



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 19 juin 2015
Publication : 26 août 2015

Public
Greco Eval IV Rep (2014) 6F

QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT D'ÉVALUATION MONTÉNÉGRO

Adopté par le GRECO lors de sa 68^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 15-19 juin 2015)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	5
II. CONTEXTE	7
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	9
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	9
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	10
REMUNERATION ET AVANTAGES ECONOMIQUES	11
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	11
CONFLITS D'INTERETS	13
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	14
<i>Cadeaux</i>	<i>14</i>
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	<i>14</i>
<i>Intérêts financiers, contrats avec des autorités publiques</i>	<i>14</i>
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	<i>15</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers</i>	<i>15</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	<i>16</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	16
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI	17
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	20
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	22
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE	22
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	25
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	27
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS	28
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	29
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	<i>29</i>
<i>Récusation et retrait</i>	<i>29</i>
<i>Cadeaux</i>	<i>30</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers</i>	<i>30</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	30
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI	30
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION DU PUBLIC	31
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	33
VUE D'ENSEMBLE DU MINISTERE PUBLIC	33
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	34
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	35
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS	36
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	37
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	<i>37</i>
<i>Récusation et retrait</i>	<i>37</i>
<i>Cadeaux</i>	<i>37</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers</i>	<i>37</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	37
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI	38
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION DU PUBLIC	39
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	40

RÉSUMÉ

1. Au cours des dernières années, le Monténégro a pris des initiatives constructives afin de moderniser sa législation, conformément aux engagements liés à l'appartenance au Conseil de l'Europe et aux normes d'adhésion à l'UE. Néanmoins, malgré les changements législatifs positifs introduits dans le système, la corruption demeure une préoccupation importante au Monténégro. Les relations personnelles et les réseaux partisans demeurent un moyen influent de gouvernance permettant de contourner les mécanismes institutionnalisés qui visent à assurer la transparence et la responsabilité. Il en résulte des chiffres inquiétants s'agissant de la confiance des citoyens dans certaines institutions clés du pays et, en particulier, le personnel politique et la magistrature du Monténégro. L'absence d'enquêtes efficaces et de condamnations abouties en relation avec certaines catégories de crimes (en particulier les crimes de guerre et les infractions se rapportant à la corruption), ainsi que le sentiment d'impunité des hauts fonctionnaires, nuisent également à la confiance du public dans le système.

2. La Loi sur la prévention des conflits d'intérêts (LPCI) s'applique aux différentes catégories de professions examinées : les parlementaires, les juges et les procureurs. La Commission de prévention des conflits d'intérêts est l'organe chargé de sa mise en œuvre. Bien que prévoyant des mesures positives pour la prévention des conflits d'intérêts, cette loi manque de rigueur, et l'indépendance et les capacités de mise en œuvre effectives de la Commission ont fait l'objet de critiques répétées. Il est prévu qu'à partir du 1^{er} janvier 2016, les questions d'intégrité et de lutte contre la corruption, y compris la mise en œuvre du régime de prévention des conflits d'intérêts, seront prises en charge par l'Agence pour la prévention de la corruption.

3. Le Parlement du Monténégro a pris des mesures positives pour ouvrir son travail sur l'extérieur et faciliter l'accès du public aux informations concernant le processus législatif ; l'introduction de techniques de communication modernes (enregistrement audio/vidéo, diffusion en flux continu sur le web, création d'un site internet spécifique pour le parlement, par exemple) a créé de nouvelles possibilités d'enregistrement et de diffusion d'informations sur les procédures parlementaires. D'autre part, des mesures concrètes ont été prises pendant les dernières années pour améliorer l'interaction avec les organisations de la société civile et le public en général. Une commission anticorruption, chargée de superviser le travail des organes de l'État dans le domaine de la lutte contre le crime organisé et la corruption, a été créée par le Parlement en 2012. Le Parlement travaille actuellement à clarifier davantage des questions procédurales et d'intégrité au sein de la chambre, notamment une Loi sur le Parlement, un Code de déontologie, un Plan pour l'intégrité et une Loi amendée sur le Lobbying. Le contenu des normes de déontologie et d'intégrité risquerait de demeurer lettre morte s'il n'est pas transmis et inculqué aux acteurs par des moyens adéquats. En outre, tandis que le renforcement du système d'intégrité du Parlement devrait être axé principalement sur la sensibilisation des parlementaires et leur prise en compte systématique de l'éthique parlementaire, l'application de sanctions devrait être envisagée comme une mesure de dernier recours pour renforcer la responsabilité et préserver la crédibilité des mécanismes d'application existant au sein du Parlement.

4. En ce qui concerne l'efficacité, la responsabilité et la transparence du système judiciaire, plusieurs mesures décisives ont été prises au cours des dernières années. Une réforme du système judiciaire a été engagée dès 2000 ; sa dernière mise à jour, présentée dans la Stratégie pour la Réforme de la justice concernant la période 2014-2018. Les tribunaux sont parvenus à réduire l'arriéré judiciaire. La transparence a été améliorée grâce à la création de sites internet spéciaux sur l'organisation et les décisions des tribunaux, ainsi que la nomination d'agents chargés des relations avec les médias. Le ministère public, malheureusement, souffre d'un plus grand degré d'opacité dans son travail et est fréquemment critiqué pour son manque de proactivité. Un Bureau spécial de

poursuite du crime organisé et de la corruption a été créé ; il a pour but d'améliorer les capacités de traitement des crimes les plus graves et de la corruption de haut niveau.

5. Des changements constitutionnels ont été introduits en juillet 2013 pour réduire l'influence politique exercée sur la nomination des agents judiciaires de haut niveau au moyen de procédures plus transparentes et fondées sur le mérite, et de la mise en place de votes à la majorité qualifiée et de mécanismes de déblocage lorsque le Parlement est impliqué. Les conseils des juges et des procureurs sont dotés d'une gamme étendue de compétences incluant la sélection, la nomination, la promotion, la mutation, la discipline et le renvoi des juges et des procureurs. Ils se composent de magistrats et de non-magistrats. La présidence des différents groupes de travail de chaque conseil est confiée à des non-magistrats nommés par le Parlement. Cela jette un doute sur la dépolitisation effective du système, telle qu'originellement prévue dans la réforme, ainsi que sur la prévention des conflits d'intérêts, puisque les mêmes personnes peuvent être impliquées dans tous les aspects essentiels de la profession de juge ou de procureur.

6. Des codes de déontologie existent à la fois pour les procureurs et les juges mais des efforts plus importants restent à faire pour renforcer les mécanismes d'intégrité et de responsabilité au sein de la magistrature. Bien qu'une réforme législative ait aussi été menée afin de renforcer le système de discipline s'appliquant aux juges et aux procureurs, des doutes subsistent sur la qualité et l'efficacité du contrôle exercé en matière de fautes professionnelles et de conflits d'intérêts au sein de la magistrature. Cela constitue en tant que tel un défi, compte tenu de l'extrême intrication des relations personnelles et familiales au Monténégro, et nécessite le développement de directives plus ciblées sur les questions d'intégrité et de prévention des conflits d'intérêts à l'intérieur du système judiciaire. Le système de formation des juges et des procureurs a été en grande partie rendu possible par l'aide internationale mais, depuis le 1^{er} janvier 2015, le Centre de formation judiciaire dispose désormais d'une ligne budgétaire claire pour ses activités.

7. Compte tenu des différentes réformes en cours, seuls le temps et l'expérience montreront si les cadres législatif et institutionnel remaniés sont efficaces. Le GRECO espère que les nouveaux éléments décrits contribueront à améliorer de façon significative le système et que son opérabilité sera renforcée en pratique. Cela exige de la persévérance, une forte volonté politique et une approche proactive de la part des professionnels visés dans ce rapport. Il est essentiel que l'élan insufflé par le processus d'adhésion à l'UE favorise l'élaboration de directives solides, stables et effectivement applicables pour combattre la corruption dans le pays et garantir la crédibilité institutionnelle.

I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

8. L'Union étatique de Serbie-et-Monténégro a adhéré au GRECO le 1^{er} avril 2003. Suite au référendum organisé au Monténégro le 21 mai 2006 et à la déclaration d'indépendance adoptée par l'Assemblée nationale du Monténégro le 3 juin 2006, et conformément à l'article 60 de la Charte constitutionnelle de l'Union étatique de Serbie-et-Monténégro, l'Union étatique de Serbie-et-Monténégro a cessé d'exister. Ultérieurement, la République du Monténégro est devenue un État indépendant et souverain¹. Depuis son adhésion, le Monténégro a été soumis à évaluation dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles conjoints d'Évaluation du GRECO (en octobre 2006) et du Troisième Cycle d'Évaluation (en décembre 2010). Les Rapports d'Évaluation pertinents, ainsi que les Rapports de Conformité ultérieurs, peuvent être consultés sur le site internet du GRECO (www.coe.int/greco).

9. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. Il n'en reste pas moins que le thème retenu est clairement lié aux précédents travaux du GRECO, en particulier ceux accomplis dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation, principalement axé sur la question de l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle d'Évaluation, qui portait en particulier sur le pouvoir exécutif de l'administration publique, et du Troisième Cycle d'Évaluation, centré sur l'incrimination de la corruption (notamment à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.

10. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

11. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, notamment les acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation concerne les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels, soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

12. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses du Monténégro au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV Rep (2014) 8 REPQUEST), ainsi que sur d'autres données, dont des informations communiquées par la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite au Monténégro du 3 au 7 novembre 2014. L'EEG était composée de : Mme Aneta ARNAUDOVSKA, Juge, Directrice de l'École de formation des juges et des procureurs (« Ex-République yougoslave de Macédoine ») ; M. James HAMILTON, ancien Directeur des poursuites pénales, Président de l'Association internationale des procureurs (Irlande) ; M. Jens-Oscar NERGÅRD, Haut Conseiller, Ministère des Collectivités locales et de la Modernisation (Norvège) ; et M. Yuksel YILMAZ, Inspecteur en Chef, Directeur

¹ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé lors de sa 967^e réunion (14 juin 2006) que, suite à la déclaration de succession de la République du Monténégro à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), ce pays devenait *ipso facto* membre du GRECO.

Adjoint de la Commission d'inspection auprès du Premier Ministre (Turquie). L'EEG était assistée de Mme Laura SANZ-LEVIA, du Secrétariat du GRECO.

13. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du ministère de la Justice, de la Direction de l'Initiative anticorruption (DACI), de la Commission de prévention des conflits d'intérêts, du Conseil de la justice et du Conseil des procureurs, ainsi que des juges et des procureurs des divers niveaux de juridiction du Monténégro, l'Association des juges, l'Association des procureurs et le Centre de formation judiciaire. L'EEG s'est également entretenue avec des parlementaires et des représentants de l'administration du Parlement. Enfin, l'EEG a rencontré des représentants d'ONG (MANS et CGO) et des journalistes.

14. Le présent rapport a pour principal objet d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités du Monténégro pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité, tant apparente que réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités du Monténégro, qui détermineront les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. Le Monténégro devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

15. Le processus d'adhésion à l'UE a grandement fait avancer la réforme en ce qui concerne la lutte contre la corruption au Monténégro². Le cadre des politiques de lutte contre la corruption a été renforcé en mai 2013 avec l'adoption d'un nouveau Plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre la corruption et le crime organisé (2013-2014). Cela a abouti, entre autre, à l'adoption d'une Loi anticorruption et la création d'une Agence pour la prévention de la corruption (qui deviendra opérationnelle le 1^{er} janvier 2016) et d'un Bureau spécial de poursuite de la corruption et du crime organisé. De nouveaux plans d'action ont aussi été adoptés en juin 2013, puis modifiés en février 2015, pour répondre aux exigences de l'UE dans les domaines de l'appareil judiciaire et des droits fondamentaux (Chapitre 23 des acquis de l'UE), ainsi que de la justice, de la liberté et de la sécurité (Chapitre 24 des acquis de l'UE). Des organisations de la société civile participent régulièrement à l'examen des documents stratégiques nationaux dans le domaine de la corruption via leur présence au sein des conseils et comités pertinents.

16. Bien que les mesures législatives et les politiques paraissent solides sur le papier, leur efficacité pratique continue d'être sujette à caution. Dans ses rapports annuels de suivi, l'UE a exprimé régulièrement ses préoccupations sur l'absence de résultats dans la poursuite des affaires de corruption de haut niveau ; les enquêtes dans ces affaires n'aboutissent pas en général à une inculpation et sont aussi fréquemment annulées pour vice de forme en appel. Tout en évaluant de manière positive les efforts soutenus engagés par le Monténégro pour faire avancer la réforme anticorruption – la presque totalité des recommandations des Premier, Deuxième et Troisième Cycles d'Évaluation ayant été mises en œuvre de manière satisfaisante, le GRECO a aussi invité à plusieurs reprises les autorités à accélérer la mise en œuvre et l'application effective de la législation sur le terrain.

17. En janvier 2015, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a décidé, au vu des progrès réalisés par le pays depuis 2012, de clore la procédure de suivi au regard du Monténégro et d'engager un dialogue post-suivi. Cependant, l'APCE a déclaré que le Monténégro devra achever avant la fin 2017 la série des réformes envisagées, notamment en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire et la lutte contre la corruption, afin d'éviter la réouverture de la procédure de suivi générale³.

18. Les défis qui restent à surmonter dans la lutte contre la corruption ressortent clairement des sondages publics qui font apparaître, parmi les citoyens monténégrins, un manque de confiance inquiétant à l'égard de certaines institutions essentielles. Dans le rapport de 2014 de Transparency International sur la perception de la corruption, le Monténégro vient en 76^e place sur 175 pays (la première place étant occupée par le pays le moins corrompu) ; cela représente un recul important par rapport à l'année précédente où le Monténégro était classé 67^e sur la liste. Dans une enquête de 2011 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la corruption occupe la deuxième place – après la pauvreté et le niveau de vie peu élevé – parmi les problèmes les plus importants à résoudre au niveau national⁴.

19. S'agissant plus particulièrement des professions examinées dans le présent rapport, selon l'enquête de 2014 de la Commission européenne sur « La confiance dans

² Les négociations en vue de l'adhésion du Monténégro à l'UE ont été ouvertes en juin 2012. Elles ont débuté par un processus de sélection, en commençant par l'examen des politiques dans les domaines concernant l'appareil judiciaire et les droits fondamentaux (chapitre 23 des acquis de l'UE), ainsi que de la justice, de la liberté et de la sécurité (chapitre 24 des acquis de l'UE). Des éléments d'évaluation comparative dans ces domaines ont été définis peu après ; voir aussi « Action Plan for Chapter 23 Judiciary and Fundamental Rights ».

³ Résolution 2030/2015 : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21499&lang=en>
⁴ *Corruption in Montenegro : bribery as experienced by the population*, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Montenegro_corruption_report_web.pdf

les institutions », 45% des répondants ont déclaré ne pas avoir confiance dans le système judiciaire (moyenne de l'UE : 45%) et 50% ne pas avoir confiance dans le Parlement (moyenne de l'UE : 62%)⁵.

20. Dans une enquête publique réalisée en vue des élections de 2013, le CEDEM (Centre pour la démocratie et les droits de l'homme), une ONG monténégrine, a constaté que 36,5% seulement des citoyens déclarent avoir confiance dans le Parlement ; le degré de confiance (23%) dans les partis politiques est encore plus faible⁶. Les chiffres de l'enquête du CEDEM concernant la confiance du public à l'égard du système judiciaire sont plus faibles que ceux recueillis dans l'enquête de l'UE, environ 36,9% des citoyens monténégrins déclarant avoir confiance dans l'appareil judiciaire. L'enquête souligne le lien entre la perception négative que les citoyens ont de l'efficacité judiciaire, étant donné l'arriéré important d'affaires à traiter par les tribunaux, avec les problèmes de népotisme, d'incompétence et de manque de professionnalisme. Une réforme du système judiciaire a été engagée dès 2000 ; sa dernière mise à jour est présentée dans la Stratégie pour la réforme de la justice concernant la période 2014-2018⁷. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe a aidé les autorités du Monténégro à renforcer la structure judiciaire de ce pays. Elle a, en particulier, émis plusieurs avis concernant des textes législatifs clés dans ce domaine⁸.

⁵ Commission européenne, Eurobaromètre, Confiance dans les institutions (EB82, novembre 2014), Fiche pays sur le Monténégro : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_fact_me_en.pdf

⁶ Enquête annuelle sur la corruption 2013, Centre for Democracy and Human Rights (CEDEM) : <http://www.cedem.me/en/programmes/empirical-research/political-public-opinion/finish/42-political-public-opinion/384-political-public-opinion-march-2013.html>.

