



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS**

Strasbourg, 3 décembre 2010

Public
Greco RC-I/II (2008) 5F
Addendum

Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints

Addendum au Rapport de Conformité sur le Monténégro

Adopté par le GRECO
à sa 49^e Réunion plénière
(Strasbourg, 29 novembre-3 décembre 2010)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints sur le Monténégro à sa 30e Réunion plénière (9-13 octobre 2006). Ce rapport (Greco Eval I-II Rep (2005) 4F) a été rendu public par le GRECO, à la suite de l'autorisation des autorités monténégrines, le 9 janvier 2007.
2. Le Monténégro a soumis le 31 mai 2008 le Rapport de Situation requis au titre de la procédure de conformité du GRECO. Sur la base de ce rapport, et après un débat en plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints (Rapport RC) sur le Monténégro à sa 40e Réunion Plénière (5 décembre 2008), rendu public le 7 janvier 2009. Le Rapport de Conformité (GRECO RC-I+II(2008) 5F) concluait que les recommandations ii, iii, iv, v, vii, ix, xii, xiv, xviii, xxii et xxiii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, que les recommandations i, x, xiii, xv et xx avaient été traitées de façon satisfaisante et que les recommandations vi, viii, xi, xvi, xvii, xix, xxi et xxiv avaient été partiellement mises en œuvre. Le GRECO a demandé des informations complémentaires sur leur mise en œuvre, informations qui lui ont été transmises le 30 juin 2010.
3. Cet Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints a donc pour but, conformément à l'Article 31, paragraphe 9.1. du Règlement intérieur du GRECO, d'apprécier la mise en œuvre des recommandations vi, viii, xi, xvi, xvii, xix, xxi et xxiv à la lumière des informations supplémentaires mentionnées au paragraphe 2 ci-dessus.

II. ANALYSE

Recommandation vi.

4. *Le GRECO avait recommandé de 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.*
5. Dans le rapport RC, le GRECO avait pris note des projets de modification du Code de procédure pénale dans le but, notamment, de simplifier la procédure d'enquête pour, entre autres, rationaliser la procédure de la phase préliminaire de l'enquête dans des affaires pénales en revoyant les pouvoirs du juge d'instruction et en consolidant le rôle du ministère public dans cette phase préliminaire. En attendant l'adoption des modifications susmentionnées, le GRECO avait jugé que la recommandation vi était partiellement mise en œuvre.
6. Les autorités monténégrines font maintenant savoir que le Code de procédure pénale a été adopté le 27 juillet 2009 et est entré en vigueur le 26 août 2010. Le Programme de mise en œuvre du nouveau Code de procédure pénale a été adopté en octobre 2009, et une Commission de supervision établie ensuite¹. La période d'un an *vacatio legis* a été mise à profit pour dispenser une formation conjointe aux procureurs, juges et officiers de police concernant la mise en œuvre pratique des nouvelles conditions de procédures dans les affaires criminelles. Dans ce contexte, le nouveau Code de procédure pénale entend, selon les informations communiquées,

¹ La Commission de supervision de la mise en œuvre du nouveau Code de procédure pénale a été établie le 14 décembre 2009. Elle se compose du ministre de la Justice, du Président de la Cour suprême, du Procureur principal, du ministre des Finances, du Président de la Commission parlementaire sur la justice, ainsi que de représentants du Barreau.

accroître l'efficacité globale du ministère public en donnant, entre autres, un rôle moteur aux procureurs durant les phases de l'enquête ; le juge d'instruction est celui qui ordonne la mise en détention et autorise le recours à des techniques d'investigation spéciales et délivre des ordonnances de perquisition durant la procédure d'enquête préliminaire.

