

Adoption : 17 juin 2022
Publication : 25 octobre 2022

Public
GrecoEval5Rep(2022)2

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)
et des services répressifs

RAPPORT D'ÉVALUATION

MONTÉNÉGRO

Adopté par le GRECO
à sa 91^e Réunion Plénière (Strasbourg, 13-17 juin 2022)

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	6
III. CONTEXTE	7
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)	9
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
<i>Système de gouvernement</i>	9
<i>Le Président du Monténégro</i>	9
<i>Le Gouvernement</i>	10
<i>Autres personnes chargées de hautes fonctions au sein de l'exécutif</i>	11
<i>Rémunération et autres avantages des personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif</i>	13
POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET DE PROMOTION DE L'INTEGRITE, CADRE LEGISLATIF ET INSTITUTIONNEL	14
<i>Lutte contre la corruption et politique d'intégrité</i>	14
<i>Cadre juridique</i>	16
<i>Codes de conduite</i>	17
<i>Cadre institutionnel</i>	17
<i>Sensibilisation</i>	20
TRANSPARENCE ET SUPERVISION DES ACTIVITES EXECUTIVES DU GOUVERNEMENT CENTRAL	21
<i>Accès à l'information</i>	21
<i>Transparence budgétaire</i>	22
<i>Transparence du processus d'élaboration des lois</i>	23
<i>Tierces parties et lobbyistes</i>	23
MÉCANISMES DE CONTROLE APPLICABLES AUX DECISIONS DU GOUVERNEMENT ET A L'ÉLABORATION DES POLITIQUES	25
<i>Contrôles interne et judiciaire</i>	25
<i>Mécanismes d'audit interne et d'inspection</i>	25
<i>Institution d'audit public</i>	25
<i>Le contrôle parlementaire</i>	26
CONFLITS D'INTERETS	26
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	27
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i>	27
<i>Contrats avec les autorités étatiques</i>	28
<i>Cadeaux</i>	28
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	29
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	29
<i>Restrictions après la cessation des fonctions</i>	30
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	30
<i>Obligations déclaratives</i>	30
<i>Mécanismes de contrôle</i>	31
MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION ET DE REPRESSION	32
<i>Mécanismes de répression non pénale</i>	32
<i>Poursuites pénales et immunité</i>	33
<i>Politique relative aux lanceurs d'alerte</i>	34
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS	36
ORGANISATION ET RESPONSABILITE DES SERVICES REPRESSIFS/SERVICES DE POLICE	36
<i>Aperçu de différents services répressifs</i>	36
<i>Accès à l'information</i>	37
<i>Confiance du public dans la police</i>	38
<i>Syndicats et associations professionnelles</i>	38
POLITIQUE ANTI-CORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL	38
<i>Politique de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité</i>	38
<i>Gestion des opérations d'infiltration</i>	40
<i>Principes éthiques/règles de conduite</i>	40

<i>Conseils, formation et sensibilisation</i>	41
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	42
<i>Critères de recrutement et procédure de nomination</i>	42
<i>Évaluation des performances et promotion</i>	44
<i>Rotation du personnel, réaffectation</i>	44
<i>Cessation des fonctions et révocation</i>	44
<i>Salaires et avantages</i>	45
CONFLITS D'INTERETS.....	45
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	46
<i>Incompatibilités, activités accessoires et restrictions après la cessation des fonctions</i>	46
<i>Cadeaux</i>	46
<i>Utilisation abusive de ressources publiques et d'informations confidentielles par les policiers</i>	46
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	47
<i>Mécanismes de contrôle</i>	47
MECANISMES DE SURVEILLANCE	47
<i>Surveillance et contrôle internes</i>	47
<i>Surveillance et contrôle externes</i>	49
<i>Procédures de recours pour le grand public</i>	49
<i>Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte</i>	50
APPLICATION DES REGLES ET SANCTIONS	50
<i>Procédures disciplinaires</i>	50
<i>Poursuites pénales et immunité</i>	52
VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES A DONNER	53

I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place au Monténégro pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) et les membres des forces de police. Il vise à identifier les faiblesses qui restent à traiter ainsi que les normes qualitatives existantes ou en cours de mise en œuvre. Ce rapport a pour objectif d'accompagner les autorités du Monténégro dans le renforcement de leurs initiatives de prévention conformément aux normes du GRECO.