⁷ Stratégie pour la réforme de la justice (2014-2018) <http://www.gov.me/en/search/138241/Strategy-for-the-reform-of-the-judiciary.html>.

⁸ Avis sur deux ensembles de projets d'amendement aux dispositions constitutionnelles concernant la justice du Monténégro. CDL-AD(2012)024. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)024-e).

Avis sur les projets d'amendements à trois dispositions constitutionnelles concernant la Cour constitutionnelle, le Procureur suprême et le Conseil judiciaire du Monténégro. CDL-AD(2013)028. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)028-e).

Avis sur les Projets de lois sur les tribunaux et sur les devoirs des juges et sur le Conseil judiciaire. CDL-AD(2014)038. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)038-e).

Avis sur le Projet de loi révisé sur le Bureau du Procureur public spécial du Monténégro CDL(2015)002. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)002-e).

Avis sur le Projet de loi révisé sur le ministère public du Monténégro, CDL(2015)003. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)003-e).

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

21. Le Monténégro dispose d'un parlement unicaméral de 81 députés élus pour un mandat de quatre ans dans une circonscription nationale unique au moyen d'un système proportionnel à listes bloquées. Les dernières élections législatives ont eu lieu en 2012. Le Parlement compte 14 femmes (soit 17,3% des députés). Les partis sont tenus de faire figurer au moins 30% de femmes sur leurs listes de candidats. Le mandat parlementaire est un mandat représentatif ; autrement dit, les députés se prononcent et votent en toute liberté sur la base de leurs convictions individuelles (article 85 de la Constitution). L'organisation interne et la conduite des travaux du Parlement sont définies dans le Règlement du Parlement⁹. L'EEG a été informée qu'il est prévu d'adopter une Loi sur le Parlement (incluant des dispositions visant à mieux régler le travail quotidien du Parlement, par exemple en ce qui concerne l'invitation d'experts, la participation d'ONG aux travaux des commissions, etc.) d'ici fin 2015.

Caucus (au 21 avril 2015)	Nombre de députés
Groupe parlementaire du Parti démocratique des socialistes	30
Groupe parlementaire du Front démocratique	16
Groupe parlementaire du Parti socialiste populaire	6
Groupe parlementaire du Parti social-démocrate	8
Groupe parlementaire « Monténégro positif »	4
Groupe parlementaire des partis albanais (FORCA, DP, HGI et LPCG)	4
Groupe parlementaire du Parti bosniaque	3
Faction des parlementaires indépendants	6
Parlementaires isolés	4

22. Le Parlement monténégrin mène ses travaux dans le cadre de sessions ordinaires et extraordinaires. Les sessions ordinaires sont convoquées deux fois par an : la première session ordinaire commence le premier jour ouvrable de mars et s'achève à la fin juillet ; la seconde commence le premier jour ouvrable d'octobre et se termine à la fin décembre. Les sessions extraordinaires sont convoquées sur la demande d'au moins un tiers de l'ensemble des députés, ou sur la demande du Président ou du Premier ministre, pendant la période comprise entre le premier jour ouvrable de janvier et le dernier jour ouvrable de février ou entre le premier jour ouvrable d'août et le dernier jour ouvrable de septembre. Le rôle de surveillance du Parlement à l'égard du gouvernement a été régulièrement remis en cause, y compris par des organisations internationales¹⁰. Un certain nombre de mesures ont été introduites pendant les dernières années afin de renforcer les fonctions de contrôle et de surveillance du Parlement (par exemple, l'utilisation des questions parlementaires, des enquêtes parlementaires, des auditions de contrôle et des auditions consultatives). L'EEG a également été informée que des mesures supplémentaires sont en cours pour assurer que les conclusions et recommandations du Parlement fassent l'objet d'un suivi adéquat au niveau des commissions, ce qui n'était pas le cas jusqu'ici.

23. Le mandat d'un député peut venir à terme avant son expiration dans les cas suivants : (i) démission ; (ii) condamnation finale sur décision sans appel d'un tribunal à une peine d'emprisonnement sans sursis d'au moins six mois ; (iii) retrait de ses fonctions, sur décision sans appel d'un tribunal ; et (iv) retrait de la citoyenneté monténégrine.

⁹ Règlement du Parlement : http://www.skupstina.me/images/documents/rules_of_procedure_00-63-2.pdf.

¹⁰ Voir, par exemple, les remarques spécifiques à cet égard figurant dans les rapports d'avancement de la Commission européenne depuis 2012, qui ont déclenché, entre autres, l'adoption d'un Plan d'action pour le renforcement du rôle législatif et de surveillance du Parlement.

Transparence du processus législatif

24. Des dispositions législatives ont été mises en place pour assurer la transparence du processus législatif. Des informations sur les projets de loi proposés, les lois adoptées, les amendements de la législation et d'autres activités parlementaires (par exemple, rapports et comptes rendus des réunions des organes de travail, listes des votes des députés, etc.) sont publiées sur le site internet du Parlement (www.skupstina.me). Les débats parlementaires sont diffusés à la télévision et sur l'internet. Les résultats des votes (généralement sous forme électronique) sont également publiés sur le site internet du Parlement.

25. Les réunions en plénière et en commission sont généralement ouvertes au public, sauf lorsqu'il s'agit de questions de défense ou de sécurité, ou bien des négociations en vue de l'adhésion à l'UE (dans ce dernier cas, les réunions ne se tiennent à huis clos que lorsque la commission pour l'intégration européenne examine des documents « internes », autrement dit des projets de positions de négociation, conformément à la Loi sur la confidentialité des données). Le Parlement peut décider sans discussion de fermer une séance ou une partie de séance au public sur proposition motivée du gouvernement ou d'au moins dix députés. Le Parlement compte 14 commissions permanentes¹¹. Il a amendé son Règlement en 2012 pour permettre la tenue plus régulière d'auditions et créer deux nouvelles commissions parlementaires sur l'intégration européenne et la lutte contre la corruption, qui sont toutes deux présidées par des députés de l'opposition. La commission anticorruption est chargée d'examiner les questions et problèmes suscités par la mise en œuvre de la législation concernant la lutte contre la corruption et le crime organisé, et propose le cas échéant des amendements aux projets de loi sur des questions liées à la corruption.

26. Afin d'assurer une plus grande transparence de son travail, le Parlement publie un rapport d'activité annuel, ainsi qu'un Plan d'action pour renforcer les fonctions législatives et de surveillance du Parlement du Monténégro (incluant un plan de travail législatif, qui est ensuite joint à intervalles réguliers aux rapports de mise en œuvre), pour faciliter le contrôle public des activités annoncées et leur mise en œuvre tout au long de l'année. En mars 2011, le Parlement a signé un mémorandum d'accord avec le Réseau d'organisations de la société civile pour la démocratie et les droits de l'homme ; plusieurs projets ont depuis été lancés conjointement avec la société civile (par exemple, les « Ateliers pour la démocratie », le programme « Parlement ouvert », le « Parlement des enfants », le « Parlement des femmes » et un programme de stages).

27. Tous les interlocuteurs de l'EEG (y compris des journalistes et des représentants de la société civile) ont reconnu le caractère positif des mesures de transparence adoptées par le Parlement pendant les dernières années. Toutefois, ils ne se sont pas montrés aussi satisfaits de l'ouverture manifestée par le gouvernement lors de l'élaboration des projets de lois ou propositions de politiques. Bien qu'il existe un système détaillé de consultation du public lors de l'élaboration des textes de loi par le gouvernement, et que ce dernier soit soumis normalement à l'obligation de notifier les résultats des consultations pertinentes, l'EEG a été informée qu'en pratique, ces obligations légales ne sont pas toujours respectées et que le délai prévu pour les commentaires du public est généralement trop court (trois jours par exemple). Étant donné que la grande majorité des initiatives législatives émanent du gouvernement, l'EEG comprend tout à fait les préoccupations exprimées par les représentants de la

¹¹ Commission constitutionnelle, Commission législative, Commission du système politique, du système judiciaire et de l'administration, Commission de la défense et de la sécurité, Commission des relations internationales et des immigrés, Commission de l'intégration européenne, Commission de l'économie, des finances et du budget, Commission des droits de l'homme et des libertés, Commission de l'égalité entre les sexes, Commission du tourisme, de l'agriculture, de l'écologie et de l'aménagement du territoire, Commission de l'éducation, de la science, de la culture et des sports, Commission de la santé, du travail et du bien-être social, Commission anticorruption et Commission administrative.

société civile au sujet de la transparence et de la responsabilité. Le GRECO invite les autorités à rechercher les moyens d'améliorer l'ouverture et de faciliter les processus de consultation du public pendant la préparation des projets législatifs par le gouvernement (en prévoyant, par exemple, un délai adéquat pour les consultations).

Rémunération et avantages économiques

28. En 2014, le salaire brut moyen au Monténégro était de 723 EUR, soit un salaire net de 477 EUR¹².

29. Les salaires des députés sont fixés sur la base de la Loi sur les salaires et autres émoluments des agents de l'État et d'autres agents publics. Le salaire net moyen des membres de la législature actuelle (la 25^e) est fixé à 1 300 EUR par mois et augmente : (i) en cas d'exercice de fonctions supplémentaires par un député au Parlement (par exemple, la présidence d'une commission, l'appartenance au collège ou la participation à d'autres organes de travail) ; (ii) en fonction de l'ancienneté. Les députés bénéficient d'un système de retraite. L'EEG a été informée qu'il est fréquent qu'un député fasse partie de plusieurs commissions, trois au maximum (la participation à une commission est rémunérée 150 EUR, à deux ou trois commissions 225 EUR, et le président d'une commission touche 300 EUR), ce qui augmente en fait le salaire net moyen susmentionné. Il est allégué que cela créerait un déséquilibre dans la rémunération des députés au profit des partis au pouvoir. Les indemnités supplémentaires reçues pour la participation aux commissions parlementaires ou aux groupes de travail doivent être mentionnées dans les déclarations financières.

30. Les députés peuvent recevoir des prestations et indemnités supplémentaires en relation avec les dépenses encourues dans le cadre de leurs fonctions, notamment les dépenses de logement (330 EUR par mois maximum sur présentation d'un bail locatif), de déplacement/voiture (non applicable aux députés qui reçoivent l'indemnité de logement) et de téléphone (100 EUR par mois maximum). Les députés peuvent aussi bénéficier d'une « indemnité de départ » à l'issue de leur mandat et jusqu'à l'obtention d'un nouvel emploi ou l'âge de la retraite. Ils peuvent toucher cette indemnité de départ pendant une période de deux ans à compter de la fin de leur mandat mais, en pratique, aucun député n'a encore bénéficié de la période de versement complète. Une fois qu'ils trouvent un nouvel emploi, leur dossier d'emploi, qui est conservé par l'administration du Parlement, est transmis à leur nouvel employeur et l'indemnité de départ à l'issue de leur mandat parlementaire cesse de leur être versée.

31. L'ensemble des données relatives aux salaires et prestations reçus par les députés sont couvertes par les dispositions sur la liberté d'accès à l'information et sont donc accessibles au public (les données sont présentées sous forme agrégée dans les rapports semi-annuels et annuels soumis par le Secrétaire général du Parlement à la Commission de l'économie, des finances et du budget, et peuvent aussi être consultées sur demande individuelle).

Principes éthiques et règles déontologiques

32. Le Règlement du Parlement contient plusieurs dispositions sur la conduite des députés, mais celles-ci portent uniquement sur le respect des convenances parlementaires, c'est-à-dire sur le respect de l'ordre et de la bonne tenue de la chambre. La violation de ces règles peut entraîner la privation de droits (censure, injonction de retrait) ou une suspension temporaire (retrait de la séance) ; les décisions de sanctions sont consignées dans le compte-rendu de la séance où a été décidée la mesure correspondante. Le personnel administratif du Parlement est assujéti au Code de déontologie des fonctionnaires et des employés de l'État ; un Plan pour l'intégrité pour

¹² Source : Bureau de la statistique du Monténégro (2014).

l'évaluation et le traitement des risques dans leur travail au quotidien a été adopté le 27 juin 2014.

33. Le travail en vue de la publication d'un Code de déontologie des parlementaires a commencé en 2013 ; ce document ambitieux a pour but de promouvoir l'éthique parlementaire et de renforcer la confiance des citoyens en leurs élus. Il contient des dispositions sur l'impartialité, la loyauté, la neutralité, le professionnalisme, la confidentialité, la prévention des conflits d'intérêts, les incompatibilités, l'accès à l'information, l'utilisation abusive de biens, les cadeaux et d'autres principes déontologiques. Le processus de rédaction a été précédé d'une étude comparative des codes adoptés dans la région et au-delà, puis par des discussions au sein d'un groupe de travail composé de parlementaires de longue date disposant d'une bonne réputation au sein du Parlement. Le Code de déontologie, qui était encore en cours de rédaction au moment de la visite sur place, a été adopté en décembre 2014. Les infractions aux dispositions de ce code peuvent être sanctionnées par des mesures de réprimande ou de réprimande publique et par une amende pouvant atteindre 30% du salaire mensuel d'un député. L'EEG considère que le Code de déontologie constitue un pas en avant et un instrument interne précieux à la fois pour les parlementaires eux-mêmes et pour leur image publique. Cela étant dit, l'EEG est fermement convaincue que, pour que cette initiative devienne opérationnelle, des mesures pratiques supplémentaires seront nécessaires. En particulier, des efforts supplémentaires sont indispensables pour aider les parlementaires à mieux comprendre les règles et les attentes du Parlement, notamment en ce qui concerne la difficile question du traitement des conflits d'intérêts, tant potentiels que réels (voir, par exemple, les remarques formulées plus loin dans ce rapport au sujet de la divulgation des liens extérieurs, de l'acceptation de cadeaux et des relations avec des tiers).

34. L'EEG se réjouit d'une manière générale de la création prévue d'une Agence pour la prévention de la corruption, qui sera dotée de compétences clés en matière de conflits d'intérêts et d'intégrité des agents publics (y compris les parlementaires), mais elle note que les contacts entre les députés et la Commission de prévention des conflits d'intérêts (en dehors de la soumission des déclarations financières) sont demeurés limités. Une fois que l'Agence pour la prévention de la corruption sera créée et opérationnelle, les moyens de coordination avec le Parlement devront être développés et renforcés. L'EEG, en outre, juge décisif que les parlementaires poursuivent eux-mêmes intensément la réflexion sur les opportunités de dialogue en matière d'éthique et d'intégrité, et sur les moyens de promouvoir une meilleure auto-gouvernance et conformité. Pour que le système soit pertinent et efficace, le contrôle et la responsabilité doivent d'abord être exercés directement par la chambre. Il est essentiel que les parlementaires s'approprient le nouveau code pour que celui-ci soit pleinement intégré aux pratiques de travail du Parlement monténégrin ; cela montrera également au public que les parlementaires sont déterminés à prendre des mesures pour assurer, maintenir et promouvoir l'intégrité du mandat parlementaire.

35. Enfin, bien qu'elle reconnaisse que le système a pour buts premiers la sensibilisation et l'internalisation des normes éthiques parlementaires, l'EEG considère que l'imposition de sanctions comme mesure de dernier recours est nécessaire pour renforcer la responsabilité professionnelle et maintenir la crédibilité des mécanismes exécutoires internes existants. L'efficacité de normes éthiques dépend dans une large mesure du degré de sensibilisation des acteurs auxquels elles doivent s'appliquer et de leur volonté de les respecter, mais aussi de l'existence d'outils adéquats pour en garantir la mise en œuvre, c'est-à-dire d'un mécanisme consultatif assurant la détection des fautes professionnelles et l'imposition effective de sanctions adaptées. Par conséquent, **le GRECO recommande de veiller à la mise en place d'un dispositif pour promouvoir le Code de déontologie pour les parlementaires et sensibiliser ces derniers aux normes attendues d'eux, mais aussi faire respecter ces normes le cas échéant.**

Conflits d'intérêts

36. La Loi sur la prévention des conflits d'intérêts, telle qu'amendée (ci-après « LPCI »), s'applique aux parlementaires dans la mesure où ceux-ci sont considérés comme des agents publics figurant explicitement parmi les personnes visées par la loi (article 3 de la LPCI). La Commission de prévention des conflits d'intérêts (CPCI) est chargée de surveiller la mise en œuvre de cette loi.

