



Adoption : 7 décembre 2012
Publication : 17 décembre 2012

Public
Greco RC-III (2012) 17F

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur le Monténégro

« Incriminations (STE 173 et 191, GPC 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 58^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 3-7 décembre 2012)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités monténégrines afin de mettre en œuvre les 14 recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur le Monténégro (voir le paragraphe 2), concernant deux thèmes précis, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) ; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – sur un plan plus général – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle lors de sa 49^e Réunion Plénière (29 novembre - 3 décembre 2010) ; ce rapport a été rendu public le 14 décembre 2010, après que le Monténégro a donné son autorisation (Greco Eval III Rep (2010) 7F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités monténégrines ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises afin de mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, qui a été remis le 2 juillet 2012, a servi de base pour établir le Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Bosnie-Herzégovine et Saint-Marin de désigner les rapporteurs de la procédure de conformité. Ont été désignés M. Eros GASPERONI, Premier Secrétaire, ministère des Affaires étrangères, en ce qui concerne Saint-Marin, et M. Vjekoslav VUKOVIC, Adjoint au ministre pour la lutte contre le terrorisme, le crime organisé et l'usage des stupéfiants, ministère de la Sécurité, en ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine. Ils ont bénéficié du concours du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chacune des recommandations figurant dans le rapport d'évaluation et donne une appréciation globale du degré de conformité du membre à ces recommandations. La mise en application de toute recommandation en souffrance (partiellement ou non mise en œuvre) est évaluée à partir du Rapport de Situation que doivent présenter les autorités 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I: Incriminations

6. Il est rappelé que le GRECO a adressé, dans son Rapport d'Évaluation, cinq recommandations au Monténégro au regard du Thème I. La conformité à ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO a recommandé d'harmoniser les dispositions concernant les infractions de corruption (dans le secteur public et dans le secteur privé) et de trafic d'influence en vue d'améliorer leur cohérence et leur clarté, en particulier en prenant en considération sans ambiguïté : a) les*

avantages immatériels/intangibles ; b) la commission indirecte de l'infraction ; et c) les tiers bénéficiaires.

8. Les autorités monténégrines font observer que le Code pénal (CP) a été modifié le 22 juin 2011 afin de se conformer aux recommandations du GRECO dans ce domaine. En particulier, l'énoncé des dispositions applicables concernant la corruption (articles 423 et 424 du CP relatifs à la corruption dans le secteur public et articles 276a et 276b du CP relatifs à la corruption dans le secteur privé) et des dispositions applicables concernant le trafic d'influence (articles 422 et 422a du CP) a été révisé aux fins d'harmonisation. Tous les types d'avantages, matériels ou immatériels (« cadeaux ou autres types d'avantages »), la commission directe ou indirecte (« directement ou indirectement ») et les tiers bénéficiaires (« quiconque sert d'intermédiaire ») y figurent à présent.
9. Le GRECO note avec satisfaction que les dispositions pénales relatives à la corruption et au trafic d'influence ont été harmonisées et recouvrent sans ambiguïté les différents éléments des infractions de corruption énoncées dans la Convention pénale sur la corruption (STE 173). Cette harmonisation renforce en conséquence la sécurité juridique du dispositif dans l'intérêt, non seulement des professionnels du droit mais aussi du public.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que les dispositions concernant les infractions de corruption active et passive dans le secteur public prennent en compte tout acte commis ou omis par un agent public dans l'exercice de ses fonctions, que cet acte relève ou non de ses compétences officielles.*
12. Les autorités monténégrines soulignent que la nouvelle formulation des dispositions applicables concernant la corruption dans le secteur public (articles 423 et 424 du CP) prend en compte tous les actes commis ou omis par un agent public dans l'exercice de ses fonctions (« acte officiel ou non »), que cet acte entre ou non dans le cadre stricte de ses compétences officielles, du fait notamment d'abus de position officielle¹.

¹ Article 423 du Code pénal - Corruption passive

1) Un agent public qui, directement ou indirectement, sollicite ou reçoit un cadeau ou tout autre avantage indu, accepte une promesse de cadeau ou de tout autre avantage indu, pour lui-même ou pour un tiers, afin de commettre un acte, officiel ou non, licite ou illicite, qu'il ne devrait pas commettre ou de s'abstenir de commettre un acte qu'il devrait commettre, encourt une peine d'emprisonnement de deux à douze ans.

2) Un agent public qui, directement ou indirectement, sollicite ou reçoit un cadeau ou tout autre avantage indu, accepte une promesse de cadeau ou de tout autre avantage indu, pour lui-même ou pour un tiers, afin de commettre un acte, officiel ou non, licite ou illicite, qu'il devrait commettre ou de s'abstenir de commettre un acte qu'il ne devrait par ailleurs pas commettre, encourt une peine d'emprisonnement de deux à huit ans.

3) Un agent public qui commet une infraction visée aux alinéas 1 et 2 du présent article à l'occasion de la découverte d'une infraction pénale, de l'engagement ou du déroulement de poursuites pénales et du prononcé ou de l'exécution d'une sanction pénale, encourt une peine d'emprisonnement de trois à quinze ans.

4) Un agent public qui sollicite ou accepte un cadeau ou autre avantage indu, après avoir accompli ou s'être abstenu d'accomplir un acte, officiel ou non, visé aux alinéas 1, 2 et 3 du présent article, ou en relation avec la commission ou l'omission d'un tel acte, est passible d'une peine d'une peine d'emprisonnement de trois mois à trois ans.

