d'appel d'offre à un stade précis. Elle prévoit également l'obligation de publier tout appel d'offre dépassant un montant de 10 000 Euros sur le site web de la Commission des marchés publics. De plus, l'autorité contractante a le droit de publier l'appel d'offre dans le « Journal officiel » ou dans des publications locales ou internationales spécialisées. La Loi donne aux fournisseurs des possibilités de porter plainte auprès de l'organe public concerné dans un délai de huit jours et, si la réponse obtenue n'est pas satisfaisante, de s'adresser à la Commission des marchés publics. La partie plaignante peut également engager une procédure administrative contre la décision de la Commission, devant le tribunal compétent.

Coopération internationale

11. La République fédérale de Yougoslavie a ratifié la Convention pénale sur la corruption le 18 décembre 2002, la Convention de 1990 relative au blanchiment, au dépiage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, la Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational. La Serbie-Monténégro était également partie à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, ratifiée en 2001¹¹.
12. Suite au référendum sur le statut d'Etat du Monténégro et de fait sa déclaration d'indépendance, la République du Monténégro est devenu un Etat indépendant et souverain dotée d'une personnalité juridique internationale. A ce sujet, l'adoption d'une Loi sur l'Assistance pénale mutuelle pour fournir une coopération internationale dans le domaine des problèmes criminels est prévue en 2006. Sauf disposition contraire des traités internationaux et jusqu'à ce que la loi susmentionnée soit adoptée, la procédure d'entraide judiciaire, y compris pour les affaires de corruption, est régie par la Loi sur la procédure pénale de la République fédérale de Yougoslavie. Selon ses dispositions, les demandes d'entraide judiciaire émises par les tribunaux nationaux doivent être transmises aux organes étrangers concernés par l'intermédiaire du ministère fédéral des Affaires étrangères (Article 518). Les demandes d'entraide judiciaire émises par des organes étrangers sont transmises aux tribunaux nationaux par la même voie. L'exécution des jugements étrangers n'est possible que si elle est convenue dans le traité international et si une sanction a été prononcée par un tribunal national, conformément à la législation pénale de l'ex-République de Yougoslavie (Article 520). S'agissant des activités d'enquête opérationnelles, les autorités de l'État du Monténégro indiquent que dans la pratique, l'entraide judiciaire en matière pénale est fournie sur demande de ministères de l'Intérieur d'autres pays, transmise au ministère de l'Intérieur de la République du Monténégro par l'intermédiaire du Bureau national central d'Interpol à Belgrade. De la même manière, le ministère monténégrin de l'Intérieur reçoit les demandes des autorités étrangères adressées au ministère de la Justice de la République du Monténégro, dans tous les cas où la Haute Cour ordonne au ministère de l'Intérieur d'entreprendre certaines actions ou de prendre certaines mesures.

b. Analyse

13. Durant les dernières années, plusieurs nouveaux instruments législatifs ont été adoptés par le Parlement monténégrin, essentiellement afin de rapprocher le plus possible le cadre juridique de la République du Monténégro des normes européennes. Néanmoins, l'EEG a clairement constaté que les autorités en charge de l'application de la nouvelle législation n'étaient pas toujours en situation de le faire, parfois par manque de moyens mais plus souvent en raison du

¹¹ La République du Monténégro a ratifié le Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale en mai 2006. Par ailleurs, la République du Monténégro est devenue membre d'Interpol en septembre 2006.

manque de formation et d'information des fonctionnaires. Il est aussi apparu que la législation n'avait pas toujours été suffisamment préparée et qu'elle nécessitait souvent des amendements. La Loi sur les marchés publics a été citée en exemple à ce titre à l'EEG. Cette situation favorise la corruption et contribue à faire régner l'incertitude étant donné qu'elle appelle à des changements fréquents et à des amendements à la législation existante.

14. Le fait que la République du Monténégro soit un petit pays qui compte environ 620 000 habitants encourage le développement d'une culture de communauté très soudée, réticente à faire état des soupçons de corruption. Au cours de la visite sur place, le Médiateur a indiqué avoir reçu des plaintes de citoyens rapportant des allégations de corruption. Ces plaintes avaient toutefois été soumises oralement. Au cours des dernières années, près de 70% des biens publics ont été privatisés. Cette procédure est quasiment achevée. Les procédures de privatisation sont toujours des occasions d'actes de corruption, notamment dans les économies en transition. L'EEG a également eu connaissance d'allégations d'irrégularités intervenues au cours de ce processus. Les autres secteurs cités comme étant touchés par la corruption sont le système judiciaire, le système de soins de santé et les marchés publics. Comme déjà mentionné dans la partie descriptive de ce rapport, dans le cadre de l'enquête menée dans les huit principales municipalités monténégrines, 76,4 % des personnes interrogées considéraient que la corruption et le crime organisé comptaient parmi les problèmes sociaux les plus importants.
15. Dans ce contexte difficile, aucune étude officielle n'indique clairement l'ampleur de la corruption dans le pays, les formes qu'elle revêt, les secteurs principalement touchés ou ses causes. L'EEG estime qu'une étude réalisée sur la base d'informations officielles et/ou de données collectées par les organisations directement impliquées dans la prévention de la corruption ou la lutte contre celle-ci pourrait servir à élaborer des politiques de lutte contre la corruption plus adaptées et par voie de conséquence, plus efficaces. Ceci est d'autant plus urgent que la corruption est considérée comme l'un des principaux obstacles au développement économique et social du pays. Par conséquent, **l'EEG recommande aux autorités monténégrines de procéder aux études nécessaires pour obtenir une idée plus précise de l'ampleur et des diverses caractéristiques de la corruption afin que les mesures et les programmes anti-corruption puissent être ciblés de manière plus efficace.**
16. La Loi sur les marchés publics n'est en vigueur que depuis quelques années. L'EEG est d'avis qu'elle est exhaustive. Néanmoins, au cours de la visite sur place, il a été indiqué à l'EEG que la Loi présentait d'importantes lacunes et qu'elle était extrêmement difficile à mettre en œuvre. A titre d'exemple, il a été fait état de 350 plaintes concernant différentes interprétations de la Loi. Par ailleurs, aucune sanction n'est prévue dans la Loi en cas de violation de ses dispositions. Elle laisse une large liberté de manœuvre à l'acheteur et il appartient à l'autorité contractante de décider de la manière dont les divers éléments de la procédure sont évalués lors du choix du mieux disant. Bien que la Loi prévoit plusieurs commissions distinctes (une Commission d'ouverture des offres, une Commission d'examen, d'évaluation et de comparaison des offres et une Commission d'adjudication) afin de réduire les possibilités de corruption au cours de la procédure, l'EEG est d'avis que ce texte manque de clarté. Lors de la visite sur place, l'EEG a appris qu'un nouveau cadre législatif était en cours de préparation de manière à mettre les procédures des marchés publics du Monténégro en conformité avec les normes européennes. **L'EEG recommande que la Loi sur les marchés publics soit révisée afin de clarifier ses dispositions et de garantir une meilleure transparence de la procédure.**

II. INDÉPENDANCE, SPÉCIALISATION ET MOYENS DES ORGANES NATIONAUX CHARGÉS DE PRÉVENIR ET DE COMBATTRE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Direction pour les initiatives de lutte contre la corruption

17. En 2000, les autorités du Monténégro ont jugé utile de créer un organe spécifique chargé de conseiller le gouvernement en matière de politiques et de législation anti-corruption. C'est pourquoi, en janvier 2001, il a été créé une « Agence pour les initiatives de lutte contre la corruption ». Dans le contexte général de réforme de la législation pénale et d'adoption de mesures préventives, l'Agence pour les initiatives de lutte contre la corruption a été chargée de la coopération avec les organisations et institutions internationales et de la coordination entre les autorités d'État nationales et étrangères. Dans le cadre de la « Stratégie de réforme de l'administration publique au Monténégro 2002-2009 », instaurée par le gouvernement en mars 2003, un nouvel ensemble de lois a été adopté, dont le « Décret relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'administration publique » qui a fait de l'Agence pour les initiatives de lutte contre la corruption la Direction pour les initiatives dans la lutte contre la corruption, et l'a placée sous la supervision du ministère des Finances. Lors de la visite sur place, la Direction était composée de 5 employés. Elle a pour principales missions de :

- entreprendre des actions de promotion et de prévention visant au combat effectif de la corruption ;
- travailler étroitement avec le Gouvernement en vue de l'adoption et la mise en œuvre des normes et instruments européens et internationaux, en ce qui concerne les initiatives anti-corruption ;
- renforcer la transparence des opérations économiques et financières ;
- réaliser d'autres activités qui proviennent du partenariat du Pacte de Stabilité pour l'Europe du sud-est et d'autres organisations et institutions internationales ;
- et d'autres activités relatives à ses compétences.

La Police

18. La Loi sur la police, qui a été adoptée le 28 avril 2005, prévoit une complète restructuration de la police, qui est désormais un organe autonome au sein de l'administration. Le ministère de l'Intérieur maintient un certain rôle de supervision concernant le travail de la Direction de la Police. La Police est organisée en 7 districts, dont la capitale Podgorica. Elle compte environ 4 200 hommes au total. Le Département des enquêtes criminelles se compose des unités suivantes :

- l'Unité de lutte contre la criminalité économique, traitant de la criminalité économique et de la corruption, formée de quatre policiers au niveau central (à Podgorica), et de 64 policiers dans les divers autres districts de police ;
- l'Unité de lutte contre le crime organisé, créée en mai 2003 et forte de quatre personnes, spécialisée dans le blanchiment de capitaux, le crime organisé et la cyber-criminalité ;
- l'Unité de lutte contre la délinquance quotidienne ;
- l'Unité de lutte contre le trafic de drogue ;
- l'Unité de coopération avec Interpol et Europol ;
- l'Unité médico-légale.

Des équipes spéciales *ad hoc* - ainsi que des équipes conjointes des unités de niveaux central et régional - peuvent être mises en place pour mener des enquêtes dans des affaires complexes ou

sensibles. La police est habilitée à mener les enquêtes après en avoir préalablement informé le ministère public.

19. Un département de contrôle interne a été créé au sein de la Direction de la Police pour contrôler la légalité du travail des fonctionnaires de police.
20. Aucune formation particulière n'est dispensée aux policiers en matière de corruption.

Enquête criminelle sur des actes de corruption : techniques spéciales d'enquête et protection des témoins

21. L'Article 237 du Code de procédure pénale de la République du Monténégro (ci-après CPP) régit le recours aux techniques spéciales d'enquête. La liste inclut, entre autres :
 - la surveillance secrète et l'enregistrement des conversations téléphoniques ;
 - la photographie et l'enregistrement vidéo secrets dans des lieux privés ;
 - la simulation d'achat d'objets, de versement et de réception de pots de vin ;
 - l'usage d'équipements électroniques de détection et de localisation de personnes et d'objets ;
 - le recours à des enquêteurs infiltrés.

Sur demande du Procureur général, le juge d'instruction peut ordonner l'emploi d'une technique spéciale d'enquête. Ces mesures sont autorisées dans le cadre d'une enquête criminelle liée à des infractions pénales passibles d'une peine d'emprisonnement de plus de 10 ans ou des infractions pénales commises dans le cadre d'une organisation criminelle.

22. La Loi sur la protection des témoins est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2005 et régit (Article 1) les conditions et procédures de protection et d'assistance d'un témoin s'il apparaît raisonnablement que son témoignage dans le cadre d'une enquête criminelle fait peser une menace grave sur sa vie, sa santé, son intégrité physique ou sa liberté. A la demande du témoin, la protection et l'assistance peuvent également être étendues à l'un de ses proches. Selon l'Article 6 de la Loi, les décisions sur l'application, la prolongation et la cessation du programme de protection sont adoptées par la Commission pour l'application du programme de protection des témoins, composée de trois membres : un juge de la Cour suprême, un représentant du Procureur public général et le Chef de l'Unité de protection. Une fois admis dans ce Programme, le témoin est pris en charge par l'Unité de protection. Les mesures prévues vont de la dissimulation d'identité à la protection physique, en passant par le déménagement ou le changement d'identité. Lors de la visite du GRECO, plusieurs personnes attendaient de pouvoir bénéficier de la protection des témoins. Il a été indiqué à l'EEG qu'au cours de l'année 2005 le gouvernement n'avait alloué aucun budget au Programme de protection des témoins et que ce dernier concernait seulement dix personnes au total, pour des raisons financières et pratiques. Le budget global de ce Programme, y compris la formation et l'équipement, était estimé à 700 000 Euros. Lors de la visite, seuls la commission et le responsable du Programme de protection des témoins avaient été nommés.