37. La LPCI, qui a été adoptée en 2004, a été amendée plusieurs fois depuis¹³. Elle s'applique à environ 16 000 personnes (4 000 agents publics, y compris les parlementaires, ainsi que leurs 4 000 conjoints et 8 000 enfants). Un conflit d'intérêts est défini à l'article 2 de la LPCI comme une situation dans laquelle des intérêts privés entrent en collision avec des intérêts publics et remettent en cause l'impartialité requise de l'administration publique. L'EEG considère que, si l'on excepte la clarification du fait qu'un conflit d'intérêts peut porter sur des intérêts aussi bien matériels qu'immatériels, la définition incluse dans la loi est assez vague. L'EEG note en outre que la LPCI couvre une gamme étendue d'agents publics (ainsi que leurs conjoints et enfants mineurs vivant avec eux) et qu'elle néglige parfois d'établir des normes claires, spécifiquement adaptées aux différentes catégories de personnes visées. L'EEG pense qu'il serait certainement possible d'améliorer la manière dont la LPCI est interprétée et appliquée en relation avec la fonction parlementaire. Des directives claires sont donc nécessaires à cet égard, ainsi que des exemples concrets des types de conflits d'intérêts auxquels peuvent être confrontés les parlementaires. C'est la raison pour laquelle le GRECO recommande d'intensifier la coordination et la coopération entre le CPCI (et, plus tard, l'Agence pour la prévention de la corruption lorsque celle-ci remplacera le CPCI dans ses fonctions) et les instances chargées des questions d'intégrité et de déontologie au sein du Parlement (recommandation iii, paragraphe 58).

38. Les parlementaires sont exemptés de l'obligation pour les agents publics, aux termes de la LPCI, de déclarer tout intérêt privé en relation avec un processus de décision (article 12 de la LPCI). Ce point a été mentionné comme une source de préoccupation à la fois par des représentants de la société civile et par des députés, qui ont jugé qu'une réflexion supplémentaire sur l'impact potentiel ou perçu des relations personnelles et professionnelles sur la fonction parlementaire était nécessaire, notamment en établissant de quelle façon déclarer et résoudre les conflits d'intérêts particuliers qui peuvent apparaître en relation avec le travail parlementaire d'un député. L'EEG a, en particulier, été informée qu'aucune procédure ad hoc de déclaration des conflits d'intérêts (avec ensuite la possibilité pour un député de se récuser) n'a été mise en place au sein du Parlement monténégrin et qu'il n'existe donc aucune pratique établie à cet égard. Le Code de déontologie ne comprend aucune disposition à ce sujet. L'EEG rappelle que le GRECO avait déjà souligné cette lacune dans la première et deuxième procédure de conformité conjointe pour le Monténégro¹⁴. L'EEG considère également que la divulgation de liens externes avant un processus décisionnel permettrait au public de surveiller et d'établir à quel moment et de quelle façon les intérêts des parlementaires paraissent influencer ce processus. **Le GRECO recommande d'introduire une obligation de déclaration ad hoc en cas de conflit entre les intérêts privés d'un parlementaire et une question soumise à examen dans le cadre des procédures parlementaires.**

¹³ Le dernier amendement, qui date de décembre 2014, visait à couvrir la période de transition jusqu'à l'entrée en activité de l'Agence pour la prévention de la corruption.

¹⁴ Addendum au Rapport de Conformité sur le Monténégro, GRECO RC-I/II(2008) 5F, paragraphe 28. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2008\)5_Add_Montenegro_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2008)5_Add_Montenegro_FR.pdf)

Interdiction ou restriction de certaines activités

Cadeaux

39. Il est interdit aux parlementaires d'accepter des avantages (y compris les voyages à l'étranger, des bourses et d'autres types d'avantages) ou des cadeaux ; l'acceptation d'argent, d'autres valeurs (actions, titres, etc.) ou de métaux précieux est spécifiquement interdite (article 6 (5), Loi sur la prévention de la corruption et manuel sur l'intégrité).

40. La LPCI stipule que les agents publics sont autorisés à conserver uniquement : (i) les cadeaux protocolaires ; ou (ii) les dons occasionnels de faible valeur, par exemple les cadeaux d'une valeur inférieure à 50 EUR reçus d'un même donateur pendant la même année ou les cadeaux d'une valeur inférieure à 100 EUR reçus de plusieurs donateurs au cours d'une même année. Tout cadeau d'une valeur supérieure aux seuils susmentionnés doit être déclaré et devient ultérieurement la propriété de l'État. Le Parlement tient un registre des cadeaux reçus et de leur valeur (lorsqu'elle est supérieure à 30 EUR) et soumet tous les ans cette information à la Commission de prévention des conflits d'intérêts (CPCI), qui est ensuite publiée sur le site internet de la Commission. Les règles relatives aux cadeaux s'appliquent également aux conjoints des parlementaires et à leurs enfants dépendants. Le non-respect de l'interdiction des cadeaux est puni d'une amende ; la confiscation des cadeaux peut aussi être ordonnée. Le Code de déontologie reprend verbatim la disposition sur les cadeaux figurant dans la LPCI. L'EEG s'est entretenue à ce sujet avec les parlementaires rencontrés sur place. Elle note que, malgré les sessions de formation organisées par la CPCI et les manuels anticorruption publiés par la DACI, une certaine confusion subsiste au sujet de l'interprétation de la disposition sur les cadeaux et de son champ d'application effectif. Il est clair que, dans ce domaine, comme indiqué aux paragraphes 35 et 61, les parlementaires pourraient tirer profit de nouvelles directives spécifiques.

Incompatibilités et activités accessoires

41. L'activité parlementaire exclut toute autre activité. Des dérogations à ce principe peuvent être accordées pour des activités scientifiques, d'enseignement, sportives, culturelles ou artistiques, ainsi que dans le cas de revenus tels que droits d'auteur, redevances de brevets et droits de propriété intellectuelle ou industrielle connexes.

42. La participation d'un député à une commission/organe de travail permanent, intérimaire ou mixte du Parlement n'est pas considérée comme l'exercice de deux ou plusieurs fonctions publiques au sens de la LPCI. Les députés sont tenus d'informer la CPCI en cas d'exercice d'activités supplémentaires autorisées par la loi, sauf disposition contraire dans un texte réglementaire spécial.

Intérêts financiers, contrats avec des autorités publiques

43. L'appartenance au conseil de surveillance ou d'administration d'une entité commerciale est interdite. Dans les 30 jours suivant l'entrée en fonction, les droits de gestion pertinents doivent être transférés et des informations communiquées ensuite à la CPCI sur la personne à laquelle ont été transférés les droits en question, accompagnées d'un document attestant ce transfert. Un parlementaire peut appartenir à ou présider l'organe de gestion/surveillance d'une association scientifique, humanitaire ou sportive ou d'une autre association similaire.

44. L'appartenance au conseil de surveillance ou d'administration d'une entreprise publique est également interdite, comme recommandé par le GRECO qui, dans l'un de ses précédents rapports, prévoyait certains risques à ce sujet à cause de l'incompatibilité

entre l'occupation de fonctions exécutives et de fonctions législatives et de la nécessité pour le Parlement de jouer un rôle de surveillance efficace du gouvernement¹⁵.

45. Un parlementaire ne peut exercer simultanément des fonctions officielles dans le secteur exécutif du gouvernement, que ce soit au niveau central ou local (les doubles mandats ne sont pas autorisés au Monténégro).

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

46. Une période d'attente de deux ans est prévue après l'exercice de fonctions publiques, pendant laquelle il est interdit à un agent public : (i) d'intervenir devant une autorité publique au sein de laquelle il a exercé des fonctions publiques en tant que représentant ou avocat d'une entité juridique qui établit ou a établi une relation contractuelle ou d'affaires avec l'autorité en question ; (ii) d'entamer une relation de travail/une coopération d'affaire avec l'entité juridique, l'entrepreneur, l'organisation internationale ou autre qui pourrait lui donner un bénéfice du fait des décisions de l'autorité publique dans laquelle l'agent public exerce ses fonctions ; (iii) de représenter une personne physique ou morale devant une autorité publique au sein de laquelle il a exercé des fonctions, s'il participait au processus décisionnel en tant qu'agent public ; (iv) de remplir des fonctions de gestion ou d'audit d'une entité légale au sein de laquelle, au moins un an avant la cessation de ses fonctions publiques, ses tâches incluaient des activités de surveillance ou de contrôle ; (v) d'établir une relation contractuelle ou tout autre forme de coopération commerciale avec l'autorité publique au sein de laquelle il exerçait des fonctions publiques ; et (vi) d'utiliser aux fins de l'obtention d'avantages pour lui-même ou une autre personne, ou dans le but de nuire à une autre personne, l'information et les notifications auxquelles il avait accès dans l'exercice de ses fonctions publiques, sauf si l'information et les notifications en question sont accessibles au public. Le non-respect de cette période d'attente est sanctionné par une amende, voire par d'éventuelles mesures disciplinaires (suspension, limogeage etc.). Les autorités monténégrines ont indiqué à l'EEG que le risque véritable n'est pas lié avant tout au passage de parlementaires dans le secteur privé mais plutôt à la possibilité que des députés envisagent leurs fonctions parlementaires comme un moyen d'accès à un poste clé de décision au sein du gouvernement.

Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers

47. Le Code de déontologie prévoit l'obligation pour les parlementaires d'expliquer chacune de leurs décisions, sur demande justifiée du public. Si l'information est confidentielle, ils doivent en fournir les raisons. Il est interdit aux députés de divulguer des informations sur la vie privée d'autres députés ou d'autres personnes, ainsi que des informations couvertes par la Loi sur la confidentialité des données. Il existe aussi des règles pour assurer la confidentialité de l'« information classée » (c'est-à-dire de l'information dont la divulgation pourrait avoir des conséquences dommageables pour la sécurité, la défense, les relations étrangères ou la politique économique et monétaire du Monténégro)¹⁶. Les parlementaires ayant accès à ce type de données sont tenus de signer une déclaration à cette fin. La divulgation de données confidentielles est punie en vertu de l'article 369 du Code pénal d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à 15 ans.

48. Le problème de l'influence potentielle d'entreprises professionnelles de lobbying sur les hommes politiques n'est pas encore considéré comme un problème particulièrement aigu au Monténégro. Une Loi sur le lobbying a été adoptée en novembre 2011. Elle définit le lobbying et précise les activités qui entrent dans la définition du lobbying, les droits et obligations des lobbyistes, leurs modalités d'enregistrement, ainsi que les sanctions à appliquer en cas d'activité illégale de

¹⁵ Addendum au Rapport de Conformité sur le Monténégro, GRECO RC-I/II(2008) 5F, paragraphe 28, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2008\)5_Add_Montenegro_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2008)5_Add_Montenegro_FR.pdf)

¹⁶ Loi n° 14/08 sur l'information classée, telle qu'amendée.

lobbying. L'activité de lobbying peut être exercée par une personne physique ou morale, une association commerciale ou une association non-gouvernementale enregistrée comme lobbyiste. La Direction de l'Initiative anticorruption (DACI) tient un registre des lobbyistes. Malgré ces divers éléments réglementaires, la loi n'a jamais été appliquée car il manquait, pour sa mise en œuvre effective, l'obligation essentielle d'enregistrement des lobbyistes. Une nouvelle loi a été adoptée en décembre 2014. Les principaux éléments nouveaux sont : la création d'un registre public des lobbyistes et l'obligation pour les autorités publiques de rendre publics sur leur site internet leurs contacts avec des lobbyistes. L'EEG approuve ce développement car, bien que les lobbyistes ne jouent guère un rôle important aujourd'hui au Monténégro, il convient néanmoins de jeter les bases de la transparence sur les contacts entre les décideurs publics et des tiers.

Utilisation abusive de ressources publiques

49. Il n'existe pas de règles spécifiques au sujet de l'utilisation abusive de ressources publiques par des parlementaires mais les dispositions du droit pénal sur l'abus de pouvoir prévues à l'article 416 du Code pénal (peine de prison pouvant aller jusqu'à 12 ans) sont applicables.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

50. Le régime de déclaration prévu par la LPCI est assez détaillé. Les parlementaires sont tenus de déclarer leur patrimoine et son origine, et d'identifier leurs sources de revenus liés à des activités professionnelles et non professionnelles. Ils sont aussi tenus de déclarer le patrimoine et les revenus de leur conjoint et des enfants mineurs qui vivent avec eux. Ces derniers ne remplissent pas une déclaration séparée mais doivent apparaître sur le formulaire du déclarant principal.

Contenu des déclarations financières standardisées

Données personnelles
Fonctions publiques occupées
Biens et revenus
Droits de propriété sur des biens immeubles et droit au bail sur des biens immeubles pour une durée supérieure à un an, dans le pays et à l'étranger
Droits de propriété sur des biens meubles d'une valeur supérieure à 5 000 € ou qui sont grevés d'une obligation d'enregistrement auprès des organismes compétents (véhicules à moteur, bateaux, aéronefs etc.)
Droits de propriété sur des biens immeubles et meubles d'une société, d'une institution ou de toute autre entité juridique dont le propriétaire ou fondateur est un agent public
Dépôts en banques et dans d'autres établissements financiers, dans le pays ou à l'étranger
Titres et participations au capital d'une entité juridique
Espèces et titres d'une valeur supérieure à 5 000 €
Droits issus de propriété intellectuelle, brevets et autres droits de propriété intellectuelle et industrielle
Dettes (capital, intérêt et échéance) et créance
Source et montant des revenus tirés d'activités scientifiques, d'enseignement, culturelles et sportives

51. Les déclarations doivent être soumises chaque année au mois de mars. La première doit être effectuée dans les 30 jours suivant l'élection d'un parlementaire. Pendant toute la durée de leur mandat, les parlementaires sont aussi tenus de déclarer tout changement important (de plus de 5 000 EUR) de leurs revenus et patrimoine dans les 30 jours qui suivent ce changement. Une déclaration doit également être soumise dans les 30 jours suivant la cessation de leurs fonctions, puis une dernière déclaration un an plus tard.

52. Les données tirées des déclarations susmentionnées sont consignées dans le registre des revenus et du patrimoine tenu par la Commission de prévention des conflits d'intérêts. Depuis 2005, le CPI dispose de sa propre base de données dans laquelle sont enregistrés tous les agents publics ; elle inclut des données détaillées sur la situation financière de chaque agent public, les décisions prises en cas de violation de la LPCI, les cadeaux reçus, les notifications relatives aux décisions des tribunaux, etc. Toutes ces

informations sont publiées sur le site internet de la CPCI (www.konfliktinteresa.me). L'EEG a été informée qu'un outil électronique est en cours de développement pour faciliter le traitement et la vérification par recoupement de l'information compilée dans les déclarations financières.

Contrôle et application de la loi

53. Comme indiqué plus haut, la Commission de prévention des conflits d'intérêts (CPCI) est actuellement le principal organe de surveillance en matière de conflits d'intérêts. Le statut, la composition et le travail de la Commission sont définis dans le Règlement du Parlement et la LPCI. La CPCI est habilitée en particulier à : (i) conduire des procédures et rendre des décisions en cas de violation de la LPCI ; (ii) donner des avis sur l'existence de conflits d'intérêts ; (iii) enregistrer les cadeaux reçus ; (iv) enregistrer et publier les déclarations financières ; (v) donner des avis sur les projets de loi, d'autres réglementations et les textes législatifs généraux, lorsque cela est jugé nécessaire pour prévenir les conflits d'intérêts ; (vi) coopérer avec d'autres États et organisations internationales traitant d'affaires de conflit d'intérêts ; (vii) soumettre une demande d'ouverture de procédure correctionnelle. La CPCI est dirigée par un président et comprend six membres élus pour un mandat de cinq ans par les parlementaires parmi des candidatures publiques. La CPCI est tenue de soumettre chaque année un rapport d'activité au Parlement of Monténégro.