5) Un agent public étranger qui commet une infraction visée aux alinéas 1, 2, 3 et 4 du présent article encourt la peine prévue pour cette infraction.

6) Un responsable ou autre personne au sein d'un établissement ou autre entité sans caractère commercial, qui commet une infraction visée aux alinéas 1, 2 et 4 du présent article encourt la peine prévue pour cette infraction.

7) Le cadeau ou tout autre avantage indu obtenu est saisi.

13. Le GRECO se félicite des modifications apportées à la loi en vue de mettre en œuvre la recommandation ii et qui, en principe, permettraient de prendre en compte les actes commis et omis par un agent public dans l'exercice de ses fonctions, que cet acte relève ou non de ses compétences officielles.

14. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

15. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que les arbitres et jurés étrangers soient expressément visés par les dispositions du Code pénal relatives à la corruption, conformément aux articles 4 et 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).*

16. Les autorités monténégrines expliquent que le CP, tel qu'amendé, contient à présent une nouvelle définition plus large de l'expression « agent public étranger » qui prend en compte les fonctions des arbitres et jurés étrangers (« les personnes remplissant, dans un Etat étranger, une charge officielle reposant sur et conformément à la loi, à un contrat ou accord d'arbitrage, article 142.5a)².

17. Le GRECO salue les modifications apportées au CP afin de prendre en compte la corruption des arbitres et jurés étrangers, conformément aux prescriptions de la recommandation iii.

18. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

19. *Le GRECO a recommandé de i) poser une définition cohérente de l'infraction de corruption dans le secteur privé ii) viser, sans équivoque, l'ensemble complet des personnes qui dirigent une entité du secteur privé ou travaillent pour le compte de celle-ci, quelle que soit la fonction exercée ; iii) englober sans ambiguïté toutes les situations impliquant un manquement à ses devoirs de la part du corrupteur / corrompu.*

20. Les autorités monténégrines font savoir que les incohérences et doublons figurant dans les deux dispositions distinctes relatives à l'incrimination de la corruption dans le secteur privé, telles que relevées dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle, ont été corrigés. En conséquence, la

Article 424 du Code pénal - Corruption active

1) *Quiconque donne, offre ou propose à un agent public, pour lui-même ou un tiers, un cadeau ou autre avantage indu pour que celui-ci accomplisse un acte officiel ou non, licite ou illicite, ou s'en abstienne, ou quiconque sert d'intermédiaire afin de corrompre de cette manière un agent public, est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans.*

2) *Quiconque donne, offre ou propose à un agent public un cadeau ou autre avantage indu pour que celui-ci accomplisse un acte officiel ou non, licite ou illicite, ou s'en abstienne, ou quiconque sert d'intermédiaire afin de corrompre de cette manière un agent public, est passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois ans.*

3) *Les dispositions prévues aux alinéas 1 et 2 du présent article s'appliquent également aux cadeaux ou autres avantages indus octroyés, offerts ou proposés à un agent public étranger.*

4) *L'auteur d'une infraction pénale visée aux alinéas 1, 2 et 3 du présent article qui la signale sans savoir si elle a été découverte peut ne pas être sanctionné.*

5) *Les dispositions prévues aux alinéas 1, 2 et 4 du présent article s'appliquent également aux cadeaux ou autres avantages indus octroyés, offerts ou proposés à un responsable ou autre personne au sein d'un établissement ou autre entité sans caractère commercial.*

² Article 142 du Code pénal – définition de l'expression « agent public étranger »

5a) *Toute personne exerçant, dans un Etat étranger, des fonctions législatives, exécutives, juridiques ou d'autres fonctions publiques pour un Etat étranger ; toute personne remplissant une charge officielle fondée sur la loi, la réglementation adoptée conformément à la loi, à un contrat ou accord d'arbitrage ; toute personne s'acquittant d'une mission officielle dans une organisation publique internationale et toute personne exerçant des fonctions juridiques, de poursuite ou autre dans une cour internationale.*

corruption dans le secteur privé est incriminée dans les articles 276a et 276b du CP relatifs aux entités se livrant à une activité économique³ ; la corruption d'une personne responsable au sein d'une organisation ou institution sans caractère commercial/but lucratif (par exemple écoles, hôpitaux, syndicats) est prise en compte dans les articles 423.6 et 424.4 du CP⁴.

21. Si l'on évoque en particulier l'éventail des personnes visées par les dispositions relatives à la corruption, « *quiconque* » peut être l'auteur d'une infraction de corruption, que cette personne soit ou non formellement investie de responsabilités particulières au sein de l'entité privée. De même, il n'est plus nécessaire que l'acte porte préjudice à l'entreprise ; l'infraction pourrait aussi avoir été commise à son profit lorsque le corrupteur/corrompu agit (« *aux dépens ou au profit de l'entreprise* »).
22. Le GRECO rappelle que, lors de l'adoption du Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle, deux jeux de règles coexistaient au regard de la corruption dans les organisations et entités se livrant à des activités commerciales. Cette situation a désormais été corrigée : la corruption dans les entités commerciales est traitée dans les articles 276a et 276b du CP, et la corruption dans les organismes sans caractère commercial/lucratif est régie par les articles 423.6 et 424.4 du CP. Qui plus est, en vertu des modifications apportées au CP, il est dorénavant possible de toucher la totalité des personnes travaillant dans une entité du secteur privé, sans que cela implique obligatoirement un niveau de responsabilité particulier au sein de l'entité concernée, ou que l'élément de manquement aux devoirs cause un préjudice à l'organisation commerciale. Cela paraît conforme aux prescriptions de la recommandation iv.
23. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