Ministère public (le « Parquet »)

23. Selon les dispositions des Articles 26-28 de la Loi sur le ministère public, les procureurs sont nommés et démis par l'Assemblée de la République du Monténégro (Parlement) sur proposition du Conseil des procureurs. Ce Conseil est composé de six procureurs, d'un professeur de droit de l'université de Podgorica, d'un avocat en exercice, d'un expert juridique et d'un représentant du ministère de la Justice, tous nommés par l'Assemblée. Les procureurs sont nommés pour un mandat de cinq ans renouvelable. Aux termes de l'Article 9 de la Loi sur le ministère public, les

procureurs ont le droit et le devoir de développer leurs propres compétences pour exercer leur fonction avec davantage d'efficacité. Le Procureur public général est responsable de la mise en œuvre des programmes de développement des compétences professionnelles, qui doivent être adoptés par le Conseil des procureurs.

24. Les Articles 2 et 3 de la Loi sur le ministère public disposent que les procureurs doivent être autonomes et indépendants et exercer leur fonction sans subir aucune ingérence. L'Article 101 de la même loi stipule que le ministère de la Justice, par l'intermédiaire d'un fonctionnaire dûment autorisé, supervise le travail des procureurs publics en matière :
 - 1) d'organisation du travail, conformément au Règlement du ministère public,
 - 2) de traitement des plaintes et requêtes,
 - 3) de classement et d'archivage,
 - 4) de tenue des documents officiels, et
 - 5) d'autres tâches liées au bon déroulement des travaux et des missions de l'administration du ministère public.
25. La Loi sur le ministère public dispose que le Procureur public général est compétent sur l'ensemble du territoire de la République du Monténégro, pour les tribunaux de commerce et de deuxième instance ; le procureur ordinaire a compétence sur une ou plusieurs juridictions de première instance.
26. L'Article 20 du CPP définit la règle de la légalité des poursuites pénales : sauf disposition contraire de ce Code, le ministère public est tenu d'engager des poursuites en cas de soupçon raisonnable qu'une personne donnée a commis un délit pénal objet de poursuites d'office. Selon les dispositions de l'Article 44 du CPP, la principale mission des procureurs doit être la poursuite en justice des auteurs d'infractions pénales. Les procureurs ont compétence pour : 1) mener des instructions ; 2) demander l'ouverture d'une enquête ou d'une instruction directe ; 3) porter et représenter l'accusation devant le tribunal compétent ; 4) faire appel des décisions non définitives des tribunaux ; 5) entreprendre d'autres actions définies dans ce Code. Toutes les autorités prenant part à une instruction doivent, sauf cas d'urgence, informer le procureur compétent avant d'engager une action. Les policiers et autres autorités publiques en charge de la détection des infractions pénales ont obligation de donner suite à toute requête du procureur compétent.
27. Au sein du ministère public, il n'existe aucun département spécial chargé des délits de corruption. Un département spécialisé dans la lutte contre le crime organisé a été créé ; il est dirigé par le Procureur spécial nommé en juillet 2004. Toutes les infractions pénales impliquant le crime organisé feront l'objet de poursuites par ce département, y compris les délits de corruption, à condition qu'elles aient été commises dans le cadre d'une organisation criminelle.

Tribunaux

28. En République du Monténégro, les juridictions de jugement compétentes en matières pénales sont les suivantes :
 - Tribunal de première instance, lorsque les peines prononcées sont inférieures à dix ans d'emprisonnement.
 - Tribunal de juridiction supérieure : juridiction de première instance qui examine les infractions passibles d'une peine supérieure à dix ans d'emprisonnement. Il se prononce

également sur des délits particuliers inscrits dans la législation. Il examine les pourvois contre les décisions rendues par le tribunal de première instance.

- la Cour d'appel : examine les pourvois contre les décisions du tribunal de juridiction supérieure lorsqu'il agit en tant que juridiction de première instance.
- La Cour suprême : traite des questions législatives qui lui sont soumises, sans préjudice du verdict (décide des recours juridiques extraordinaires¹² contre les décisions des tribunaux de la République - Article 26 de la Loi sur les tribunaux).

29. Les juges de l'ensemble des tribunaux sont nommés par l'Assemblée (Parlement), sur proposition du Conseil judiciaire, conformément aux Articles 35 à 39 de la Loi sur les tribunaux. L'indépendance des tribunaux est garantie par l'Article 100 de la Constitution de la République du Monténégro, selon lequel « les tribunaux sont autonomes et indépendants. Ils sont liés uniquement par la Constitution et d'autres actes juridiques ». La Loi sur les tribunaux, dans son Article 41, établit les termes du serment que doivent prêter tous les juges lors de leur nomination. Les juges ne peuvent pas être démis de leurs fonctions et mutés, sauf dans les cas prévus par la loi¹³.

30. Les fonctions et la composition du Conseil judiciaire sont régies par la loi sur les tribunaux. L'Article 75 stipule que le Conseil doit :

- formuler des propositions pour la nomination et la révocation des juges ;
- mener les débats pour établir la responsabilité des juges dans le fonctionnement opportun et méthodique du tribunal ainsi que dans la préservation de la dignité de la fonction judiciaire ;
- déterminer les modalités de remplacement du Président du Conseil judiciaire ;
- proposer au gouvernement des crédits budgétaires spéciaux destinés à couvrir les besoins des tribunaux ;
- effectuer d'autres tâches prévues par la loi.

S'agissant de sa composition, l'Article 76 énonce que le Conseil judiciaire est composé d'un Président et de dix membres. Le Président de la Cour suprême préside le Conseil judiciaire es qualité. L'Assemblée nomme dix membres du Conseil judiciaire, dont six parmi les juges, deux dans les rangs des professeurs de la faculté de droit et deux parmi des experts juridiques éminents.

b. Analyse

31. Au cours de la visite d'évaluation, l'EEG a noté qu'une attention particulière était accordée aux questions d'indépendance, de vulnérabilité à l'ingérence politique et de fonctionnement du système judiciaire (y compris des tribunaux et du ministère public). Des améliorations significatives ont été apportées par l'adoption de la Loi sur les tribunaux (en 2002) et de la Loi sur le ministère public (en 2003), qui ont entre autres créé des organes spécifiques jouant un rôle majeur dans la procédure de nomination des juges et procureurs ainsi que dans les procédures

¹² Les recours juridiques extraordinaires sont énoncés dans la Section XXV du CPP : « 1. Réouverture des procédures pénales»; « 2. Atténuation exceptionnelle de la peine » ; « 3. Requête en protection de la légalité » et « 4. Recours en révision de la légalité de la décision finale». (Traduction non officielle).

¹³ Article 103 de la Constitution : « Un juge est nommé à vie. Ses fonctions prennent fin à sa demande ou lorsqu'il remplit les conditions ouvrant droit à la retraite, ou s'il est condamné à une peine de prison sans possibilité d'appel. Un juge peut être démis de ses fonctions s'il a été reconnu coupable d'une infraction incompatible avec l'exercice de fonctions judiciaires, ou s'il n'exerce pas ses fonctions judiciaires avec professionnalisme et conscience, ou s'il perd durablement sa capacité de travail et n'est plus en mesure de s'acquitter de ses attributions. Un juge ne peut être muté contre sa volonté. » (Traduction non officielle).

disciplinaires qui leur sont applicables : le Conseil judiciaire et le Conseil des procureurs. Par ailleurs, à la suite de l'adoption des lois susmentionnées, l'implication du gouvernement dans le système judiciaire est actuellement très limitée et a trait principalement aux questions d'ordre administratif. Ainsi, le gouvernement ne soumet plus de proposition au Parlement pour les nominations aux fonctions de procureurs. Néanmoins, la situation est totalement différente quant au rôle du Parlement à l'égard du travail des cours et du ministère public. Selon la Constitution et la législation sur les tribunaux et le ministère public, les juges et procureurs sont élus et promus par le Parlement, sur proposition, respectivement, du Conseil judiciaire et du Conseil des procureurs.

32. S'agissant des juges, l'EEG est consciente du fait qu'il n'existe aucune règle générale ou norme internationale interdisant leur élection par le Parlement. Toutefois, l'EEG estime que cette procédure requiert un examen attentif à la lumière des conditions concrètes dans lesquelles elle est appliquée dans chaque pays. Comme énoncé dans l'Exposé des motifs de la Recommandation No. R (94) 12 du Conseil de l'Europe sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, dans les pays où « la décision de nommer des juges est prise par des organes qui ne sont pas indépendants du gouvernement ou de l'administration, ou lorsqu'elle est prise, par exemple, par le parlement ou le président de l'État, il importe qu'elle soit uniquement fondée sur des critères objectifs ». Au Monténégro, les propositions relatives à l'élection ou à la promotion des juges sont soumises au Parlement par le Conseil judiciaire, accompagnées d'une note fournissant des informations personnelles sur chaque candidat, leur activité professionnelle antérieure et les motifs de la proposition (avis). Le Parlement débat des propositions, peut analyser la performance antérieure des candidats et prend la décision à la majorité simple. Les juges et les procureurs ainsi que les représentants de la société civile rencontrés par l'EEG ont indiqué qu'ils redoutaient fortement l'ingérence politique car cette procédure permet au Parlement (et donc à chaque parti politique) d'évaluer les compétences juridiques des candidats et d'évincer un candidat ayant pris dans le passé une décision jugée controversée. L'éventualité d'une décision à motivation politique pour l'élection des juges et des procureurs est encore corroborée par le droit dont disposent les juges et procureurs du Monténégro d'être membres d'un parti politique.
33. S'agissant des procureurs, ils sont soumis à une procédure de réélection tous les cinq ans et ne sont pas reconduits à leur poste en cas d'échec. Cette procédure les rend particulièrement sensibles aux pressions politiques, étant donné qu'ils pourraient être tentés, en particulier lorsqu'ils traitent d'affaires sensibles sur le plan politique, d'agir dans le sens des courants politiques au pouvoir de manière à garantir leur situation et/ou leur carrière. Conformément à la Recommandation (2000) 19 du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénal, « le recrutement, la promotion et la mutation des membres du ministère public (devraient) être mis en œuvre selon des procédures justes et impartiales permettant d'éviter l'intervention de tout élément partisan ou corporatiste [...] ». La même recommandation souligne que les membres du ministère public devraient exercer leurs fonctions dans des conditions raisonnables, notamment leur statut, conformes à l'importance de leur rôle. Le mandat limité à cinq ans des procureurs, quel que soit leur rang dans la hiérarchie, met en danger non seulement leur indépendance, mais fait également obstacle à leur spécialisation et à la poursuite de leur formation. L'EEG a appris qu'au Monténégro, il apparaîtrait que des membres de l'appareil judiciaire soient sujets à des influences politiques, ce qui peut créer des obstacles dans les enquêtes liées aux affaires de corruption de haut niveau. Dans le but de limiter l'influence politique dans la nomination des juges et procureurs, **l'EEG recommande i) de revoir la situation actuelle concernant les procédures de recrutement et de promotion des juges et procureurs afin d'assurer que ces procédures soient fondées sur des critères**

objectifs, et ii) faire en sorte que les conditions d'exercice des fonctions de procureurs ne nuisent pas à leur indépendance.

