

Strasbourg, le 5 décembre 2008

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

Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints

Rapport de Conformité sur le Monténégro

Adopté par le GRECO
lors de sa 40^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 1-5 décembre 2008)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième cycles conjoints sur le Monténégro lors de sa 30^e Réunion Plénière (9-13 octobre 2006). Le Rapport (Greco Eval I-II Rep (2005) 4F) a été rendu public par le GRECO le 9 janvier 2007, après accord des autorités monténégrines.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités monténégrines ont présenté, le 31 mai 2008, leur Rapport de Situation (Rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations.
3. Lors de sa 38^e Réunion Plénière (9-13 juin 2008), le GRECO a chargé, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, l'Italie et la Hongrie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés Ákos KARA au titre de la Hongrie et Fabrizio GANDINI au titre de l'Italie. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs pour rédiger le Rapport de Conformité (Rapport RC).
4. Le Rapport de Conformité vise à évaluer les mesures adoptées par les autorités monténégrines pour se mettre en conformité avec les recommandations énoncées dans le Rapport d'Evaluation.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que le GRECO a adressé 24 recommandations au Monténégro dans son Rapport d'Evaluation. Les paragraphes suivants évaluent la mise en conformité avec ces recommandations.

Recommandation i.

6. *Le GRECO avait recommandé aux autorités monténégrines de procéder aux études nécessaires pour se faire 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.*
7. Les autorités monténégrines ont fait rapport sur un ensemble de recherches portant sur le phénomène de la corruption dans différents secteurs d'activité. En particulier, la Direction pour les initiatives de lutte contre la corruption a identifié trois domaines faisant l'objet ou devant faire l'objet de recherches ciblées : justice, éducation et collectivités locales. Les travaux de recherche sur la capacité et l'intégrité de la justice (y compris le sujet de la corruption au sein du système judiciaire), lancés début 2008 en coopération avec le PNUD, ont été publiés en octobre 2008. Une enquête sur la perception de la corruption dans l'enseignement supérieur (universités et facultés) a également été réalisée. La Direction pour les initiatives de lutte contre la corruption a en outre commandité une étude sur la corruption au niveau local : après réception des offres, le projet a été attribué et il devrait être mené à terme en février 2009. D'autres activités de recherche sont prévues, notamment sur la corruption dans l'administration publique. En outre, le ministère de l'Éducation et des Sciences a chargé l'ONG Centre pour l'éducation et le partenariat parents/enfants de Podgorica (CEPRIM) de réaliser une étude et d'élaborer un plan d'action de lutte contre la corruption à destination du secteur de l'éducation (comprenant des interventions dans les écoles primaires et secondaires, l'élaboration et la diffusion d'un code de conduite, etc.). En 2007-2008, la Direction du Trésor a réalisé plusieurs études sur la corruption et l'administration fiscale. Via son site Internet, elle a soumis à l'ensemble de la population un

certain nombre de questions pour évaluer, entre autres, la capacité des citoyens à signaler des faits de corruption aux agents des impôts concernés et l'état général des connaissances concernant les instruments de lutte contre la corruption existants (législation, permanences téléphoniques, sites Internet). En 2006, le Service des douanes a mené, en coopération avec la Banque mondiale, une étude visant à examiner comment le public perçoit les douaniers, le contrôle, le traitement et les services des douanes et quelle expérience il en a¹. L'Union des employeurs a réalisé trois études auprès des entrepreneurs privés monténégrins pour recueillir leurs points de vue sur le phénomène de la corruption dans leurs activités quotidiennes ; les résultats soulignent des problèmes plus préoccupants au niveau local qu'au niveau central (dysfonctionnement des services fournis par l'administration locale, notamment lenteur et complexité des procédures de délivrance des permis, faits de corruption impliquant des fonctionnaires locaux, etc.).

8. Le GRECO se félicite des initiatives combinées de plusieurs institutions visant à examiner les secteurs les plus exposés à des risques de corruption, notamment via la compilation et l'analyse de données sur les causes et les conséquences des actes de corruption dans plusieurs domaines d'action. Bien qu'il n'existe pas d'étude globale sur le phénomène de la corruption, le GRECO estime que les travaux sectoriels effectués jusqu'à présent peuvent tout à fait fournir aux autorités monténégrines les informations générales dont elles ont besoin pour mieux cibler leurs actions de prévention et de lutte contre la corruption. En outre, le GRECO note que les efforts s'intensifient dans ce domaine, avec la planification ou la demande de plusieurs études sur l'ampleur de la corruption dans différents secteurs d'activité (par exemple au niveau des pouvoirs locaux ou encore de l'administration publique) ; les autorités monténégrines souhaiteront peut-être fournir des informations complémentaires au GRECO sur les résultats finaux de la recherche qui a été menée et la façon dont les résultats ont été exploités pour améliorer la politique anticorruption.

9. Le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ii.

10. *Le GRECO avait recommandé que la Loi sur les marchés publics soit révisée afin de clarifier ses dispositions et de garantir une meilleure transparence de la procédure.*

11. Les autorités monténégrines ont signalé l'adoption, en juillet 2006, d'une nouvelle Loi-cadre sur la passation des marchés publics, renforcée ensuite par une législation secondaire². Ce nouveau cadre juridique est axé d'une part sur la transparence et la simplification des procédures de passation des marchés (mise en place de procédures, de dates limites et de sanctions claires, obligation de publier les offres et les décisions relatives à la signature des contrats, mise en place de structures indépendantes de passation des marchés publics, etc.) et d'autre part sur une meilleure protection des droits des soumissionnaires. À noter l'élaboration de nouveaux documents d'application, notamment un Manuel de passation des marchés publics et un Manuel sur la protection des soumissionnaires. En outre, des commentaires juridiques relatifs à la Loi sur la passation des marchés publics sont en cours d'élaboration afin de permettre une interprétation uniforme de la Loi. Par ailleurs, le Monténégro a bénéficié de plusieurs projets d'assistance technique dans ce domaine (financés par l'UE, l'OCDE et les Nations Unies), qui ont ouvert la voie à un meilleur alignement des normes nationales sur les bonnes pratiques internationales,

¹ L'étude est accessible en anglais à l'adresse :

<http://siteresources.worldbank.org/INTSERBIA/Resources/customssurveyymn.doc>

² Loi sur la passation des marchés publics, Journal officiel n° 46/06 et texte d'application, Journal officiel n° 71/06.

tant au niveau législatif qu'au niveau pratique. Dans ce contexte, une évaluation réalisée par des experts de la Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International (CNUDCI) a permis de comparer la législation nationale avec les exigences relatives à la passation des marchés publics figurant dans la Convention des Nations Unies contre la corruption (à savoir, les mesures générales de prévention décrites aux articles 6 à 14, et tout particulièrement l'article 9, qui traite spécifiquement de la passation des marchés publics et de la gestion des finances de l'État). À noter enfin que des études ont été réalisées afin de mesurer les effets pratiques du nouveau cadre juridique. Elles étaient accompagnées d'actions d'information du public (distribution d'une brochure sur le signalement des faits de corruption lors des procédures de passation des marchés publics, nomination d'agents chargés de la communication, mise en place d'une permanence téléphonique de signalement des irrégularités dans les procédures de passation des marchés, etc.) et d'actions de formation ciblées pour les fonctionnaires impliqués dans les procédures d'appel d'offres.