24. *Le GRECO a recommandé de i) supprimer l'exigence de double incrimination pour les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger ; ii) d'établir sa compétence pour les actes de corruption commis à l'étranger par des ressortissants étrangers, mais dans lesquels sont impliqués des fonctionnaires internationaux, des membres d'assemblées parlementaires internationales et des agents de cours internationales, qui sont en même temps des ressortissants monténégrins.*

³ Article 276a du Code pénal, corruption passive dans le secteur des entreprises :

1) *Un responsable ou autre personne travaillant pour ou au sein d'une entreprise ou autre entité commerciale, qui sollicite ou accepte pour lui-même ou pour un tiers, directement ou indirectement, un cadeau ou autre avantage indu, accepte la promesse d'un cadeau ou de tout autre avantage indu pour conclure un contrat ou un accord commercial, fournir un service ou s'en abstenir au détriment ou au bénéfice de son entreprise ou d'un tiers, encourt une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans.*

2) *L'auteur de l'infraction visée à l'alinéa 1 du présent article, qui sollicite ou accepte un cadeau ou autre avantage indu pour lui-même ou pour un tiers, obtient un autre avantage illicite ou accepte la promesse d'un cadeau ou d'un avantage indu après la conclusion d'un contrat, d'un accord commercial ou après que le service a été rendu, encourt une peine d'emprisonnement n'excédant pas deux ans.*

3) *Le cadeau ou l'avantage indu obtenu est confisqué.*

Article 276b du Code pénal, corruption active dans le secteur des entreprises :

1) *Quiconque donne, offre ou propose à un responsable ou autre personne qui travaille pour ou au sein d'une entreprise ou autre entité commerciale, un cadeau ou autre avantage indu, pour lui-même ou pour un tiers, pour que celui-ci conclue un contrat, un accord commercial ou fournisse un service au détriment ou au bénéfice de son entreprise, d'une autre entité ou serve d'intermédiaire dans un acte de corruption de cette nature, est passible d'une peine d'emprisonnement de trois mois à trois ans.*

2) *L'auteur de l'infraction visée à l'alinéa 1 ci-dessus qui a donné à un tiers un cadeau ou autre avantage indu, à la demande d'un responsable ou autre personne travaillant pour le compte ou au sein d'une entreprise ou autre entité commerciale et qui signale, de sa propre initiative, l'infraction après qu'elle ait été commise mais avant qu'elle n'ait été découverte (regret réel), peut ne pas être sanctionné.*

3) *Le cadeau ou l'avantage indu obtenu est confisqué.*

⁴ Voir les notes de bas de page 1 et 2.

25. Les autorités monténégrines soulignent que la double incrimination n'est plus exigée pour les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger (article 138.4 du CP)⁵. De même, le Monténégro reste compétent au regard de toutes les infractions de corruption commises à l'étranger par des ressortissants étrangers et impliquant un ressortissant du Monténégro (article 137.1 du CP)⁶.
26. Le GRECO se félicite des amendements apportés au Code pénal qui permettent au Monténégro d'établir largement sa compétence quant à la poursuite des infractions de corruption commises à l'étranger par un ressortissant national ou avec son implication.
27. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.
28. Enfin, en ce qui concerne la question de la compétence, le GRECO rappelle sa remarque au sujet du domaine d'application de l'article 17.1b de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) qui, non seulement établit la compétence au regard des infractions commises à l'étranger par des ressortissants nationaux, mais l'étend aussi relativement à la nationalité aux agents publics et membres d'assemblées publiques nationales d'Etats membres – c'est-à-dire, qui ne sont pas forcément des ressortissants nationaux. Cette extension de compétence ne transparait pas pleinement dans le Code pénal du Monténégro qui exige en général que l'intéressé possède la nationalité monténégrine. Les agents publics et membres d'assemblées publiques nationales qui ne sont pas en même temps ressortissants monténégrins y échapperaient donc. Dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle (paragraphe 78), le GRECO note qu'en l'occurrence cela ne pose pas de problème puisque, au Monténégro, tous les agents publics doivent être des ressortissants nationaux. Par conséquent, le GRECO s'est abstenu de formuler une recommandation à cet égard, tout en soulignant qu'il faudrait, si l'obligation légale de nationalité applicable aux agents publics évoluait à l'avenir, revoir dans ce sens les règles juridictionnelles. En particulier, des rectifications pourraient être nécessaires si le Monténégro adhère à l'Union européenne, auquel cas les citoyens des pays de l'UE seraient aptes à exercer des fonctions publiques au Monténégro, ou à siéger en qualité de représentants élus dans une assemblée locale monténégrine. Les autorités devront garder à l'esprit cette question liée à la compétence.