34. L'EEG apprécie le mécanisme, introduit par la Loi sur le Parquet d'État pour garantir l'indépendance professionnelle des procureurs au sein de la hiérarchie du ministère public, qui prévoit que les instructions générales ou individuelles données aux procureurs doivent être données par écrit et qu'elles peuvent être contestées auprès du niveau hiérarchique supérieur si elles sont jugées contraires à la loi ou infondées.
35. L'adoption des lois susmentionnées sur les tribunaux et le Parquet d'État, ainsi que du Code de procédure pénale en 2003, représente à l'évidence une étape importante pour parvenir à un système judiciaire plus efficace et plus indépendant¹⁴. Néanmoins, au cours de la visite sur place, l'EEG a remarqué que l'opinion publique restait sceptique quant à l'indépendance et à l'efficacité du système judiciaire. Le Médiateur a informé l'EEG que la plupart des plaintes reçues étaient liées au fonctionnement du système judiciaire. Les citoyens se plaignaient principalement de la durée excessive des enquêtes criminelles et des procédures ainsi que de la non application des décisions de justice. Il a également été fait état d'allégations de corruption au sein de la magistrature. L'EEG n'a pas été en mesure de juger de l'exactitude de ces allégations. Aucune plainte ou dénonciation écrite concernant un juge ou un procureur n'a été transmise au Médiateur et le principe de confidentialité empêche ce dernier de mentionner les plaintes orales, sauf si la partie concernée l'y autorise. Toutefois, l'EEG a soulevé à plusieurs reprises cette question avec les représentants des 27 organisations gouvernementales ou de la société civile rencontrées au cours de la visite d'évaluation. Il n'existe pas de Code de déontologie des procureurs¹⁵. C'est pourquoi **l'EEG recommande de mettre en œuvre une politique générale visant à restaurer la confiance de l'opinion publique dans le système judiciaire, qui devrait inclure i) une analyse détaillée des procédures civiles et pénales actuellement en cours afin de trouver les moyens de simplifier et d'accélérer les procès ; ii) l'adoption d'un Code de déontologie pour les procureurs, dont l'application devrait être contrôlée par le Conseil des procureurs ; et iii) un programme de formation à la déontologie judiciaire destiné aux juges et procureurs.**
36. Au Monténégro, il n'existe pas de parquet spécialisé dans les délits de corruption. En 2004, un Département spécialisé de lutte contre le crime organisé a été créé au sein des services du Procureur public général. Celui-ci nomme un Procureur général spécial et ses substituts, après consultation préalable du Conseil des procureurs. Le Procureur général spécial a été nommé en juillet 2004 mais ne disposait pas encore de substitut au moment de la visite sur place. S'agissant des affaires de corruption, les compétences du Procureur général spécial ne couvrent que les actes de corruption commis dans le cadre d'une organisation criminelle. Lors de la visite, le Procureur général spécial n'avait encore prononcé aucune inculpation pour des faits de corruption dans les affaires qui lui avaient été soumises. Les procureurs travaillant au niveau des juridictions supérieures sont compétents pour les délits les plus graves de corruption passive, c'est-à-dire ceux passibles d'une peine d'emprisonnement de plus de 10 ans ; les procureurs exerçant au niveau des tribunaux de première instance ont compétence pour tous les autres délits de corruption. Les interlocuteurs de l'EEG ont insisté sur la nécessité de spécialiser les procureurs en charge des infractions graves de corruption et des délits financiers et économiques pouvant être liés à la corruption. La conduite d'une enquête, portant notamment

¹⁴ La Loi sur l'éducation au sein du système judiciaire a été adoptée en avril 2006. Son objectif est d'améliorer le niveau des connaissances et des compétences des juges et des procureurs afin d'assurer un exercice autonome, indépendant, impartial, spécialisé et efficace de leurs fonctions conformément aux normes de la déontologie professionnelle.

¹⁵ L'EEG a été informée, après la visite, qu'un projet de code déontologique des procureurs devrait être adopté à la fin de 2006.

sur les affaires de corruption dans des secteurs comme la privatisation ou les marchés publics, exige des compétences techniques et des connaissances spécifiques que ne peuvent acquérir les procureurs qui traitent toutes sortes d'affaires pénales. De l'avis de l'EEG, la solution à même d'assurer la meilleure coordination stratégique et l'utilisation optimale des ressources humaines et techniques serait de créer une unité spéciale au sein du ministère public chargée des infractions de corruption et délits connexes, que ce soit au sein ou non du Département spécialisé de lutte contre le crime organisé. C'est pourquoi **l'EEG recommande de créer une unité spéciale au sein du ministère public chargée des affaires de corruption (dont les infractions pénales économiques liées à la corruption) et de lui fournir les ressources en personnel, l'équipement technique et la formation nécessaires.**

37. Lorsque la Police a connaissance d'un délit, elle a l'obligation d'en informer sans délai le procureur afin que ce dernier puisse diriger l'enquête préliminaire : le procureur donne les instructions à la Police quant aux actions à entreprendre et il contrôle et supervise l'activité de cette dernière. L'EEG a été informée que dans la pratique la police et les procureurs éprouvent une certaine frustration devant le manque de coopération entre les deux institutions. Les procureurs sont mécontents de ne pas disposer des moyens nécessaires pour vérifier si la Police les informe immédiatement de la découverte d'une infraction pénale, alors que la loi prescrit clairement qu'il leur appartient de superviser les mesures avant enquête prises par la police dans les affaires pénales. Par ailleurs, la Police reproche le manque de proactivité dont font preuve les procureurs lors des phases préliminaires des enquêtes criminelles et notamment de la lenteur de la remontée des informations relatives aux enquêtes de police. L'EEG est consciente que cette situation s'apparente à celle d'autres systèmes comparables, en l'absence d'équipe multidisciplinaire ou de mécanisme spécifique de coopération entre services de police et ministère public. De l'avis de l'EEG, cette situation fait obstacle à l'efficacité de la lutte contre la criminalité, notamment la corruption, et doit absolument être corrigée. Au cours de l'étape suivant la phase préliminaire d'enquête, le procureur charge un juge d'instruction de l'enquête. Ce dernier peut, entre autres, autoriser des mesures préventives telles que la délivrance d'un mandat de perquisition, ordonner la mise en détention d'un suspect ou permettre le recours à des techniques spéciales d'enquête. L'EEG a été informée que, dans la pratique, la phase d'enquête d'une affaire criminelle dépassait la durée légale de six mois et était bien plus longue dans les affaires les plus complexes. Les juges d'instruction rencontrés par l'EEG ont reconnu qu'en raison du nombre considérable d'affaires qu'ils ont à traiter, ils essaient d'éviter les affaires complexes de criminalité économique ou financière. Par conséquent, **l'EEG recommande i) de mettre en place un mécanisme de coopération clair entre la police et les membres du ministère public qui conforterait le rôle prépondérant de ces derniers au cours de la phase préliminaire de l'enquête et garantirait qu'ils reçoivent communication de toutes les informations pertinentes dans les meilleurs délais et ii) de réviser le rôle du juge d'instruction afin de garantir des enquêtes plus rapides et efficaces.**

Formation

38. L'enquête financière revêt une importance capitale pour la détection de la corruption, notamment lorsqu'il s'agit de rechercher les produits d'infractions pénales qui pourraient faire l'objet d'une mesure de confiscation. La réussite des enquêtes financières passe essentiellement par une coopération systématique entre les services de la Police, du ministère public, du Fisc et des autorités de contrôle etc. de manière à pouvoir collecter les informations pertinentes relatives aux revenus, déclarations de patrimoine et d'impôts etc. L'EEG a relevé que la police, les autorités de lutte contre le blanchiment de capitaux, les services fiscaux et les banques etc. coopèrent dans une certaine mesure. En même temps, pendant la visite sur place les officiers de police et les procureurs ont indiqué à l'EEG qu'ils ont besoin d'une formation conjointe sur la conduite des

enquêtes, qui leur permettrait de travailler de manière plus professionnelle quand ils effectuent des enquêtes portant sur des infractions financières liées à la corruption. C'est pourquoi **L'EEG recommande la mise en place d'un programme de formation complet pour les officiers de police (notamment ceux de l'Unité de lutte contre la criminalité économique) et les procureurs plus directement impliqués dans les affaires de corruption, de manière à mettre en commun les connaissances et à se forger une compréhension commune de la manière de traiter les infractions de corruption et les délits financiers liés à la corruption.**

Enquêtes criminelles portant sur les affaires de corruption : moyens spéciaux d'enquête et protection des témoins

39. Comme évoqué dans la partie descriptive de ce rapport (voir paragraphe 21), selon l'Article 237 du Code de procédure pénale, le juge d'instruction peut, sur requête d'un procureur, ordonner l'emploi de techniques spéciales d'enquête (ci-après TSE). La Police exécute l'ordonnance. Les TSE ne peuvent être utilisées qu'en liaison avec des infractions pénales passibles d'une peine d'emprisonnement de 10 ans ou plus ou commises dans le cadre d'une organisation criminelle (Article 238 du Code de procédure pénale). Les représentants des forces de l'ordre rencontrés par l'EEG ont déclaré que dans la pratique, les TSE étaient essentiellement employées pour les délits impliquant des groupes organisés et qu'elles n'avaient jamais été utilisées dans des affaires de corruption en raison de la limitation évoquée plus haut et stipulée par l'Article 238 du Code de procédure pénale. Ils ont souligné la nécessité d'une formation plus spécialisée des officiers de police qui recourent à ces techniques et de moyens supplémentaires pour les appliquer dans la pratique. Par conséquent, **l'EEG recommande d'étendre l'application des dispositions sur l'usage des techniques spéciales d'enquête (notamment l'Article 238 du Code de procédure pénale) pour y inclure tous les délits de corruption et de doter les agences compétentes des moyens et d'une formation appropriés afin que le système des techniques spéciales d'enquête fonctionne de manière plus efficace dans la pratique.**
40. Comme détaillé dans la partie descriptive de ce rapport (voir paragraphe 22), la Loi sur la protection des témoins est entrée en vigueur le 1er avril 2005. Au cours de sa visite sur place, l'EEG a été informée que la mise en œuvre des programmes de protection des témoins n'avait pas encore commencé principalement par manque de moyens financiers. C'est pourquoi **l'EEG recommande d'adopter toutes les mesures nécessaires pour garantir la mise en œuvre concrète des programmes de protection des témoins.**

III. ÉTENDUE ET PORTÉE DES IMMUNITÉS PAR RAPPORT AUX POURSUITES

a. Description de la situation

41. Les catégories de personnes suivantes bénéficient d'immunités en République du Monténégro :
- le Président de la République,
 - les membres du gouvernement,
 - les membres de l'Assemblée (Parlement),
 - les juges,
 - les juges de la Cour constitutionnelle,
 - les procureurs généraux,
 - le protecteur des droits de l'homme et des libertés (Médiateur) et son suppléant.
42. Outre les immunités qui couvrent les opinions exprimées ou les votes émis dans l'exercice de leurs fonctions (immunités relatives à l'irresponsabilité), les membres du Parlement jouissent

également de « l'inviolabilité », c'est à dire qu'ils ne peuvent faire l'objet de poursuites pénales ou d'une mise en détention sans l'accord préalable du Parlement (Article 79 paragraphe 3 de la Constitution). En vertu du paragraphe 4 de ce même article, un membre du Parlement peut être placé en détention sans approbation du Parlement, s'il est appréhendé en flagrant délit de commission d'un acte passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au moins. Selon le paragraphe 5, l'immunité dont bénéficient les membres du Parlement est également accordée au Président de la République, aux membres du gouvernement, aux juges, aux juges de la Cour constitutionnelle et aux membres du Parquet. Il en va de même du Médiateur et de son suppléant ou de sa suppléante.

b. Analyse

43. Les règles applicables aux immunités dont jouissent certaines catégories de personnes en République du Monténégro (Président de la République, membres du gouvernement et du Parlement, juges, procureurs et médiateurs) sont définies à l'Article 79 de la Constitution monténégrine. Par ailleurs, l'Article 220 du Code de procédure pénale contient un certain nombre de dispositions relatives à l'approbation des poursuites pénales. Selon le paragraphe 1, pour qu'une enquête puisse être ouverte à l'égard d'une des personnes susmentionnées jouissant d'une immunité, les procureurs doivent déposer une requête spécifique auprès de l'autorité nationale concernée, en l'occurrence la Commission des immunités du Parlement de la République du Monténégro, demandant la levée de l'immunité. Lorsque des poursuites reposent sur une plainte privée, le procureur doit transmettre l'affaire à un tribunal en demandant la levée de l'immunité. Le tribunal saisit la Commission des immunités, qui décide de la levée ou non de l'immunité. La Commission soumet le dossier au Parlement pour décision finale. Le Parlement prend sa décision par un vote à la majorité simple. La Commission des immunités du Parlement a démarré ses activités en 2004. Au moment de la visite sur place, elle avait eu à connaître de 12 affaires dont 4 concernaient des juges et 3 des membres du Parlement. Chaque affaire avait été soumise au Parlement, qui n'a refusé la levée de l'immunité que dans un seul cas. L'EEG conclut que les immunités dont jouissent actuellement le Président de la République, les membres du gouvernement et les membres du Parlement, les Médiateurs et les procédures y afférentes, notamment celles menant à la levée de l'immunité par le Parlement, n'entravent pas de manière inacceptable les moyens d'action dont disposent les autorités pour poursuivre en justice les actes de corruption. Cela étant, certains représentants des organes et institutions de l'Etat et de la société civile rencontrés par l'EEG ont soulevé la question du bien fondé ou non de l'immunité accordée aux juges et aux procureurs. L'EEG partage leurs doutes. Néanmoins, elle est d'avis que le système semble bien fonctionner et qu'il n'est donc pas nécessaire dans l'immédiat de modifier la Constitution à cet égard. Toutefois, la question de l'immunité des juges et des procureurs pourrait être examinée ultérieurement lorsque la législation pertinente sera amendée.

IV. Produits de la corruption

a. Description de la situation

Confiscation et autres modes de privation des produits du crime

44. Dans le système juridique monténégrin, la confiscation et la saisie sont deux concepts distincts utilisés respectivement pour la privation des objets et des produits du crime. La saisie est une mesure de sûreté dont le but est de mettre fin aux situations ou aux conditions susceptibles d'inciter un délinquant à commettre un délit pénal par la suite (Article 66 du Code pénal – ci-après CP). La confiscation des produits du crime est considérée comme une mesure *sui generis*.