7. Des mémorandums d'entente ont été signés pour permettre un échange d'information et un contact plus rapides entre organes répressifs, notamment par l'établissement d'équipes ad hoc mixtes pour les enquêtes. Un mémorandum de coopération a ainsi été signé entre le Ministère public et la Direction de la Police en juin 2009 ; de même, un Accord prévoyant l'établissement d'équipes conjointes d'enquête pour les affaires de criminalité organisée et de corruption a été signé par le Ministère public, la Direction de la Police, l'Administration des douanes, l'Administration fiscale et l'Administration chargée de la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. Une équipe de ce type fonctionne déjà sous la direction du Procureur spécial chargé de la lutte contre la criminalité organisée, la corruption, le terrorisme et les crimes de guerre ; cette coopération porte ses fruits : à la mi-mai 2010, la première affaire a été renvoyée devant la Haute Cour de Podgorica. Une Commission tripartite (Cour suprême, Ministère public et Direction de la Police) a été établie en octobre 2007 pour standardiser et analyser les données sur la corruption et la criminalité organisée, notamment par la collecte de statistiques sur les enquêtes et condamnations dans ce type de délits.
8. Des activités supplémentaires devraient être mises sur pied dans le cadre du projet financé par l'IPA (UE) "Soutien à l'application du nouveau Code de procédure pénale" qui prévoit une enveloppe de 200 000 EUR pour la modernisation de l'équipement et des services des procureurs et des tribunaux.
9. Le GRECO se félicite des diverses mesures signalées en vue d'appliquer la recommandation vi. Il espère que les modifications législatives adoptées et les activités concrètes entamées pour stimuler la coopération entre organes répressifs (formation spécialisée, établissement d'équipes d'enquête conjointes, modernisation de l'équipement technique etc.) assisteront à rendre les enquêtes plus rapides et plus efficaces et aboutiront donc à la sanction effective des délits de corruption.
10. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

11. *Le GRECO avait recommandé 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 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.*
12. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, il avait pris acte des mesures prises par les autorités pour familiariser les agences compétentes avec l'utilisation effective de techniques spéciales d'enquête et pour établir un service spécialisé, au sein de la police, chargé de traiter ces questions. Le GRECO se réjouissait en outre des projets de modifications au Code de procédure pénale étendant l'application des dispositions sur le recours aux techniques spéciales d'enquête à tous les délits de corruption ; toutefois, en attendant l'adoption des modifications envisagées, le GRECO avait jugé que la recommandation viii était partiellement mise en œuvre.

13. Les autorités monténégrines confirment que le récemment adopté Code de procédure pénale permet le recours aux techniques spéciales d'enquête dans un plus grand nombre de délits, notamment la corruption, le trafic d'influence et le blanchiment d'argent, à la fois dans la phase préliminaire à l'enquête et durant l'enquête elle-même. Des activités de formation supplémentaires ont été menées dans ce domaine. En outre, un projet d'assistance technique IPA-UE a apporté des fonds supplémentaires pour renforcer les moyens humains et matériels de la Division du Contrôle spéciale, au sein du Service Police criminelle, qui est chargé de missions spécifiques concernant l'application des techniques spéciales d'enquête. Dans le contexte de ce même projet IPA, un Manuel d'utilisation des techniques spéciales d'enquête a été rédigé et une formation dispensée à des officiers de police.
14. Le GRECO se réjouit de la possibilité prévue par le nouveau Code de procédure pénale de recourir à des techniques spéciales d'enquête pour tous délits de corruption, ainsi que des mesures prises pour faciliter leur utilisation dans la pratique (par des activités de formation, l'achat d'équipement).
15. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

16. *Le GRECO avait recommandé l'introduction de dispositions légales qui permettent que soient prises des mesures de saisie des produits de tous 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.*
17. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, il avait noté les propositions présentées au Monténégro pour la saisie des produits de la corruption au stade le plus précoce de l'enquête préliminaire. Toutefois, en attendant l'adoption de la législation, il avait jugé que la recommandation xi était partiellement mise en œuvre.
18. Les autorités monténégrines indiquent que le nouveau Code de procédure pénale contient désormais des dispositions permettant la saisie des produits de la corruption au stade le plus précoce de l'enquête préliminaire, même si le délit n'a pas été perpétré par un groupe criminel (Articles 90 and 91). En outre, le Code pénal (Article 113) prévoit désormais la confiscation étendue et l'affectation de la charge de la preuve si l'auteur du délit est membre d'une organisation criminelle. La gestion des biens saisis/confisqués a été confiée à un organisme nouvellement créé, l'Administration des biens publics. Une formation a été dispensée aux procureurs et aux juges sur le contenu des dispositions récemment introduites.
19. Le GRECO se félicite des dispositions législatives adoptées pour priver l'auteur d'un délit, le plus tôt possible, des gains que le délit perpétré aurait pu lui procurer.
20. Le GRECO conclut donc que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xvi.