Thème II: Transparence du financement des partis politiques

29. Il est rappelé que le GRECO a adressé, dans son Rapport d'Evaluation, neuf recommandations au Monténégro au regard du Thème II. La conformité à ces recommandations est examinée ci-après.
30. Une nouvelle loi relative au financement des partis politiques (LFPP) a été adoptée en juillet 2011. Depuis décembre 2011, le pouvoir de contrôle des règles relatives au financement

⁵ Article 138 CP, Conditions spéciales applicables aux poursuites judiciaires :

4) *Dans les cas visés aux articles 136 et 137 du présent code, des poursuites ne peuvent être engagées que si l'infraction pénale dont il est question est également réprimée par la législation du pays dans lequel elle a été commise, sauf en ce qui concerne les infractions pénales visées aux articles 276a, 276b, 422, 422a, 423 et 424 de ce code. Dans le cas visé aux articles 136 et 137.1 de ce code, lorsque l'infraction pénale dont il est question n'est pas réprimée par la législation du pays dans lequel elle a été commise, des poursuites ne peuvent être engagées qu'avec l'autorisation du procureur général suprême.*

⁶ Article 137 - Applicabilité de la législation pénale monténégrine à un ressortissant étranger, auteur d'une infraction pénale à l'étranger

1) *La législation pénale monténégrine s'applique également à tout ressortissant étranger qui commet, en dehors du territoire monténégrin, contre le Monténégro ou l'un de ses ressortissants, une infraction pénale autre que celles mentionnées à l'article 135 du présent code, ou une infraction visée aux articles 276a, 276b, 422, 422a, 423 et 424 de ce même code et impliquant d'une quelconque manière un ressortissant monténégrin, si celui-ci est arrêté sur le territoire monténégrin ou extradé vers le Monténégro.*

des partis politiques est exercé conjointement par la Cour nationale des comptes (qui est chargée de vérifier les comptes des partis politiques) et par la Commission électorale nationale (qui conserve des fonctions importantes en ce qui concerne la publication des comptes de campagne/documents financiers des partis). La législation dérivée donnant effet à plusieurs dispositions de la LFPP (par exemple, les directives concernant la comptabilisation des dons en nature, le contenu et la présentation des rapports financiers, etc.) a été adoptée en février et mars 2012.

Recommandation i.

31. *Le GRECO a recommandé d'explorer les possibilités de consolidation des registres et des comptes des partis politiques en vue d'inclure, le cas échéant, les entités qui sont directement ou indirectement liées au parti politique concerné ou relèvent autrement de son contrôle.*
32. Les autorités monténégrines font savoir que la nouvelle LFPP impose aux partis politiques de communiquer, dans leurs états financiers et déclarations d'actifs, des données financières sur toutes les entités juridiques et sociétés qu'ils ont créées ou possèdent. La Commission électorale nationale est tenue, ensuite, de publier les informations sur son site web. Toutes les personnes morales sont régies par les dispositions de la loi relative à la comptabilité et vérification des comptes qui les oblige à tenir des livres et une comptabilité en bonne et due forme.
33. Le GRECO se réjouit de ce que des règles soient désormais en place afin d'accroître la transparence des entités liées aux partis politiques ou relevant de leur contrôle, notamment en exigeant que les partis publient des données financières sur celles-ci, que le public pourra ensuite consulter sur le site web de la Commission électorale nationale. Le temps et les faits aidant, on pourra vérifier si les règles qui figurent sur le papier, une fois appliquées dans la réalité, permettent d'obtenir la transparence de l'ensemble des activités menées par les partis politiques et de faciliter le contrôle public de leur légalité.
34. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

35. *Le GRECO a recommandé de revoir le plafonnement existant des recettes et des dépenses, y compris en envisageant de dissocier le montant maximum pouvant être collecté auprès de sources privées pour faire campagne du montant total des financements publics octroyés à cet effet.*
36. Les autorités monténégrines expliquent les changements apportés dans ce domaine : pour le travail courant, les partis politiques parlementaires reçoivent 20 % des financements publics alloués à cette activité⁷, les 80 % restants étant répartis proportionnellement au nombre de sièges remportés par les partis respectifs (article 7, LFPP). Le montant total des dons privés qu'un parti parlementaire est autorisé à recevoir ne peut dépasser 100 % des financements publics reçus (article 8, LFPP). Les partis non représentés au Parlement ne sont pas autorisés à collecter plus de 10 % du montant total des financements publics alloués aux partis parlementaires (article 8, LFPP). Les partis qui présentent des listes électorales reçoivent 20% des financements publics alloués aux fins des campagnes électorales, les 80 % restants étant répartis proportionnellement au nombre de sièges remportés par les partis respectifs (article 10,

⁷ Les financements publics alloués aux activités ordinaires des partis parlementaires sont fixés à 0,5 % du budget de l'Etat ; en 2012, ils se sont élevés à 5 000 000 EUR.

LFPP). Les financements d'origine privée ne peuvent pas dépasser le vingtuple des 20 % susmentionnés⁸ (articles 13 et 10(2), LFPP). Les autorités précisent que sur cette base, il ne peut y avoir de réserves quant à la prévisibilité des financements publics disponibles pour les activités courantes et de campagne, ni quant à l'équité du régime vis-à-vis des partis non représentés au Parlement, étant donné que les montants des financements privés autorisés – quoique quelque peu liés au niveau des financements publics alloués aux partis faisant leur entrée au Parlement – sont plafonnés à un niveau raisonnable qui est nettement plus élevé que les dons privés collectés par les partis dans les faits.

37. Le GRECO prend note des mesures prises en vue de réviser le plafonnement existant des recettes et des dépenses. En particulier, le GRECO note que le montant des dons privés que les partis non représentés au Parlement sont autorisés à recevoir pour financer leurs activités ordinaires a été augmenté, passant de 5 % à 10 % du montant total des financements publics mis à la disposition des partis parlementaires. Le plafonnement des dons privés pouvant être collectés aux fins du financement des campagnes par les partis parlementaires et les partis non représentés au Parlement est fixé au même niveau que dans la législation antérieure. Même si la formule relative au financement privé est toujours liée au montant des financements publics disponibles, le GRECO accepte les explications fournies par les autorités sur la façon dont elles ont abordé la question en vue de mieux assurer l'équité et la prévisibilité du régime de financement pour les partis parlementaires et les partis non représentés au Parlement.
38. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation iii.