Le recours à la confiscation est régi par la Section VII du CP (« Confiscation de gains matériels») et par les Articles 538-545 du Code de procédure pénale (« Procédures de confiscation des gains et bénéfices»). Le tribunal peut ordonner la confiscation des produits du crime dans le cadre d'une condamnation, d'un mandat délivré sans procès, d'une décision de rappel à la loi ou d'une décision d'application d'une mesure de correction ou de sûreté (Code de procédure pénale, ci-après CPP, Article 542, paragraphe 1). La confiscation des produits du crime n'est applicable qu'aux personnes physiques et n'est possible qu'après condamnation de l'auteur (Article 539 du CPP).

45. La confiscation des produits du crime, ou de la valeur correspondante, est une mesure obligatoire (Article 112 du CP). Le tribunal a l'obligation de recueillir des preuves et d'enquêter sur les circonstances pertinentes pour la détermination des produits du crime (Article 538 du CPP). Si l'évaluation de ces produits entraîne des difficultés excessives ou un retard important, le tribunal a toute latitude pour en fixer le montant (Article 540 du CPP).
46. Les produits transférés à une tierce partie doivent être confisqués si le transfert à cette partie est intervenu sans compensation ou contre une compensation à l'évidence sans rapport avec la valeur réelle (Article 113 paragraphe 2 CP). Les biens acquis par le biais de la commission d'une infraction pénale en faveur d'autres personnes doivent également être confisqués (Article 113 paragraphe 3 du CP).
47. En cas de confiscation, la charge de la preuve incombe au procureur et ne peut être inversée.
48. Il appartient au tribunal qui a rendu le verdict en première instance de décider si les objets confisqués doivent être vendus conformément aux dispositions de la procédure d'exécution, confiés à un musée de criminologie ou à une autre institution, ou détruits. Les gains tirés d'une vente doivent être portés au crédit du budget de l'Etat (Article 194 paragraphe 1 du CPP). Dans le cadre d'une procédure pénale, la partie lésée a le droit de demander réparation au civil (Article 114 du CC).

Mesures provisoires : saisie de biens et saisie de biens et de gains et bénéfices

49. Le Code de procédure pénale (ci-après CPP) prévoit deux types de mesures provisoires : « la saisie de biens » et la « saisie de gains et bénéfices». En vertu de l'Article 81 du CPP (« Saisie de biens ordonnée par le tribunal »), les biens qui, selon le Code pénal, doivent être confisqués ou sont susceptibles de servir de preuve dans une procédure pénale peuvent être temporairement saisis et mis en lieu sûr au tribunal ou placés en sécurité par tout autre moyen. En cas d'urgence, la Police est habilitée à procéder à la saisie avant le commencement de l'enquête à condition qu'un rapport soit soumis au Procureur général compétent dans un délai de trois mois (Article 246 du CPP).
50. La saisie de biens et de gains et bénéfices peut être ordonnée en vertu de l'Article 541 du CPP. Par ailleurs, l'Article 523 du CPP prévoit la saisie s'il existe des raisons de penser ou si des soupçons raisonnables laissent à penser qu'une infraction pénale relevant du crime organisé a été commise. Si la saisie est prononcée avant l'ouverture de la procédure pénale, elle doit être annulée si la procédure concernant l'infraction relevant du crime organisé n'a pas été engagée dans un délai de trois mois (Article 527 paragraphe 2 du CPP). La mesure peut également être annulée sur demande du Procureur général ou de la personne concernée s'il est prouvé qu'elle n'est pas indispensable ou justifiée compte tenu de la nature du délit, de la situation financière de la personne concernée ou d'autres circonstances. Durant l'application de la mesure, l'autorité nationale compétente est en charge de l'administration des biens et avoirs, conformément à des

dispositions spéciales (Article 529 du CPP). Il est possible de faire appel de la décision de saisie mais l'appel n'est pas suspensif (Article 525 du CPP).

51. S'agissant de la recherche systématique des produits du crime, le CPP énonce qu'au cours de l'enquête, toutes les preuves et informations nécessaires à la décision de mise en accusation ou d'arrêt de la procédure (Article 249) doivent être recueillies. Le secret bancaire ne semble pas faire obstacle à la collecte des preuves puisque la Loi sur les banques stipule clairement que les informations confidentielles sur les dépôts bancaires doivent être révélées aux autorités compétentes sur demande écrite du tribunal (Article 63 de la Loi sur les banques).

Statistiques

52. Il n'existe pas de statistiques sur le nombre d'affaires ayant donné lieu à des décisions de confiscation, y compris dans des affaires de corruption ni sur le nombre d'affaires de corruption ayant donné lieu à l'adoption de mesures provisoires ou à la saisie d'une valeur correspondant à celle du bien.

Blanchiment d'argent

53. L'Article 268 du Code pénal érige en infraction pénale le blanchiment d'argent. Ce délit, en l'occurrence la dissimulation, au travers d'opérations bancaires, financières ou commerciales, d'argent ou d'autres biens connus pour avoir été acquis par la commission d'actes criminels, est passible de six mois à cinq ans d'emprisonnement. Toutes les infractions de corruption constituent des infractions principales de blanchiment d'argent.
54. La Loi relative à la prévention du blanchiment d'argent a été adoptée en octobre 2003. Elle contient une liste des institutions qui ont l'obligation de déclarer toute transaction de plus de 15 000 Euros et les transactions connexes, ainsi que les transactions suspectes à l'Administration pour la prévention du blanchiment d'argent (l'Unité de renseignement financier monténégrine). Au nombre de celles-ci, on trouve les banques et autres institutions financières non-bancaires (par exemple les bureaux de change), les assureurs, les sociétés d'investissement et les intermédiaires, les personnes organisant des jeux de hasard, les notaires, les bourses de valeurs et les courtiers, les commissaires aux comptes et les experts comptables. L'Unité de renseignement financier doit examiner et analyser toutes les transactions soumises aux entités qui ont l'obligation de déclaration et par conséquent, de notifier ses conclusions à l'organe déclarant. En cas de soupçon de blanchiment d'argent, d'autres organes ou organisations de l'État peuvent également transmettre leurs rapports à l'Unité de renseignement financier, sous la forme prescrite par la loi.
55. L'Administration pour la prévention du blanchiment d'argent (ci-après APBA) est placée sous l'autorité du ministère des Finances. Elle a été créée en décembre 2003 et son Directeur a été nommé par le gouvernement du Monténégro en février 2004. Au moment de la visite, l'APBA était composée de 14 personnes aux parcours divers. Le recrutement est mené conformément aux critères établis et repose sur une description de poste selon le « Règlement sur l'organisation interne ». L'APBA est subdivisée en départements : un Département d'analyse composé de quatre personnes, un département des transactions suspectes comptant deux personnes et un département de coopération internationale comprenant deux personnes. Les six autres employés leur apportent leur appui. L'APBA ne dispose d'aucun pouvoir opérationnel. Au moment de la visite sur place, quatre dossiers faisaient l'objet d'une enquête par le Procureur général et deux autres par la police

56. En 2004, la liste des indicateurs de transactions suspectes, le règlement relatif au signalement des transactions suspectes et celui régissant les méthodes de travail de l'agent en charge de juger de la conformité, la procédure de contrôle interne, de protection et de conservation des données, de tenue des documents et la formation des employés avaient été élaborés, adoptés et transmis aux autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. En vertu des procédures adoptées, les banques et autres établissements financiers transmettent un rapport électronique quotidien à l'APBA. Entre juillet 2004 et juin 2005, l'APBA a reçu 159 295 rapports concernant des transactions excédant 15 000 Euros et transactions connexes et 199 rapports sur des transactions suspectes (dont la large majorité a été soumise par des banques). La Loi relative à la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme portant amendements à la Loi relative à la prévention du blanchiment d'argent a été adoptée en février 2005.

Entraide judiciaire : mesures provisoires et confiscation

57. Concernant la procédure d'entraide judiciaire, voir paragraphe 12 ci-dessus. Comme indiqué précédemment, on ne dispose d'aucunes statistiques ou informations sur les affaires de corruption faisant intervenir la confiscation ou la saisie ou d'autres mesures temporaires.

b. Analyse

58. Le système légal de la République du Monténégro prévoit la confiscation des objets utilisés pour la commission d'infractions pénales (instruments) et des objets acquis par la commission d'une infraction pénale. Il régit également la privation des produits acquis par la commission d'un délit pénal. L'auteur peut être privé non seulement des produits directs du crime, mais également de la valeur correspondante. De plus, les produits peuvent être confisqués auprès d'une tierce partie s'ils lui ont été transférés sans compensation ou contre une compensation à l'évidence inférieure à la valeur réelle. Selon les représentants des forces de l'ordre rencontrés par l'EEG, les produits transférés à des personnes morales peuvent également être confisqués. Concernant l'application pratique de ce cadre juridique, l'EEG a appris qu'aucun tribunal du Monténégro n'avait prononcé d'ordonnance de confiscation, sauf pour des instruments ou des produits de délits pénaux trouvés, en *flagrante delicto*, en possession de l'auteur du délit. L'EEG a également été informée que la Police oriente en général son action sur la collecte des preuves nécessaires à l'inculpation de l'auteur et qu'en revanche, il n'existe aucun système ou stratégie en place pour les enquêtes destinées à identifier ou rechercher les produits du crime, y compris de la corruption. Par ailleurs, il n'est pas tenu de statistiques sur la confiscation ou les mesures provisoires appliquées. Au cours de la visite sur place, des juges ont déclaré n'avoir jamais été invités à prononcer une ordonnance de confiscation. Les procureurs se sont plaints du manque d'expertise de la Police dans l'établissement de liens éventuels entre une certaine somme d'argent et d'autres biens appartenant à l'auteur et les délits commis par cette personne. Les policiers ont souligné que les procureurs, qui dirigent l'activité de la police au stade préliminaire de l'enquête, omettent souvent de leur donner des instructions. La question de la formation des services répressifs pour affiner leurs capacités à utiliser les instruments juridiques et d'enquête en vue de rechercher les produits de la corruption a également été soulevée. Par conséquent, **l'EEG recommande i) que des directives soient élaborées sur une méthodologie effective pour mener les enquêtes financières, en particulier en ce qui concerne la saisie et la confiscation dans les affaires de corruption ; ii) d'élaborer un programme commun de formation pour les officiers de police et les procureurs afin de rendre possible, d'exploiter et d'encourager le recours aux moyens juridiques et pratiques disponibles pour identifier, détecter et saisir les produits du crime y compris ceux de la corruption.**

59. Des mesures de saisie peuvent être prises au cours de la procédure pénale dans l'un des buts suivants : les objets susceptibles de servir d'éléments de preuve devant le tribunal doivent être saisis, en vertu de l'Article 81 du Code de procédure pénale (ci-après le CPP) ; le tribunal peut ordonner, sur requête de la partie lésée, des mesures provisoires visant à garantir une demande de réparation liée à la responsabilité civile du défendeur suite à la commission d'une infraction pénale (Article 216 du CPP) ; des mesures conservatoires provisoires devraient être ordonnées par le tribunal lorsque la confiscation de gains et bénéfices est à l'examen (Article 541 du CPP). Concernant le moment où ces mesures provisoires peuvent être prises, la situation varie selon l'objectif des mesures et la nature du délit pénal. Les objets susceptibles de servir de preuve (instruments) peuvent être saisis immédiatement après la découverte de l'infraction pénale. En situations d'urgence, la Police peut perquisitionner des locaux et saisir des objets avant même l'ouverture d'une enquête criminelle, à condition d'en informer immédiatement le procureur et/ou le juge d'instruction. Les mesures temporaires visant à saisir des avoirs afin de garantir une éventuelle confiscation future ne peuvent, généralement, être prononcées qu'après ouverture d'une enquête. La seule exception concerne les produits acquis par la commission d'une infraction par un groupe criminel organisé. De ce fait, cette disposition ne s'applique pas aux délits de corruption, sauf s'il est prouvé qu'ils ont été commis dans le contexte du crime organisé. L'EEG souhaite souligner qu'il est essentiel pour l'efficacité de la lutte contre la corruption que les auteurs soient privés aussitôt que possible des gains acquis par la commission d'infractions pénales. C'est pourquoi **l'EEG recommande l'introduction de dispositions légales qui permettent que soient prises des mesures de saisie des produits de tous les délits de corruption au stade le plus précoce de l'enquête préliminaire, même si ces délits ne sont pas perpétrés par un groupe criminel organisé.**
60. Au cours de la visite sur place, les représentants de l'Administration pour la prévention du blanchiment d'argent (l'Unité monténégrine de renseignement financier) ont mentionné à l'EEG l'organisation d'une formation pour renforcer leur connaissance des divers aspects du blanchiment d'argent. Compte tenu du fait que l'Unité monténégrine de renseignement financier est une organisation relativement nouvelle, l'EEG a eu le sentiment général qu'elle était raisonnablement bien organisée, et avait une vision claire de son rôle d'agence nationale chargée de la lutte contre le blanchiment d'argent. L'EEG a appris qu'il n'était pas facile pour l'Unité de trouver le personnel doté des compétences requises, ce qui explique en partie pourquoi l'Unité de mettre au point un programme de formation interne. Il a été indiqué à l'EEG que 97,49% des signalements de transactions suspectes émanaient des banques. Seuls 2,51% des signalements provenaient d'autres entités listées dans la Loi sur la prévention du blanchiment d'argent. Aucune raison précise n'a été avancée. Pour intensifier les efforts visant à rendre plus efficace la lutte contre le blanchiment, l'EEG considère que toutes les organisations tenues de faire une déclaration à l'administration chargée de la prévention du blanchiment d'argent doivent être informées de leur obligation et de la façon de s'en acquitter. Par conséquent, **l'EEG recommande de procéder régulièrement à un examen attentif de toutes les institutions soumises à une obligation de déclaration, de mettre en œuvre des actions de sensibilisation plus nombreuses pour mieux faire connaître l'obligation de déclarer les transactions suspectes et de suivre les progrès réalisés, en particulier pour ce qui concerne les entités soumises à une obligation de déclaration qui n'ont pas encore signalé de transaction suspecte à l'autorité compétente.**

V. ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définition et cadre légal

61. Les principes régissant le fonctionnement de l'administration publique sont énoncés dans la Loi relative à l'administration centrale (ci-après la LAC) et la Loi sur les fonctionnaires et employés de l'État (ci-après la LFE). Selon la définition de la LAC, l'administration publique englobe les activités d'administration propres des autorités centrales et autres autorités administratives, ainsi que les activités déléguées ou confiées aux autorités et institutions locales et autres personnes morales (Article 3). L'administration centrale remplit des fonctions administratives en vertu de la Constitution, de lois et d'autres règlements et instruments juridiques généraux, dans le cadre des droits et obligations de la République du Monténégro (Articles 1 et 2). La LAC énonce que l'administration centrale doit être professionnelle, indépendante et objective dans son travail et décider des questions relevant de sa compétence, dans le respect de la loi et en temps opportun (Articles 2 et 5).

Politique anti-corruption

62. Au moment de la visite sur place, le ministère de l'Intérieur, en sa qualité de coordinateur, avait élaboré et soumis pour approbation au gouvernement le Programme de lutte contre la corruption et le crime organisé. Ce Programme vise à donner un cadre légal et institutionnel efficace de lutte contre la criminalité et plus particulièrement de prévention de la corruption, de poursuite pénale ainsi que d'éducation et de sensibilisation du public. Il est envisagé de faire participer le grand public, les organisations non gouvernementales et le secteur économique privé à la mise en œuvre de ce programme. La modernisation de la Police et des services du procureur et le contrôle des secteurs chargés d'attribuer de larges parts des biens de l'État, par exemple par voie de privatisation, de concession ou de marchés publics, comptent au rang des priorités dans ce domaine. L'adoption de ce programme parallèlement à celle de son plan d'action était prévue pour 2005¹⁶.
63. La réforme de l'administration publique a déjà commencé, à la suite de l'adoption par le gouvernement, en mars 2003, de la Stratégie de réforme de l'administration publique. Elle comprend un train de mesures à entreprendre avant 2009. Les objectifs clés de la réforme sont entre autres la définition claire des responsabilités à tous les niveaux, une plus large délégation des compétences à l'administration de niveau inférieur, une meilleure gestion de l'administration et le renforcement des mécanismes de direction et de suivi. Un intense travail préparatoire a précédé l'élaboration de la stratégie. Des analyses, des entretiens et l'élaboration de plans pour les secteurs spécifiques de l'administration ont entre autres été menés. Par ailleurs, l'Agence pour les initiatives de lutte contre la corruption a été créée en 2001, puis renommée en 2004 pour devenir la Direction pour les initiatives de lutte contre la corruption, en vertu de la réforme de l'administration publique (voir paragraphe 17).

Transparence

64. L'Article 51 de la LAC garantit le droit des citoyens au libre accès aux informations, données, documents et rapports publiés par les autorités de l'État. L'accès aux informations du gouvernement concernant des personnes physiques ou morales ne peut être accordé que s'il

¹⁶ Voir note n° 9.

existe un intérêt juridique lié à une procédure judiciaire ou autre dans laquelle un citoyen fait valoir ses droits, ses obligations ou ses intérêts légaux. La rétention ou le refus d'information doivent être justifiés par écrit et un recours à l'autorité de supervision est prévu en cas de contentieux. L'administration publique a pour obligation positive de répondre dans le respect de la loi et dans les meilleurs délais aux demandes d'information des citoyens, de fournir les données, informations, explications et d'apporter toute autre assistance professionnelle (Article 52) à cet égard. L'accès aux informations peut être refusé au motif qu'elles relèvent du secret d'État, militaire ou officiel. Lors de la visite sur place, un projet de loi sur le libre accès à l'information avait été préparé régissant l'accès aux informations du gouvernement.¹⁷ Le paragraphe 27 de ce projet de loi prévoit des amendes de 10 à 100 fois le salaire mensuel minimum pour les fonctionnaires qui contreviendraient à cette loi.

65. En ce qui concerne la pratique de la consultation publique, les ministères et autorités administratives sont tenus, de manière générale, d'informer le public des activités relevant de leurs compétences par le biais d'annonces officielles ou de tout autre moyen approprié (Article 95 de la LAC). Lors de l'élaboration des lois régissant les droits, obligations et intérêts légaux des citoyens, le ministre concerné doit rendre public le projet de loi dans les médias et inviter toutes les parties prenantes à présenter leurs propositions, suggestions ou commentaires à cet égard (Article 97). Pour l'adoption de lois, le ministre peut décider de recourir à la procédure du débat public. Au cours de l'organisation des consultations ou d'autres formes de traitement des questions relevant de leurs compétences, les ministères et autorités administratives ont obligation de procéder aux annonces pertinentes dans les médias et de permettre aux représentants des médias de suivre les travaux sur les questions concernées (LAC, Article 98).

Contrôle de l'administration publique

66. Les activités de l'administration publique sont soumises à un contrôle administratif exercé par une autorité administrative supérieure sur leur précision et leur légalité et à un éventuel contrôle judiciaire de leur légalité. Ainsi, la Loi sur la procédure administrative générale prévoit la possibilité d'un appel administratif contre les décisions des autorités administratives. Les agences de supervision respectives statuent sur les appels contre une décision de première instance prise par une autorité administrative ou une collectivité locale, une institution ou une personne morale dotée d'une autorité publique (Article 221). Si l'autorité de première instance ne reconsidère pas sa décision dans le sens demandé, il est possible de former un pourvoi en deuxième instance. Une autorité de deuxième instance peut rejeter l'appel ou invalider tout ou partie de la décision ou l'amender (Article 234, par. 3). Ces décisions n'admettent aucun autre recours en appel.
67. La Loi sur le contentieux administratif prévoit le contrôle judiciaire de la légalité de tous les actes administratifs. Toute personne physique ou morale qui estime que ses droits ou intérêts légaux ont été violés par un acte administratif est habilitée à engager une procédure administrative. Cette procédure peut être engagée contre un acte administratif adopté en deuxième comme en première instance, pour lequel aucun appel n'est autorisé dans le cadre des procédures administratives ou autres. Les contentieux administratifs sont traités par le Tribunal administratif et la Cour suprême de la République du Monténégro.
68. Conformément à la Loi relative à l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques (ci-après LISC), promulguée en 2004, une institution d'audit indépendante a été créée. Au moment de la visite sur place, elle était composée de six contrôleurs spécialement formés, nommés par

¹⁷ L'EEG a été informée après la visite que la Loi sur l'accès libre à l'information a été adoptée le 8 novembre 2005.

l'Assemblée à l'issue d'un concours. Il était par ailleurs prévu de doubler cet effectif dans un avenir proche. Cette institution a pour principales missions de contrôler l'usage fait des biens et fonds de l'État et d'évaluer les résultats financiers d'institutions. L'Article 23 de la LISC énonce l'obligation de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques de soumettre sans délai un « rapport à charge » aux autorités compétentes en cas de soupçon raisonnable laissant entrevoir la commission d'une infraction pénale.

Médiateur

69. La Loi sur le Protecteur des droits de l'homme et des libertés, promulguée en 2003, a instauré l'institution du Protecteur des droits de l'homme et des libertés. Le Protecteur est élu sur proposition de l'organe de travail du Parlement compétent, par un vote à la majorité de tous les membres du Parlement. L'organe de travail présente des propositions de candidature après consultation d'institutions de recherche spécialisées et d'organisations non-gouvernementales œuvrant dans le domaine des droits de l'homme. Les suppléants du Protecteur sont élus par un vote à la majorité de l'ensemble du Parlement (majorité qualifiée) sur proposition du Protecteur. Le Protecteur et ses suppléants sont élus pour un mandat de six ans. La Loi prévoit le droit du Protecteur de proposer des amendements à la législation sur les droits de l'homme et les libertés visant à harmoniser cette dernière avec les normes législatives internationales. Dans son Article 45, elle confère au Protecteur le droit de demander que les institutions compétentes imposent des sanctions disciplinaires ou démettent de leurs fonctions des fonctionnaires ayant violé les droits de l'homme et les libertés. Par ailleurs, la Loi prévoit une amende de 10 à 20 fois le salaire mensuel minimum en cas de retard dans la fourniture des informations requises par le Protecteur. Au moment de la visite, 22 personnes étaient employées au Bureau du Protecteur. Chaque procédure est traitée confidentiellement et aucune information ne peut être révélée sans le consentement préalable du plaignant. Aucune disposition spécifique ne définit les compétences propres du Protecteur en matière de prévention et de détection d'actes de corruption ou d'autres infractions pénales.
70. En 2004, le Protecteur a reçu plus de 600 plaintes, dont 373 relevaient de ses compétences : 161 plaintes concernaient le travail des organes répressifs. Les plaintes ont essentiellement trait à des violations des droits de l'homme au titre des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme concernant des actes de corruption perpétrés au sein du système judiciaire ou par des officiers de police.

Recrutement, carrière et mesures de prévention

71. Une procédure standard a été introduite pour le recrutement des fonctionnaires¹⁸. Les candidats doivent répondre à des critères généraux énoncés à l'Article 16¹⁹ de la LFE et à des exigences spéciales établies par la loi et d'autres règlements. Pour obtenir le statut de fonctionnaire ou d'agent de l'État, le candidat est tenu de passer un examen professionnel (LFE, Article 41). La loi

¹⁸ Selon l'Article 2 de la Loi sur les fonctionnaires et les employés de l'État, un fonctionnaire, c'est-à-dire un employé de l'État, est une personne employée dans une administration de l'État.

S'agissant de l'exercice de certains droits, devoirs et responsabilités, sont considérés comme fonctionnaires aux termes de cette loi les responsables d'une administration de l'État et les personnes employées après nomination au sein d'une administration de l'État.

Aux termes de cette loi, un membre du Parlement ou une personne élue ou nommée par le Parlement de la République du Monténégro n'a pas le statut de fonctionnaire.

En vertu de cette loi, sont considérés comme administrations de l'État les autorités administratives de l'État, les autres services de l'État et les services du Président, du Parlement, du gouvernement et de la Cour constitutionnelle de la République du Monténégro.

¹⁹ Par exemple être citoyen du Monténégro, majeur, en bonne santé, etc.

interdit le recrutement de personnes condamnées pour des actes criminels entraînant une inaptitude à travailler dans la fonction publique (Article 16).

Formation

72. Le concours professionnel pour travailler au sein d'une administration de l'Etat sert à évaluer le niveau de connaissances des candidats quant aux modalités régissant les activités de la fonction publique, y compris les règles de déontologie. Les connaissances et compétences professionnelles des fonctionnaires sont ensuite développées au travers de « programmes de formation d'experts » conçus par le Département des ressources humaines. Ce département élabore le Programme de renforcement de la capacité administrative (développement des compétences du personnel de l'administration publique) et se charge de sa mise en œuvre. Le programme ne comprend aucune formation spécifique à la lutte contre la corruption pour les fonctionnaires

Conflits d'intérêts

73. Le cadre juridique dans lequel s'inscrit la prévention des conflits d'intérêts au Monténégro est constitué par la Loi sur les conflits d'intérêts, adoptée en 2004, pour les agents publics²⁰ et leurs proches²¹, et la Loi sur les fonctionnaires et employés de l'État pour les fonctionnaires²².