21. *Le GRECO avait recommandé 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'État ; 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.

22. Le GRECO rappelle que dans le rapport RC, il avait conclu que la recommandation était partiellement mise en œuvre car, tant que le projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêt n'était pas adopté, il ne pouvait pas prévoir à l'avance si, dans sa version définitive, ce texte traiterait réellement de manière adéquate les différentes problématiques identifiées dans la recommandation xvi.
23. Les autorités monténégrines indiquent que la Loi sur la prévention des conflits d'intérêt a été adoptée en décembre 2008. La définition des agents publics (article 3) s'étend à quiconque, élu ou nommé, est appelé à décider en matière de droits, d'obligations ou d'intérêts de personnes physiques ou morales ou prend des décisions dans l'intérêt public (à l'exception des personnes nommées par le Président du Monténégro sur la base de règlement régissant l'armée et la défense). La définition des agents publics, telle qu'elle a été retravaillée, permet désormais de couvrir au total 2 883 personnes² (soit 42% de plus que dans le cas de figure évalué dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur le Monténégro). En mars 2010, le Monténégro comptait 11 484 agents publics et employés de l'État. Les autorités monténégrines ajoutent que des modifications à la Loi sur la prévention des conflits d'intérêt sont actuellement en préparation pour étendre la définition des agents publics à d'autres catégories de fonctionnaires (par exemple les doyens de facultés, adjoints aux Directeurs de pouvoirs publics etc.).
24. Pour ce qui est des règles applicables en matière de participation d'agents publics à des entreprises, les articles 8 et 9 posent l'interdiction générale pour cette catégorie de personnes d'occuper la fonction de président, membre de tout conseil de direction ou d'administration, directeur exécutif ou membre de l'équipe dirigeante de toute société privée ou publique, institution publique ou autre personne morale. Par dérogation, les agents publics (hormis les membres du gouvernement, juges de la Cour constitutionnelle, Procureur public ou adjoint au Procureur public) peuvent occuper la fonction de président ou membre d'un conseil de direction ou d'administration, de directeur exécutif ou une fonction d'encadrement dans une entreprise publique, une institution publique ou toute autre personne morale dont le capital est détenu par l'État, au niveau central ou local. Les autorités expliquent que cette dérogation se justifie du fait que la présence d'un agent public au sein de ce type d'entreprise garantirait mieux la protection de l'intérêt public dans les processus décisionnaires. L'agent public confronté à un conflit d'intérêt potentiel doit notifier, au moyen d'une déclaration d'existence d'un intérêt privé, les autres parties au différend et participants à la décision avant de prendre part à la situation litigieuse et au plus tard avant que ne soit entamé le processus de prise de décision dans ce domaine ; les parlementaires et conseillers sont exemptés de l'obligation susmentionnée (article 12, Loi sur la prévention des conflits d'intérêt).
25. Enfin, la Commission pour la prévention des conflits d'intérêt, qui a entamé ses fonctions en août 2009, est formée d'un Président et de six membres élus par le Parlement en fonction de leurs qualités morales et de leurs qualifications professionnelles, pour un mandat de cinq ans non renouvelable. Ils ne peuvent être membres d'aucun parti politique. Le tableau ci-après illustre les travaux accomplis par la Commission durant la période 2009-2010.

² Au 1^{er} juin 2010.