12. Le GRECO prend note des actions très variées (en termes de mesures législatives mais aussi de dispositions pratiques visant à leur mise en œuvre effective) prises par les autorités pour améliorer la transparence du système de passation des marchés publics et conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

13. *Le GRECO avait recommandé de 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 ;*
14. Les autorités monténégrines ont déclaré que la nomination et la promotion des juges professionnels et non professionnels relèvent de l'autorité du Conseil judiciaire et sont soumises à des critères objectifs (passage d'un examen, résultats obtenus à l'École de la magistrature, autres formations ou expériences professionnelles, etc.). La Loi sur le Conseil judiciaire³, adoptée en février 2008, précise entre autres la composition du Conseil judiciaire et consacre les principes d'indépendance, d'autonomie, de responsabilité et de professionnalisme des membres du Conseil, conformément à la Constitution. La Loi prévoit en outre que le Conseil judiciaire doit être régi par le principe d'indépendance des personnes exerçant des fonctions judiciaires à l'égard du pouvoir politique. À cette fin, la composition du Conseil judiciaire vise à réaliser un équilibre entre le juridique (cinq juges sur dix membres) et le politique (deux membres élus par le Parlement, deux par le président de la République et le ministère de la Justice, agissant *ex-officio* mais sans droit de vote en ce qui concerne les procédures disciplinaires).
15. L'article 134 de la Constitution garantit l'indépendance des procureurs. L'article 135 de la Constitution dispose que le Procureur général suprême de l'État et les procureurs de l'État - qui sont les responsables des différents bureaux de procureurs au Monténégro, c'est-à-dire le Procureur public général (1), les procureurs publics supérieurs (2) et les procureurs publics ordinaires (13) - sont nommés (pour un mandat de cinq ans) et révoqués par le Parlement. De même, en vertu de l'article 136 de la Constitution, les membres du Conseil des procureurs sont nommés et révoqués par le Parlement. Le Conseil des procureurs est chargé d'assurer l'indépendance des procureurs. En outre, la composition du Conseil des procureurs a été configurée en tenant compte de la nécessité de garantir une indépendance fonctionnelle / interne ; par conséquent, aucun de ses membres ne sont membres du Parlement. La Loi sur le

³ Loi sur le Conseil judiciaire, Journal officiel n° 12/08.

ministère public du Monténégro⁴, qui a été amendée en juin 2008 après avoir subi une expertise par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe⁵, prévoit que les procureurs de l'État sont nommés formellement par le Parlement, sur proposition du meilleur candidat par le Conseil des procureurs, pour un mandat de cinq ans renouvelable (le Parlement intervient, dans la nomination du candidat, au moment de la ratification formelle de la proposition faite par le Conseil des procureurs ; le Parlement n'a aucune autorité pour sélectionner, nommer des personnes, autres que celles nommées par le Conseil des procureurs). S'agissant des procureurs adjoints de l'État, plusieurs changements sont mis en place : leur mandat devient permanent (à la suite d'une période d'essai de trois ans) et leur nomination, promotion et révocation sont de la responsabilité exclusive du Conseil des procureurs. La Loi sur le ministère public du Monténégro (telle qu'amendée) énonce en outre les critères de nomination des procureurs de l'État et de leurs adjoints, lesquels se fondent sur des motifs strictement professionnels (spécialisation, publications, formation professionnelle, compétences communicationnelles et organisationnelles, etc.). Ce nouveau système de nomination a déjà été testé : le Conseil des procureurs a récemment nommé cinq procureurs adjoints, dont la période préparatoire est en cours. Concernant les procureurs adjoints nommés par le Parlement (sur la base de l'ancien système), leur poste deviendra permanent après expiration de leur mandat actuel de cinq ans.

16. Par ailleurs, afin d'assurer une meilleure indépendance du pouvoir judiciaire et pour éviter les risques d'ingérence politique dans l'exercice de ce pouvoir, ni les juges ni les procureurs ne peuvent être membres de partis politiques.
17. Le GRECO se félicite des amendements introduits par la voie législative afin de satisfaire à la recommandation iii et par conséquent, afin d'assurer une plus grande indépendance judiciaire. En particulier, le GRECO prend bonne note du fait que le recrutement et la promotion des juges et des procureurs reposent sur des critères objectifs, comme, par exemple, l'expérience et l'intégrité professionnelles. Ainsi, le GRECO note que les amendements à la loi sur le ministère public du Monténégro tels que cités établissent dès lors le mandat permanent des procureurs adjoints (une période probatoire de trois ans est requise).
18. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation iv.

19. *Le GRECO avait recommandé 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.*
20. Les autorités monténégrines ont signalé que, s'agissant de la partie i) de la recommandation iv, une analyse des affaires en instance a conduit à la mise en place de plusieurs mesures visant à simplifier et à accélérer les procès. Dans ce contexte, une Loi sur le droit à un procès dans des délais raisonnables a été adoptée en novembre 2007⁶ en vue d'accélérer les procédures judiciaires et de servir de base juridique aux réparations en cas de violation. À noter également la

⁴ Loi sur le ministère public du Monténégro, telle qu'amendée. Journal officiel n° 40/08.

⁵ Avis n° 467/2008 sur le projet de modification de la Loi sur le ministère public du Monténégro (Strasbourg, 18 mars 2008).

⁶ Loi sur le droit à un procès dans des délais raisonnables, Journal officiel n° 11/07.

mise en œuvre de nouvelles dispositions pratiques de résorption de l'arriéré, notamment un programme spécial, mis en place en 2008 par le Procureur général suprême de l'État du Monténégro, permettant aux procureurs de faire des heures supplémentaires sur la base du volontariat et moyennant une compensation salariale ; pour ce qui concerne les juges, des dispositions analogues ont été prises. Sur la base des données statistiques recueillies, on peut constater une meilleure efficacité des tribunaux dans la gestion de la charge de travail relative aux infractions de corruption. En outre, l'adoption du nouveau Code de procédure pénale, en cours d'examen par le Parlement et par des experts internationaux et susceptible d'être adopté avant fin 2008, qui place les enquêtes sous la responsabilité des procureurs et de la police (lesquelles étaient traditionnellement confiées aux tribunaux, via le juge d'instruction), devrait permettre d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts des procès relevant du droit pénal. Enfin, des efforts ont été déployés pour développer des systèmes alternatifs de résolution des litiges, notamment par le biais de la médiation, dans les affaires de droit civil et pénal.