74. Conformément à la Loi sur les fonctionnaires et employés de l'Etat (article 49), un fonctionnaire doit éviter toute acte susceptible :

- de provoquer un conflit d'intérêts entre ses devoirs publics et ses intérêts privés ;
- d'affecter son impartialité dans l'exercice de sa fonction ;
- de conduire à un abus d'informations classifiées ; ou
- de nuire à la réputation de l'administration de l'État de rattachement.

La participation des fonctionnaires à des activités de publication, de recherche scientifique, d'enseignement dans des établissements éducatifs ou leur appartenance à des organisations culturelles (artistiques, sportives, humanitaires, etc.) est expressément autorisée.

75. En vertu de l'Article 5 de la Loi sur les conflits d'intérêts (ci-après LCI) un agent public n'est pas autorisé à :

- accepter un cadeau de grande valeur, un avantage ou un service, sauf dans les cas prévus par la loi en vigueur ;
- accorder un traitement préférentiel à des citoyens sur la base de leur affiliation politique ou autre, de leur origine, de liens personnels ou de liens avec leur famille proche ou plus éloignée ;
- utiliser à mauvais escient les informations recueillies dans le cadre de sa fonction publique, et
- influencer sur les procédures des marchés publics.

²⁰ L'Article 2 (« Portée de la loi ») sur les conflits d'intérêts dispose que :

« la présente loi concerne les agents publics et les personnes en relation avec eux. » (traduction non officielle)

et

« Aux fins de la présente loi, on entend par agent public toute personne élue au scrutin secret et direct, élue ou nommée par l'Assemblée de la République du Monténégro (ci-après : l'Assemblée), nommée par le gouvernement de la République du Monténégro et les organes de l'autonomie locale. » (traduction non officielle)

²¹ « Les parents directs d'un agent public, les parents collatéraux jusqu'au second degré, les membres de la famille de l'épouse jusqu'au premier niveau, un partenaire conjugal ou extra- conjugal, les parents adoptifs ou un enfant adoptif, ainsi que toute autre personne avec laquelle un agent public est personnellement ou professionnellement en contact. » (traduction non officielle)

²² Pour la définition des fonctionnaires, voir note de bas de page n° 11.

76. La LCI instaure une « Commission d'enquête sur les conflits d'intérêts » chargée d'examiner les rapports faisant état d'éventuels conflits d'intérêts. La Commission informe par écrit l'agent public de la réception d'un rapport et lui demande d'établir une déclaration dans un délai de quinze jours (Article 21). Si la Commission trouve des éléments de preuve d'un conflit d'intérêts ou si l'agent public ne remet pas sa déclaration ou ne rectifie pas les erreurs ou irrégularités, la Commission propose à l'autorité compétente de relever de ses fonctions l'agent concerné (Article 22). Si la Commission découvre qu'un agent public a commis un délit pénal, elle doit immédiatement en informer le Procureur général compétent. La Commission, formée d'un président et de quatre membres, est élue par l'Assemblée pour un mandat de cinq ans. Elle tient des registres des revenus, biens et cadeaux de ces agents publics, qui sont obligés, selon les dispositions de la LCI de soumettre un formulaire de renseignements sur les revenus et biens : (i) au jour d'arrivée dans la fonction publique ; (ii) annuellement, durant le contrat de travail ; (iii) si les biens excèdent 2000 Euros, le jour où ce changement survient ; (iv) après l'expiration du contrat de travail. Au moment de la visite sur place, huit employés travaillaient à la Commission.

Rotation

77. Il n'existe pas de dispositions établissant un mécanisme de rotation à intervalle régulier des personnes occupant des postes au sein de certains services des administrations publiques considérés comme vulnérables à la corruption. De même, aucune disposition ne limite le passage des agents publics dans le secteur privé.

Cadeaux

78. La règle de base concernant les cadeaux est la disposition relative à la corruption passive (Article 423 du Code pénal), qui fait explicitement référence à la sollicitation, à la réception ou à l'acceptation d'un cadeau par un agent public. Les restrictions concernant l'acceptation de cadeaux et de services spécifiquement au sein de l'administration publique sont stipulées dans la loi susmentionnée sur les conflits d'intérêts. L'Article 5 énonce en particulier qu'un agent public n'est pas autorisé à accepter de cadeau d'une valeur significative, un avantage ou un service, sauf dans les cas prévus par la loi. On entend par cadeau de valeur significative une somme d'argent, des valeurs mobilières ou autres biens reçus ou offerts d'une valeur supérieure à 50 Euros (un quart du salaire mensuel moyen). La Commission mentionnée plus haut est responsable de la détermination de la valeur du cadeau, calculée à sa valeur de marché le jour de la réception (Article 13). Si, dans le cadre de l'exercice de sa fonction, un agent public a reçu un cadeau de valeur significative, il doit en informer la Commission dans les quinze jours qui suivent (Article 12). Les cadeaux de valeur significative deviennent la propriété de l'État. S'agissant des fonctionnaires, l'Article 49 de la Loi sur les fonctionnaires (« Conflits d'intérêts ») dispose qu'un fonctionnaire dans l'exercice de sa mission ne peut recevoir de présent de grande valeur, conformément aux dispositions légales en vigueur concernant les conflits d'intérêts.

Code d'éthique

79. Selon la Loi sur les fonctionnaires et employés de l'Etat, un Code d'éthique doit être élaboré par le ministère compétent pour les affaires administratives, après consultation des fonctionnaires et des employés de l'État. La Loi prévoit par ailleurs que dans l'exercice de ses fonctions, un fonctionnaire doit se conformer au Code (Article 6). Lors de la visite sur place, un Code de conduite pour les fonctionnaires était en cours d'élaboration par un groupe de travail constitué au sein du ministère de la Justice. Néanmoins, l'EEG a été informée du manque de coordination

avec les autres partenaires et de nombreux amendements et ajouts probables. Le Code devrait être adopté d'ici la fin de l'année 2005.²³

Signalement des cas de corruption

80. En vertu du Code de procédure pénale (Article 227), toutes les administrations de l'État, les collectivités locales, les entreprises et institutions publiques sont tenues de signaler les infractions pénales et de prendre des mesures pour en préserver les preuves. Ce devoir est complété par l'obligation civique faite à tout citoyen de signaler les infractions pénales faisant l'objet de poursuites *ex officio* (Article 228). Tout manquement à cette obligation de signalement constitue un délit pénal dans les cas prescrits par le Code.
81. Aucune protection n'est prévue pour les fonctionnaires qui signalent des infractions pénales, y compris des cas de corruption, contre d'éventuelles mesures négatives à leur endroit.

Procédures disciplinaires

82. Les procédures disciplinaires envers un fonctionnaire sont engagées par le responsable d'une administration de l'État, sur proposition du supérieur du fonctionnaire mis en cause (LFE, Article 58). La procédure est menée par une Commission disciplinaire dont les membres sont nommés par le responsable de l'administration de l'État (Article 59). Les procédures disciplinaires envers un Directeur sont conduites par un comité formé par l'autorité compétente chargée de la nomination de la personne concernée (Article 61). Dans cette procédure, un fonctionnaire est autorisé à assurer sa défense soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'un avocat ou d'un représentant syndical (Article 62). Pour toute question non définie par la LFE, les dispositions appropriées de la loi régissant les procédures administratives générales s'appliquent. En cas de délit mineur, l'Article 57 (« Mesures disciplinaires ») de la LFE prévoit une réduction de 15 % du salaire mensuel du fonctionnaire à titre de sanction. En cas de délits graves, le fonctionnaire est passible d'une réduction de 20-30 % de son salaire mensuel ou de révocation. Aucun registre centralisé des sanctions n'est en place pour l'instant.
83. Si un manquement aux devoirs de la fonction constitue une infraction pénale telle que définie dans le Code pénal, des poursuites judiciaires sont engagées.

b. Analyse

84. L'EEG souhaite souligner les progrès remarquables accomplis par la République du Monténégro ces dernières années pour préparer le cadre juridique et réglementaire nécessaire à la prévention et à la lutte contre la corruption au sein de l'administration publique, notamment après la création en 2001 de l'Agence pour les initiatives dans la lutte contre la corruption (transformée par la suite en Direction pour les initiatives dans la lutte contre la corruption, en 2004). Plusieurs nouveaux textes de loi ont été élaborés et promulgués par le Parlement, en particulier la Loi sur les conflits d'intérêts, la Loi relative à l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques, la Loi sur les marchés publics, la Loi sur le financement des partis politiques et le Code pénal. La Direction participe activement au développement du Programme de lutte contre la corruption et le crime organisé. Lors de ses rencontres avec des fonctionnaires de haut rang de certains organes gouvernementaux, l'EEG a apprécié leur optimisme quant à de possibles améliorations futures dans la lutte engagée par le gouvernement pour juguler la corruption dans le pays.

²³ L'EEG a été informée après la visite que le Code d'Éthique a été adopté en décembre 2005.

85. Au moment de la visite, un projet de Programme de lutte contre la corruption et le crime organisé avait été préparé. Ce projet, fruit de la collaboration entre diverses institutions, avait été soumis au gouvernement pour examen. Dans le cadre de la lutte contre la corruption, les principales priorités évoquées dans le programme sont la prévention, les poursuites (répression), l'éducation du public et l'obtention du soutien de l'opinion publique. Les autorités monténégrines ont informé l'EEG qu'à la suite à l'approbation du programme par le gouvernement, un Plan d'action serait préparé d'ici la fin 2005 avec la participation d'organisations non-gouvernementales²⁴. L'EEG estime qu'il serait utile d'y faire participer également les collectivités locales, de manière à pouvoir aborder les aspects spécifiques à la mise en œuvre des programmes anti-corruption au plan local. De l'avis de l'EEG, cette approche est encore plus pertinente à la lumière des politiques de mise en œuvre prévues dans la Stratégie de réforme de l'administration publique, qui visent à décentraliser certaines fonctions administratives du gouvernement central en les déléguant aux collectivités locales. De ce fait, **l'EEG recommande i) d'adopter officiellement le programme de lutte contre la corruption et le crime organisé et son Plan d'action ; ii) d'instaurer un suivi efficace de la mise en œuvre du programme anti-corruption par un organe anti-corruption spécialisé et indépendant doté de ressources adéquates ; iii) d'impliquer les collectivités locales dans le processus d'élaboration et de suivi des politiques anti-corruption au plan local.**
86. Lors de la visite, un projet de loi sur le libre accès à l'information était à l'étude. De l'avis de l'EEG, ce projet peut à l'évidence améliorer les possibilités offertes aux citoyens d'obtenir des informations de la part des organes publics. Il prévoit, entre autres, d'engager la responsabilité des fonctionnaires en cas de non respect de ses dispositions. C'est pourquoi, **l'EEG recommande que la Loi sur le libre accès à l'information soit adoptée au plus vite et qu'une formation soit dispensée aux fonctionnaires sur les droits du public au titre de cette Loi. Par ailleurs, il conviendrait d'informer le grand public de manière appropriée sur cette loi.**
87. L'EEG a eu le sentiment que, bien que la Loi sur les fonctionnaires et les employés de l'État n'ait été adoptée que récemment, le processus de sa mise en œuvre était bien engagé. Cette mise en œuvre est étroitement liée à celle de la Stratégie de réforme de l'administration publique pour 2002-2009, qui vise essentiellement à renforcer les compétences de l'administration. Il convient de noter cependant que les informations fournies à l'EEG par le service de gestion des ressources humaines révèlent une attention insuffisante portée à la formation spécialisée des fonctionnaires en matière de lutte contre la corruption, par exemple les conflits d'intérêts, les normes de conduite déontologique, les mesures de lutte contre la corruption, etc. À cet égard, **l'EEG recommande de préparer et d'adopter des programmes obligatoires de formation concernant la lutte contre la corruption spécifiquement adaptés aux besoins des différentes catégories de fonctionnaires.**
88. Une analyse de la législation monténégrine liée à la prévention des conflits d'intérêts a mis en lumière plusieurs lacunes dans le système. Premièrement, l'EEG a relevé que deux lois différentes sont applicables en la matière : la Loi sur les conflits d'intérêts qui concerne les agents publics, et la Loi sur les fonctionnaires applicable aux fonctionnaires et employés de l'Etat (concernant la définition des fonctionnaires et agents publics, voir notes de bas de page 11 et 13). Il apparaît clairement que les conflits d'intérêts sont régis de manière plus détaillée pour les agents publics que pour les fonctionnaires : en fait, l'Article 49 de la Loi sur les fonctionnaires se contente d'une énumération générique d'activités de base susceptibles d'influer sur l'impartialité des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. Deuxièmement, la loi n'empêche

²⁴ Voir note n° 9.