54. S'agissant des compétences de la CPCI en matière de vérification des déclarations financières, pendant les dernières années, plusieurs amendements à la LPCI se sont succédé pour attribuer à la Commission des compétences plus étendues. Actuellement, la CPCI peut effectuer trois types de contrôles : (i) un contrôle technique (administratif) ; (ii) un contrôle sur notification ; (iii) un contrôle complet (depuis le 1^{er} mars 2012) ; et (iv) un contrôle déterminant les raisons des écarts entre l'augmentation de la valeur du bien et les revenus officiellement déclarés (depuis décembre 2014). L'EEG a été informé que la CPCI n'est pas pour le moment légalement habilitée à contrôler l'origine des avoirs et ne peut que vérifier l'exactitude des données fournies par rapport à celles recueillies ou détenues par d'autres institutions. Le non-respect de la LPCI constitue un délit passible d'une amende (de 500 à 2 000 EUR pour les personnes physiques et jusqu'à 20 000 EUR pour les personnes morales) et d'interdictions d'exercer pouvant aller jusqu'à un an. Si, lors de ses contrôles, la CPCI détecte ou soupçonne l'existence d'actes de corruption, elle peut transmettre l'affaire au ministère public. Les décisions de la CPCI sont publiées sur le site internet de la Commission et peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif, puis devant la Cour suprême. En 2014, la CPCI a rendu 710 décisions et a initié 733 procédures pour violation de la LPCI (575 enquêtes ex officio et 158 sur requête individuelle, respectivement). En 2014, 7 verdicts au total ont été rendus à l'encontre de parlementaires pour délits couverts par la LPCI (sur un total de 300 verdicts rendus pour ces motifs à l'encontre d'agents publics sur la même période). L'EEG a été informée, cependant, que l'un des défis essentiels que pose la mise en œuvre de la loi est l'imposition effective de sanctions aux parlementaires qui, en tant que représentants élus, ne peuvent être démis de leurs fonctions.

55. La CPCI organise aussi des sessions de formation aux dispositions de la LPCI, en moyenne neuf par an ; des parlementaires, des juges et des procureurs sont invités à les suivre¹⁷. Pendant la visite sur place, l'EEG a eu la possibilité de discuter avec les professionnels susmentionnés de plusieurs aspects de la LPCI. Elle a été extrêmement surprise d'entendre de nouveau certains de ces professionnels déclarer qu'ils sont débordés de travail et « n'ont pas le temps de penser aux conflits d'intérêts ». Pour la plupart des interlocuteurs de l'EEG, les dispositions de la loi se réduisent à la déclaration de patrimoine et leur connaissance des autres outils de prévention prévus par la loi, ou la

¹⁷ De 2013 à 2014, la CPCI a organisé au total 79 formations auxquelles ont participé quelque 2 630 agents publics, représentants des médias et d'ONG. Sur le premier semestre 2014, quatre séminaires ont déjà été organisés.

simple prise en compte des risques de corruption et de conflit d'intérêts parmi les différents professionnels du secteur public visés par la loi, sont manifestement insuffisantes.

56. Au moment de la visite sur place, dix personnes travaillaient au sein de la CPI (cinq juristes et cinq employés administratifs) et elles ont reconnu que leurs capacités administratives sont limitées, étant donné le volume très important du travail qui leur est confié (en particulier la lourde tâche de contrôler les déclarations financières et de mener à bien les procédures correctionnelles dans un délai court et très strict). L'EEG a en outre été informée que le mandat des membres de la CPI vient à terme à l'été 2014 et qu'aucun membre nouveau n'a été nommé jusqu'en décembre 2014. L'EEG note que, pendant la visite sur place, la CPI a été fréquemment critiquée à cause de son manque de détermination et des menaces qui pèsent sur son indépendance. Le secteur de la société civile s'est montré très incisif dans ses allégations d'influence politique sur le fonctionnement de la CPI (certains de ses membres étant d'anciens hommes politiques) et sur l'absence, qui en résulte, de sanctions significatives à l'encontre des parlementaires qui enfreignent la CPI. D'après les entretiens réalisés sur place, il apparaîtrait que les contrôles effectués par la CPI sont surtout de pure forme et que les sanctions, assez faibles sur le papier, sont rarement appliquées en pratique. Le Plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre la corruption et le crime organisé établit comme objectifs spécifiques le renforcement de l'efficacité et de l'indépendance de la CPI, y compris en recrutant du personnel supplémentaire, en introduisant des critères d'évaluation des risques aux fins de la vérification et en mettant en place des mécanismes plus rapides d'échange d'information avec d'autres institutions pour améliorer le contrôle des déclarations financières.

57. La surveillance du respect des normes en matière de conflits d'intérêts sera normalement assurée par l'Agence pour la prévention de la corruption lorsque celle-ci deviendra opérationnelle en 2016. Afin de dissiper les doutes et les critiques publiques sur les modalités de fonctionnement de l'Agence pour la prévention de la corruption une fois que la CPI aura cessé d'exister, plusieurs mesures sont en préparation pour améliorer sa composition et son champ d'activité. Premièrement, l'Agence pour la prévention de la corruption centralisera toute une gamme d'activités de prévention sur différents fronts et sera dotée de compétences plus nombreuses à cet égard, notamment: (i) la prévention des conflits d'intérêts ; (ii) la vérification des déclarations de patrimoine ; (iii) l'enregistrement des cadeaux, des parrainages et des dons ; (iv) la protection des donneurs d'alerte ; (v) la surveillance de la mise en œuvre des plans relatifs à l'intégrité, que les institutions publiques doivent préparer et dont elles doivent évaluer l'efficacité et l'efficacité tous les deux ans ; (vi) le contrôle de la mise en œuvre de la Loi sur le lobbying ; et (vii) le contrôle de l'application de la Loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Deuxièmement, un système de communication électronique et une base de données seront développés afin de mieux traiter l'information recueillie (déclarations d'actifs, registre des lobbyistes, plans d'intégrité, etc.) et de relier l'information requise par l'Agence à celle détenue par d'autres autorités (par exemple, les autorités fiscales, le cadastre, le ministère de l'Intérieur, le ministère des Transports et les banques). Troisièmement, les ressources humaines de l'Agence seront portées à une quarantaine d'employés. La Loi sur la prévention de la corruption inclut des mesures supplémentaires visant à réduire l'influence politique sur le travail et les structures de direction de l'Agence. Les membres du Conseil continueront certes à être élus par le Parlement, toutefois l'élection est soumise à certaines conditions : compétition publique, conditions liées au mérite dont au moins cinq ans d'expérience professionnelle dans le domaine de la lutte contre la corruption ou la protection des droits de l'homme, présélection par une Commission composée de deux représentants du Parlement – un issu de la majorité parlementaire, l'autre de l'opposition -, d'un représentant du Conseil de la justice, d'un représentant du Conseil des procureurs et d'un représentant des ONG.

58. L'EEG pense qu'au fur et à mesure du développement et de la maturation du nouveau système, il sera important de renforcer la communication entre l'Agence et le Parlement, ainsi que les autres professions couvertes dans ce rapport, à savoir les juges et les procureurs, sur la mise en œuvre de la législation concernant la prévention des conflits d'intérêts et le développement d'outils en matière d'intégrité ; cela sera indispensable pour assurer l'efficacité du nouveau régime d'intégrité. L'EEG considère en outre que le système actuel de déclaration financière devrait être rationalisé. Comme indiqué précédemment, il s'agit d'un système détaillé couvrant jusqu'à 16 000 personnes. L'EEG invite les autorités à mettre au point une méthodologie d'évaluation des risques afin d'accroître l'efficacité et la pertinence des contrôles. L'EEG est également consciente des défis que pose un système de portée aussi étendue, par exemple en ce qui concerne le droit des personnes visées (et des membres de leur famille) au respect de la vie privée, la nécessité de veiller à ce que les normes et interdictions applicables ne nuisent pas au recrutement des individus les mieux qualifiés dans la profession, et la liste étendue – parfois contradictoire – des pouvoirs de conseil, de contrôle et d'exécution conférés à l'Agence pour la prévention de la corruption. Un juste équilibre doit être trouvé aux fins de la transparence et de la proportionnalité. **Le GRECO recommande (i) d'introduire des mesures appropriées pour rationaliser le système de déclaration financière afin d'en assurer la proportionnalité et l'efficacité ; (ii) de doter l'autorité chargée de la surveillance des ressources et compétences adéquates pour lui permettre de remplir ses fonctions à l'égard des parlementaires, des juges et des procureurs ; (iii) de continuer à développer des moyens spécifiquement adaptés de communication et de consultation avec les professionnels précités.**

59. Les parlementaires jouissent de l'immunité quant à leurs votes et aux opinions qu'ils expriment dans l'exercice de leurs fonctions. Ils jouissent également de l'impunité pendant leur mandat, ce qui signifie qu'il n'est pas possible d'initier une procédure pénale, ni d'ordonner leur détention sans l'approbation préalable du Parlement. Le Président du Parlement demande au Comité administratif d'élaborer une proposition concernant l'ouverture de poursuites pénales ou une détermination de détention; cette proposition est alors décidée à la majorité simple par la Chambre (article 58 du Règlement intérieur du Parlement). Un député appréhendé en flagrant délit au moment de commettre une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans peut être arrêté (article 86 de la Constitution). Le Président du Monténégro, le Premier ministre et les membres du gouvernement, le président de la Cour suprême, le président et les juges de la Cour constitutionnelle et le Procureur suprême de l'État jouissent d'une immunité identique à celle des parlementaires.

60. En ce qui concerne le fonctionnement de l'inviolabilité parlementaire concernant les infractions liées à la corruption, l'EEG note qu'il n'y a pas de pratique établie. Au cours des dernières années, trois demandes de levée de l'immunité concernant des infractions liées à la corruption impliquant des députés ont été soumises. Dans deux cas, le Parlement n'a pas levé l'immunité (2007) et dans un cas, le Parlement a levé l'immunité (2010). En outre, l'EEG reste perplexe devant l'imprécision de la procédure pour lever l'immunité, ainsi que l'absence des critères pour son application. Ces lacunes empiètent sur l'équité, l'objectivité et l'égalité de traitement des demandes d'impunité et les cas individuels concernés. Tout en reconnaissant qu'il n'y a pas de règles internationales ou européennes communes qui interdisent l'impunité, le fait est néanmoins que celle-ci empiète sur le principe de l'égalité devant la loi et introduit des considérations politiques dans la conduite de la procédure pénale pouvant ainsi écarter une approche objective et impartiale en la matière. La principale justification de l'impunité est la nécessité de protéger le travail parlementaire de la pression indue de l'exécutif. L'EEG considère que la présomption de base devrait être que l'immunité soit levée dans tous les cas où il n'y a pas de raison de soupçonner que les accusations portées contre le député en question ont été politiquement motivées ; l'immunité ne peut être utilisée comme un bouclier destiné à protéger les députés contre toute exposition à

la loi pénale générale applicable à tous les autres citoyens¹⁸. **Le GRECO recommande d'envisager l'introduction de lignes directrices contenant des critères clairs et objectifs qui motiveront la décision à prendre en matière de demande de levée d'immunité des parlementaires.**

Conseils, formation et sensibilisation

61. Au démarrage d'une nouvelle session du Parlement, les parlementaires sont informés de leur obligation de déclarer leurs intérêts et leurs activités. Un livret d'accueil a également été préparé depuis pour mieux guider les nouveaux parlementaires à leur arrivée. L'EEG a été informée que le Parlement lui-même n'organise pas d'autres formations ou activités de sensibilisation supplémentaires sur l'intégrité, les conflits d'intérêt ou la prévention de la corruption. La Loi sur la prévention de la corruption fait obligation à toutes les institutions publiques d'adopter un plan d'intégrité (identification des risques de corruption/de conduite contraire à l'éthique et mesures destinées à les prévenir) et de désigner un responsable de l'intégrité. Des lignes directrices et des formulaires ont été établis par la DACI à cet effet. L'EEG se félicite des efforts déployés jusqu'ici par cette dernière pour montrer la voie afin que les autorités concernées comprennent leurs obligations au regard de la loi, ainsi que l'obligation de désigner un responsable de l'intégrité dans chaque institution qui a pour mission de servir d'auditeur interne de l'intégrité au sein de son institution de rattachement. Les Lignes directrices pour l'élaboration de plans d'intégrité (article 24(2)) prévoient qu'un responsable de l'intégrité devrait être un membre de l'équipe d'encadrement ayant l'expérience appropriée du fonctionnement de son institution. L'EEG encourage les autorités à se pencher de plus près sur la nomination des responsables de l'intégrité, étant donné le rôle crucial qu'ils sont amenés à jouer dans leur institution. Elle estime que des critères plus détaillés (y compris les conditions à remplir en matière d'intégrité) pourraient être fournis pour la sélection et la nomination de ces responsables. Comme on l'a déjà indiqué, le service parlementaire du Parlement a élaboré son plan d'intégrité en 2014 ; il reste à voir comment le Parlement lui-même va appliquer les conditions prévues par la loi.

62. Lors de la soumission de leurs déclarations financières ou, plus généralement, en cas de conflit d'intérêts potentiel, les parlementaires sont encouragés à demander l'avis de la Commission de prévention des conflits d'intérêts (CPCI). Celle-ci organise chaque année des activités de formation présentées en détail au paragraphe 55 ; elle diffuse aussi des brochures et autres supports d'information pour tenir les agents publics au courant de leurs obligations dans ce domaine (notamment en cas d'actualisation des dispositions législatives, pour des conseils sur les formulaires de déclaration etc.). Une brochure sur l'intégrité et la corruption, incluant des questions et réponses, a été publiée récemment par la DACI avec l'aide de la Commission européenne. Elle comprend des études de cas et des exemples concrets, mais ceux-ci s'adressent généralement aux agents de l'exécutif plutôt qu'aux parlementaires et aux membres du secteur judiciaire.

63. Comme souligné précédemment, il reste encore beaucoup à faire pour développer les activités de sensibilisation aux questions éthiques et à la prévention des conflits d'intérêts en direction des parlementaires ; il s'agit là d'un élément spécifique de la recommandation i (paragraphe 35) – formation et conseils en interne – et de la recommandation iii (paragraphe 58) – développement des moyens de consultation avec la CPCI (l'Agence pour la prévention de la corruption, lorsque celle-ci commencera à fonctionner). Les parlementaires doivent être parties prenantes de la réussite des cadres législatif et institutionnel anticorruption. L'application effective des valeurs en ce domaine nécessite un engagement proactif, ainsi que la discussion active des questions d'intégrité et des moyens éventuels d'y répondre et de résoudre les problèmes éthiques. Les

¹⁸ Voir aussi Etude No. 714 / 2013 de la Commission de Venise. CDL-AD(2014)011. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-f).

dispositions du Code de déontologie adopté récemment et de la LPCI pourraient rester lettre morte si elles ne font pas l'objet d'une communication adéquate et si elles ne sont pas correctement inculquées en pratique. Le risque est particulièrement sensible dans le cas du Monténégro, étant donné les critiques récurrentes dont ce pays a été l'objet, tant de la part du secteur des ONG que de la communauté internationale, à propos de la mise en œuvre de lois et d'institutions qui, concrètement, ne parviennent jamais à un complet essor.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

64. Le Monténégro dispose d'un système judiciaire à plusieurs niveaux comprenant : les tribunaux ordinaires (quinze tribunaux ordinaires servant exclusivement de tribunaux de première instance), les tribunaux supérieurs (deux tribunaux supérieurs traitant certaines procédures pénales en première instance et décidant en deuxième instance des recours à l'encontre de décisions rendues par les tribunaux ordinaires), un tribunal de commerce situé à Podgorica traitant les affaires commerciales en première instance, la cour d'appel (qui traite exclusivement en deuxième instance les recours à l'encontre de décisions rendues en première instance par les tribunaux supérieurs et les tribunaux de commerce), le tribunal administratif (qui traite les litiges administratifs concernant la légalité des décisions administratives des organes de l'État et de l'administration publique) et la Cour suprême du Monténégro (tribunal de troisième instance, qui se prononce sur les recours extraordinaires). Il y a 260 juges, dont 117 sont des hommes (45%) et 143 des femmes (55%)¹⁹. Il n'existe pas de juges non professionnels au Monténégro.

65. L'appareil judiciaire constitue, aux termes de la Constitution (article 118), un organe autonome et indépendant. La Loi sur les tribunaux affirme le principe de l'indépendance judiciaire aux termes duquel, dans l'exercice de leurs fonctions, les juges sont soumis uniquement au respect de la Constitution, des lois et des traités internationaux. Les dispositions essentielles régissant en détail la vie professionnelle des juges sont contenues dans la Loi sur les tribunaux et la Loi sur le Conseil de la justice et les juges, telle qu'adoptée en mars 2015.