21. S'agissant de l'adoption et de l'application d'un Code de déontologie pour les procureurs (partie ii) de la recommandation iv), le Conseil des procureurs a adopté, le 10 novembre 2006, un Code de déontologie pour les procureurs de l'État et les procureurs adjoints. En vertu de l'article 7 de la Loi sur le ministère public du Monténégro, tous les procureurs sont obligés de se conformer aux dispositions du Code de déontologie. Par ailleurs, les procureurs doivent signer, lors de la prise de leurs fonctions, une déclaration sur l'honneur à cet effet. Le Conseil des procureurs est chargé de contrôler que les principes déontologiques correspondantes sont bien respectées ; à ce jour, aucune violation du Code n'a été signalée. Les deux dernières réunions annuelles des procureurs de l'État et des procureurs adjoints ont essentiellement porté sur les questions d'interprétation et de la mise en œuvre des dispositions du Code de déontologie (ces réunions durent généralement deux jours ; traditionnellement, l'une de ces deux journées est consacrée à des questions déontologiques).
22. Enfin, le Centre de formation des personnes exerçant des fonctions judiciaires a organisé, ces deux dernières années, plusieurs séminaires de formation sur la déontologie de la justice pour les juges et les procureurs, comme recommandé par la partie iii) de la recommandation iv) (par exemple, au cours des six derniers mois, deux séminaires sur les questions déontologiques ont été organisés ; plus de 60 juges et procureurs, y compris les présidents des tribunaux, ont participé à ces formations). Par ailleurs, le Programme de formation professionnelle des juges et procureurs (2009-2010), la mise en œuvre de ce Programme qui doit débuter en 2009, comprend des séminaires spécifiques concernant la déontologie au sein du système judiciaire.
23. Le GRECO prend note des mesures en cours visant à réformer le système judiciaire, notamment les initiatives entreprises pour améliorer l'efficacité des tribunaux et solutionner le problème du retard accumulé dans le traitement des affaires. Ce sont des avancées dans la bonne direction, qui ont déjà fait preuve d'améliorations ; les autorités sont encouragées à poursuivre ce mouvement de réforme.
24. En ce qui concerne la déontologie de la justice, le GRECO se félicite qu'un Code de déontologie pour les procureurs a été adopté et que l'adhésion à ses principes revêt un caractère obligatoire. De la même manière, le GRECO prend bonne note des séminaires de formation qui ont déjà été organisés et des sessions planifiées à l'avenir dans le contexte du Programme de formation professionnelle des juges et procureurs (2009-2010) concernant la déontologie au sein du système judiciaire.

25. Le GRECO note que les mesures signalées dans tous les domaines couverts par la recommandation et conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

26. *Le GRECO avait recommandé 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.*
27. Les autorités du Monténégro indiquent que le champ de compétences du Service spécialisé de lutte contre la criminalité organisée a été élargi pour inclure la corruption, le terrorisme et les crimes de guerre. Le Service spécial chargé de l'éradication de la criminalité organisée, de la corruption, du terrorisme et des crimes de guerre, compte désormais six procureurs au total (le Procureur spécial et cinq adjoints), qui s'occupent indistinctement des différents types de délits relevant de leur compétence. Les ressources humaines et matérielles du Service spécialisé sont considérées, d'après les autorités, comme étant suffisantes à l'heure actuelle (le Service spécialisé traite environ 20 dossiers d'affaires criminelles par an, les cas de corruption et de criminalité organisée représentant 1,1 % du nombre total des affaires criminelles). Les procureurs du Service spécialisé ont bénéficié de nombreuses sessions de formation concernant la corruption, l'application des moyens spéciaux d'enquête, les enquêtes financières (au total 88 sessions de formation ont été organisées à cet effet durant la période juin 2006 – septembre 2008). Au niveau des tribunaux, les compétences en matière de corruption, de criminalité organisée, de crimes de guerre et de terrorisme ont été transférées des tribunaux ordinaires aux tribunaux supérieurs⁷, qui comportent maintenant des chambres spécialisées dans ces types d'infraction. Les procureurs qui travaillent au sein du Service spécialisé chargé de l'éradication de la criminalité organisée, de la corruption, du terrorisme et des crimes de guerre, sont compétents pour plaider les causes devant les chambres spécialisées des tribunaux supérieurs.
28. Le GRECO salue l'initiative prise par les autorités d'élargir le champ de compétences du Service spécialisé de lutte contre la criminalité organisée pour y inclure la corruption et augmenter les ressources requises. Le GRECO est confiant que les autorités continueront à doter le Service spécialisé des moyens adéquats pour garantir des poursuites efficaces dans les affaires de corruption.
29. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

30. *Le GRECO avait recommandé 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.*
31. Les autorités monténégrines ont signalé la mise en place de plusieurs structures de coopération entre la police et le ministère public, conformément à la partie i) de la recommandation vi. En particulier, la Cour suprême, le Procureur général suprême de l'État et la Direction de la police

⁷ Il existe deux instances judiciaires supérieures au Monténégro : l'une à Podgorica et l'autre à Bijelo Polje.

ont mis en place une commission tripartite pour normaliser et analyser les données sur les affaires de corruption et de criminalité organisée, et ce, afin de renforcer leur capacité à gérer ces types d'infraction. À noter par ailleurs l'organisation de formations conjointes pour la police et les procureurs, ainsi que pour les agents des douanes, l'objectif étant, entre autres, que les différents organes chargés de faire appliquer la loi disposent d'un cadre de référence commun pour se comprendre et coopérer. En outre, un protocole d'accord entre les autorités douanières et la Direction de la police est applicable depuis octobre 2008. Il intègre notamment des dispositions spécifiques sur l'accès aux bases de données et l'échange d'information, et devrait permettre d'accélérer la coopération.

32. Les autorités ont signalé que le projet de Code de procédure pénale (en cours d'examen par le Parlement et susceptible d'être adopté avant fin 2008) redéfinit le rôle du juge d'instruction (partie ii) de la recommandation vi). Le procureur joue un rôle prépondérant dans les phases de l'instruction ; le juge d'instruction est habilité à ordonner la détention, à accorder des techniques spéciales d'enquête et à délivrer des mandats de perquisition lors de l'instruction.
33. Le GRECO prend note des efforts déployés dans le but d'accélérer la coopération entre les services de police/douanes et le ministère public. Le GRECO prend également bonne note des modifications législatives visant à rationaliser la procédure d'instruction dans les affaires pénales, qui prévoient de réviser les pouvoirs du juge d'instruction et de conforter le rôle prépondérant des procureurs dans la phase préliminaire des enquêtes. Cela étant, dans l'attente de l'adoption du nouveau Code de procédure pénale, le GRECO n'est pas en mesure d'évaluer complètement le degré de conformité avec la recommandation vi.
34. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

35. *Le GRECO avait recommandé la mise en place d'un programme de formation complet pour les agents 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.*
36. Les autorités monténégrines ont mentionné un grand nombre de modules de formation conjoints pour les procureurs et les agents de police (séminaires organisés en 2007 dans le cadre d'un projet CARPO du Conseil de l'Europe sur l'identification, la saisie et la confiscation des produits de la corruption ; Projet régional CARDS Police UE 2006-2007, dans le cadre duquel ont été dispensées des formations sur les enquêtes financières et la confiscation des produits de la corruption ; séminaires de l'OSCE, organisés en 2007, sur le blanchiment de capitaux et la corruption dans l'administration publique ; stages conjoints organisés depuis 2006 – et toujours en cours – par l'Académie de police, le Centre de formation judiciaire⁸ et le Bureau du procureur général suprême de l'État concernant l'utilisation de techniques spéciales d'enquête, les enquêtes financières, la coopération internationale, les mécanismes de prévention de la corruption, etc.).
37. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

⁸ Le Centre de formation judiciaire a changé de nom et s'appelle désormais Formation des personnes exerçant des fonctions judiciaires (étant donné qu'il dispense des formations à la fois aux juges et aux procureurs).

Recommandation viii.