aucunement le président et les autres membres de la Commission d'appartenir à un parti politique ou à d'autres collèges élus tels que les conseils municipaux. Troisièmement, la loi permet aux responsables politiques de haut rang, aux membres du gouvernement et à d'autres fonctionnaires de grade élevé de faire partie des conseils d'administration des entreprises détenues majoritairement par l'État ou les municipalités, tout en négociant simultanément la privatisation des biens publics au nom de l'État. De l'avis de l'EEG, cette situation peut entraîner de sérieux conflits d'intérêt. Compte tenu de ce qui précède, **l'EEG recommande d'élargir le champ d'application de la Loi sur les conflits d'intérêts de manière à y inclure tous les agents publics qui remplissent des fonctions d'administration publique, y compris les agents publics tels qu'évoqués à l'Article 2, alinéa 2 de la Loi sur les fonctionnaires et employés de l'Etat. L'EEG recommande également de prendre des mesures législatives ou autres pour interdire à tous les agents publics et fonctionnaires d'obtenir des bénéfices inappropriés pour eux-mêmes ou leurs proches grâce à leur appartenance au conseil d'administration d'entreprises détenues par l'État. Enfin, l'EEG recommande de veiller à limiter le potentiel de l'influence politique dans les décisions prises par la commission d'enquêtes sur les conflits d'intérêt.**

89. L'EEG note l'absence de règle spécifique applicable au passage des agents publics dans le secteur privé. D'après l'EEG, il y a un risque potentiel que des agents publics en poste soient influencés par la promesse d'un futur emploi lucratif et que d'anciens agents publics utilisent abusivement leur carnet d'adresses et les connaissances privilégiées qu'ils ont de leurs anciens domaines d'activité, notamment lorsque leur nouvel emploi est étroitement lié à leurs précédentes fonctions. **L'EEG recommande d'adopter des règles/directives claires pour gérer les cas d'agents publics passant dans le secteur privé (« pantouflage »), afin d'éviter des situations de conflits d'intérêts.**
90. Comme indiqué dans la partie descriptive de ce rapport (voir paragraphe 79), un Code de conduite pour les fonctionnaires était en cours de préparation au moment de la visite sur place. L'EEG estime important d'adopter au plus tôt un code de ce type. Elle est par ailleurs d'avis qu'il est de l'intérêt de l'administration publique d'en appliquer les règles rapidement et de sensibiliser le public à cet égard. Par conséquent, **l'EEG recommande d'accorder la priorité au projet de préparation et d'adoption d'un Code de conduite pour les fonctionnaires et de le promouvoir et disséminer largement parmi les fonctionnaires et le grand public.**
91. Comme déjà détaillé dans la partie descriptive du présent rapport (paragraphe 78), selon la Loi sur les conflits d'intérêt, les agents publics sont autorisés à accepter des cadeaux ne dépassant pas la valeur de 50 Euros. L'EEG estime que ce montant minimum est élevé, surtout en comparaison avec le salaire mensuel moyen au Monténégro (200 Euros). Par conséquent, **l'EEG recommande de réduire la valeur des cadeaux pouvant être acceptés par les agents publics à des niveaux qui écartent clairement toutes craintes concernant des pots-de-vin ou autres formes d'avantages indus.**
92. Finalement, aucune mesure légale n'est en place pour garantir la confidentialité et protéger contre d'éventuelles mesures négatives à l'encontre des fonctionnaires signalant des actes de corruption (appelés « donneurs d'alerte »). L'EEG pense que la définition d'un cadre de protection des donneurs d'alerte renforcerait sensiblement les efforts visant à prévenir et à détecter la corruption. **L'EEG recommande donc de veiller à ce que les fonctionnaires rapportant de bonne foi des soupçons de corruption dans l'administration publique bénéficient d'une protection adéquate contre d'éventuelles mesures négatives.**

Délivrance des licences et des permis

93. En République du Monténégro, toute entreprise doit obtenir une licence pour exercer ses activités. Sans ces licences nécessaires, cela pourrait conduire à payer une amende voire même mener à la fermeture. Pour le moment, il n'existe aucune loi qui compile les règles sur les conditions d'obtention. Le système actuel est complexe, par exemple, afin d'obtenir un permis de construire, les documents requis doivent être demandés à plus de 20 bureaux différents et il n'existe aucune directive expliquant aux citoyens la procédure à suivre. Selon l'EEG, cette situation alimente la corruption et sème le doute sur la fiabilité et l'impartialité du système. C'est pourquoi **l'EEG recommande de limiter le nombre des licences et permis à ceux qui sont indispensables, assurer un délai d'obtention raisonnable et d'encourager l'élaboration et la mise en forme par les autorités compétentes de directives à l'intention des fonctionnaires chargés du traitement des licences et permis, ainsi que du grand public.**

VI. PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définition générale

94. Selon la Loi sur les organismes à but lucratif (ci-après la LOBL), les activités économiques et commerciales peuvent être exercées par les formes suivantes d'entreprises :
- Société anonyme par actions ;
 - Société à responsabilité limitée ;
 - Société en nom collectif ; et
 - Société en commandite simple.

Constitution

95. Les conditions requises pour la constitution d'une société dépendent de sa forme. La création d'une société anonyme par actions suppose en principe la signature d'un accord de constitution, l'adoption des statuts, l'élection des organes de direction et la libération des actions souscrites (LOBL, Article 21). Les personnes physiques ou morales monténégrines ou étrangères sont en mesure de créer n'importe quelle forme d'entreprise. Concernant sa composition, une société anonyme par actions ne peut être créée par un actionnaire unique, bien que la loi n'exclut pas la possibilité pour une personne unique d'acquérir l'ensemble des parts de la société après sa création. Le capital de départ requis pour une société anonyme par actions se monte à 25 000 Euros (à verser intégralement avant l'enregistrement) et à 1 Euro pour une société à responsabilité limitée. Il n'existe pas de restriction quant aux intérêts acquis par des personnes morales dans d'autres entités juridiques.

Enregistrement et mesures destinées à instaurer la transparence

96. Une entreprise acquiert le statut de personne morale par son enregistrement au Registre central du tribunal de commerce de Podgorica. Le processus d'enregistrement a été simplifié et repose désormais sur un système de dépôt de formulaires d'enregistrement directement auprès du Registre. L'agent chargé de la tenue du Registre n'a plus pour mission d'examiner l'exactitude des informations ; il vérifie seulement que les formalités requises ont été dûment remplies. La date de dépôt du formulaire d'enregistrement tient lieu de date d'enregistrement. Si l'agent ne s'est pas prononcé sur la demande dans un délai de quatre jours à compter de la date de son

dépôt, la demande d'enregistrement est réputée acceptée, que la société dispose ou non d'un certificat d'enregistrement. Les informations inscrites au Registre sont publiées au Journal officiel et accessibles via Internet.

Restrictions imposées à l'exercice de certaines fonctions au sein des personnes morales

97. En vertu du Code pénal, certaines infractions pénales ou sanctions peuvent donner lieu à la révocation de droits spécifiques ou à l'interdiction de les acquérir (Article 115, paragraphe 1). Une condamnation peut entraîner :
- la cessation des fonctions publiques ou l'interdiction d'y accéder ;
 - la cessation d'une fonction ou de l'exercice d'une profession ou occupation, ou l'interdiction d'accéder à un poste, une profession ou une occupation spécifique ou de bénéficier d'une promotion interne ; et
 - le retrait de certains permis ou licences délivrés par une administration de l'État ou une collectivité locale, ou l'interdiction de les obtenir (Article 116).

Législation relative à la responsabilité des personnes morales

98. Le Code pénal instaure le principe de la responsabilité de l'entreprise pour les infractions pénales. L'Article 31 (« Responsabilité pénale des personnes morales ») prévoit que : « (1) la responsabilité des personnes morales pour les infractions pénales ainsi que les sanctions applicables sont prévues par la loi. (2) les infractions pénales pour lesquelles une personne morale peut être tenue pénalement responsable sont également prescrites par la loi. » (traduction non officielle). Le système légal de la République du Monténégro ne semble pas contenir d'autres dispositions concernant une quelconque responsabilité pénale des personnes morales

Sanctions et autres mesures

99. La loi ne prévoit pas de sanction limitant ou interdisant aux personnes morales l'exercice d'activités à but lucratif.

Déductibilité fiscale

100. Les autorités de la République du Monténégro indiquent que le cadre juridique existant ne prévoit pas la déductibilité des paiements de « facilitation », pots-de-vin et autres dépenses liées à des infractions de corruption.

Administration fiscale

101. La Direction du Trésor du Monténégro a obligation de signaler les cas de fraude fiscale aux autorités concernées. Sur demande des organes compétents, tels que le ministère de l'Intérieur ou le Parquet général, la Direction du Fisc doit fournir les informations requises sur les contribuables.

Règles comptables

102. La Loi relative à la comptabilité et à l'audit énonce l'obligation générale pour les entrepreneurs et les personnes morales de conserver des livres de comptes et registres commerciaux, après clôture de l'exercice comptable (Article 11). La durée légale de conservation des données

comptables varie en fonction du type de document (par exemple 45 ans pour les comptes annuels des salaires versés aux employés ou les originaux des listes des règlements des périodes non couvertes par les comptes annuels, 10 ans pour les documents annuels définitifs, les principaux registres commerciaux et les journaux de contrôle, et 5 ans pour les journaux auxiliaires et les rapports semestriels, etc.). Aucune personne morale n'est dispensée de l'obligation de tenir une comptabilité et des livres de comptes.

103. La négligence dans la tenue de la comptabilité engage la responsabilité administrative et pénale. Si une personne morale ne dépose pas les comptes annuels au Registre central dans le délai imparti par la loi ou si elle ne tient pas les registres commerciaux de l'une des manières énoncées dans la Loi relative à la comptabilité et à l'audit susmentionnée, elle peut être sanctionnée d'une amende allant de 10 à 300 fois le salaire moyen au Monténégro (Article 20). Pour cette même infraction, le dirigeant de la personne morale peut être condamné à une amende d'un montant allant de 1 à 200 fois le salaire minimum. La présentation de comptes falsifiés ou d'autres fraudes visant à effectuer des paiements illégaux sont érigées en infraction pénale qualifiée de « fraude dans l'exercice de ses fonctions ». Selon le montant des bénéfices illicites, ce délit est passible de six mois à dix ans d'emprisonnement (Article 419, paragraphe 4 du CP).

Rôle des comptables, auditeurs et professions juridiques

104. Selon la Loi sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, les comptables, auditeurs indépendants, entreprises d'audit, juristes et sociétés juridiques avec lesquelles des relations d'affaires ont été établies sont tenus d'identifier leurs clients conformément aux dispositions légales. De même, lorsqu'ils participent à la planification ou à l'exécution de certaines transactions pour leurs clients, ils sont tenus de signaler à l'Unité de renseignement financier monténégrine (l'administration de prévention du blanchiment d'argent) tout soupçon d'opération de blanchiment d'argent (Article 31, paragraphe 2). Afin de faciliter l'identification des transactions suspectes, une liste d'indicateurs doit être établie dans chaque entité et une formation appropriée dispensée à l'ensemble des employés. L'Association des auditeurs, une organisation non-gouvernementale regroupant environ 600 auditeurs, coopère avec l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques. L'Association a élaboré et mis en œuvre un Code d'éthique pour les auditeurs.

b. Analyse

105. L'Article 31 du Code pénal dispose que « la responsabilité des personnes morales pour les infractions pénales ainsi que les sanctions applicables sont prévues par la loi » et que « les infractions pénales pour lesquelles une personne morale peut être tenue pénalement responsable sont également prescrites par la loi » (traduction non officielle). Néanmoins, aucune disposition juridique ne définit la responsabilité de l'entreprise ou les délits concernés. Au cours de la visite sur place, l'EEG a appris qu'un groupe de travail élaborait les dispositions requises en vue de préparer une nouvelle législation sur la responsabilité de l'entreprise d'ici la fin de l'année 2005²⁵. Par conséquent, **l'EEG recommande d'adopter la législation nécessaire pour traduire rapidement en droit la responsabilité des personnes morales concernant les infractions de corruption et prévoir des sanctions, y compris d'ordre monétaire, qui soient effectives, proportionnées et dissuasives, conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE n°173).**

²⁵ L'EEG a été informée, après la visite, que le Gouvernement a transmis au Parlement, pour adoption, le Projet de Loi sur la responsabilité des personnes morales pour les infractions pénales.