39. *Le GRECO a recommandé d'établir des dispositions précises pour le recensement, la comptabilité et la déclaration des dons en nature, y compris la remise de prêts, ainsi que la fourniture de biens et services (autres que le travail bénévole effectué par des non professionnels) à des tarifs inférieurs à ceux du marché.*
40. Les autorités monténégrines font savoir que les règles relatives à la comptabilisation et déclaration des dons en nature, adoptées en janvier 2012, établissent un mécanisme de prise en compte de la valeur de ces dons. Les biens ou services inférieurs aux prix du marché, les prêts consentis à des conditions préférentielles et l'annulation de dettes doivent être comptabilisés en tant que dons. Les partis politiques sont à présent expressément tenus de déclarer les dons en nature.
41. Le GRECO note avec satisfaction l'adoption de règles qui permettent à présent de recenser, comptabiliser et déclarer les dons en nature, notamment les prêts, biens et services qui s'écartent des conditions du marché.
42. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

43. *Le GRECO a recommandé de mettre en place des critères et des lignes directrices clairs pour l'utilisation des ressources publiques dans le cadre des activités des partis et des campagnes électorales.*

⁸ Les financements publics alloués aux fins des campagnes électorales des partis parlementaires sont fixés à 0,25% du budget de l'Etat ; en 2012, ils se sont élevés à 2 500 000 EUR.

44. Les autorités monténégrines font savoir que des règles particulières ont été prévues dans la LFPP concernant l'utilisation des ressources publiques dans le cadre des activités des partis et des campagnes électorales. La LFPP interdit les dons provenant d'établissements et d'entreprises publics, d'établissements et de sociétés dans lesquelles l'Etat est actionnaire, et de sociétés bénéficiant de contrats publics (pendant la période précédant la signature du contrat en question, pendant toute sa durée et ultérieurement). La LFPP interdit aussi l'utilisation des installations, ressources financières, véhicules, équipements, ressources humaines et autres moyens de l'Etat aux fins de campagnes électorales.
45. Le GRECO note que la nouvelle LFPP contient maintenant des règles plus précises sur l'utilisation des ressources publiques, dont certaines figuraient déjà dans d'autres lois électorales, comme l'indique le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle (paragraphe 67). Il rappelle que ce secteur était reconnu, au moment de l'évaluation susmentionnée, comme particulièrement propice aux abus au Monténégro, des irrégularités persistantes se produisant dans la pratique. C'est pourquoi le GRECO pense que les règles doivent être accompagnées d'instructions spécifiques sur la mise en œuvre concrète. À cet égard, le GRECO note l'intention des autorités de publier d'autres directives dans ce domaine et attend avec intérêt des informations supplémentaires sur les résultats définitifs.
46. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

47. *Le GRECO a recommandé (i) de fournir à toute entité administrative chargée de publier les documents financiers exigés à propos du financement d'une campagne électorale ou d'un parti des moyens financiers et humains suffisants pour accomplir cette mission en temps utile et avec exactitude et (ii) d'imposer à toute entité de ce genre de notifier à l'autorité répressive compétente l'absence de remise d'un rapport ou son caractère incomplet (lorsqu'aucune suite n'a été donnée à une demande de communication des documents manquants) et les infractions caractérisées à toute autre disposition légale ou réglementaire dont elles ont connaissance.*
48. Les autorités monténégrines font savoir que la Commission électorale nationale est chargée de publier les rapports de campagne/documents financiers des partis. La LFPP fixe des règles détaillées en ce qui concerne les personnes chargées de cette tâche au sein de la Commission électorale, les dates limites pour procéder à la publication (dans un délai de 7 jours à compter de la réception des rapports pertinents) et les sanctions (amendes de l'ordre de 500 à 2.000 EUR) pour défaut de publication comme l'exige la loi. Les nouvelles règles ont été mises à l'épreuve des faits, pour la première fois en mai 2012, lors des élections locales dans deux communautés urbaines : à cette occasion, 55 rapports de campagne ont été publiés sur le site web de la Commission électorale nationale. La Commission est composée actuellement de 11 membres et il est prévu d'affecter des ressources supplémentaires à un service spécial qui exécutera les tâches techniques et administratives touchant le suivi de l'application des règles relatives au financement des partis politiques. En outre, un projet d'assistance technique au titre de l'IAP 2010 est prévu en vue d'apporter un appui à la Commission électorale nationale et à la Cour nationale des comptes pour remplir leur mission conformément à la LFPP.
49. En ce qui concerne la notification des irrégularités constatées dans les déclarations aux autorités chargées de faire appliquer la loi, depuis janvier 2012, la Commission électorale nationale a remis aux instances pénales régionales 17 rapports sur des partis politiques qui n'ont pas fourni

de renseignements sur les cotisations, comme l'exige la LFPP. Par ailleurs, la Commission a remis aux instances compétentes 21 rapports sur des partis politiques qui n'ont pas fourni un rapport annuel en temps opportun.