38. *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 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.*
39. Les autorités monténégrines l'ont indiqué, le projet de Code de procédure pénale prévoit que les techniques spéciales d'enquête s'appliquent à un plus grand nombre d'infractions, y compris la corruption, le trafic d'influence et le blanchiment de capitaux. Un Service des techniques spéciales d'enquête a été créé à la Direction de la police ; son organisation interne est en cours de définition et le personnel nécessaire à son fonctionnement a été recruté. Par ailleurs, des équipements techniques ont été achetés, cependant, pour fonctionner plus efficacement dans la pratique, ce système doit être renforcé et les moyens supplémentaires nécessaires font actuellement l'objet d'une recherche de financement, laquelle est sur le point d'aboutir. Les agents concernés par l'application pratique des techniques spéciales d'enquête ont suivi – et continuent de suivre – des formations ciblées dans ce domaine.
40. Le GRECO prend note des mesures prises pour renforcer l'utilisation des techniques spéciales d'enquête dans le cadre des infractions de corruption et des efforts de formation déployés à ce jour pour que les agents concernés puissent utiliser ces techniques efficacement. Il prend également note des mesures en cours visant à mettre en place, au sein de la police, un Service des techniques spéciales d'enquêtes et à trouver le financement nécessaire pour allouer des ressources humaines et matérielles en quantité suffisante. Ce sont des mesures qui vont dans le bon sens ; toutefois, le nouveau Code de procédure pénale n'ayant pas encore été adopté, le GRECO n'est pas en mesure d'évaluer si les dispositions sur l'usage des techniques spéciales d'enquête sont applicables, au niveau pratique, pour toutes les infractions de corruption, comme le requiert la présente recommandation.
41. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

42. *Le GRECO avait recommandé d'adopter toutes les mesures nécessaires pour garantir la mise en œuvre concrète des programmes de protection des témoins.*
43. Les autorités monténégrines ont rappelé que la Loi sur la protection des témoins est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2005⁹. Les programmes de protection des témoins sont mis en œuvre dans la nouvelle Unité de protection des témoins, qui pourvoit notamment à la protection physique des témoins et des membres de leur famille, à leur changement d'identité, à la protection de toutes les informations patrimoniales les concernant, etc. À noter l'adoption d'un règlement interne qui régit le fonctionnement de cette unité et prévoit une augmentation des effectifs (de sept à dix). Un projet d'assistance technique financé par le ministère américain de la Justice a permis d'allouer des moyens techniques supplémentaires. En outre, des accords de coopération signés avec d'autres pays doivent permettre de protéger les témoins de façon plus efficace et mieux coordonnée. Enfin, le personnel de l'Unité de protection des témoins a suivi plusieurs modules de formation, notamment des sessions de formation organisées par l'Académie de police en 2007, un symposium international organisé par le ministère américain de la Justice à Lyon (France) en

⁹ Loi sur la protection des témoins, Journal officiel n° 65/04.

2007, un séminaire sur la protection des témoins, tenu à Pula (Croatie) en 2007, une conférence régionale pour une meilleure protection des témoins en Europe du Sud-Est et dans le Caucase, organisée en 2008 sous les auspices de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC) (Athènes, Grèce).

44. Le GRECO se félicite des mesures prises en vue de la mise en œuvre effective des programmes de protection des témoins et conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation x.

45. *Le GRECO avait recommandé 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 agents 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.*
46. Les autorités monténégrines ont fait rapport sur la mise en œuvre du projet CARPO du Conseil de l'Europe sur la criminalité organisée (Projet régional CARDS Police) pour la période 2004-2007. Elles ont notamment signalé l'élaboration, en septembre 2006, d'un manuel sur les enquêtes financières et la confiscation des produits illicites, qui contient des exemples tirés de la pratique ainsi que des informations destinées aux agents chargés de l'application de la loi (agents de police, procureurs et juges d'instruction) sur les moyens légaux disponibles pour identifier, détecter et saisir les produits du crime, y compris ceux de la corruption. Par ailleurs, le ministère de la Justice et la Direction de la police (avec le concours de donateurs internationaux) ont organisé, ces deux dernières années, plusieurs sessions conjointes de formation sur les mesures provisoires et les enquêtes financières. À noter également la création d'une commission tripartite chargée spécifiquement d'élaborer une méthodologie standard d'indicateurs statistiques sur la criminalité organisée et la corruption, qui permettra d'évaluer, entre autres, le recours aux mesures de confiscation et de saisie (pour de plus amples informations, voir le paragraphe 31). Les statistiques récentes montrent une augmentation du nombre d'affaires de corruption – en cours d'investigation – ayant fait l'objet d'une ordonnance de saisie. Les autorités admettent que la mise en œuvre de la recommandation x exige de déployer des efforts soutenus sur le long terme : il sera utile de renforcer l'expertise en matière d'enquêtes financières et de mettre en œuvre la loi récemment adoptée concernant la gestion des produits saisis et confisqués.¹⁰
47. Le GRECO prend note des efforts déployés pour promouvoir les enquêtes financières et le recours à la confiscation dans les affaires de corruption. À cet égard, il salue les mesures signalées relatives à la formation des agents concernés et à l'élaboration d'un manuel sur les aspects pratiques des enquêtes financières et de la confiscation des produits de l'infraction. Le GRECO se félicite également des mesures prises pour renforcer la coopération interinstitutionnelle via la mise en place d'une commission tripartite, qui doit mettre au point des indicateurs statistiques communs sur la criminalité organisée et les infractions de corruption. Le GRECO encourage les autorités à poursuivre leurs efforts pour exploiter pleinement les moyens juridiques et pratiques disponibles pour détecter, localiser et saisir les produits du crime, notamment de la corruption.

¹⁰ Loi concernant la gestion des produits saisis et confisqués, qui a été adoptée en juin 2008, et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Journal officiel n° 49/2008.

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

Recommandation xi.

49. *Le GRECO avait recommandé 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.*
50. Les autorités monténégrines ont indiqué que le projet CARPO du Conseil de l'Europe a permis d'évaluer les éléments de droit matériel concernant la saisie et d'adresser des recommandations spécifiques afin que soient modifiés les éléments du Code de procédure pénal concernant le recours à la saisie des produits de corruption au stade le plus précoce de l'enquête préliminaire. L'introduction de dispositions normatives sur la confiscation étendue est également envisagée.
51. Le GRECO prend note des propositions déposées par le Monténégro pour priver les auteurs, de façon effective et dans les meilleurs délais, des gains éventuellement issus des infractions pénales qu'ils ont commises. En attendant que les programmes mentionnés soient transposés dans la législation en vigueur, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

52. *Le GRECO avait recommandé 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.*
53. Les autorités monténégrines ont signalé que la Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et sur le financement du terrorisme a été modifiée de façon à élargir la liste des organisations tenues de faire rapport à l'Administration pour la prévention du blanchiment d'argent (APBA)¹¹ ; plus de 10 000 organisations relèvent maintenant des dispositions sur le signalement au titre de la loi modifiée. L'APBA est habilitée à effectuer des missions de surveillance et doit réaliser des contrôles aléatoires afin de s'assurer que toutes les entités soumises à une obligation de déclaration respectent la loi¹². Dans ce contexte, le service chargé de réaliser ces contrôles est entré en fonction en mai 2008 ; il comprend 4 employés avec une expérience de plus de 10 ans dans ce domaine. Un total de 46 contrôles aléatoires ont été effectués jusqu'à présent. S'agissant des actions de sensibilisation, l'APBA a organisé, en coopération avec le PNUD, plusieurs stages destinés aux institutions soumises à une obligation de déclaration (banques, entités actives sur le marché des capitaux, concessionnaire automobiles, etc.). Etant donné que la législation devrait encore évoluer dans ce domaine, à savoir avec l'adoption de dispositions réglementaires, il est prévu d'organiser de nouvelles activités de formation afin de familiariser les institutions et les professionnels avec leur obligation de signaler les cas de corruption. Par ailleurs, l'APBA a dressé une liste d'indicateurs de blanchiment de capitaux (65 indicateurs au total) à l'usage des entités soumises à une obligation de déclaration. Cette liste, accessible sur le site Internet de l'APBA, a fait l'objet d'une large diffusion. Entre 2006 et 2008, 354 transactions

¹¹ Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et sur le financement du terrorisme, Journal officiel n° 14/07.