	2009	2010 (janvier – octobre)
Procès devant la Commission		
Initiatives lancées par la Commission	414	364
Initiatives lancées par les autres institutions, ONG, etc.	270	122
TOTAL	684	486
Décisions de première instance	585	485
Décisions de deuxième instance	144	139
Demandes de renvoi de la fonction publique	8	52
Procès devant les tribunaux compétents		
Procès introduits devant les Tribunaux correctionnels	54	380
Décisions de la Commission confirmées par le tribunal administratif	116	27
Décisions de la Commission confirmées par la Cour Suprême	69	Non définitif

26. Le GRECO prend acte des mesures prises par les autorités monténégrines pour améliorer les règles applicables en matière de conflits d'intérêts. Cela étant, le GRECO est préoccupé par les lacunes persistantes dans la nouvelle Loi sur la prévention de conflits d'intérêt.
27. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, le GRECO se réjouit que la nouvelle Loi ait un champ d'application plus large qu'avant ; toutefois, certaines catégories de fonctionnaires exposés au risque de corruption échappent toujours au champ d'application de cette loi (professeurs, médecins, conseillers ou assistants de chefs de service) et sont donc soumis à des dispositions beaucoup plus limitées en matière de conflit d'intérêt au titre de la Loi sur les fonctionnaires et employés de l'État. Le GRECO comprend que les autorités puissent préférer des dispositions plus strictes concernant certaines catégories d'agents publics occupant des fonctions particulièrement sensibles et qu'il faille donc deux ensembles de règles différentes pour traiter les conflits d'intérêt (la Loi sur la prévention des conflits d'intérêt d'une part, et la Loi sur les fonctionnaires et employés de l'État, d'autre part). Cela étant, comme l'avait fait valoir le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints, les règles applicables prévues dans la Loi sur les fonctionnaires et employés de l'État (qui couvrent toutes les catégories possibles de fonctionnaires et employés de l'État) dans ce domaine sont par trop génériques ; elles ne donnent qu'une énumération générale des activités de base susceptibles de nuire à l'impartialité des fonctionnaires dans le cadre de leurs fonctions publiques.
28. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO rappelle que, dans son Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints, il relevait le risque de conflits d'intérêt sérieux étant donné que la loi précédente autorisait les hommes politiques de premier plan, membres du Gouvernement et autres hauts fonctionnaires à siéger au conseil d'administration d'entreprises dont le capital est détenu majoritairement par l'État au niveau central ou local et de négocier simultanément la privatisation de biens de l'État au nom de ce dernier³. Le GRECO observe que la nouvelle Loi sur la prévention des conflits d'intérêt prévoit désormais l'interdiction pour certaines catégories de fonctionnaires (à savoir des membres du Gouvernement, juges de la Cour constitutionnel, le Procureur public et son adjoint) d'occuper des fonctions de membres du conseil de direction d'entreprises dont le capital est détenu par l'État au niveau central ou local. C'est là une amélioration par rapport à la situation lors de l'évaluation précédente ; toutefois, le GRECO note que, conformément à l'article 9 de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts, certaines personnalités politiques de premier plan pourraient encore être exemptées de cette interdiction, par exemple des parlementaires qui peuvent être « exceptionnellement » autorisés à exercer des pouvoirs de contrôle, de décision et de gestion dans des entreprises publiques et agences du gouvernement. La loi ne précise pas ce qui peut constituer une circonstance « exceptionnelle ». En outre, cette exception pose problème au

³ Paragraphe 88, Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur le Monténégro.

regard de l'incompatibilité qui frappe l'exercice concomitant de fonctions au sein de l'exécutif et du législatif, et sape le rôle de supervision que le Parlement doit jouer dans le système. La Stratégie de lutte contre la corruption et le crime organisé (2010-2014), qui a été adoptée par le Gouvernement du Monténégro en juillet 2010, reconnaît expressément ce vide. De plus, le GRECO signale l'exception supplémentaire prévue à l'article 12 de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêt concernant les parlementaires et conseillers municipaux qui ne sont pas tenus par l'obligation générale faite aux agents publics de soumettre des déclarations concernant des conflits d'intérêt potentiels. Le GRECO regrette qu'une opportunité unique de mieux gérer les conflits d'intérêts dans ces cas précis n'ait pas été saisie. Il note en outre que cette question fera l'objet d'un complément d'analyse dans le cadre du Quatrième Cycle d'Evaluation qui va bientôt être entamé.