2. La politique générale de prévention et de lutte contre la corruption à l'égard des PHFE et de la police au Monténégro est mise en œuvre dans le cadre d'un contexte politique évolutif faisant suite aux élections du 30 août 2020. La confiance du grand public dans les institutions en matière de prévention et de lutte contre la corruption doit être renforcée. Il n'existe pas de stratégie nationale globale dans ce domaine.

3. La Loi sur la prévention de la corruption établit les bases de la prévention de la corruption. Elle donne la possibilité de gérer les conflits d'intérêts, d'effectuer le suivi du patrimoine des PHFE et des policiers et de garantir une certaine transparence de leurs actions. Cependant, l'absence d'appropriation de ce système par les autorités publiques entraîne des lacunes dans sa mise en œuvre effective. Une volonté politique forte est nécessaire afin d'adopter une approche plus proactive dans l'ensemble des institutions gouvernementales, car la politique de lutte contre la corruption ne peut être dévolue exclusivement à l'Agence pour la prévention de la corruption (ASK), qui joue un rôle central dans le système. Les performances de l'ASK se sont améliorées depuis la nouvelle direction, mais il convient d'assurer la pérennité de son indépendance effective et de renforcer ses capacités, notamment en ce qui concerne les procédures de contrôle de la qualité.

4. Il convient de se concentrer à présent sur la cohérence générale du système et sur la coordination entre les différentes autorités. Le rôle du Conseil national de lutte contre la corruption récemment institué doit être clarifié. Des plans d'intégrité efficaces doivent être mis en œuvre et appliqués de manière proactive au sein des ministères. Les lois, règlements et règles d'éthique lacunaires à destination des PHFE nécessitent d'être affinés davantage, et leur cohérence doit être assurée. Le cadre juridique doit être accompagné de mécanismes d'application renforcés, de conseils pratiques et d'une possibilité de conseils confidentiels. Il convient de vérifier l'intégrité des PHFE avant leur nomination, de contrôler leurs déclarations et d'améliorer la transparence à cet égard.

5. La Police fait toujours l'objet de tensions politiques et son indépendance opérationnelle face aux abus d'influence doit être une priorité. La Direction de la police a été récemment réorganisée de manière conséquente avec l'adoption d'une Loi sur les affaires intérieures. Des dispositions pertinentes pour prévenir les conflits d'intérêts et contrôler la police existent. Des organismes internes destinés à renforcer l'intégrité et à prévenir la corruption au sein de la police (une Commission d'éthique, une Unité de contrôle interne et une Unité de lutte contre la corruption) ont été mis en place, mais leur rôle respectif doit être clarifié. Un nouveau Code d'éthique de police a été adopté. Toutefois, il doit être assorti de dispositions et orientations complémentaires pour sa mise en œuvre dans la pratique, ce qui convient d'être fait avec la participation de représentants de la police. Enfin, il est nécessaire de mettre en place un mécanisme permettant au public d'introduire des recours à l'encontre de conduites inappropriées et de faits de corruption constatés au sein de la police. Ce

mécanisme devra être suffisamment indépendant de la police et du ministère de l'Intérieur afin de gagner la confiance du public.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

6. L'Union d'Etats de Serbie-Monténégro a adhéré au GRECO le 1er avril 2003. Suite à son accession à l'indépendance en juin 2006, le Monténégro est devenu membre du GRECO. Depuis son adhésion, le Monténégro a été évalué dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles d'évaluation conjoints du GRECO (en octobre 2006), du Troisième Cycle d'Evaluation (en décembre 2010) et du Quatrième Cycle d'Evaluation (en juin 2015). Les Rapports d'Évaluation ainsi que les Rapports de Conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/greco). Ce Cinquième Cycle d'Evaluation a été lancé le 1er janvier 2017¹.

7. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités monténégrines pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des Gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Le rapport présente une analyse critique de la situation, tout en passant en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus. Il recense les lacunes possibles et formule des recommandations d'amélioration. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées au Monténégro par l'intermédiaire du Chef de sa délégation au GRECO, à charge pour les autorités locales de déterminer les institutions et/ou organismes nationaux qui seront 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 l'adoption du rapport.