¹² En 2008, l'APBA a été dotée d'un budget opérationnel de 491 440 EUR.

douteuses ont été signalées. D'après les chiffres disponibles, bien que la plupart des rapports reçus par l'APBA continuent d'être soumis par des banques, le nombre de rapports présentés par d'autres entités soumises à une obligation de déclaration a progressivement augmenté.

54. Le GRECO prend note des mesures prises pour prévenir le blanchiment de capitaux, notamment les modifications apportées à la législation pour élargir la liste des entités soumises à une obligation de déclaration, les initiatives de formation et la définition d'indicateurs en vue d'une détection plus efficace des transactions douteuses. Le GRECO prend bonne note de la mise en place d'un service chargé du contrôle des entités soumises à une obligation de déclaration et encourage les autorités à poursuivre leurs efforts pour que ce service devienne pleinement opérationnel. Il semblerait que les mesures prises par l'APBA dans ce domaine aient eu un effet positif sur les signalements de transactions suspectes par les entités soumises à une obligation de déclaration, y compris celles de nature autre que financière.
55. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiii.

56. *Le GRECO avait recommandé 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 niveau local.*
57. Les autorités monténégrines confirment l'adoption, en juillet 2005, du Programme de lutte contre la corruption et le crime organisé, lequel a été suivi d'un Plan d'action pour la période 2006-2008. Il contient un ensemble de mesures spécifiques, une liste des institutions chargées de sa mise en œuvre, des échéances et des indicateurs de réalisation des objectifs.
58. Une Commission nationale pour le suivi de la mise en œuvre du Plan d'action a été créée sur décision du Gouvernement du Monténégro en février 2007¹³; son mandat coïncide avec la période de mise en œuvre du Plan d'action (à savoir de 2006 à 2009). L'indépendance de la Commission nationale découle de sa composition mixte (agents gouvernementaux et non gouvernementaux ; représentants de l'exécutif, du législatif et du judiciaire)¹⁴. Un total de 54 organismes publics, ainsi que des représentants des médias et de la société civile, doivent lui soumettre périodiquement des rapports (initialement tous les mois, mais actuellement chaque trimestre) sur la mise en œuvre du Plan d'action dans leurs domaines d'activité respectifs ; trois rapports ont été publiés (pour la période moitié-2006 jusqu'au moitié-2008). Un organe spécialisé, composé de représentants de la Direction de la police, de la Direction pour les initiatives de lutte contre la corruption, du ministère de la Justice, du Procureur général suprême de l'État et du cabinet du vice-premier ministre pour l'intégration européenne, effectue une analyse technique des rapports mensuels et trimestriels transmis par les différentes institutions publiques. Les conclusions de l'examen des rapports périodiques ont donné lieu à de nouvelles actions et échéances, intégrées dans un Plan d'action révisé 2008-2009 ; au nombre des priorités, on peut citer la réforme de la justice, l'adoption d'une législation de lutte contre la

¹³ Journal officiel No. 15/07.

¹⁴ La Commission nationale se compose du Président de la Cour suprême, du Procureur public général, du ministre de la Justice, du ministre des Finances, du ministre de l'Intérieur et de l'Administration publique, des chefs de la Direction de la police et de la Direction des initiatives de lutte contre la corruption, ainsi que de deux Membres du Parlement (l'un de la coalition au pouvoir, l'autre de l'opposition), et de deux représentants de la société civile.

corruption, l'harmonisation de la législation nationale avec les normes internationales, le renforcement de la coopération avec des partenaires internationaux, etc.

59. Pour ce qui concerne l'implication des collectivités locales dans les politiques anti-corruption, le Plan d'action souligne la nécessité de mettre en œuvre ses activités au niveau local ; de plus, les autorités locales sont tenues de se doter d'un plan de lutte contre la corruption qu'elles auront élaboré elles-mêmes. À noter, à cet égard, la création, à l'initiative du ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, d'un groupe de travail (composé d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux) chargé d'établir un programme type ainsi qu'un plan d'action de lutte contre la corruption et la criminalité organisée au niveau local ; le Conseil de l'Europe a été étroitement impliqué dans la coordination de cette initiative (deux réunions conjointes d'experts du Monténégro et du Conseil de l'Europe se sont tenues en 2007). Par conséquent, un modèle de programme et de plan d'action a été adopté en octobre 2008 ; l'ensemble des municipalités sont désormais encouragées à adopter leurs propres plans locaux suivant ce modèle. Des lignes directrices pour le développement du programme de lutte contre la corruption et son plan d'action au niveau local ont été établies afin de faciliter et accélérer la rédaction des plans anticorruption au niveau local.
60. Le GRECO se félicite de l'adoption d'un programme de lutte contre la corruption et d'un plan d'action de mise en œuvre, ainsi que de la mise en place d'un mécanisme de suivi auquel participent le gouvernement et la société civile. Le GRECO note que le mandat de la Commission de suivi existante est étroitement lié à la mise en œuvre du Plan d'action ; dans ce contexte, il ne doute pas que les autorités poursuivront leurs efforts pour garantir un suivi efficace et continu des actions de lutte contre la corruption. Enfin, le GRECO note avec satisfaction que les autorités ont pris des mesures prometteuses concernant la participation des collectivités locales à la définition et à la mise en œuvre des politiques ; il ne peut qu'encourager les autorités à poursuivre leurs travaux dans ce domaine, afin que soient mises en pratique d'une manière efficace, au niveau local, les politiques de lutte contre la corruption.
61. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xiv.

62. *Le GRECO avait recommandé 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. Il avait également recommandé d'informer le grand public de manière appropriée sur cette Loi.*
63. Les autorités monténégrines ont signalé que la Loi sur le libre accès à l'information a été adoptée le 8 novembre 2005 et qu'elle est entrée en vigueur le 16 novembre 2005¹⁵. Elles ont également mentionné de nombreux séminaires de formation sur les dispositions de cette loi, organisés juste après son entrée en vigueur et destinés à une large audience, notamment aux fonctionnaires traitant les demandes d'information au niveau central et local (pour l'heure, plus de 275 personnes ont assisté aux 16 séminaires organisés au niveau municipal) ainsi qu'aux représentants des médias. Plusieurs organismes publics ont élaboré des directives de mise en œuvre, dans leurs domaines d'activité respectifs, des dispositions relatives à l'accès à l'information. Le Réseau pour la promotion du secteur des ONG a ouvert une permanence téléphonique chargée de fournir des informations administratives. À noter également l'élaboration d'un Manuel sur le droit de savoir, largement diffusé au grand public. Le suivi de la mise en

¹⁵ Loi sur le libre accès à l'information, Journal officiel 68/05.

œuvre de la législation sur l'accès à l'information est maintenant opérationnel et l'on dispose de statistiques sur le nombre de demandes reçues et sur les mesures afférentes prises par les services administratifs concernés. Selon ces statistiques, 7 153 demandes d'information ont été enregistrées au total, 3 334, soit environ la moitié, sont restées lettres mortes et 1 653 ont été honorées.