29. Enfin, pour ce qui est de la troisième partie de la recommandation, le GRECO note que le Président et les membres de la Commission pour la prévention des conflits d'intérêts sont élus par le Parlement. Afin de limiter le potentiel de l'influence politique dans les décisions prises par la Commission pour la prévention des conflits d'intérêts, il est désormais interdit aux membres de la Commission d'être affiliés à un parti politique (conformément aux remarques exprimées dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints). Au niveau pratique, le GRECO prend acte des initiatives initiées par ladite Commission pendant la période 2009-2010 (données figurant au paragraphe 25) ; le GRECO espère que la Commission pour la prévention des conflits d'intérêt continuera à remplir sa fonction de contrôle avec détermination.
30. A la lumière des insuffisances identifiées ci-dessus, le GRECO conclut que la recommandation xvi demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii.

31. *Le GRECO avait recommandé 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.*
32. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, il avait fait le bilan des projets de dispositions relatives au pantouflage qui étaient prévues dans le projet de Loi sur la prévention des conflits d'intérêt. En attendant l'adoption du projet de loi, le GRECO avait conclu que la recommandation xvii était partiellement mise en œuvre.
33. Les autorités monténégrines signalent que des règles ont été introduites dans la Loi sur la prévention des conflits d'intérêt pour restreindre et contrôler les activités lucratives après la fin de l'emploi public. En particulier, l'Article 13 pose l'obligation d'une « période de latence » d'un an après la fin du service public durant laquelle il est interdit aux agents publics : (i) de se présenter devant une administration publique où ils avaient été employés auparavant en qualité de représentants ou conseil juridique d'une personne morale dans laquelle ils sont employés, ou d'entamer une relation contractuelle ou d'affaires avec cette administration ; (ii) de représenter une personne physique ou morale devant une administration publique qui avait employé les anciens agents publics visés s'ils participaient dans leurs précédentes fonctions aux prises de décision ; (iii) d'exercer des activités de gestion ou d'audit dans l'entreprise où, au moins un an avant la cessation de leurs activités d'agent public, les missions assurées avaient trait à la supervision ou au contrôle ; (iv) d'entamer une relation contractuelle ou toute autre forme de coopération d'affaires avec l'administration publique au sein de laquelle ils exerçaient auparavant des fonctions ; et (v) d'utiliser, à leur propre avantage ou à l'avantage de tiers ou pour nuire à un tiers, les informations et notifications dont ils ont eu connaissance durant l'exercice de leur

fonction publique, sauf si celles-ci sont accessibles au public. Le non-respect de la période de latence d'un an est puni d'amendes.

34. Le GRECO prend acte des nouvelles règles introduites dans la Loi sur la prévention des conflits d'intérêt en vue de réguler le passage d'anciens agents publics dans le privé après leur départ du secteur public et de compléter les restrictions applicables concernant les agents publics en poste actuellement. Les autorités pourraient utilement compléter les dispositions juridiques pertinentes par des lignes directrices supplémentaires destinés aux agents publics sur des cas pratiques où ils pourraient se trouver confrontés à un dilemme éthique s'ils partent pour une société similaire, liée, voire concurrente, soit directement après leur sortie de la fonction publique, soit peu de temps après.
35. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xix.