66. L'EEG note que 60 juges travaillent dans les tribunaux correctionnels. Les tribunaux correctionnels peuvent imposer des sanctions (avertissements, amendes et peines d'emprisonnement) pour les infractions mineures à la loi. Jusqu'en 1992, les tribunaux correctionnels étaient soumis aux mêmes normes et conditions que les autres tribunaux réguliers ; en 1992, ils sont devenus des organes administratifs-judiciaires. Les personnes rendant jugement dans les tribunaux correctionnels ne sont pas recrutées dans les mêmes conditions que les autres juges : elles sont nommées par le gouvernement pour un mandat contractuel de cinq ans renouvelable. La situation qui en est résultée en pratique est que les organes chargés des procédures correctionnelles n'ont pas le statut de tribunaux, bien que ces procédures puissent aboutir, en cas de condamnation, à l'imposition d'une peine d'emprisonnement. L'EEG est d'avis qu'une telle situation a posé problème au regard des conditions d'indépendance et d'impartialité des tribunaux correctionnels étant donné l'importance des pouvoirs qui leur sont conférés, y compris celui de prononcer des peines de prison et des amendes substantielles.

67. Les autorités ont indiqué que des projets sont en cours pour intégrer les tribunaux correctionnels à l'appareil judiciaire normal, en les soumettant à des conditions de recrutement et de carrière équivalentes (y compris en ce qui concerne les programmes de formation). Selon la Loi sur les tribunaux récemment adoptée, le nouveau système comprendra trois tribunaux correctionnels ordinaires (à Bijelo Polje, Budva et Podgorica) et un haut tribunal correctionnel. Une personne souhaitant exercer les fonctions de juge correctionnel (disposant ou non d'une expérience antérieure au sein des tribunaux correctionnels) devra se soumettre à une procédure de sélection, menée sous la direction du Conseil de la justice avec le même niveau d'indépendance requise que celui applicable à tous les autres juges (articles 82 et 83 de la loi sur les tribunaux). L'EEG se réjouit que des mesures soient maintenant prises à ce sujet.

¹⁹ Quatrième rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), 20 septembre 2012.

68. La Cour suprême est l'instance judiciaire la plus haute du Monténégro. Elle assure l'application uniforme de la loi. Le président de la Cour suprême est élu (pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois) et démis de ses fonctions par le Conseil de la justice (à la majorité des deux tiers des membres du Conseil) sur proposition des juges de la Cour suprême. La fonction est ouverte aux juges (ayant au moins 15 ans d'expérience) et aux personnes ayant au moins 20 ans d'expérience comme procureur, avocat, notaire, notaire-adjoint ou professeur de droit, ou au moins 20 ans d'expérience dans un autre emploi juridique, après avoir passé un examen judiciaire. L'EEG prend note des amendements constitutionnels introduits en 2013 en réponse aux préoccupations concernant la politisation de cette fonction et, notamment, de la suppression du rôle du gouvernement et du Parlement dans la nomination du président de la Cour suprême. L'EEG souligne en outre les responsabilités très nombreuses de la Cour suprême et de son président dans le fonctionnement de l'appareil judiciaire au Monténégro (par exemple, le pouvoir de supervision du travail des tribunaux, la participation aux questions consultatives, disciplinaires et d'évaluation) et les risques que peuvent entraîner une telle concentration de pouvoirs aux mains d'une personne et d'une institution.

69. Le Conseil de la justice a été créé en 2008 pour assurer l'autonomie et l'indépendance de l'appareil judiciaire du Monténégro. Un certain nombre de changements législatifs ont été introduits (notamment des amendements constitutionnels en 2013, qui ont été développés par la législation en 2014 et 2015) afin de lui permettre de mieux remplir les objectifs susmentionnés et de répondre aux allégations répétées de politisation du Conseil. Le Conseil de la justice se compose de dix membres : cinq juges (trois juges des juridictions supérieures, un juge des juridictions de première instance et le président de la Cour suprême qui est membre d'office) qui sont élus et démis de leurs fonctions par la Conférence des juges, quatre juges (trois juges des tribunaux supérieurs et un juge des tribunaux ordinaires, qui sont élus et détachés de leurs fonctions par la Conférence des juges), de quatre membres n'appartenant pas au système judiciaire (juristes réputés ayant une expérience de 15 ans dans le domaine du droit), qui sont élus et détachés de leurs fonctions par le Parlement à l'issue d'un appel public et d'un vote à la majorité des deux tiers (ou des trois cinquièmes lorsqu'un second vote est nécessaire) et du ministre de la Justice. Les membres du Conseil de la justice sont élus pour un mandat de quatre ans et ne peuvent être réélus qu'une seule fois. L'équilibre de la représentation des sexes doit être pris en compte lors de la proposition, puis de l'élection, des membres du Conseil de la justice.

70. Le président du Conseil de la justice est élu à la majorité des deux tiers au sein de ses membres n'appartenant pas au système judiciaire. En cas d'absence ou d'incapacité du président du Conseil de la justice à exercer ses fonctions, et sur proposition de ce dernier, le Conseil de la justice désigne un remplaçant parmi ses membres non judiciaires ; le ministre de la Justice ne peut être élu à la présidence du Conseil de la justice. Les autorités ont indiqué que la mixité de la composition du Conseil de la justice (juges et non-juges) vise à faire bénéficier l'institution de compétences différentes, en évitant que celle-ci ne soit perçue comme un organe reposant sur des intérêts particuliers, l'autoprotection et le clientélisme. La voix du président du Conseil de la justice est décisive pour départager les voix des autres membres du Conseil. Les règles actuelles sur la composition du Conseil de la justice deviennent des normes internationales dans ce domaine, qui appellent à un système où les juges, élus par leurs pairs, constituent au moins la moitié des membres du Conseil, et où celui-ci est présidé par un membre élu parmi ses membres juges²⁰.

71. Le Conseil de la justice nomme, promeut et transfère les juges et les démet de leurs fonctions judiciaires, et se prononce sur leur responsabilité en cas de procédure

²⁰ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.
[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2010\)12F_%20juges.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2010)12F_%20juges.pdf)

disciplinaire. Il assume également un certain nombre d'autres responsabilités dans la gestion générale de l'appareil judiciaire : par exemple, il émet des avis sur les projets législatifs concernant la justice, propose des mesures directrices pour fixer le nombre de juges et des autres agents et employés des tribunaux, maintient un fichier des juges, organise des activités de formation et développe le système d'information des tribunaux.

72. L'EEG aimerait tout d'abord se féliciter des développements législatifs qui ont eu lieu pendant les dernières années afin de réduire au minimum les ingérences politiques dans le travail du Conseil de la justice, et pour renforcer cette institution en tant que gardienne de l'indépendance de la justice. L'EEG exprime également des réserves au sujet de l'appartenance d'office du ministre de la Justice au Conseil de la justice, d'autant plus que l'appareil judiciaire du Monténégro a été dans le passé accusé de politisation. L'EEG attire une nouvelle fois l'attention des autorités sur l'Avis n° 10 (2007) du Conseil consultatif de juges européens, qui souligne expressément que les membres du Conseil de la justice ne doivent pas être des hommes politiques en activité et, en particulier, des membres du gouvernement²¹. L'EEG note aussi à cet égard que le Conseil des procureurs inclut un représentant du ministère de la Justice mais non le ministre lui-même.

73. L'EEG est, en outre, préoccupée par le mode de sélection des non-juges membres du Conseil de la justice. La loi fait obligation que ceux-ci aient au moins 15 ans d'expérience des affaires judiciaires, soient réputés sur le plan personnel et professionnel et n'aient pas d'antécédents judiciaires. L'EEG est d'avis qu'il reste plus à faire pour spécifier des critères objectifs et mesurables afin d'étayer la condition vague de la « réputation personnelle et professionnelle ». De plus, rien ne garantit que les membres non judiciaires ne soient pas engagés politiquement en l'absence de dispositions le leur interdisant ; ce point est d'autant plus important que la fonction de Président (et de substitut) du Conseil de la justice est réservé à un membre non judiciaire dont le vote est déterminant pour départager les voix des autres membres du Conseil. Même si les autorités insistent sur le fait que ce dernier point n'a jamais posé problème en pratique, toutes les décisions du Conseil de la justice ayant été prises jusqu'ici à la majorité, l'EEG attire l'attention des autorités sur l'Avis n° 10 (2007) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), qui indique clairement qu'il est nécessaire de veiller que la présidence du Conseil soit exercée par une personne impartiale qui ne soit pas proche des partis politiques. Cet état de choses appelle à de nouveaux ajustements dans la composition du Conseil de la justice (voir aussi remarques formulées au paragraphe 70).

74. Enfin, l'EEG note que le Conseil de la justice est chargé non seulement d'assurer l'indépendance de l'ensemble du système judiciaire, mais aussi des juges individuels. Des conflits pourraient apparaître à cet égard entre les différentes fonctions des membres du Conseil – nominations, promotions, transferts, mutations et contrôle de l'éthique et de la discipline – et cela risque d'avoir des incidences sur l'indépendance effective des juges dans leur travail. En définitive, les membres du Conseil (au sein des différentes commissions dont la composition peut évoluer) auront leur mot à dire tout au long de la carrière professionnelle d'un juge ; cela pourrait donner lieu à des conflits d'intérêts pour les membres du Conseil qui sont appelés à décider de différentes questions qui affectent la carrière d'un juge et pourraient donc interférer dans leur travail. L'Avis n° 10 (2007) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) sur le Conseil de la justice reconnaît le fait que des conflits peuvent se produire entre les différentes fonctions des conseils de la justice et que, par conséquent, il importe de bien distinguer les rôles en pareils cas. La loi, en outre, ne délimite pas toujours clairement les compétences du Conseil de la justice de celles d'autres organes, notamment en matière d'éthique (Conseil de la justice/commission d'éthique) ou d'organisation et de contrôle de l'administration des tribunaux (Conseil de la justice/ministère de la Justice).

²¹ Avis n° 10 (2007) du Conseil consultatif de juges européens sur le Conseil de la Justice au service de la société, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE-opinion-10-2007_FR.pdf.

75. La mise en œuvre du nouveau système, lorsque celui-ci commencera à fonctionner, posera certainement des défis. L'EEG comprend qu'il est encore trop tôt pour évaluer les effets des changements introduits récemment dans le fonctionnement du Conseil de la justice ; néanmoins, elle est d'avis que cette question mérite d'être suivie de près. **Le GRECO recommande de (i) prendre des mesures supplémentaires pour renforcer l'indépendance du Conseil de la magistrature - réelle et perçue - contre l'influence politique induite, y compris en excluant la participation du ministre de la Justice au Conseil, en disposant qu'au moins la moitié de ses membres doit être constituée de juges élus par leur pairs et en veillant à ce que son président soit élu parmi ses membres juges ; (ii) établir des critères de sélection objectifs et mesurables pour les membres non judiciaires, de façon à assurer leur qualités professionnelles et l'impartialité ; et (iii) mettre en place des dispositions opérationnelles pour éviter une concentration excessive des pouvoirs dans les mêmes mains par rapport aux différentes fonctions à remplir par les membres du Conseil de la magistrature.**

76. La Cour constitutionnelle est extérieure à la hiérarchie du système judiciaire. Elle examine la compatibilité de la législation avec la Constitution et se prononce sur les recours concernant des allégations de violation des libertés ou droits fondamentaux. Des amendements constitutionnels, introduits en 2013, ont modifié la composition et le mode d'élection des membres de la Cour constitutionnelle en réponse aux accusations de politisation et d'autoperpétuation des juges. En vertu de ces amendements, la Cour constitutionnelle comprend maintenant sept juges nommés par le Parlement (deux sur proposition du Président du Monténégro et cinq sur proposition de la commission parlementaire compétente, sur la base d'un appel public) pour un mandat non renouvelable de douze ans. Le président et les membres de la Cour constitutionnelle ne peuvent être membres du Parlement, ni occuper d'autres fonctions publiques ou mener d'autres activités professionnelles. Malgré la lettre de la législation, les médias ont rapporté que certains des juges nommés à la Cour constitutionnelle en 2013 ont été actifs au sein de différents partis politiques. Malgré la lettre de la législation, les médias ont rapporté que certains des juges nommés à la Cour constitutionnelle en 2013 ont été actifs au sein de différents partis politiques²².

77. Depuis 2000, l'appareil judiciaire du Monténégro a été soumis à un processus de réforme intensive. La dernière Stratégie de réforme de la justice (2014-2018), adoptée en mars 2014, reconnaît que, dans certains domaines des réformes engagées jusqu'ici, des lacunes et des performances systémiques insuffisantes subsistent. Parmi ses objectifs stratégiques, elle accorde une importance clé au renforcement de : (i) l'indépendance, l'impartialité et la responsabilité ; (ii) l'efficience ; et (iii) l'accessibilité, la transparence et la confiance du public dans la justice²³. La rationalisation du réseau judiciaire du Monténégro est aussi considérée aujourd'hui comme une priorité : la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a souligné à plusieurs reprises que le pays se distingue encore par un nombre élevé de tribunaux par habitants (par rapport à d'autres pays de l'UE), ainsi que du point de vue de la localisation géographique des tribunaux.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

78. Les juges sont nommés à vie au Monténégro (article 121 de la Constitution). Ils sont élus et démis de leurs fonctions par le Conseil de la justice. Un juge peut être démis de ses fonctions uniquement en cas de condamnation pour une infraction pénale le rendant inapte à l'exercice de fonctions judiciaires, de manque de conscience

²² Voir par exemple, Vijesti Online, 27 décembre 2013, <http://www.vijesti.me/vijesti/predlozi-sudije-prosli-ilic> ; et Dan Online, 29 décembre 2013, <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Politika&datum=2013-12-29&clanak=413257>.

²³ Stratégie de réforme de la justice (2014-2018), <http://www.gov.me/en/search/138241/Strategy-for-the-reform-of-the-judiciary.html>.

professionnelle dans l'exercice de ses fonctions ou de perte permanente de la capacité à exercer des fonctions judiciaires.

79. Des changements importants ont été introduits en 2014 dans le système de nomination des juges. Un système national unique de recrutement des juges et des procureurs a été mis en place, qui prévoit d'abord la publication d'une annonce de poste vacant, puis un examen écrit (80 points) et un entretien individuel (20 points) avec le Conseil de la justice. La procédure de sélection prend en compte les mérites professionnels et l'expérience des candidats (résultats obtenus à l'examen du barreau, expérience de travail, types de fonctions exercées et performances obtenues, motivation et attitude à l'égard du travail, relations avec les collègues, aptitude à la communication). Un casier judiciaire vierge est également requis. Les décisions de nomination sont publiées au Journal officiel du Monténégro.

80. Le candidat suit ensuite une période de formation d'un an (qui comprend un enseignement théorique assuré par le Centre de formation des juges et une expérience pratique dans le cadre de stages de mentorat auprès de tribunaux), rémunérée au taux de 70% du salaire mensuel d'un juge de tribunal ordinaire. Au terme de cette période de formation, le candidat reçoit la note « satisfaisant » ou « non satisfaisant ». Dans le premier cas, il est nommé à un poste permanent. Le refus de confirmer un juge dans ses fonctions est décidé sur la base de critères objectifs et avec des sauvegardes procédurales identiques à celles qui s'appliquent en cas de retrait d'un juge de ses fonctions.

81. Les juges peuvent être assistés de conseillers qui les aident à rédiger les décisions et à exécuter d'autres tâches spécialisées, soit de manière indépendante, soit sous leur supervision et conformément à leurs instructions. Les décisions judiciaires restent sous la responsabilité directe des juges. Les contrats d'emploi des conseillers sont régis par la réglementation pertinente relative aux fonctionnaires et autres employés de l'État.

82. Un système d'évaluation périodique (tous les trois ans) reposant à la fois sur des critères quantitatifs et qualitatifs a été mis en place. L'évaluation des juges est effectuée par la commission d'évaluation du Conseil de la justice (composée de quatre juges membres du Conseil de la justice et du président de la Cour suprême) sur proposition d'un panel d'évaluation (composé du président du tribunal dans lequel travaille le juge et de quatre juges de tribunaux d'instance plus élevée). La promotion repose sur le mérite et prend en compte à la fois les résultats des évaluations périodiques et les critères d'ancienneté. Les juges de la Cour suprême ne sont pas soumis à évaluation.

83. Un juge ne peut être muté sans son consentement. Exceptionnellement, un juge peut être transféré dans un autre tribunal sur décision du Conseil de la justice pour des raisons d'organisation/de restructuration.