8. Pour préparer ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue au Monténégro du 27 septembre au 1er octobre 2021 ; les réponses du Monténégro au Questionnaire d'Évaluation (Greco(2020)5), ainsi que d'autres informations reçues par le GRECO, notamment de la part de la société civile, ont également été prises en compte. L'EEG était composée de Mme Xhuljeta CELAJ, auditrice, Unité d'audit de performance, Institution supérieure de contrôle (Albanie), M. Alexandru CLADCO, procureur, Chef du Département de la coopération internationale et de l'intégration européenne du Ministère public (République de Moldova), Mme Helena KLIMA LIŠUCHOVÁ, Directrice de la coopération internationale et du Service de l'UE, Ministère de la Justice (République tchèque), et M. Carlos PEREIRA, Inspecteur en chef, Unité de lutte contre la corruption nationale, Police judiciaire (Portugal). L'EEG a bénéficié du soutien de M. Stéphane LEYENBERGER du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du Bureau du Président du Monténégro, du Bureau du Premier ministre, du ministère de l'Administration publique, de la société numérique et des media, du Ministère de la Justice, des droits de l'Homme et des minorités, du Ministère de l'Intérieur, du Ministère des Finances et de la Protection sociale, du Secrétariat du Gouvernement du Monténégro, des services de police, de l'Agence pour la prévention de la corruption (ASK). Elle a également rencontré des représentants du Parlement du Monténégro, de l'Académie de police, du Syndicat de l'administration de la police, du Conseil pour le contrôle civil du travail de la police, de l'Institution de contrôle des finances publiques, de l'Agence pour la protection des données personnelles et le libre accès à l'information, ainsi que des universitaires et des représentants d'ONG et de media. Les membres de l'EEG ont également eu des discussions avec des représentants de la Délégation de l'Union européenne au Monténégro et du Bureau du Conseil de l'Europe au Monténégro.

¹ Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le questionnaire d'évaluation disponible sur le [site internet](http://www.coe.int/greco) du GRECO.

III. CONTEXTE

10. Le Monténégro est membre du GRECO depuis juin 2006 et a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation axés sur différents aspects de la prévention et de la lutte contre la corruption. À la clôture des procédures de conformité, 86 % des recommandations des premier, deuxième, troisième et quatrième cycles d'évaluation avaient été pleinement mises en œuvre. La procédure de conformité du quatrième cycle portant sur les parlementaires, les juges et les procureurs s'est achevée en décembre 2019. Huit des onze recommandations avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante et une recommandation restait partiellement mise en œuvre.

11. La corruption est une question qui demeure préoccupante au Monténégro et qui affecte la confiance du public vis-à-vis des institutions publiques et de la vie politique. La perception du niveau de corruption est élevée : d'après l'indice de perception de la corruption publié par Transparency International, le Monténégro occupait la 64^e place sur 180 pays en 2021. Le Monténégro se classait au 67^e rang sur 180 en 2020. Malgré plusieurs réformes visant à lutter contre la corruption au Monténégro, celle-ci reste un problème sérieux dans les secteurs public et privé et le milieu des affaires.

12. En juin 2012, l'Union européenne a engagé des négociations en vue de l'adhésion du Monténégro. A ce jour, 33 chapitres de négociation ont été ouverts, dont trois ont été provisoirement clôturés. L'engagement politique en faveur de l'objectif stratégique en faveur de l'intégration européenne a toujours été déclaré comme étant la principale priorité des autorités monténégrines. Dans l'ensemble, l'évolution des négociations d'adhésion dépend en grande partie des progrès réalisés dans le domaine de l'État de droit, notamment les questions liées à la corruption.

13. Le 28 avril 2022, le Parlement - issu des élections générales d'août 2020 - a élu le 43^e Gouvernement du Monténégro. La situation politique au Monténégro reste tendue, car la profonde polarisation entre la nouvelle majorité au pouvoir et l'opposition a persisté au cours de la période post-électorale. Les tensions et la méfiance sont des problèmes fréquents, même au sein de la majorité au pouvoir, ce qui ralentit le travail de réforme. Des tensions peuvent également être constatées entre l'administration présidentielle (le président du Monténégro étant proche de l'ancienne majorité parlementaire) et le Gouvernement.