50. Le GRECO prend note des améliorations apportées dans ce domaine. En particulier, il faut se féliciter de ce que la LFPP renferme maintenant des règles concernant les missions et délais de publication des rapports de campagne/documents financiers des partis. Le GRECO relève aussi avec satisfaction les mesures concrètes signalées afin d'assurer la publication, en temps utile, des comptes de campagne lors des deux élections consécutives à l'adoption de la nouvelle LFPP, ainsi que de renforcer le suivi des partis politiques ne s'acquittant pas de leurs obligations légales de déclaration. À cet égard, et au vu des informations fournies par les autorités, il semblerait que la Commission électorale nationale se montre maintenant plus résolue s'agissant de notifier les irrégularités aux autorités répressives. Il sera important de mener à bien, dans son intégralité, le renforcement programmé des effectifs de la Commission électorale nationale.
51. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

52. *Le GRECO a recommandé (i) d'attribuer à une institution nouvelle ou existante des compétences et des ressources indépendantes et suffisantes pour qu'elle puisse contrôler le financement des partis politiques et des campagnes électorales (provenant de sources aussi bien privées que publiques) et, (ii) dans l'intervalle, pour ce qui est des institutions existantes auxquelles des compétences ont été attribuées, (a) d'établir un mécanisme de coopération qui garantisse la mise en œuvre effective des dispositions relatives au financement des partis et des campagnes électorales, (b) de présenter publiquement ce mécanisme sur les sites Web du ministère des Finances et de la Commission électorale nationale (ainsi que des commissions locales s'il y a lieu) et (c) d'informer clairement le grand public sur les modalités de recours et les instances à saisir en la matière.*
53. Les autorités monténégrines indiquent que la Cour nationale des comptes (CNC) s'est vue confier en décembre 2011 le suivi du financement des partis politiques. La CNC est un organe indépendant ; les personnes qui exercent des fonctions de supervision du financement des partis politiques – à savoir, les cinq vérificateurs d'Etat et les membres de la CNC ont l'interdiction d'adhérer aux partis politiques (article 36, loi relative à la Cour nationale des comptes). La CNC peut examiner les rapports annuels ou de campagne de tout parti politique (sachant que tous les partis ont l'obligation de rendre compte à la CNC en vertu des articles 23 et 25 de la LFPP). Conformément à la hiérarchisation de ses tâches, la CNC procède actuellement à l'audit des 13 entités ou partis politiques siégeant au Parlement – dont le financement cumulé représente 98,5 % des recettes totales d'origine privée et publique collectées aux fins du financement des partis ; le financement des 8 autres partis politiques actifs au Monténégro représente 1,5% du montant total collecté⁹. Les autorités indiquent que la CNC examine les moyens collectés ou utilisés par les partis dont elle assure le suivi. La CNC a déjà terminé l'audit des rapports financiers correspondant à l'exercice 2011 et a publié les résultats de ce travail sur son site Internet (www.dri.co.me); sur la base de l'expérience acquise, elle a rédigé 8 recommandations visant à améliorer le système actuel. La CNC est maintenant sur le point de commencer l'audit des rapports de campagne reçus pour les élections qui se sont tenues en octobre 2012. Comme

⁹ Le montant total des financements (recettes) collectés auprès de sources publiques et privées en 2011 s'est élevé à 4 750 968 EUR. Le montant total des recettes collectées par les 8 partis non représentés au Parlement s'est élevé à 74 977,44 EUR (soit 1,5 % du montant total des financements collectés).

indiqué tantôt, un projet d'assistance technique au titre de l'IAP 2010 est prévu en vue d'apporter un appui à la Commission électorale nationale et à la Cour nationale des comptes pour remplir leur mission conformément à la LFPP.

54. A propos des informations publiques sur le nouveau cadre institutionnel de suivi du financement des partis et des campagnes et de dépôt de plaintes, selon le cas, les autorités renvoient à la législation, plus précisément la LFPP (qui décrit le régime et définit les règles applicables, y compris les modalités de mise en œuvre) et la loi relative aux délits (article 111 qui dispose qu'une procédure pour délit peut être ouverte à la demande d'un organe autorisé, d'une partie lésée ou d'une partie défenderesse).
55. Le GRECO prend note des mesures positives prises pour renforcer le contrôle des finances des groupes politiques. Il relève que la vérification externe des comptes des partis a été confiée exclusivement à la Cour nationale des comptes (CNC) ; le statut indépendant de la CNC est énoncé dans la loi relative à la Cour nationale des comptes. Les autorités ont expliqué la façon dont la CNC assure le suivi dans la pratique, mais le GRECO regrette que le rôle et les pouvoirs de la CNC dans ce domaine n'aient pas été décrits en des termes plus explicites et clairs par la législation ou la réglementation. Par exemple, la LFPP ne précise pas si la CNC est habilitée à examiner tous les types de financements reçus par un parti (qu'ils soient publics ou privés), ni d'autres aspects pratiques importants, tels que les pouvoirs dont dispose la CNC pour solliciter des preuves auprès de personnes autres que les partis politiques (par exemple, des personnes ayant établi des relations commerciales avec un parti politique).
56. Par ailleurs, le GRECO estime qu'il est prématuré pour l'heure de tenter d'apprécier la façon dont le nouveau régime fonctionne dans la pratique. La CNC vient de publier les conclusions de l'audit relatives aux rapports annuels des partis politiques et les premiers rapports de campagne reçus par la CNC seront soumis à vérification au cours des prochains mois. A ce propos, le GRECO prend note des remarques de la mission d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) émettant des réserves au sujet du financement des partis¹⁰. De même, le dernier Rapport de suivi concernant le Monténégro (2012) établi par la Commission européenne invite les autorités à renforcer, et à inscrire dans la législation, les mécanismes de contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales¹¹ ; un financement de l'UE a été alloué à cette fin. Le GRECO considère qu'une supervision efficace du financement des partis est essentielle pour la crédibilité dans ce domaine ; par conséquent, il attend avec intérêt de recevoir des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des obligations en matière de vérification des comptes, en temps voulu, une fois que la CNC aura acquis davantage d'expérience.
57. Enfin, le GRECO pense qu'il est possible de faire davantage pour informer le public sur les nouveaux dispositifs institutionnels de contrôle du financement politique (par exemple, au moyen de sites Internet institutionnels) et clarifier les possibilités offertes pour déposer des plaintes lorsque des irrégularités sont relevées dans ce domaine ; des mesures plus résolues à cet égard pourraient certainement faciliter la tâche de la CNC en matière de dépistage et de signalement des irrégularités de financement des partis.
58. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