36. *Le GRECO avait recommandé 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.*
37. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, il avait conclu que la recommandation était partiellement mise en œuvre puisque les nouvelles règles concernant les cadeaux n'étaient pas encore entrées en vigueur.
38. Les autorités monténégrines indiquent que la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts introduit des dispositions détaillées concernant les cadeaux dans ses articles 14 à 18, qui couvrent la conduite attendue de la part d'un agent public dans ce domaine, ainsi que l'enregistrement, la gestion et le contrôle des cadeaux acceptés (par la Commission pour la prévention des conflits d'intérêts). Une interdiction générale s'applique en matière de cadeaux : les agents publics ne peuvent accepter aucun cadeau lié à l'exécution de leurs missions, hormis des cadeaux protocolaires ou autres cadeaux symboliques (d'une valeur inférieure à 50 EUR pour un même donneur sur une année) et uniquement s'il ne s'agit pas d'argent ou de titres boursiers. Les règles concernant les cadeaux s'étendent aussi au conjoint de l'agent public et à ses enfants à charge. Le non-respect de cette interdiction est passible d'amendes, et la confiscation des cadeaux peut également être prononcée.
39. Le GRECO prend note des informations communiquées. Comme le rapport RC l'a déjà exposé, le Monténégro n'a pas, en soi, abaissé la valeur des cadeaux pouvant être acceptés : le plafond de 50 EUR reste inchangé depuis l'adoption du Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints. En revanche, le salaire moyen au Monténégro a doublé depuis (il est passé de 200 EUR à 466 EUR⁴), et cela va donc dans le sens de la recommandation xix puisque, du fait de l'évolution de l'économie, le montant de 50 EUR de l'époque représente une valeur moindre aujourd'hui. Cependant, le GRECO souligne encore une fois qu'aucun élément nouveau n'a été introduit concernant la valeur totale des cadeaux qui peut être acceptée de la part de différentes personnes au cours d'une année civile ; comme déjà mentionné dans le rapport RC, cette situation est une porte ouverte à des abus du système⁵. Le GRECO regrette que les autorités aient manqué l'occasion de tenir compte de ce point au moment de la rédaction de la nouvelle Loi sur la prévention des conflits d'intérêt.

⁴ Le salaire mensuel moyen brut au Monténégro est équivalent à 696 EUR, le salaire net à 466 EUR. Source : Bureau de la statistique monténégrin, publication juin 2010.

⁵ Paragraphe 83, Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles d'évaluation conjoints sur le Monténégro.

40. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxi.

41. *Le GRECO avait demandé de limiter le nombre de licences et permis à ceux qui sont indispensables, d'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.*

42. Dans le rapport RC, le GRECO accueillait avec satisfaction un certain nombre de dispositions législatives et pratiques à l'étude pour limiter les licences et permis à ceux qui sont indispensables, ainsi que pour réduire les délais d'obtention. Le GRECO avait cependant noté que les mesures proposées n'étaient encore ni adoptées, ni mises en œuvre. En outre, pour ce qui était de la dernière partie de la recommandation, aucune mesure n'avait été prise pour élaborer des directives dans ce domaine à l'intention des fonctionnaires chargés du traitement des licences et permis, ainsi que pour le grand public. Le GRECO avait donc conclu que la recommandation xxi était partiellement mise en œuvre.

43. Les autorités monténégrines font état d'une multitude de mesures entreprises ou à l'étude pour améliorer les procédures d'octroi de licences et permis, comme le demandait la première partie de la recommandation xxi. Pour ce qui est des résultats atteints, les autorités mentionnent le rapport de la Banque mondiale intitulé "*Doing Business – Montenegro 2010*" qui reconnaît les progrès accomplis, dans le contexte du Programme pour l'élimination des obstacles au développement de l'esprit d'entreprise (2007) et de son Plan d'action (2008), en vue d'améliorer la situation dans ce domaine, en particulier par un meilleur traitement des permis de construire (nouvelle Loi sur la construction, simplification des procédures, nouveaux mécanismes d'octroi des permis et de processus de contrôle des constructions en général, système d'octroi fondé sur l'analyse des risques qui charge les municipalités du contrôle pour les petits projets), rationalisation du droit du travail (nouvelle loi en la matière assouplissant les conditions d'emploi), réduction de la fiscalité (diminutions de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale) et simplification des formalités de création d'entreprise (guichet unique pour l'enregistrement, enregistrement en ligne, simplification des procédures suivant l'enregistrement, rationalisation des procédures douanières). Le rapport susmentionné présente de manière synthétique dans ses annexes les procédures, délais et coûts actuels des procédures d'octroi de licences et permis.