84. Le salaire des juges est réglementé par la Loi sur les salaires et autres émoluments des juges et d'autres détenteurs de fonctions judiciaires ; les salaires varient en fonction du niveau du tribunal et du nombre d'années d'ancienneté du titulaire. Par exemple, le salaire annuel brut d'un juge de première instance (tribunal ordinaire) est de 18 516 EUR en début de carrière ; le salaire d'un juge de la Cour suprême se situe entre 22 956 EUR et 24 930 EUR. Les juges qui ne sont pas propriétaires ou locataires d'un appartement sur leur lieu de travail peuvent recevoir, à usage officiel et pendant la durée de leurs fonctions, une allocation loyer d'un montant net de 165 EUR. Les juges sont aussi affiliés à une assurance vie et peuvent recevoir une indemnité de chômage d'un montant égal à un mois de salaire (ou exceptionnellement deux mois). Le contrôle de la légalité du versement des prestations susmentionnées est confié au ministère des Finances.

85. Le ministère des Finances est aussi l'organe qui autorise le versement des fonds budgétaires alloués à la magistrature (juges et procureurs). Dans le budget alloué aux tribunaux et aux bureaux du ministère public, les organes judiciaires ne sont pas reconnus comme des entités budgétaires séparées et, par conséquent, les tribunaux et les bureaux du ministère public ignorent le montant des fonds affectés à chacun d'entre eux pour une année fiscale particulière. Cette situation devrait changer en 2016, étant donné que la loi sur les tribunaux récemment adoptée prévoit à son article 74 que chaque tribunal est une entité de dépenses distincte dans le budget. En outre, bien que le Conseil de la justice soit habilité à proposer un projet de budget annuel pour ses activités au gouvernement, et qu'il puisse participer à la session parlementaire où cette proposition de budget est débattue, les autorités reconnaissent que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour assurer une plus grande indépendance financière externe et interne des organes judiciaires, question qui est abordée dans la nouvelle Stratégie de réforme de la justice (2014-2018).

Gestion des affaires et procédure

86. Le principe de l'allocation aléatoire des affaires est institué dans la Loi sur les tribunaux et développé dans le règlement des tribunaux, et il est appliqué via l'allocation électronique des affaires par le système informatisé de la justice. Les motifs de retrait d'une affaire sont définis de manière stricte dans la loi, à savoir uniquement si le juge concerné n'a réalisé aucun progrès dans le traitement de l'affaire ou s'il a été dans l'incapacité de remplir les fonctions judiciaires liées à son poste pendant une période de plus de trois mois.

87. Comme indiqué auparavant, le principe de l'indépendance de la justice est inscrit dans la Constitution. S'agissant de l'indépendance externe, le calendrier des missions et d'allocation des affaires est conçu de manière à exclure les interférences extérieures ; le ministère de la Justice est responsable de la surveillance de l'administration générale des tribunaux mais il ne peut intervenir d'aucune façon pour influencer la prise de décision des tribunaux dans les affaires judiciaires (articles 28, 49 et 50 de la Loi sur les tribunaux).

88. En ce qui concerne l'indépendance interne, aux termes de la Recommandation n° R(94) 12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, les juges doivent pouvoir prendre leurs décisions en toute indépendance et impartialité et sans être l'objet de restrictions, d'influence, de pressions, de menaces ou d'interventions indues, directes ou indirectes, de la part de quelque autorité que ce soit, y compris les autorités internes à la justice. L'organisation hiérarchique de la justice ne doit pas nuire à l'indépendance individuelle²⁴. Les autorités ont expliqué que le principe de l'indépendance interne est respecté au Monténégro : pour le contrôle des travaux des tribunaux, celui-ci s'attache à évaluer l'efficacité globale de la juridiction contrôlée, mais pas le contenu des décisions rendues par tel ou tel juge ; le contrôle de la légalité et de la régularité des décisions judiciaires ne peut se faire que par les procédures de recours établies par la loi. Toutefois, à la lecture de la Loi sur les tribunaux, l'EEG s'inquiète du degré de « surveillance » exercé par les tribunaux de niveau plus élevé au Monténégro. Plus spécifiquement, l'article 62 de la Loi sur les tribunaux stipule à propos des relations entre les tribunaux qu'un tribunal est tenu de soumettre données et informations à un tribunal d'instance supérieure lorsque ce dernier lui en fait la demande, en lui permettant « d'inspecter » directement son travail afin de suivre et d'étudier la jurisprudence et de « contrôler » le travail des tribunaux. L'EEG comprend la nécessité d'assurer la cohérence de l'interprétation et de l'application de la législation mais se déclare préoccupée par l'utilisation des termes d'« inspection » et de « contrôle » utilisés dans la loi pour décrire la relation entre les tribunaux d'instance

²⁴ Recommandation Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>.

inférieure et supérieure. Cette disposition pourrait devenir source de controverses en pratique à cause des effets nuisibles qui pourraient en résulter pour l'indépendance de chaque juge, et son application devrait donc être suivie de près.

89. La Constitution stipule que tout individu a droit à un procès public équitable dans un délai raisonnable devant un tribunal indépendant et impartial. Elle affirme également le principe de la publicité des procès, sauf dans les cas motivés prévus par la loi, par exemple dans l'intérêt du respect de la vie privée des parties dans les affaires de divorce et de garde ou d'adoption d'enfants, ou à des fins de protection de secrets militaires, professionnels ou commerciaux ou de protection de la sécurité ou de la défense nationales, mais uniquement lorsque le tribunal considère qu'une telle décision est absolument indispensable dans une affaire particulière où la présence du public pourrait nuire aux intérêts de la justice. L'arriéré judiciaire a été fortement réduit au cours des dernières années.

90. Des mesures positives pour assurer la transparence du travail des tribunaux ont été mises en place au cours des dernières années ; par exemple, la pratique de conférences de presse régulières, au cours desquelles le travail effectué par les tribunaux est présenté par des porte-paroles ou agents de relations publiques des tribunaux, a été introduite. Les décisions des tribunaux sont accessibles en ligne (www.sudstvo.me) mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour assurer leur publication en temps opportun. Des rapports d'activité sur les tribunaux sont soumis au Parlement pour examen. L'EEG note que pratiquement tous les interlocuteurs avec lesquels elle s'est entretenue au cours de la visite sur place ont reconnu que les mesures introduites ont permis d'améliorer la transparence du travail judiciaire (des différents tribunaux et aussi du Conseil de la justice).

91. L'Association des juges a réalisé en 2013 une enquête pour tenter de déterminer les raisons du manque de confiance des citoyens à l'égard de la justice. Cette enquête montre que le faible niveau de confiance des citoyens repose plus sur une perception générale que sur des expériences personnelles négatives ou des incidents de corruption dans les rapports avec les tribunaux. Un projet d'aide technique financé par les Pays-Bas et qui s'étendra sur la période 2016-2017 vise à améliorer les politiques de communication du système judiciaire.

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

92. Les juges prêtent serment au moment de leur nomination. En juillet 2008, la Conférence des juges a adopté un Code d'éthique judiciaire qui a été revu en 2014²⁵. Une commission d'éthique a été créée en octobre 2011. Elle se compose d'un président et de deux membres. Le président est élu par la Conférence judiciaire parmi les membres du Conseil de la justice qui ne font pas partie de l'appareil judiciaire, un membre judiciaire est élu par le banc complet de la Cour suprême et l'autre membre judiciaire est le président de l'Association des juges du Monténégro. Le mandat des membres de la commission est de quatre ans. La commission est chargée de se prononcer sur les cas de violation du Code d'éthique. Tout individu peut déposer une plainte devant la commission. Lorsque cette dernière juge qu'a été commise une violation de nature à nuire à la réputation de la justice, elle interrompt la procédure et transmet le dossier à la commission disciplinaire en vue de mesures disciplinaires éventuelles. La commission d'éthique n'a encore détecté aucune violation du Code d'éthique judiciaire à ce jour. La Stratégie de réforme de la justice 2014-2018 envisage des améliorations du système d'intégrité et de responsabilité de la justice, notamment grâce à la fourniture de directives et l'organisation d'activités de formation sur le Code d'éthique, au développement de plans d'intégrité et au renforcement du contrôle de l'application du Code.

²⁵ Journal Officiel n° 16/14 du 28 mars 2014.

93. Les normes relatives aux conflits d'intérêts des juges sont définies dans la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts (LPCI), qui s'applique à l'ensemble des agents publics, y compris les juges. Le Code d'éthique judiciaire contient aussi certaines dispositions essentielles visant à assurer l'indépendance et l'impartialité de la fonction judiciaire, par exemple au sujet de l'interdiction des cadeaux, de l'obligation de confidentialité, des incompatibilités et des intérêts financiers. Le Code constitue un instrument de référence pour le Conseil de la justice dans ses décisions relatives aux conflits d'intérêts et aux incompatibilités. Des plans d'intégrité ont maintenant été élaborés et adoptés dans tous les tribunaux.

94. Pour obtenir des conseils en matière d'éthique, les juges peuvent se tourner vers le président du tribunal, le Conseil de la justice de la Commission pour le Code d'éthique et la Commission pour la prévention des conflits d'intérêt (à compter de 2016, l'Agence pour la prévention de la corruption). L'EEG n'a recueilli pratiquement aucun exemple de pratique à cet égard auprès des interlocuteurs rencontrés sur place. L'EEG est d'avis que le système existant de conseils en matière d'éthique, d'intégrité et de prévention des conflits d'intérêts pour les juges devrait être renforcé. Cela représente en tant que tel un défi, étant donné l'extrême intrication des relations personnelles et familiales au Monténégro. L'élaboration de conseils appropriés sur ces questions, visant spécifiquement les juges, permettrait non seulement de mieux conseiller les juges confrontés à des dilemmes liés à l'intégrité, mais aussi d'assurer la cohérence de la politique d'intégrité des tribunaux et de développer des bonnes pratiques dans l'ensemble de la profession. **Le GRECO recommande de renforcer de manière significative et de continuer à développer les dispositifs pour la fourniture d'orientations et de conseils aux juges sur les questions de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts.**

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

95. Les juges sont soumis à un régime d'incompatibilités strict : en règle générale, les juges ne peuvent remplir aucune autre fonction ou emploi. Les activités scientifiques, éducatives et artistiques, ainsi que les activités couvertes par le droit d'auteur, sont néanmoins autorisées. Il est interdit aux juges d'appartenir à un parti politique ou de participer à des activités politiques, mais ils ont le droit de former des associations professionnelles (il existe actuellement une seule association des juges au Monténégro). Il n'est pas interdit aux juges de mener des activités financières (ils peuvent acquérir des actions) mais ils sont tenus de les déclarer dans les formulaires de déclaration du patrimoine. En ce qui concerne les restrictions applicables après la cessation des fonctions, la période d'attente de deux ans décrite au paragraphe 46 s'applique également aux juges. Les cas individuels d'incompatibilité sont résolus par le Conseil de la justice. L'EEG a été informée qu'il est très rare qu'un juge abandonne ses fonctions ; la majorité des juges quittent leurs fonctions lorsqu'ils atteignent l'âge de la retraite.

Récusation et retrait

96. En règle générale, un juge évalue lui-même son aptitude à entendre une affaire mais une autre partie peut demander son retrait d'une affaire. Dans ce cas, la partie en question doit déposer une demande de retrait dès qu'elle a connaissance de motifs justifiant ce retrait ; le président du tribunal décide ensuite de transférer ou non l'affaire à un autre juge.

97. Les motifs de retrait d'un juge sont énumérés dans le droit procédural (article 69 du Code de procédure civile ; article 38 du Code de procédure pénale) et incluent notamment les conflits d'intérêts dus à des liens maritaux ou familiaux (au sens de la

famille élargie) ou à d'autres types de relations avec les parties à une affaire, les intérêts financiers, la participation antérieure du procureur au traitement d'une affaire et l'existence de circonstances pouvant faire naître des soupçons de partialité.

Cadeaux

98. Il est interdit aux juges de recevoir des cadeaux ou tout autre service gratuit de nature à compromettre l'exercice de la fonction judiciaire. Cette interdiction s'étend à leur famille, aux employés des tribunaux et à toute autre personne soumise à l'autorité d'un juge.

Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers

99. Les procédures des tribunaux sont en règle générale publiques mais certaines normes de confidentialité doivent être respectées dans le traitement de l'information relative à une affaire. La violation du secret professionnel est réprimée aux articles 369 (divulgation de données confidentielles) et 416 (abus de fonction) du Code pénal par une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à quinze et douze ans respectivement. D'autres normes professionnelles concernant la divulgation d'informations obtenues dans le cadre des fonctions judiciaires sont incluses dans le Code d'éthique judiciaire, la Loi sur les tribunaux et le règlement des tribunaux. En vertu de ces normes, la divulgation d'informations confidentielles peut aussi avoir des conséquences disciplinaires.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

100. La Loi sur la prévention des conflits d'intérêts (LPCI) prévoit l'obligation pour les juges de soumettre des déclarations financières à la Commission de prévention des conflits d'intérêts (CPCI) dans des termes identiques à ceux qui s'appliquent aux autres agents publics (pour plus de détails, voir paragraphes 50 à 52) ; le non-respect des obligations découlant de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts (y compris l'obligation de soumettre des déclarations financières) entraîne l'application du système de sanctions décrit plus haut dans ce rapport (paragraphes 53 à 58).

Contrôle et application de la loi

101. Les juges jouissent de l'immunité de fonction (article 122 de la Constitution), ce qui signifie qu'ils ne peuvent être tenus pour responsables de votes ou d'opinions exprimés au moment d'une décision judiciaire, sauf en cas de violation de la loi constituant une infraction. Leur mise en détention ne peut être décidée qu'avec l'accord du Conseil de la justice, et ce uniquement en cas d'infractions pénales commises dans l'exercice de leurs fonctions de juge ; ce cas s'est produit à deux reprises (2009), l'une de ces affaires concernant une infraction liée à des faits de corruption. Dans les deux cas, le Conseil de la justice a autorisé la mise en détention.

102. La procédure pour établir la responsabilité disciplinaire a été fortement améliorée par le dernier amendement à la Loi sur les juges et sur le Conseil de la justice. La responsabilité disciplinaire d'un juge est engagée en cas de faute professionnelle grave ou d'action nuisant gravement à la fonction judiciaire. La procédure disciplinaire est initiée par un procureur disciplinaire élu par le Conseil de la justice pour un mandat de deux ans parmi des juges ayant au moins 15 ans d'expérience, sur proposition du banc complet de la Cour suprême. Un panel disciplinaire est chargé de prendre les décisions dans les affaires disciplinaires mineures et graves (par exemple, absence, non-suivi des activités de formation obligatoire, retards répétés des décisions, acceptation de cadeaux ou conflits d'intérêts). Il se compose de deux juges et d'un membre non judiciaire du Conseil de la justice qui préside le panel ; les membres du panel disciplinaire sont nommés par le Conseil de la justice sur proposition de son président. Le Conseil de la justice décide dans les affaires disciplinaires les plus graves, par exemple en cas de

condamnation pénale, d'évaluations répétées montrant l'insuffisance des performances d'un juge, de double sanction disciplinaire pour infraction disciplinaire grave, ou de manque de conscience professionnelle dans l'exercice des fonctions judiciaires (article 121 de la Constitution). Les mesures disciplinaires peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême.

103. Les mesures disciplinaires prévues sont les suivantes : réprimande, réduction de salaire de 20% à 40% pendant une période de six mois, restriction des possibilités de promotion professionnelle, suspension et, en dernier recours, renvoi. Le renvoi est la sanction la plus sévère et la procédure en vue d'une telle sanction s'accompagne d'un certain nombre de garanties procédurales (par exemple, le juge visé a le droit d'être présent et d'être entendu pendant la procédure disciplinaire, une proposition de renvoi doit être motivée et inclure un moyen de recours légal, etc.). Aucune mesure disciplinaire n'a encore été imposée à ce jour à un juge pour non-respect des normes éthiques ou des obligations en matière de conflit d'intérêts.

104. L'EEG se félicite des mesures prises pour améliorer l'objectivité des procédures disciplinaires (notamment en précisant les motifs de responsabilité disciplinaire et de renvoi et en définissant des critères en vue de l'imposition de sanctions graduées). L'EEG rappelle que l'un des corollaires de l'indépendance de la justice est l'inamovibilité ; l'existence d'exceptions à ce principe, particulièrement celles émanant de sanctions disciplinaires, appelle à examiner soigneusement, non seulement la base, mais aussi l'instance et la méthode de sanction des juges. À cet égard, l'EEG considère que d'importants défauts structurels subsistent en ce qui concerne l'impartialité et l'indépendance de ce système, étant donné que l'initiation, l'investigation et le jugement des affaires disciplinaires relèvent dans tous les cas des compétences du Conseil de la justice. De plus, le nouveau régime des recours prévoit que ceux-ci sont examinés par la Cour suprême, ce qui ne permet pas un examen externe véritable. L'EEG rappelle ses craintes à l'égard des risques entraînés par une concentration des pouvoirs aux mains de la Cour suprême et de son Président.