¹⁰ Le chef de délégation de l'APCE a indiqué que « l'abus des ressources administratives et le manque de transparence dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales restent un sujet de préoccupation qui devrait être traité par les autorités monténégrines » <http://assembly.coe.int/ConsultationNews.asp?idNews=8105>

¹¹ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mn_rapport_2012_fr.pdf

Recommandation vii.

59. *Le GRECO a recommandé de renforcer considérablement la vérification des comptes des partis politiques, notamment en (i) évaluant la nécessité d'adapter les dispositions en vigueur pour imposer aux partis politiques des obligations cohérentes et claires de vérification de leurs comptes, y compris la révision de l'actuel seuil de vérification des comptes de campagne (soit un montant total des fonds provenant de sources privées et dépensés à l'occasion d'une campagne électorale supérieur à 50 000 EUR) ; et (ii) en mettant en place des dispositions pour garantir l'indépendance des auditeurs chargés de vérifier les finances politiques.*
60. Les autorités monténégrines expliquent que la nouvelle LFPP ne fixe plus de seuil de vérification des comptes de campagne ; et que les partis politiques ne sont plus tenus de soumettre leurs comptes à un auditeur privé pour vérification. Désormais, la Cour nationale des comptes est le seul organe compétent en matière de vérification des comptes des partis ou de campagne. Néanmoins, la LFPP fait obligation aux partis politiques d'établir des mécanismes de contrôle interne dans leurs statuts, notamment en désignant une personne en charge des opérations financières (article 24 LFPP).
61. Le GRECO note que le rôle rempli par les auditeurs privés en matière de vérification des comptes des partis n'a plus lieu d'être. Il émet des réserves au sujet de cette disposition. Comme l'indique le Rapport d'évaluation du Troisième Cycle (paragraphe 77), la mise en place d'un véritable mécanisme de contrôle étatique du financement privé et public des partis et candidats constitue un élément essentiel du renforcement de la surveillance des finances des groupes politiques, mais les vérifications effectuées par les auditeurs privés externes doivent, en parallèle, être convenablement garanties car elles contribuent, lorsqu'elles sont pratiquées de manière indépendante et efficace, à faciliter la mission de la chaîne de contrôle publique. D'ici à ce que la Cour nationale des comptes acquiert de l'expérience en matière de contrôle des finances des partis, il ne serait pas inopportun que les autorités réexaminent la possibilité de recourir à un auditeur privé indépendant pour contrôler les comptes des partis et de campagne. Comme déjà souligné dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle, le GRECO comprend que les exigences de vérification comptable doivent être assorties d'une certaine souplesse concernant les différents moyens et besoins des candidats en lice de sorte à éviter une lourdeur excessive.
62. Dans le même ordre d'idée, alors que la LFPP impose expressément aux partis politiques l'obligation d'élaborer des règles internes pour contrôler leurs opérations (notamment, en désignant des responsables pour leurs transactions financières), rien n'a été rapporté quant à la mise en œuvre concrète de cette obligation. Le GRECO attend avec intérêt des informations additionnelles sur les types de mécanismes élaborés par les partis politiques pour assurer le contrôle interne de leurs comptes et renforcer la discipline en matière financière.
63. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

64. *Le GRECO a recommandé (i) de mieux adapter les sanctions prévues en cas d'infraction aux dispositions relatives au financement des partis politiques, afin de garantir leur caractère efficace, proportionné et dissuasif, y compris en élargissant la portée et l'éventail des peines prévues, et (ii) de prendre en compte l'ensemble des éventuelles infractions à la législation, selon le cas.*