44. Des mesures supplémentaires doivent encore être élaborées dans le cadre du Plan d'action pour l'élimination des obstacles au développement de l'esprit d'entreprise. Ces mesures s'inscrivent dans trois perspectives : (i) une réforme réglementaire (le projet « Guillotine législative »), coordonnée par le Conseil pour la réforme réglementaire et l'amélioration de l'environnement des affaires et élaborée par des équipes opérationnelles qui se concentrent sur des domaines prioritaires. Elle entend réduire la bureaucratie en analysant les règles et pratiques administratives existantes qui peuvent entraver les affaires, ainsi que minimiser les délais et faire des économies administratives. Cette réforme législative devrait réduire les délais et les coûts d'obtention des licences et permis dans plusieurs secteurs (notamment l'agriculture, la chasse et la sylviculture, l'éducation, le bâtiment, les soins de santé, le commerce etc. Le projet "Guillotine législative", entamé en janvier 2010, devrait durer entre 13 et 15 mois ; il est soutenu par la Banque mondiale. La réforme réglementaire va de pair avec la réforme administrative visant, entre autres, à établir un guichet unique, à passer au gouvernement électronique et à réformer les systèmes de contrôle interne ; (ii) une réforme des pratiques commerciales ; et

(iii) une évaluation de l'impact des réglementations, coordonnée par le ministère des Finances (Service de l'amélioration de l'environnement des affaires). La Loi sur l'amélioration de l'environnement des affaires a été adoptée le 22 juillet 2010 ; elle comprend des modifications/abrogations d'un certain nombre de textes régissant l'enregistrement des sociétés, les frais administratifs et de justice, l'évaluation de l'impact environnement, l'enregistrement des biens fonciers, etc. Par ailleurs, des amendements ont été proposés à la Loi sur les procédures administratives générales afin de réduire la durée des procédures administratives.

45. En outre, plusieurs projets d'assistance technique ciblent ce domaine spécifique. Le PNUD en particulier soutient un projet destiné entre autres à renforcer les capacités du Service du ministère des Finances chargé d'améliorer l'environnement des affaires. Dans le même esprit, un projet de l'UE a été lancé en 2010 pour aider à éliminer les entraves aux activités commerciales au Monténégro ; il se concentre sur (i) le cadre administratif et réglementaire trop astreignant, notamment en ce qui concerne l'obtention de licences par les entreprises ; (ii) les droits de propriété, cadastre et aménagement du territoire ; et (iii) la capacité technico-administrative limitée de l'administration au niveau central et local pour la mise en œuvre des conditions légales en vigueur. La Mission de l'OSCE au Monténégro a par ailleurs accordé son soutien à la Direction pour l'Initiative de lutte contre la corruption en vue d'organiser un dialogue intersectoriel dans ce domaine. Dans ce contexte, trois tables rondes ont été organisées en 2009 pour faire se rencontrer des représentants de l'administration publique (centrale et locale) et du secteur privé afin d'échanger leurs expériences, s'attaquer aux obstacles et identifier des solutions potentielles pour prévenir et combattre la corruption dans les processus d'octroi des licences/permis⁶.
46. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation xxi concernant l'élaboration de directives sur le traitement des permis et licences, les autorités ont indiqué que des lignes directrices ont été produites pour les douaniers et le grand public afin de sensibiliser aux procédures douanières. Des lignes directrices ont également été publiées concernant les marchés publics et certaines questions fiscales.
47. Le GRECO se félicite des mesures de diverse nature prises pour mettre en œuvre la recommandation xxi. Il constate qu'énormément de choses ont déjà été faites pour simplifier les procédures d'octroi de licences et de permis, et qu'il reste encore beaucoup de mesures en chantier. Il reconnaît en outre que la réforme en cours est coordonnée à haut niveau par les institutions et acteurs clés qui ont des droits et des responsabilités dans ce domaine, notamment différentes structures gouvernementales et ministères, ainsi que des représentants du secteur privé et des syndicats. Il apparaît, d'après les informations fournies, que les autorités se sont consacrées à un important processus de réforme afin d'améliorer les procédures d'octroi de licences et permis, conformément à la recommandation xxi. Dans cet esprit, la nouvelle Stratégie monténégrine pour la lutte contre la corruption et le crime organisé (2010-2014) envisage d'autres mesures dans ce domaine et établit un calendrier pour la mise en œuvre des réformes, en particulier en matière de permis de construire et de travail, ainsi que dans les services d'inspection, et pose les grandes lignes d'une action prioritaire en vue d'amener des améliorations concrètes (par exemple, l'introduction d'un « guichet unique »). Le GRECO se félicite des efforts entrepris à cet égard et invite les autorités monténégrines à poursuivre leur action afin que les réformes politiques et législatives proposées/nouvelles soient effectivement appliquées et s'accompagnent de lignes directrices pour ceux qui sont amenés à appliquer les dispositions légales, ainsi que pour le grand public.