105. L'EEG reconnaît l'existence de voies permettant à un citoyen de déposer une plainte à l'encontre des travaux de la cour auprès du président du tribunal où sert ce juge, du Conseil de la justice et de la Cour suprême. Même si, comme cela a été reconnu précédemment dans ce rapport, la transparence du système judiciaire s'est beaucoup améliorée pendant les dernières années, les représentants de la société civile rencontrés durant la visite sur place ont souligné que les informations mises à la disposition des citoyens au sujet du régime de responsabilité interne sont assez limitées, ce qui a favorisé la perception qu'existe un corporatisme judiciaire et contribué à accroître le manque de confiance du public dans la qualité et l'efficacité du contrôle exercé en cas de faute professionnelle ou de conflit d'intérêts dans la magistrature. La loi exige la publication des décisions disciplinaires sur le site web du Conseil de la justice, mais il semble qu'il n'existe pas de registre public des plaintes déposées, des actions disciplinaires prises et des sanctions appliquées. En outre, la diffusion de la jurisprudence sur les questions de discipline peut constituer un outil utile pour la pratique judiciaire. Pour améliorer encore le système disciplinaire existant, **le GRECO recommande de (i) développer davantage le cadre disciplinaire pour les juges en vue d'en renforcer l'objectivité, la proportionnalité et l'efficacité ; et (ii) publier l'information relative aux plaintes déposées, aux mesures disciplinaires prises et aux sanctions imposées à des juges, y compris éventuellement en diffusant la jurisprudence pertinente en respectant l'anonymat des personnes concernées.**

Conseils, formation et sensibilisation du public

106. Une Loi sur la formation des magistrats est en cours de rédaction et devrait être adoptée pendant le deuxième trimestre 2015. Le Centre de formation judiciaire assure la formation initiale et la formation continue des juges et des procureurs. La formation est à

la fois un droit et une obligation pour les juges et les procureurs. La formation initiale est maintenant une condition obligatoire pour l'élection des juges et des procureurs. L'obligation pour les juges de suivre une formation continue n'est pas assortie dans la loi de sanctions en cas de non-respect, mais la participation à la formation continue a des incidences sur les opportunités en matière de promotion.

107. L'EEG a été informée que la Commission de déontologie et le Centre de formation judiciaire ont organisé des sessions de formation sur les questions éthiques et qu'il est prévu, aux termes du plan d'action pour le chapitre 23, d'organiser des activités plus nombreuses de ce type à l'avenir. Le Centre de formation judiciaire, cependant, a reconnu que des efforts supplémentaires seront nécessaires en vue de l'élaboration de programmes conjoints sur les questions d'intégrité et la prévention des conflits d'intérêts avec la Commission de prévention des conflits d'intérêts (et, à l'avenir, avec l'Agence pour la prévention de la corruption), qui est aussi chargée de fournir aux juges des directives et des conseils sur ces questions. L'EEG partage cet avis, comme indiqué plus haut au paragraphe 58, qui justifie la recommandation iii.

108. Les capacités administratives et financières du Centre de formation judiciaire sont quelque peu limitées car son budget est intégré à celui de la Cour suprême, qui n'inclut pas un poste distinct sur la formation. Le Centre a organisé la plupart de ses sessions de formation en s'appuyant sur l'aide internationale (PNUD, OSCE, donateurs bilatéraux). Par manque de ressources, le système de formation actuel a adopté une approche fragmentaire au lieu de s'appuyer plus systématiquement sur les besoins. L'EEG a été informée que cette situation insatisfaisante devrait s'améliorer dans un avenir proche, car le Centre de formation judiciaire dispose, depuis le 1^{er} janvier 2015, d'une ligne budgétaire claire sur ses activités. L'EEG se félicite de ce développement car la formation est essentielle aux fins de l'exécution objective, impartiale et compétente des fonctions judiciaires, et aussi pour protéger les juges de toute influence indue²⁶.

²⁶ Avis n° 4 (2003) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) sur la formation initiale et continue appropriée des juges, aux niveaux national et européen : [http://www.coe.int/t/dqi/hr-natimplement/Source/CCJE\(2003\)OP4_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dqi/hr-natimplement/Source/CCJE(2003)OP4_FR.pdf).

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Vue d'ensemble du ministère public

109. Le principe de l'indépendance du ministère public est inscrit dans la Constitution (article 134) et garanti également par la Loi sur le ministère public (article 3), qui stipule que le ministère public est un organe public indépendant chargé de poursuivre les auteurs d'infractions pénales et exerçant ses fonctions dans le respect de la Constitution, des lois et des traités internationaux. La Loi sur le ministère public (telle qu'amendée en février 2015) stipule que la fonction de procureur doit être exercée de manière impartiale et objective. L'organisation du ministère public au Monténégro reflète celle des tribunaux (Bureau du procureur suprême, Bureau du procureur spécial, Bureaux du Haut Procureur et Bureaux du Procureur ordinaire). Il y a 129 procureurs, dont 61 hommes et 68 femmes²⁷.

110. Le Procureur suprême de l'État est élu et démis de ses fonctions par le Parlement du Monténégro sur proposition du Conseil des procureurs, après un appel public. La durée du mandat est de cinq ans. La condamnation à une peine d'emprisonnement est le seul motif de renvoi du Procureur suprême de l'État. Un candidat à l'élection au poste de Procureur suprême de l'État doit avoir au moins 15 ans d'expérience de travail comme procureur ou 20 ans d'expérience d'autres fonctions dans le domaine du droit. Afin de renforcer l'indépendance du ministère public, certains changements constitutionnels introduisant une nouvelle procédure de nomination du Procureur suprême de l'État ont été introduits en juillet 2013.

111. Le Conseil des procureurs est chargé de fonctions essentielles au regard de la carrière des procureurs ; celles-ci sont énumérées dans la Constitution (nominations, mutations, suspension et renvoi, proposition du budget annuel au gouvernement, soumission du rapport annuel d'activité du ministère public au Parlement, etc.). La Loi sur le ministère public a été amendée afin d'améliorer l'autonomie et l'impartialité des instances de poursuite. Le Conseil des procureurs se compose d'un président et de dix membres incluant le Procureur suprême (qui préside le Conseil des procureurs, sauf lors des procédures disciplinaires), cinq procureurs (quatre provenant du Bureau du Procureur suprême, du Bureau du Procureur spécial et des Bureaux du Haut Procureur, et un des Bureaux du Procureur ordinaire, qui sont élus et démis de leurs fonctions par le Conseil des procureurs), quatre juristes éminents, qui sont élus et démis de leurs fonctions par le Parlement après un appel public, et un représentant du ministre de la Justice. L'équilibre de la représentation des sexes est pris en compte lors de la proposition de candidats puis de leur élection au Conseil des procureurs.

112. L'EEG exprime ici des préoccupations identiques à celles formulées plus haut au paragraphe 74 à propos du Conseil de la justice, notamment au sujet de l'étendue de ses compétences, qui sont parfois conflictuelles. L'EEG note que, sur des questions telles que les examens à conduire en vue des nominations, l'émission d'avis sur les incompatibilités ou les questions disciplinaires, par exemple, le Conseil des procureurs fonctionnera au moyen de petites commissions comprenant normalement trois membres. Cette procédure confère des pouvoirs importants à un petit groupe d'individus et accroît par conséquent les risques potentiels de pressions ou d'interventions indues à l'égard de ces puissantes commissions. On notera qu'en principe, il est possible à un même membre de remplir dans plusieurs commissions des fonctions non compatibles comme, par exemple, la fourniture de conseils éthiques et la prise de décisions disciplinaires. Le fait que les compétences en matière de nominations, de promotion et de discipline puissent être exercées par un petit groupe de personnes est extrêmement questionnable. **Le GRECO recommande la mise en place de dispositions opérationnelles afin d'éviter une**

²⁷ Quatrième rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), 20 septembre 2012.

concentration excessive des pouvoirs dans les mêmes mains par rapport aux différentes fonctions à remplir par les membres du Conseil des procureurs.

113. Il est prévu de créer un Bureau spécial de poursuite de la corruption et du crime organisé à l'intérieur du Bureau du Procureur suprême et sous l'autorité de ce dernier, et une loi a été adoptée pour la mise en place du Bureau. Ce nouveau bureau traitera les affaires de corruption de haut niveau et, en particulier, les infractions pénales d'abus de pouvoir, de fraude professionnelle, d'influence illicite, d'incitation à l'exercice d'une influence illicite, de corruption active et passive commise par des agents publics, ainsi que les infractions pénales d'abus de pouvoir dans une entreprise commerciale et d'abus de pouvoir économique aboutissant à des gains pécuniaires d'un montant supérieur à 4 000 EUR. L'EEG a été informée que ce bureau a été conçu sur le modèle de l'USKOK en Croatie. Le Premier Procureur spécial est tenu de soumettre des rapports semestriels sur ses travaux au Procureur Suprême ou annuels au Conseil des Procureurs. Il doit également présenter des rapports spéciaux ou plus périodiques sur demande du Procureur suprême ou du Conseil des Procureurs. L'EEG considère cette loi comme un cadre positif, qui devra néanmoins être réexaminé régulièrement afin de remédier à toute insuffisance qui pourrait apparaître une fois le Bureau opérationnel, en prêtant une attention spéciale à la nécessité de réduire au minimum les risques potentiels d'abus et/ou de pressions politiques auxquels ce Bureau est particulièrement exposé, compte tenu de la sensibilité des cas sous sa responsabilité, et de continuer à améliorer la loi. Il est essentiel de mettre en place des moyens appropriés afin de surveiller la capacité du Bureau à agir de façon indépendante et impartiale, sans succomber à des pressions politiques ou à d'autres pressions extérieures.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

114. Les carrières des procureurs au Monténégro présentent des traits similaires ou très proches de celles des juges. Les procureurs sont élus et renvoyés par le Conseil des procureurs. La procédure de nomination est précédée par une annonce de poste vacant, suivie par un examen écrit et un entretien avec le Conseil des procureurs, puis par une période de formation (théorique et pratique) d'un an. Les nouvelles Lois sur le ministère public et le Bureau du Procureur spécial ont ouvert la possibilité de nommer à un poste au sein du ministère public des juristes extérieurs, y compris des juges. L'EEG est d'avis que cela pourrait contribuer à une plus grande ouverture du ministère public à l'avenir.

115. Les procureurs sont nommés à vie, à l'exception de ceux nommés pour la première fois à un Bureau du Procureur ordinaire, qui sont élus pour une période d'essai de quatre ans avant leur nomination permanente. Les autorités sont d'avis que les quatre années initiales permettent d'évaluer l'aptitude d'une personne à occuper un poste permanent. L'EEG est quelque peu préoccupée par cette période d'essai. Elle note que, bien que les procédures de sélection et de nomination des procureurs soient identiques à celles existant pour les juges, ces derniers ne sont pas soumis à une période d'essai. L'EEG reconnaît qu'il n'existe pas, au niveau européen et international, de règles uniformes sur la durée du mandat des procureurs, à l'exception du Procureur général. Néanmoins, l'EEG pense que cette période d'essai assez longue pose certains risques : l'insécurité de l'emploi pourrait inciter à prendre des décisions motivées plus par le désir de s'assurer la continuité de l'emploi que les circonstances de l'affaire. L'EEG attire l'attention des autorités sur les mesures prises dans d'autres pays de la région, qui ont opté pour un processus de sélection plus strict des procureurs (comme l'a fait le Monténégro lui-même suite à la dernière réforme de la Loi sur le ministère public ; pour plus de détails, voir plus bas) et supprimé la période d'essai pour les nouveaux procureurs en tant que menace pour leur autonomie et leur indépendance.

116. Un système d'évaluation triennale, identique à celui existant pour les juges, a été mis en place récemment. Pendant leur période d'essai, les procureurs sont soumis à une évaluation intérimaire (deux ans après le commencement de leur contrat) et à une

évaluation finale à la fin de la quatrième année de leur contrat ; si cette dernière évaluation est satisfaisante, leur contrat devient permanent. Les procureurs du Bureau spécial des procureurs sont également couverts par la condition d'appréciation, même si les procureurs travaillant au sein du Bureau du Procureur suprême ne sont pas soumis à évaluation. Les autorités ont indiqué que cette exemption a pour but de renforcer leur indépendance.

117. Les transferts ont lieu généralement sur la demande du procureur concerné. Des mutations peuvent aussi être décidées à des fins organisationnelles ; un procureur détaché contre sa volonté peut déposer un recours à effet non suspensif auprès du Conseil des procureurs. Une affaire peut être retirée à un procureur en cas de retard indu ; la décision est prise par le chef du Bureau concerné et peut être contestée par la voie hiérarchique interne.

118. Un procureur peut être démis de ses fonctions en cas de condamnation pour une infraction pénale le rendant inapte à l'exercice de fonctions judiciaires, de manque de conscience professionnelle dans l'exercice de ses fonctions ou de perte permanente de la capacité à exercer des fonctions judiciaires. La loi inclut en outre un certain d'éléments précisant ce qu'il faut entendre par négligence ou manque de professionnalisme, spécifiquement dans le cas où un procureur corrompu déciderait d'entraver des poursuites simplement en négligeant de mener la procédure en temps voulu ou de manière efficiente. Un procureur démis de ses fonctions peut contester cette décision devant le tribunal administratif.

119. Le salaire annuel brut d'un procureur en début de carrière est équivalent à celui d'un juge et s'élève par conséquent à 20 494 EUR ; il atteint 30 519 EUR dans le cas du Procureur suprême. Les procureurs bénéficient de prestations supplémentaires identiques à celles des juges (assurance vie, allocation de logement, par exemple). Le contrôle de la légalité du versement de ces prestations est assuré par le ministère des Finances. Des préoccupations se sont exprimées sur le financement insuffisant du ministère public : en tout 20,3 millions EUR sont alloués à la justice et 5,8 millions EUR au ministère public.

Gestion des affaires et procédure

120. Les affaires sont allouées de manière aléatoire (elles sont triées par date de réception puis réparties dans chaque bureau sur la base de l'ordre alphabétique des noms des procureurs), mais en tenant compte aussi des compétences spéciales ou de la spécialisation des procureurs ainsi que la charge de travail de chacun d'eux.

121. Le ministère public est organisé sur une base hiérarchique. Cela étant dit, la Loi sur le ministère public instaure des mécanismes garantissant l'indépendance professionnelle de chaque procureur au sein de sa hiérarchie, en stipulant notamment que les instructions générales et individuelles aux procureurs doivent être émises par écrit et, si elles paraissent illégales ou infondées, peuvent être contestées en saisissant l'échelon hiérarchique supérieur.

122. Le ministère de la Justice supervise les activités des organes de direction du ministère public, y compris celles du Bureau du Procureur spécial. En outre, le ministère de la Justice exerce, par le biais d'inspecteurs judiciaires, l'inspection et le contrôle des bureaux de procureurs. Les autorités ont indiqué qu'aux termes de la loi (article 158 de la Loi sur le ministère public), ce contrôle ne peut inclure aucune mesure de nature à influencer la décision d'un procureur dans une affaire particulière. La nouvelle loi, dans son adoption finale, a été amendée afin d'indiquer clairement que ce contrôle porte uniquement sur les questions organisationnelles et administratives et non sur le processus de décision des procureurs.

123. Des mesures ont été mises en place pour assurer que les procureurs traitent les affaires sans retard indu, notamment des délais statutaires (un mois dans le cas des procédures sommaires et trois mois dans tous les autres cas, mais ce délai peut être exceptionnellement porté à six mois dans les affaires complexes). Les retards doivent être justifiés par écrit au chef du bureau des procureurs.