106. En vertu de la Loi relative à la comptabilité et à l'audit (Article 11), les personnes morales et dirigeants d'entreprises ont l'obligation générale de tenir des livres de comptes et des registres commerciaux, ainsi que de désigner une personne chargée de leur tenue. Cette obligation n'admet aucune exception. En droit monténégrin, la destruction des livres, l'utilisation d'informations fausses ou incomplètes dans les documents comptables ainsi que l'omission illégale d'enregistrer des règlements sont tous des faits constitutifs d'infractions. L'EEG considère que la législation à cet égard est conforme à l'article 14 de la Convention pénale sur la corruption.
107. Toutes les sociétés anonymes par actions et certaines sociétés à responsabilité limitée ont l'obligation de soumettre leurs comptes à un audit. Cette tâche est assurée par les 2.200 auditeurs et comptables de la République du Monténégro. Si un tribunal en fait la demande, les auditeurs et comptables sont tenus de transmettre toutes les informations en leur possession. Selon l'Article 228 du Code de procédure pénale, toute personne est tenue de signaler un délit justifiant d'entamer une action pénale. En fait, dans la pratique, on constate une incompatibilité grave entre l'obligation civique de signalement énoncée à l'article 228 et le principe de confidentialité vis-à-vis des clients qui s'impose aux auditeurs et comptables en vertu de leur Code d'éthique. Certains cas de suspicion de faits relevant du terrorisme et du trafic de drogue, pour lesquels le principe de confidentialité a pu être transgressé, ont été rapportés à l'EEG. Par conséquent, **l'EEG recommande d'encourager les auditeurs et comptables privés à communiquer au ministère public leurs soupçons en matière de corruption, et d'organiser une formation sur la détection et le signalement d'actes de corruption.**
108. L'Institution supérieure de contrôle des finances publiques audite les 21 municipalités du Monténégro, 50 organes bénéficiant de budgets publics, deux fonds et quatre entreprises publiques, ainsi que des entreprises privées en relation d'affaires avec ces entités publiques. L'Article 227 du Code de procédure pénale stipule que toutes les autorités de l'État, collectivités locales, entreprises et institutions publiques sont tenues de signaler les délits pénaux justifiant d'intenter une action pénale dont ils ont eu connaissance eux mêmes ou par tout autre moyen. La même responsabilité est énoncée à l'Article 23 de la Loi relative à l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques. L'Institution a également l'obligation de communiquer immédiatement au Procureur général toute information pouvant laisser à penser que l'organe audité a porté préjudice à la propriété de l'État. Il est apparu clairement à l'EEG que les représentants de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques n'avait pas acquis suffisamment d'expérience en ce qui concerne l'obligation de rapporter au Procureur général les infractions pénales justifiant d'intenter une action pénale. C'est pourquoi **l'EEG recommande d'élaborer des directives et d'organiser des formations pour les vérificateurs des comptes publics afin de leur permettre de remplir de façon effective leur obligation de faire connaître leurs soupçons de délit pénal, y compris de corruption, au Procureur général.**

CONCLUSIONS

109. Selon une enquête d'opinion publique menée en mars 2004, la corruption est l'une des principales sources d'inquiétude pour les citoyens monténégrins. Les secteurs habituellement identifiés comme étant les plus affectés sont le système judiciaire, les douanes et la police. D'autres activités mentionnées comme étant touchées par la corruption sont les services médicaux, les marchés publics, les services de délivrance des permis et les procédures de privatisation. Le fait que la République du Monténégro soit un petit pays (environ 620 000 habitants) peut encourager le développement d'une culture de communauté très soudée, réticente à faire état des soupçons de corruption. Malgré des progrès notables réalisés dans la

réforme juridique et institutionnelle du système judiciaire, l'indépendance des juges et des procureurs reste une source de préoccupation. Ceci implique que la réforme du système judiciaire doit être poursuivie et ciblée de manière plus efficace, en particulier à travers des procès simplifiés et raccourcis, l'adoption d'un code d'éthique pour les procureurs et le développement de programmes de formation sur la déontologie judiciaire.

110. Durant ces dernières années, de nombreuses dispositions ont été adoptées pour rapprocher autant que possible le cadre de la République de Monténégro aux normes européennes. Cependant, il subsiste un réel besoin de fournir une formation / spécialisation à tous ceux qui sont impliqués dans les enquêtes, les poursuites et adjudications des crimes de corruption et d'établir des mécanismes de coopération entre la police et le parquet pour partager des connaissances communes et une compréhension sur comment traiter la corruption et les crimes financiers liés à la corruption.
111. Dans la mesure où l'administration publique et les règles de déontologie sont concernées, la République du Monténégro a fait des progrès significatifs en préparant des bases réglementaires et légales nécessaires pour la prévention de – et la lutte contre – la corruption dans l'administration publique, en particulier après que l'Agence pour les initiatives de lutte contre la corruption ait été créée en 2001 (transformée en la Direction pour les initiatives de lutte contre la corruption en 2004). Ceci étant, le pays manque toujours d'une stratégie d'ensemble de lutte contre la corruption. D'autres améliorations encore sont recommandées en ce qui concerne, par exemple, l'accès aux documents officiels, la prévention des conflits d'intérêt, la migration des fonctionnaires dans le privé (pantouflage) et la procédure de délivrance des permis. De plus, une plus large mise œuvre des politiques de prévention de la corruption exige de sensibiliser davantage et de donner des informations appropriées aux autorités pertinentes et au grand public.
112. Le système juridique de la République du Monténégro ne fournit pas de responsabilité aux personnes morales. Par conséquent, il est nécessaire d'établir une telle responsabilité pour les infractions de corruption, de blanchiment d'argent et de trafic d'influence et de donner des sanctions qui sont effectives, proportionnées et dissuasives, en conformité avec la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe. Enfin, les professionnels tels que les comptables et auditeurs devraient être plus activement impliqués dans la détection et la révélation des infractions de corruption, en particulier en se conformant à leur obligation de signalement du blanchiment d'argent.
113. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Monténégro :
 - i. **procéder aux études nécessaires pour obtenir une idée plus précise de l'ampleur et des diverses caractéristiques de la corruption afin que les mesures et les programmes anti-corruption puissent être ciblés de manière plus efficace** (paragraphe 15) ;
 - ii. **que la Loi sur les marchés publics soit révisée afin de clarifier ses dispositions et de garantir une meilleure transparence de la procédure** (paragraphe 16) ;
 - iii. **i) revoir la situation actuelle concernant les procédures de recrutement et de promotion des juges et procureurs afin d'assurer que ces procédures soient fondées sur des critères objectifs, et ii) faire en sorte que les conditions d'exercice des fonctions de procureurs ne nuisent pas à leur indépendance** (paragraphe 33) ;

- iv. **mettre en œuvre une politique générale visant à restaurer la confiance de l'opinion publique dans le système judiciaire, qui devrait inclure i) une analyse détaillée des procédures civiles et pénales actuellement en cours afin de trouver les moyens de simplifier et d'accélérer les procès ; ii) l'adoption d'un Code de déontologie pour les procureurs, dont l'application devrait être contrôlée par le Conseil des procureurs ; et iii) un programme de formation à la déontologie judiciaire destiné aux juges et procureurs (paragraphe 35) ;**
- v. **créer une unité spéciale au sein du ministère public chargée des affaires de corruption (dont les infractions pénales économiques liées à la corruption) et lui fournir les ressources en personnel, l'équipement technique et la formation nécessaires (paragraphe 36) ;**
- vi. **i) mettre en place un mécanisme de coopération clair entre la police et les membres du ministère public qui conforterait le rôle prépondérant de ces derniers au cours de la phase préliminaire de l'enquête et garantirait qu'ils reçoivent communication de toutes les informations pertinentes dans les meilleurs délais et ii) réviser le rôle du juge d'instruction afin de garantir des enquêtes plus rapides et efficaces (paragraphe 37) ;**
- vii. **la mise en place d'un programme de formation complet pour les officiers de police (notamment ceux de l'Unité de lutte contre la criminalité économique) et les procureurs plus directement impliqués dans les affaires de corruption, de manière à mettre en commun les connaissances et à se forger une compréhension commune de la manière de traiter les infractions de corruption et les délits financiers liés à la corruption (paragraphe 38) ;**
- viii. **étendre l'application des dispositions sur l'usage des techniques spéciales d'enquête (notamment l'Article 238 du Code de procédure pénale) pour y inclure tous les délits de corruption et doter les agences compétentes des moyens et d'une formation appropriés afin que le système des techniques spéciales d'enquête fonctionne de manière plus efficace dans la pratique (paragraphe 39) ;**
- ix. **adopter toutes les mesures nécessaires pour garantir la mise en œuvre concrète des programmes de protection des témoins (paragraphe 40) ;**
- x. **i) que des directives soient élaborées sur une méthodologie effective pour mener les enquêtes financières, en particulier en ce qui concerne la saisie et la confiscation dans les affaires de corruption ; ii) élaborer un programme commun de formation pour les officiers de police et les procureurs afin de rendre possible, exploiter et encourager le recours aux moyens juridiques et pratiques disponibles pour identifier, détecter et saisir les produits du crime y compris ceux de la corruption (paragraphe 58) ;**
- xi. **l'introduction de dispositions légales qui permettent que soient prises des mesures de saisie des produits de tous les délits de corruption au stade le plus précoce de l'enquête préliminaire, même si ces délits ne sont pas perpétrés par un groupe criminel organisé (paragraphe 59) ;**
- xii. **procéder régulièrement à un examen attentif de toutes les institutions soumises à une obligation de déclaration, mettre en œuvre des actions de sensibilisation plus**

nombreuses pour mieux faire connaître l'obligation de déclarer les transactions suspectes et suivre les progrès réalisés, en particulier pour ce qui concerne les entités soumises à une obligation de déclaration qui n'ont pas encore signalé de transaction suspecte à l'autorité compétente (paragraphe 60) ;

- xiii. i) adopter officiellement le programme de lutte contre la corruption et le crime organisé et son Plan d'action ; ii) instaurer un suivi efficace de la mise en œuvre du programme anti-corruption par un organe anti-corruption spécialisé et indépendant doté de ressources adéquates ; iii) impliquer les collectivités locales dans le processus d'élaboration et de suivi des politiques anti-corruption au plan local (paragraphe 85) ;
- xiv. que la Loi sur le libre accès à l'information soit adoptée au plus vite et qu'une formation soit dispensée aux fonctionnaires sur les droits du public au titre de cette Loi. Par ailleurs, il conviendrait d'informer le grand public de manière appropriée sur cette loi (paragraphe 86) ;
- xv. préparer et adopter des programmes obligatoires de formation concernant la lutte contre la corruption spécifiquement adaptés aux besoins des différentes catégories de fonctionnaires (paragraphe 87) ;
- xvi. élargir le champ d'application de la Loi sur les conflits d'intérêts de manière à y inclure tous les agents publics qui remplissent des fonctions d'administration publique, y compris les agents publics tels qu'évoqués à l'Article 2, alinéa 2 de la Loi sur les fonctionnaires et employés de l'Etat ; prendre des mesures législatives ou autres pour interdire à tous les agents publics et fonctionnaires d'obtenir des bénéfices inappropriés pour eux-mêmes ou leurs proches grâce à leur appartenance au conseil d'administration d'entreprises détenues par l'État ; veiller à limiter le potentiel de l'influence politique dans les décisions prises par la commission d'enquêtes sur les conflits d'intérêt (paragraphe 88) ;
- xvii. adopter des règles/directives claires pour gérer les cas d'agents publics passant dans le secteur privé (« pantouflage »), afin d'éviter des situations de conflits d'intérêts (paragraphe 89) ;
- xviii. accorder la priorité au projet de préparation et d'adoption d'un Code de conduite pour les fonctionnaires et le promouvoir et disséminer largement parmi les fonctionnaires et le grand public (paragraphe 90) ;
- xix. réduire la valeur des cadeaux pouvant être acceptés par les agents publics à des niveaux qui écartent clairement toutes craintes concernant des pots-de-vin ou autres formes d'avantages indus (paragraphe 91) ;
- xx. veiller à ce que les fonctionnaires rapportant de bonne foi des soupçons de corruption dans l'administration publique bénéficient d'une protection adéquate contre d'éventuelles mesures négatives (paragraphe 92) ;
- xxi. limiter le nombre des licences et permis à ceux qui sont indispensables, assurer un délai d'obtention raisonnable et encourager l'élaboration et la mise en forme par les autorités compétentes de directives à l'intention des fonctionnaires chargés du traitement des licences et permis, ainsi que du grand public (paragraphe 93) ;

- xxii. adopter la législation nécessaire pour traduire rapidement en droit la responsabilité des personnes morales concernant les infractions de corruption et prévoir des sanctions, y compris d'ordre monétaire, qui soient effectives, proportionnées et dissuasives, conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) (paragraphe 105) ;**
 - xxiii. encourager les auditeurs et comptables privés à communiquer au ministère public leurs soupçons en matière de corruption, et organiser une formation sur la détection et le signalement d'actes de corruption (paragraphe 107) ;**
 - xxiv. élaborer des directives et organiser des formations pour les vérificateurs des comptes publics afin de leur permettre de remplir de façon effective leur obligation de faire connaître leurs soupçons de délit pénal, y compris de corruption, au Procureur général (paragraphe 108).**
114. Enfin, conformément à la règle 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités monténégrines à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 31 mai 2008.