64. Le GRECO se félicite de l'adoption de la Loi sur le libre accès à l'information et des actions de formation et de diffusion menées par les autorités pour faire mieux connaître aux fonctionnaires concernés et au grand public les dispositions législatives afférentes, conformément à la recommandation xiv. Les statistiques fournies concernant le nombre de demandes d'information et le nombre de réponses apportées par l'administration (qui font apparaître que les demandes restent trop souvent sans réponse) montrent que, pour faire appliquer la loi, les autorités devront relever de nouveaux défis. Les autorités sont donc encouragées à suivre de près la mise en œuvre des dispositions législatives applicables, de sorte que les citoyens puissent exercer pleinement leur droit d'accès à l'information publique.
65. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xv.

66. *Le GRECO avait recommandé 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.*
67. Les autorités monténégrines indiquent que le ministère de la Justice, en coopération avec le ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, le bureau du Procureur général suprême de l'État, la Cour suprême et la Direction pour les ressources humaines, s'est vu confier la mission de centraliser la formation de toutes les entités impliquées dans les initiatives de lutte contre la corruption. La Direction des ressources humaines a adopté un Programme de lutte contre la corruption dans l'administration, qui prévoit des formations pour les fonctionnaires et les employés des services publics. À noter l'élaboration et la diffusion aux agents publics d'un Manuel sur la prévention de la corruption, qui regroupe notamment des informations sur les séminaires anti-corruption tenus en 2007, auxquels des praticiens slovènes ont apporté leur expertise. À noter également l'organisation, en 2008, d'autres sessions de formation sur la lutte contre la corruption. Le Programme sur la formation professionnelle (2008-2009) comprend, notamment, des chapitres spécifiques concernant la lutte contre la corruption, y compris l'intégrité professionnelle, l'accès à l'information, la bonne gestion des finances publiques, les marchés publics, la transparence au sein de l'administration publique, etc. Par ailleurs, plusieurs organismes publics (services des douanes, police, etc.) ont organisé des formations ciblées sur des sujets relatifs à la lutte contre la corruption (normes déontologiques, mécanismes de prévention et de répression, etc.) dans leurs domaines d'activité respectifs.
68. Le GRECO salue les mesures prises par les autorités pour élaborer des programmes de formation ciblés sur la lutte contre la corruption ; bien que ces programmes ne soient pas explicitement marqués comme étant obligatoires, le GRECO est de l'avis que l'attitude proactive des autorités pour conduire leur politique de formation va clairement dans la direction de la recommandation xv, du fait qu'un grand nombre de catégories d'agents publics ont été formés / sont en train d'être formés, de manière continue, sur le thème de la lutte contre la corruption. C'est pourquoi le GRECO conclut que la recommandation xv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xvi.

69. *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. Il avait également recommandé 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, il avait recommandé de veiller à limiter le potentiel de l'influence politique dans les décisions prises par la commission d'enquêtes sur les conflits d'intérêt.*
70. Les autorités du Monténégro indiquent qu'un projet de Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques a été adopté par le gouvernement en octobre 2008, à la suite d'une consultation d'experts internationaux émanant du Conseil de l'Europe et du programme SIGMA de l'UE et de l'OCDE, et comptant également des représentants de la société civile ; il est maintenant en attente d'adoption par le parlement, ce qui devrait intervenir avant la fin de cette année. Le projet susmentionné comprend, entre autres, une définition détaillée des fonctionnaires (les hauts fonctionnaires, désignés ou élus, y compris dans les administrations locales autonomes), un système de sanctions des violations de la loi, et l'obligation pour la Commission d'enquête sur les conflits d'intérêts de contrôler le respect des règles en vigueur. En outre, ce projet prévoit spécifiquement l'interdiction pour les fonctionnaires de siéger aux conseils d'administration des entreprises publiques et d'être rémunérés pour ce faire. Quant à la composition de la Commission et à l'impartialité de ses membres, le projet interdit explicitement aux membres de la Commission d'être affiliés à un parti politique.
71. Le GRECO note que des mesures ont été prises pour faire face à certains des problèmes soulevés dans la recommandation xvi ; en particulier, le projet de Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques prévoit des restrictions applicables à la participation des fonctionnaires aux conseils d'administration des entreprises publiques, ainsi que des garanties permettant de réduire le risque d'influence politique sur les décisions prises à la Commission, notamment en interdisant à ses membres d'être affiliés à un parti politique. Cependant, le projet susmentionné n'ayant pas encore été adopté par le Parlement, le GRECO ne saurait à ce stade préjuger du résultat en la matière.
72. En outre, le GRECO note que, malgré la reformulation de la définition du terme de « fonctionnaire » contenue dans le projet de Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques, dans le but de mieux préciser les différentes catégories de personnes faisant l'objet des restrictions applicables, le champ d'application subjectif du projet de loi reste limité aux hauts fonctionnaires et, de ce fait, ne couvre pas l'ensemble des fonctionnaires de l'administration publique. Dans ce contexte, le paragraphe 88 du Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième cycles conjoints sur le Monténégro, soulignait que les règles sur les conflits d'intérêt applicables aux fonctionnaires en vertu de la Loi sur la fonction publique étaient de nature plutôt générique, et recommandait donc d'élargir la portée de la Loi sur les conflits d'intérêts pour y inclure également cette catégorie de fonctionnaires.
73. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii.

74. *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.*
75. Les autorités monténégrines ont indiqué qu'après un débat interne, il a été décidé d'édicter des règles concernant le « pantouflage » et de les intégrer dans le projet de Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques. A cet égard, la Direction pour les initiatives de lutte contre la corruption a réuni un ensemble de bonnes pratiques ainsi que des exemples de recommandations adressées par le GRECO à d'autres États membres. Ces informations ont été transmises au groupe de travail chargé d'élaborer la nouvelle législation en matière des conflits d'intérêts. Le projet de Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques prévoit des dispositions spécifiques pour limiter et contrôler les activités commerciales postérieures à l'emploi (période suspensive d'un an).
76. Le GRECO prend note des mesures déjà adoptées pour mettre en œuvre la recommandation xvii et attend avec intérêt de recevoir un complément d'information sur les règles applicables en matière de « pantouflage », lorsque celles-ci auront été adoptées.
77. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii.

78. *Le GRECO avait recommandé d'accorder la priorité au projet de préparation et d'adoption d'un Code de conduite pour les fonctionnaires et de le promouvoir et le diffuser largement parmi les fonctionnaires et le grand public.*
79. Les autorités monténégrines ont mentionné l'adoption, en décembre 2005, d'un Code de conduite pour les fonctionnaires et les employés des services publics. Ce code a fait l'objet d'une campagne de promotion et de diffusion (10 000 exemplaires ont été diffusés dans l'administration publique). Par ailleurs, en application des dispositions du Code de conduite, plusieurs institutions publiques (services des douanes, police, administration fiscale) ont adopté leur propre code déontologique et mènent des campagnes de diffusion et des actions de formation.
80. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xix.

81. *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.*
82. Les autorités monténégrines soulignent que le projet de Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques inclut une interdiction générale des cadeaux : les fonctionnaires ne doivent pas accepter de cadeaux autres que ceux de protocole ou que les « cadeaux appropriés » de faible valeur, et seulement si ceux-ci ne sont pas offerts sous forme d'argent, de titres ou de métaux précieux. Pour être appropriés, les cadeaux ne doivent pas dépasser la valeur de 50 EUR par an et par personne. Des règles supplémentaires sont incluses dans le projet de loi concernant l'enregistrement, la gestion et le contrôle (par la Commission des

conflits d'intérêts) des cadeaux acceptés ; les violations auxdites règles sont passibles de sanctions disciplinaires.