65. Les autorités monténégrines font savoir que les dispositions en vigueur de la LFPP relatives au régime de sanction prennent en compte l'ensemble des éventuelles infractions de manière plus complète que ne le faisait l'ancienne loi : les articles 32 à 37 de la LFPP donnent la liste détaillée des infractions possibles, des contrevenants éventuels (entité juridique, parti politique, responsables au sein de la Commission électorale nationale, donateurs) et des sanctions applicables. Qui plus est, les sanctions financières ont été alourdies (doublées) et vont à présent de 200 à 20 000 EUR. D'autres peines administratives peuvent être appliquées, notamment la confiscation des biens illégalement acquis par le parti et la retenue des financements publics. Parmi les 38 procédures pour délits correctionnels précitées, cinq ont abouti (une procédure a été abandonnée, quatre ont été assorties de sanctions avec amendes) et 33 sont toujours en cours. Les autorités ajoutent qu'au cours des dernières élections législatives, le Bureau du Procureur a reçu 116 plaintes pour violation de l'article 18 (règles relatives à la publicité) et de l'article 21 (interdiction d'engager du personnel au sein des organes de l'Etat et des autorités locales durant les élections).
66. Le GRECO prend acte des dispositions adoptées par les autorités afin d'améliorer le régime de sanctions prévu par les règles de financement des partis politiques, notamment en définissant plus précisément les infractions à la LFPP et en élargissant l'éventail des sanctions administratives (sanctions financières alourdies, confiscation et retenue des financements publics). Le GRECO rappelle que le principal point faible du dispositif de financement des partis politiques au Monténégro réside dans le fait qu'il n'a jamais été appliqué. Etant donné que la LFPP a été adoptée il y a peu de temps et qu'elle n'a, par conséquent, pas encore été suffisamment testée dans la pratique, le GRECO n'est pas en mesure d'évaluer l'efficacité des peines prévues au regard de leur application concrète lorsqu'une infraction est commise. Dans ce contexte, le GRECO fait référence au Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle (paragraphe 78), qui préconisait l'introduction d'un éventail de sanctions plus large, comme la perte des fonds publics alloués, l'inéligibilité, des amendes progressives, voire des peines d'emprisonnement en cas d'infractions graves, qui pourrait être pertinente pour le Monténégro, à titre à la fois préventif et répressif. Comme la mise en œuvre de la loi permet d'en révéler les failles, il importe que les autorités veillent à ce que l'ensemble des éventuelles infractions à la législation soit pris en compte dans la législation pertinente. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle (paragraphe 79) a identifié deux domaines où les sanctions pourraient être mieux précisées par la loi, notamment concernant les donateurs (les sanctions applicables aux donateurs ne concernent que les infractions relatives au dépassement du plafond des dons, ignorant les autres irrégularités possibles selon la loi) et les sociétés bénéficiant de contrats publics qui font des dons à un parti politique, contrevenant ainsi à l'interdiction en vigueur. Des efforts additionnels pourraient être accomplis à cet égard. La question de l'application de la loi étant déterminante, elle doit faire l'objet d'un suivi attentif ; le GRECO attend avec intérêt les informations les plus récentes sur le sujet.
67. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

68. *Le GRECO a recommandé d'étendre le délai de prescription prévu en cas d'infraction à la loi relative au financement des partis politiques et à la loi relative au financement des campagnes pour l'élection du Président du Monténégro, des maires et des présidents de communautés urbaines.*

69. Les autorités monténégrines annoncent que le délai de prescription prévu en cas de violation de la LFPP a été doublé par rapport à ce qu'il était lors de l'évaluation faisant l'objet du Rapport du Troisième Cycle : il n'est plus possible d'engager des poursuites à l'issue d'un délai de deux ans à compter du jour de la commission de l'infraction (prescription relative); le délai de prescription prend effet, en tout état de cause, quatre ans après la date de cette commission (prescription absolue)¹².
70. Le GRECO note avec satisfaction la décision des autorités d'allonger le délai de prescription applicable en cas de violations de la LFPP. Le GRECO rappelle que l'expiration du délai de prescription pertinent était un élément-clé qui empêchait l'application efficace des sanctions dans ce domaine.
71. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

72. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Monténégro a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante en tout dix des quatorze recommandations figurant dans le Rapport d'évaluation du Troisième Cycle.** Au regard du Thème I – Incriminations, toutes les recommandations (i à v) ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Au regard du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, iii, v et ix ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante et les recommandations iv, vi, vii et viii ont été partiellement mises en œuvre.
73. Le Monténégro a accompli des efforts tangibles en vue de satisfaire aux recommandations qui lui ont été adressées par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. En particulier, toutes les recommandations concernant le Thème I – Incriminations, ont été mises en œuvre. Les derniers amendements au Code pénal ont permis d'uniformiser les principaux éléments des infractions de corruption et de trafic d'influence, et d'instaurer des règles juridictionnelles d'une portée plus large. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la nouvelle Loi relative au financement des partis politiques, qui a été adoptée en juillet 2011 avec ses décrets d'application, contribue effectivement à renforcer la transparence, le contrôle et les obligations en la matière. Cela dit, il est encore nécessaire de renforcer la discipline interne des partis politiques, de réglementer d'avantage l'utilisation des ressources publiques pendant les périodes d'élections, et d'élargir la portée des dispositions relatives aux sanctions. Surtout, il sera essentiel de veiller à ce que les compétences de contrôle conférées à la Cour nationale des comptes et la Commission électorale nationale soient exercées de façon appropriée dans la pratique. De même, le régime punitif reste à vérifier afin de confirmer son caractère proportionné, dissuasif et effectif. Tous ces points devront faire l'objet d'un nouvel examen.
74. Au vu de ce qui précède, le GRECO félicite le Monténégro pour les réformes substantielles mises en œuvre au regard des deux thèmes évalués, qui montrent, déjà à ce stade, que le pays satisfait à plus de deux tiers des recommandations formulées dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. Il encourage le Monténégro à poursuivre les réformes en cours afin de mettre en application les recommandations en suspens au cours des prochains 18 mois. Le GRECO

¹² La prescription relative est/peut être interrompue par tout acte de procédure ou activité de la part de l'autorité d'investigation ; la prescription absolue constitue une expiration définitive du droit de poursuite/d'exécution.

invite le Chef de la délégation du Monténégro à communiquer des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des recommandations iv, vi, vii et viii (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) d'ici le 30 juin 2014 au plus tard.

75. Pour terminer, le GRECO invite les autorités monténégrines à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale du pays et à en rendre la traduction publique.