⁶ Trois tables rondes organisées comme suit : Budva (16 juillet 2009), Nikšić (14 octobre 2009) et Kolašin (5 novembre 2009).

48. Le GRECO conclut que la recommandation xxi a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xxiv.

49. *Le GRECO avait recommandé 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.*

50. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, il avait conclu que la recommandation xxiv était partiellement mise en œuvre. Il demandait en particulier un effort supplémentaire dans ce domaine tant du point de vue de la formation dispensée que pour l'élaboration de lignes directrices à l'attention des vérificateurs des comptes publics concernant le signalement de soupçons de délit pénal, y compris de corruption.

51. Les autorités monténégrines signalent des formations supplémentaires destinées aux vérificateurs des comptes publics. En outre, dans le cadre d'un projet de la Direction pour l'Initiative de lutte contre la corruption, la Cour des Comptes monténégrine et la Mission de l'OSCE au Monténégro ont élaboré des directives pour les vérificateurs des comptes publics expliquant comment signaler les soupçons de corruption qui pourraient surgir durant leurs missions de contrôle. Enfin, les autorités ont l'intention de monter d'autres activités pour faciliter et intensifier la coopération entre la Cour des comptes et le Ministère public monténégrins, notamment par le biais d'un accord de coopération. Des Mémoires d'entente ont déjà été signés avec l'Administration pour la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, ainsi qu'avec la Commission pour le contrôle des marchés publics, en vue d'améliorer la coopération interinstitutionnelle.

52. Le GRECO accueille avec satisfaction les mesures signalées en vue de mieux sensibiliser les vérificateurs des comptes publics à leur obligation de signaler les soupçons de corruption, et conclut que la recommandation xxiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSION

53. Outre les conclusions contenues dans le Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur le Monténégro et au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations vi, viii, xi, xvii et xxiv ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ; la recommandation xxi a été traitée de manière satisfaisante. Les recommandations xvi et xix demeurent partiellement mises en œuvre. Avec l'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints, le GRECO conclut que, sur les 24 recommandations formulées à l'intention du Monténégro, 22 d'entre elles ont été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante.

54. Le Monténégro a pris des mesures positives pour mieux faire le lien entre les dimensions préventive et répressive de ses politiques de lutte contre la corruption depuis l'adoption du Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints, en 2006. Pour ce qui est du volet répressif, des dispositions législatives ont été introduites par voie de modifications au Code pénal et au Code de procédure pénale pour mieux détecter la corruption et priver les auteurs des actes de corruption des biens mal acquis. Pour l'efficacité et la crédibilité du système, il est désormais essentiel de veiller à ce que les nouvelles dispositions soient appliquées dans la pratique. D'importantes mesures de prévention de la corruption ont été mises en place ; il faut absolument garantir que leur application soit suivie de près. Des progrès significatifs ont été

marqués dans les procédures d'octroi des licences et permis - un secteur signalé maintes fois comme propice aux actes de corruption ; il faut veiller à ce que la réforme entamée soit complètement mise en œuvre et s'accompagne de lignes directrices pour ceux qui auront à appliquer les dispositions légales, ainsi que pour le grand public. Il est encore possible, et indispensable, de mieux gérer les situations de conflits d'intérêt. Le GRECO relève que cette question sera traitée dans le cadre de son Quatrième Cycle d'Evaluation.

55. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité clôt la procédure de conformité des Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints concernant le Monténégro. Cependant, les autorités monténégrines souhaiteront peut-être informer le GRECO des futurs développements concernant la mise en œuvre des recommandations xvi et xix.
56. Enfin, le GRECO invite les autorités monténégrines à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.