83. Le GRECO prend note des dispositions contenues dans le projet de Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques, qui réglementent de manière plus précise les exceptions à l'interdiction générale des cadeaux, notamment en limitant la valeur totale (50 EUR) et le genre (pas d'argent, de titres ou de métaux précieux) des cadeaux acceptables pouvant être reçus de la même personne sur une année. Le GRECO note que le Monténégro n'a pas – en tant que tel – baissé la valeur des cadeaux pouvant être acceptés, vu que le plafond de 50 EUR n'a pas été modifié ; toutefois, le salaire moyen au Monténégro a doublé depuis l'adoption du Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième cycles conjoints (il est passé de 200 EUR à 430 EUR actuellement). On arrive donc bien à ce qui était prévu dans la recommandation, puisqu'à la suite de cette évolution économique, le plafond de 50 EUR représente, dans la pratique, une valeur financière moindre. Le GRECO constate néanmoins que la proposition de projet ne donne aucune indication sur la valeur totale des cadeaux pouvant être reçus de différentes personnes sur une même année, ce qui peut ouvrir la voie à des abus du système.
84. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xx.

85. *Le GRECO avait recommandé 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.*
86. Les autorités monténégrines ont signalé que, comme suite à une analyse approfondie des différentes solutions envisageables en matière législative pour protéger les donneurs d'alerte de façon suffisante, la Loi sur les fonctionnaires et employés de l'Etat, qui a été modifiée en juillet 2008¹⁶, contient désormais des dispositions spécifiques à cette fin. Il est notamment prévu que les fonctionnaires qui informent sur les délits de corruption, ou sur d'autres activités illicites ou répréhensibles, ne doivent être pénalisés en aucune manière pour leur initiative. L'anonymat des donneurs d'alerte doit être préservé pour les protéger contre d'éventuelles représailles. Ils doivent bénéficier de mesures de protection spécifiques si leur intégrité physique, leur liberté ou leurs biens sont en danger (par exemple par le biais de mécanismes de protection des témoins). En outre, la Direction de la police a adopté une Directive sur les procédures applicables pour le signalement des cas de corruption et pour la protection des personnes qui signalent les cas de corruption à la Direction de la police. Des activités sont prévues pour promouvoir la mise en œuvre de la Directive susmentionnée, notamment l'organisation de formations et la communication d'informations ciblées sur les circuits de signalement et les mécanismes de protection à la disposition des personnes souhaitant signaler un abus.
87. Le GRECO prend note des amendements apportés à la Loi sur les fonctionnaires et employés de l'Etat, pour notamment protéger davantage les donneurs d'alerte. Le GRECO prend également note des activités en cours qui visent à mettre en place (et à rendre effectif) le cadre procédural pour le signalement des soupçons de corruption. Ces initiatives très récentes étant en cours de réalisation, le GRECO espère que les autorités du Monténégro continueront de suivre activement la mise en œuvre du cadre législatif applicable afin de garantir aux donneurs d'alerte une

¹⁶ Loi sur les fonctionnaires et employés de l'Etat, Journal officiel 50/08.

protection suffisante dans la pratique. Les autorités monténégrines souhaiteront peut-être fournir des informations complémentaires au GRECO à cet égard.

88. Le GRECO conclut que la recommandation xx a traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xxi.

89. *Le GRECO avait demandé de limiter le nombre des 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.*
90. Les autorités monténégrines indiquent que, selon la Loi sur les entreprises modifiée¹⁷, des permis ne sont nécessaires que dans les cas définis par la loi, ce qui met fin à la pratique des pouvoirs locaux consistant à exiger un permis pour l'exercice de toute activité commerciale, même lorsque cela n'était pas légalement requis. À noter, comme suite à l'adoption en octobre 2007 du Programme de suppression des obstacles au développement de l'entrepreneuriat, le lancement d'un plan d'action en avril 2008 et la création d'un conseil de suivi de sa mise en œuvre (le premier rapport de suivi a été adopté en septembre 2008). Le programme en question et son plan d'action comprennent des mesures systémiques visant, d'une part, à supprimer les réglementations superflues et non fonctionnelles et, d'autre part, à réduire les coûts et les délais des procédures de délivrance des permis. Mais le plan d'action le souligne, les entrepreneurs doivent toujours faire face à un environnement peu favorable à l'activité économique, ce qui s'explique largement par la complexité du cadre juridique et par la lenteur et le coût des procédures administratives. À cet égard, des mesures prioritaires sont prises avec toute l'urgence requise : élaboration d'une Loi sur la délivrance des licences et permis pour l'exercice d'une activité commerciale, modifications de la Loi sur la procédure administrative générale (les modifications consisteraient avant tout à réduire les délais de délivrance des licences et permis), réduction des formalités administratives, surveillance plus étroite des pouvoirs locaux, création d'un système à guichet unique, etc. À noter en outre les informations diffusées au public et les permanences téléphoniques censées encourager les citoyens à signaler aux instances compétentes toutes les infractions de corruption, y compris celles commises par les autorités de délivrance des licences et permis. Enfin, les autorités ont pris des mesures visant à associer activement le public aux prises de décision concernant les procédures de privatisation ; une commission, nouvellement créée, est chargée d'analyser les objections, les plaintes et les propositions en la matière, notamment celles concernant d'éventuelles infractions de corruption.
91. Le GRECO se félicite des nombreuses initiatives visant à limiter les licences et les permis à ceux qui sont vraiment indispensables, à mettre en place un système à guichet unique et à définir, dans la législation, des délais clairs et stricts pour l'obtention des licences et des permis. Le GRECO reconnaît les efforts importants déployés à ce jour dans ce domaine, mais note que certaines initiatives n'ont pas encore été menées à terme. De plus, le GRECO ne possède pas les données chiffrées qui lui auraient permis de déterminer si les délais d'obtention des licences et permis ont réellement été réduits. Enfin, l'élaboration et la mise en forme de lignes directrices à l'intention du grand public et des fonctionnaires chargés du traitement des licences et des permis sont toujours en attente.
92. Le GRECO conclut que la recommandation xxi a été partiellement mise en œuvre.

¹⁷ Loi sur les entreprises, Journal officiel 17/07.

Recommandation xxii.