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

124. Le Code de déontologie des procureurs a été conçu et adopté par la profession en 2006, puis actualisé en mai 2014. Le Code reconnaît son caractère ambitieux et dynamique et prévoit qu'il peut être réexaminé, si nécessaire, tous les deux ans. Une commission d'éthique des procureurs a été créée en octobre 2011 pour surveiller le respect et l'interprétation du Code de déontologie des procureurs. Elle se compose de trois membres : deux procureurs (un est élu par la session complète du Bureau du Procureur suprême ; l'autre est le président de l'Association des procureurs) et un non-procureur du Conseil des procureurs, qui préside la commission. Celle-ci peut agir sur la base de recours/plaintes individuelles ou de son propre chef. L'EEG note que, depuis sa création il y a trois ans, la commission n'a pas traité une seule affaire, plainte du public ou demande d'avis. Il ressort clairement des discussions menées sur place que l'activité de la commission est restée très limitée depuis sa création et qu'elle n'a rendu aucun avis sur des questions éthiques concrètes ou sur la mise en œuvre pratique des principes inscrits dans le Code de déontologie. Les procureurs considèrent que les dispositions de la loi et du code sont très claires et ils ont souligné qu'étant donné leur volume de travail important et les nombreux éléments nouveaux introduits dans la législation et les procédures pénales pendant les dernières années, ils n'ont guère le temps de réfléchir aux problèmes éthiques. L'EEG a été à la fois surprise et préoccupée par ces remarques qui révèlent un certain manque de sensibilisation ou même un fort degré d'apathie à l'égard de la question des conflits d'intérêts et de sa pertinence dans les décisions et choix quotidiens des procureurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leurs fonctions. L'EEG a déjà indiqué dans ce rapport les raisons pour lesquelles elle considère que les questions de déontologie professionnelle et la prévention des conflits d'intérêts mériteraient d'être discutées de manière plus approfondie dans le contexte particulier du Monténégro, en cherchant à définir des mesures de prévention mieux ciblées. Des efforts supplémentaires devraient être faits afin de développer des conseils spécialisés et motivés au sein du ministère public pour fournir aux procureurs à tous les niveaux, quelle que soit leur expérience professionnelle, des avis confidentiels sur ces questions, accroître leur niveau de sensibilisation à ce sujet et prévenir ainsi les risques de conflits d'intérêts. En outre, les valeurs éthiques évoluent avec le temps, de nouveaux problèmes de déontologie apparaissent et les questions éthiques nécessitent une attention constante. **Le GRECO recommande de renforcer de manière significative et de continuer à développer les dispositifs d'orientation et de conseil sur les questions éthiques et la prévention des conflits d'intérêts parmi les procureurs.**

125. L'élaboration de plans d'intégrité pour les procureurs a commencé, le premier à être adopté étant celui concernant le Bureau du Procureur suprême en mars 2014. Des responsables des questions d'intégrité seront nommés pour surveiller la mise en œuvre de ces plans. Comme recommandé précédemment, il sera décisif d'assurer que l'Agence pour la prévention de la corruption, qui est chargée de contrôler la mise en œuvre de ces plans, travaille en coopération étroite avec les institutions pertinentes afin que les professionnels concernés intègrent effectivement ces plans dans leur travail.

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

126. En règle générale, il est interdit aux procureurs de remplir toute fonction ou emploi susceptible de nuire à la réputation du ministère public. Les procureurs ne peuvent, en particulier, appartenir à un parti politique ou participer à des activités politiques. Un procureur ne peut utiliser ses fonctions officielles au service de ses propres intérêts. Il n'est pas interdit aux procureurs de mener des activités financières (ils peuvent acquérir des actions) mais ils sont tenus de les déclarer dans les formulaires de déclaration du patrimoine. Les procureurs doivent informer leur supérieur immédiat de toute activité supplémentaire. En ce qui concerne les restrictions applicables après la cessation des fonctions, la période d'attente de deux ans décrite au paragraphe 46 s'applique également aux procureurs.

Récusation et retrait

127. Les procureurs peuvent se récuser pour les mêmes raisons que les juges. Les motifs de retrait d'un procureur sont définis dans le droit procédural (article 38 à 49 du Code de procédure pénale) et incluent notamment les conflits d'intérêts dus à des liens maritaux ou familiaux (au sens de la famille élargie) ou à d'autres types de relations avec les parties à une affaire, les intérêts financiers, la participation antérieure du procureur au traitement d'une affaire et l'existence de circonstances pouvant faire naître des soupçons de partialité. Il est possible pour un individu (partie à une affaire) de demander le retrait d'un procureur. La décision de transfert de l'affaire à un autre procureur est prise par son supérieur hiérarchique.

Cadeaux

128. Il est interdit aux procureurs de recevoir des cadeaux ou des services gratuits pouvant compromettre leur impartialité et leur objectivité ou faire naître des doutes à ce sujet. Les dispositions de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts s'appliquent à cet égard (voir paragraphes 39 et 40).

Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers

129. Bien que les procédures des tribunaux soient en règle générale publiques, des obligations de confidentialité s'appliquent au traitement de l'information, ainsi que des données classifiées, dans une affaire (articles 125 à 127 de la Loi sur le ministère public). Le non-respect du secret professionnel est réprimé (articles 369 (divulgation de données confidentielles) et 416 (abus de fonction) du Code pénal) par une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à quinze et douze ans respectivement. D'autres normes professionnelles concernant la divulgation d'information à des parties contactant un procureur au sujet d'une affaire qui lui a été confiée figurent dans le Règlement interne du ministère public (articles 91 à 96) et dans le Code de déontologie. Les représentants de la société civile rencontrés au cours de la visite sur place, y compris des représentants des médias, ont indiqué que le ministère public s'abrite souvent derrière ses obligations de confidentialité pour bloquer l'accès à des informations qui devraient être mises à la disposition du public (voir aussi le paragraphe 136 à ce sujet).

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

130. La Loi sur la prévention des conflits d'intérêts (LPCI) prévoit l'obligation pour les procureurs de soumettre des déclarations financières à la Commission de prévention des

conflits d'intérêts (CPCI) dans des termes identiques à ceux qui s'appliquent aux autres agents publics (pour plus de précisions, voir paragraphes 50 à 52).

Contrôle et application de la loi

131. Les procureurs jouissent d'une immunité de fonction identique à celle des juges (paragraphe 101). La responsabilité disciplinaire (et le régime de sanctions correspondant) des procureurs est régie par des normes similaires à celles qui s'appliquent aux juges. L'enquête est conduite par un préfet de discipline et son adjoint, qui sont élus pour un mandat de deux ans par le Conseil des procureurs, sur proposition des membres du Bureau du Procureur suprême, parmi des procureurs ayant au moins dix ans d'expérience professionnelle. Lorsqu'une décision d'inculpation est prise par le préfet disciplinaire, la procédure visant à établir et déterminer la responsabilité disciplinaire est menée par un panel disciplinaire (dans le cas des infractions disciplinaires mineures et graves) ou par le Conseil des procureurs (dans le cas des infractions disciplinaires les plus graves). Le panel disciplinaire comprend trois membres du Conseil des procureurs, deux procureurs et un non-procureur, qui préside le panel.

132. Le non-respect des obligations découlant de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts (par exemple, la soumission de déclarations financières) donne lieu à l'application du système de sanctions décrit plus haut dans ce rapport (paragraphes 53 à 58), puisque les procureurs sont considérés comme des agents publics au sens de la loi. Aucune mesure disciplinaire n'a encore été imposée à un procureur pour violation des normes de déontologie ou des normes relatives aux conflits d'intérêts.

133. L'EEG reconnaît que des améliorations ont été introduites dans la législation, notamment pour assurer que les différentes étapes de la procédure disciplinaire soient confiées à des autorités différentes. L'EEG se félicite également des voies de recours prévues en cas de décisions finales en matière de discipline rendues par le panel disciplinaire/Conseil des procureurs, autrement dit la possibilité de contester ces décisions devant une instance judiciaire et impartiale composée de trois juges de la Cour suprême. Néanmoins, comme pour les juges, l'EEG est d'avis que le fait que les membres du panel disciplinaire soient nommés par le Procureur suprême est en soi problématique et soulève des doutes sur l'indépendance et l'impartialité de la procédure disciplinaire. Il convient de clarifier davantage quelle autorité et quels critères détermineront en définitive si une audition doit se tenir devant le panel disciplinaire ou le Conseil des procureurs.

134. Enfin, les citoyens ont la possibilité de porter plainte contre un procureur avec lequel ils ont une relation professionnelle. Les plaintes doivent être déposées auprès du chef du Bureau du procureur concerné (articles 92 et 93 du Règlement interne du ministère public). Le site internet du Bureau du Procureur suprême a publié certaines décisions disciplinaires (en particulier des cas de suspension temporaire ou de retrait d'un procureur) mais aucune information n'a été rendue publique sur le nombre de plaintes déposées, les différentes fautes professionnelles en cause et les mesures prises ultérieurement. L'EEG est fermement convaincue que la transparence est un outil essentiel pour favoriser la confiance des citoyens dans le bon fonctionnement du ministère public et éviter que la profession ne soit perçue par le public comme soucieuse avant tout de sa propre protection ou de la défense de ses intérêts. Les considérations ci-dessus exigent la poursuite de l'amélioration des procédures disciplinaires. Par conséquent, **le GRECO recommande de (i) développer davantage le cadre disciplinaire pour les procureurs en vue d'en renforcer l'objectivité, la proportionnalité et l'efficacité ; et (ii) publier l'information relative aux plaintes déposées, aux mesures disciplinaires prises et aux sanctions imposées à des procureurs, y compris éventuellement en publiant la jurisprudence pertinente en respectant l'anonymat des personnes concernées.**

Conseils, formation et sensibilisation du public

135. Le Centre de formation judiciaire est chargé de l'organisation des activités de formation à l'intention des procureurs. L'EEG renvoie ici aux commentaires formulés au paragraphe 58 au sujet des ressources et du fonctionnement du Centre, et du manque de coordination de ses activités avec la Commission de prévention des conflits d'intérêts en ce qui concerne les questions d'intégrité et de déontologie. Comme dans d'autres institutions publiques, la nomination de responsables des questions d'intégrité, chargés de surveiller la mise en œuvre des différents plans d'intégrité des Bureaux du procureur, se poursuit mais beaucoup de travail reste à faire. L'EEG encourage les autorités de poursuite à intensifier leurs initiatives en ce domaine. Plus généralement, comme indiqué précédemment, l'EEG est d'avis qu'il est manifestement nécessaire de renforcer les conseils existants pour les procureurs, afin de parvenir à une meilleure compréhension générale et à des pratiques unifiées en matière de prévention et de résolution des conflits d'intérêts.

136. Enfin, tout au long de la visite sur place, l'EEG a constaté que l'opacité du ministère public faisait l'objet de critiques fréquentes. La plupart de ses interlocuteurs se sont accordés à reconnaître que, parmi les différentes catégories visées par le présent rapport, les procureurs sont la profession de loin la moins transparente dans son travail. Les procureurs ne sont pas formés à la communication avec les médias et la société civile et ils ne sont pas toujours sûrs de savoir quelle information ils sont autorisés à divulguer au public sur des affaires concrètes. Aucune stratégie de communication officielle n'a été mise en place et rien n'indique que des directives ont été adressées aux procureurs leur précisant quelle information ils peuvent rendre publique sur leur activité, à quel moment et selon quelles modalités. Le manque de communication et l'opacité du fonctionnement du ministère public contribuent à donner à ce dernier l'image d'un organe clos et non transparent. Le manque de communication est dû en partie à l'absence de clarté de la législation concernant la divulgation d'information par les procureurs. L'EEG reconnaît que la confidentialité de l'information est un élément crucial de la procédure pénale, qui est indispensable pour assurer l'efficacité des enquêtes criminelles et protéger les droits des personnes sous investigation. Néanmoins, un équilibre doit être trouvé avec les exigences de la transparence, qui est absolument nécessaire pour développer la confiance des citoyens dans l'application de la loi et le système judiciaire. Le ministère public a des comptes à rendre au public et, par conséquent, il doit être en mesure d'informer et d'expliquer les décisions prises dans l'administration de la justice. L'inaptitude à expliquer les décisions prises par les procureurs et leurs attendus suscite l'impression que ces décisions pourraient être le résultat de transactions corrompues. L'EEG est consciente du fait que les relations avec les médias représentent un défi pour les professionnels non formés à cet effet. Sur une note plus positive, l'EEG a été informée que le Procureur suprême nommé récemment envisage des mesures pour remédier aux défauts de la situation actuelle, notamment la nomination de personnes chargées des relations avec les médias, la publication en ligne des suites données aux plaintes déposées par des ONG et la création d'un site spécifique du ministère public (présentant des informations sur des décisions de procureurs concernant des affaires concrètes) etc. Les améliorations supplémentaires attendues concernent la possibilité pour les membres de direction du ministère public de permettre l'accès à des informations sur le travail du ministère public et l'établissement d'un service au sein du Secrétariat du Conseil des procureurs chargé d'informer sur le ministère public. Ce sont là des pas dans la bonne direction qui doivent donner de bons résultats dans la pratique et dont l'existence doit être portée à la connaissance du grand public. **Le GRECO recommande d'améliorer fortement la transparence du travail du ministère public, notamment (i) en adoptant une stratégie de communication publique fondée sur des normes claires précisant les limites de l'information que le ministère public peut communiquer au public ; et (ii) en développant ensuite une formation adéquate à ce sujet.**

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

137. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Monténégro :

Concernant les parlementaires

- i. veiller à la mise en place d'un dispositif pour promouvoir le Code de déontologie pour les parlementaires et sensibiliser ces derniers aux normes attendues d'eux, mais aussi faire respecter ces normes le cas échéant (paragraphe 35) ;**
- ii. introduire une obligation de déclaration ad hoc en cas de conflit entre les intérêts privés d'un parlementaire et une question soumise à examen dans le cadre des procédures parlementaires (paragraphe 38) ;**
- iii. (i) introduire des mesures appropriées pour rationaliser le système de déclaration financière afin d'en assurer la proportionnalité et l'efficacité ; (ii) doter l'autorité chargée de la surveillance des ressources et compétences adéquates pour lui permettre de remplir ses fonctions à l'égard des parlementaires, des juges et des procureurs ; (iii) continuer à développer des moyens spécifiquement adaptés de communication et de consultation avec les professionnels précités (paragraphe 58) ;**
- iv. envisager l'introduction de lignes directrices contenant des critères clairs et objectifs qui motiveront la décision à prendre en matière de demande de levée d'immunité des parlementaires (paragraphe 60) ;**

Concernant les juges

- v. (i) prendre des mesures supplémentaires pour renforcer l'indépendance du Conseil de la magistrature - réelle et perçue - contre l'influence politique indue, y compris en excluant la participation du ministre de la Justice au Conseil, en disposant qu'au moins la moitié de ses membres doit être constituée de juges élus par leur pairs et en veillant à ce que son président soit élu parmi ses membres juges ; (ii) établir des critères de sélection objectifs et mesurables pour les membres non judiciaires, de façon à assurer leur qualité professionnelle et l'impartialité ; et (iii) mettre en place des dispositions opérationnelles pour éviter une concentration excessive des pouvoirs dans les mêmes mains par rapport aux différentes fonctions à remplir par les membres du Conseil de la magistrature (paragraphe 75) ;**
- vi. renforcer de manière significative et de continuer à développer les dispositifs pour la fourniture d'orientations et de conseils aux juges sur les questions de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts (paragraphe 94) ;**
- vii. (i) développer davantage le cadre disciplinaire pour les juges en vue d'en renforcer l'objectivité, la proportionnalité et l'efficacité ; et (ii) publier l'information relative aux plaintes déposées, aux mesures disciplinaires prises et aux sanctions imposées à des juges, y compris éventuellement en diffusant la jurisprudence pertinente en respectant l'anonymat des personnes concernées (paragraphe 105) ;**

Concernant les procureurs

- viii. la mise en place de dispositions opérationnelles afin d'éviter une concentration excessive des pouvoirs dans les mêmes mains par rapport aux différentes fonctions à remplir par les membres du Conseil des procureurs** (paragraphe 112) ;
- ix. renforcer de manière significative et de continuer à développer les dispositifs d'orientation et de conseil sur les questions éthiques et la prévention des conflits d'intérêts parmi les procureurs** (paragraphe 124) ;
- x. (i) développer davantage le cadre disciplinaire pour les procureurs en vue d'en renforcer l'objectivité, la proportionnalité et l'efficacité ; et (ii) publier l'information relative aux plaintes déposées, aux mesures disciplinaires prises et aux sanctions imposées à des procureurs, y compris éventuellement en publiant la jurisprudence pertinente en respectant l'anonymat des personnes concernées** (paragraphe 134) ;
- xi. améliorer fortement la transparence du travail du ministère public, notamment (i) en adoptant une stratégie de communication publique fondée sur des normes claires précisant les limites de l'information que le ministère public peut communiquer au public ; et (ii) en développant ensuite une formation adéquate à ce sujet** (paragraphe 136).

138. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités du Monténégro à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2016. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

139. Le GRECO invite les autorités du Monténégro à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 Etats membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des Etats qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des Etats à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux Etats membres du Conseil de l'Europe et aux Etats tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco.