93. *Le GRECO avait recommandé 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).*
94. Les autorités monténégrines ont confirmé que la Loi sur la responsabilité pénale des personnes morales a été adoptée en décembre 2006 et qu'elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007¹⁸. L'article 31 du Code pénal reconnaît également la responsabilité pénale des entreprises¹⁹. En particulier, les personnes morales sont responsables des délits commis, en leur nom ou dans leur intérêt, par toute personne physique qui exerce un pouvoir de direction en leur sein sur les bases suivantes : un pouvoir de représentation de la personne morale, ou une autorité pour prendre des décisions au nom de la personne morale ou une autorité pour exercer un contrôle au sein de la personne morale. La responsabilité pénale des entreprises s'applique également lorsqu'une absence de surveillance au sein de la personne morale a rendu possible la commission de l'infraction. La responsabilité de la personne morale n'exclut pas la responsabilité pénale de la personne physique auteur de l'infraction. Les sanctions comprennent notamment des amendes, la dissolution de la personne morale, des interdictions professionnelles, la confiscation des actifs et la publication du jugement. Le ministère de la Justice a fait des commentaires juridiques sur la loi, qui ont été diffusés aux personnes exerçant des fonctions judiciaires ; une formation sur les dispositions de la loi est en cours. Enfin, on note des avancées en ce qui concerne la création d'un registre des personnes morales ayant fait l'objet d'une condamnation pénale²⁰.
95. Le GRECO note avec satisfaction que les autorités sont allées au-delà de la recommandation : elles n'ont pas seulement consacré la responsabilité (pénale) des entreprises, mais elles ont également décidé de créer un registre des personnes morales ayant fait l'objet d'une condamnation. Le GRECO espère vivement que les autorités poursuivront leurs efforts dans ce domaine afin que les dispositions juridiques sur la responsabilité pénale des entreprises soient pleinement appliquées dans la pratique.
96. Le GRECO conclut que la recommandation xxii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xxiii.

97. *Le GRECO avait recommandé 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.*
98. Les autorités monténégrines ont signalé que l'Administration pour la prévention du blanchiment d'argent (APBA) a organisé en 2007 et 2008, en coopération avec le PNUD, deux séminaires sur la détection et le signalement des actes de corruption, destinés, entre autres, aux auditeurs et comptables privés. En outre, l'APBA a établi un ensemble d'indicateurs pour faciliter la détection des transactions douteuses (pour de plus amples informations, voir le paragraphe 53) ; deux sessions de formation supplémentaires sur l'utilisation de ces indicateurs devraient se tenir avant fin 2008. D'autres activités de formation sont prévues dans le domaine du blanchiment de capitaux (où des amendements législatifs sont en cours) pour familiariser les institutions et les

¹⁸ Loi sur la responsabilité pénale des personnes morales, Journal officiel n° 2/07 et 13/07.

¹⁹ Code pénal, Journal officiel n° 70/2003.

²⁰ Livre ou règles sur la tenue d'un registre pénal des personnes morales, Journal officiel n° 23/08.

professionnels avec leur obligation de signaler les cas de blanchiment. L'Institut des auditeurs et des comptables et l'Institut des experts-comptables ont organisé des formations et diffusé des informations et des publications sur l'obligation pour ces catégories de professionnels de respecter les normes internationales en matière de comptabilité et d'audit, notamment les règles déontologiques. La Direction des initiatives de lutte contre la corruption a organisé une conférence à l'Institut des auditeurs et des comptables, à laquelle ont assisté cent professionnels. Lors de cette conférence, on s'est particulièrement intéressé à la recommandation xxiii et à la nécessité de renforcer la coopération entre les comptables, les auditeurs et les procureurs en cas de soupçon de corruption. En outre, la Direction des initiatives de lutte contre la corruption a tenu, en novembre 2008, en coopération avec le Conseil de l'Europe, une session de formation pour les auditeurs et les comptables privés, ainsi que pour les auditeurs publics, sur la détection et le signalement d'actes de corruption.

99. Le GRECO prend note de la formation mise au point / planifiée pour encourager les auditeurs et les comptables privés à contribuer à la détection des cas de corruption, et par la suite à les signaler aux autorités de police, s'il y a lieu.

100. Le GRECO conclut que la recommandation xxiii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xxiv.

101. *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.*

102. Les autorités monténégrines ont mentionné plusieurs initiatives visant à améliorer la prestation des vérificateurs des comptes publics, notamment des séminaires de formation, des manuels et des visites d'étude portant sur différents aspects du contrôle budgétaire. À noter l'élaboration, dans le cadre d'un projet d'assistance technique avec l'Organisation allemande pour la coopération technique (GTZ), d'un programme de développement et de formation pour les auditeurs, qui prévoit des sessions de formation pour 2008-2009, notamment sur le thème du signalement des faits de corruption. Dans ce cadre a été organisée, en mai 2008, une conférence sur l'obligation pour les vérificateurs des comptes publics de signaler aux procureurs les soupçons de corruption. Par ailleurs, en novembre 2008, la Direction pour les initiatives de lutte contre la corruption a organisé, en coopération avec le Conseil de l'Europe, une session de formation à l'intention des auditeurs publics et des auditeurs et comptables privés sur la détection et le signalement d'actes de corruption.

103. Le GRECO note avec satisfaction que l'obligation de signaler les délits aux procureurs fait partie des sujets inscrits au programme général de formation des vérificateurs des comptes publics à mettre en œuvre en 2008-2009. Le GRECO constate cependant, qu'à ce jour, seulement deux conférences ont été organisées sur ce sujet. Il souligne par ailleurs qu'il n'a pas été pris de mesures visant à élaborer des directives à l'usage des vérificateurs des comptes publics concernant leur obligation légale de signaler les infractions pénales, comme le demande la première partie de la recommandation xxiv. Il convient donc de renforcer les efforts dans ce domaine.

104. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

105. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Monténégro a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante les deux tiers des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints.** Les recommandations ii, iii, iv, v, vii, ix, xii, xiv, xviii, xxii et xxiii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i, x, xiii, xv et xx ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations vi, viii, xi, xvi, xvii, xix, xxi et xxiv ont été partiellement mises en œuvre.
106. Presque tous les domaines visés par les diverses recommandations du GRECO ont connu des améliorations visibles. Les autorités monténégrines ont lancé une stratégie clairement définie de lutte contre la corruption, fondée sur des mécanismes à la fois de prévention et de répression, où les objectifs, les activités, les échéances et les indicateurs de réalisation des objectifs sont établis et suivis. Des efforts importants ont été déployés pour mettre en place un cadre législatif de lutte contre la corruption (par exemple, l'introduction d'une responsabilité pénale pour les personnes morales et la création d'un registre des personnes morales ayant fait l'objet d'une condamnation, ainsi que la modernisation des processus de marchés publics) ; il faut donc désormais évaluer le degré d'application effective des nouvelles normes et leur impact réel sur les niveaux de corruption au Monténégro. Des sessions de formation approfondie et des campagnes de sensibilisation aux politiques de lutte contre la corruption ont été organisées sur les deux dernières années. Les initiatives prises jusqu'à présent pour associer de manière active les pouvoirs locaux et le grand public à l'élaboration de politiques de lutte contre la corruption devraient permettre de renforcer leur sentiment d'être parties prenantes au processus, et d'encourager une adhésion générale à celui-ci. Il convient néanmoins d'intensifier les efforts en ce qui concerne, notamment, la réforme en cours du système judiciaire, la simplification et l'accélération des procédures de délivrance des licences/permis, l'élaboration de règles sur les conflits d'intérêt (y compris les cadeaux et le pantouflage), etc.. En outre, il est essentiel que le Code de procédure pénale soit officiellement adopté, puisqu'il comporte plusieurs dispositions susceptibles de faciliter l'exercice de poursuites en cas de délits de corruption, par exemple en autorisant la saisie de biens à un stade précoce de l'enquête, en développant l'utilisation de techniques d'enquête spéciales en vue de couvrir un plus grand nombre de délits de corruption, ou en consolidant le rôle de premier plan joué par le procureur dans les enquêtes pénales.
107. Le GRECO invite le Chef de la délégation du Monténégro à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations vi, viii, xi, xvi, xvii, xix, xxi et xxiv le 30 juin 2010 au plus tard.
108. 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.