14. La transition politique entamée depuis les élections générales d'août 2020 a eu un impact direct sur le fonctionnement du système anti-corruption. En effet, cette transition rend difficile pour les responsables nouvellement nommés au sein des organes de lutte contre la corruption d'obtenir la confiance de la population, car ils doivent avaliser les activités et les décisions des anciens membres de ces organes. Dans le même temps, les situations qui résultent du fonctionnement des anciennes institutions publiques doivent encore être traitées.

15. Le changement de Gouvernement et de majorité parlementaire a également des répercussions sur la fonction publique. Les amendements à la loi sur les fonctionnaires et les employés de l'État ont allégé les exigences en matière de compétence, d'indépendance et de promotion au mérite des employés de l'État. En outre, les récentes réorganisations de l'administration publique ont entraîné d'importants bouleversements au niveau du personnel,

y compris aux échelons supérieurs, compromettant la possibilité pour le Monténégro de conserver un personnel expérimenté dans de nombreux secteurs.

16. La réforme judiciaire stagne, étant donné que les postes clés de l'appareil judiciaire restent vacants et que les lois anti-corruption n'ont pas encore été adoptées. Les partis politiques n'ont pas été en mesure de parvenir à un consensus sur des questions essentielles, notamment sur la mise en œuvre effective des amendements à la loi sur le ministère public et la nomination des hauts magistrats.

17. Le paysage médiatique est diversifié et militant. La dépendance à l'égard d'intérêts commerciaux ayant une affiliation politique limite l'autonomie éditoriale, le journalisme d'investigation et le véritable pluralisme. Si la diffamation commise envers un particulier est dépenalisée, d'autres dispositions pénales limitant la liberté d'expression demeurent dans la législation, contrairement à ce que les normes internationales prévoient en la matière, et ont donné lieu à des condamnations controversées de citoyens et de journalistes, bien que le Parlement ait adopté en décembre 2021 des amendements au Code pénal qui prévoient que les attaques contre les journalistes et autres professionnels des media constituent des infractions pénales. Le rôle de la société civile est reconnu mais doit être promu.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Systeme de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

Systeme de gouvernement

18. Selon sa Constitution (2007), le Monténégro est une république unie et parlementaire. Le peuple est représenté directement par les députés. Le Parlement se compose de 81 membres élus pour un mandat de quatre ans. Après les élections au Parlement, le Président du Monténégro propose un futur Premier ministre (mandataire) qui, à son tour, propose un Gouvernement devant être élu par le Parlement.

Le Président du Monténégro

19. Le Président du Monténégro est le chef de l'État. Il est élu au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans et un maximum de deux mandats. La Constitution² prévoit que le Président représente le Monténégro dans le pays et à l'étranger, commande l'armée en se fondant sur les décisions du Conseil de défense et de sécurité, nomme et révoque les ambassadeurs sur proposition du Gouvernement et après avoir obtenu l'avis du Parlement, accepte les lettres de créance et révoque les diplomates, décerne les médailles et les distinctions honorifiques du Monténégro et accorde l'amnistie. Il promulgue les lois par ordonnances, convoque la tenue des élections législatives et propose au Parlement le Premier ministre en charge de la composition du Gouvernement après avoir mené des discussions avec les représentants des partis politiques représentés au Parlement, ainsi que deux juges de la Cour constitutionnelle et le Protecteur des droits de l'Homme et des libertés.

20. Selon les termes approuvés par le GRECO, un Chef d'État est couvert par le 5e Cycle d'Evaluation au titre de la thématique « Gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il participe activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales, ou conseille le Gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent englober l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de textes législatifs, l'adoption et la mise en œuvre de règlements et de décrets à caractère réglementaire, ainsi que des décisions relatives aux dépenses du Gouvernement ou à la nomination de personnes à de hautes fonctions au sein de l'exécutif.

21. L'EEG note que les fonctions du Chef de l'État du Monténégro sont largement formelles, représentatives et cérémonielles, qu'il ne participe pas activement et régulièrement aux fonctions gouvernementales et qu'il ne conseille pas le Gouvernement sur ces fonctions. Le Président du Monténégro décide de certaines nominations ; toutefois, ces décisions font suite à une procédure de pré-sélection à laquelle il ne prend pas part. Quant à son rôle de proposition du candidat au poste de Premier ministre, la proposition suit les résultats des élections générales et le candidat doit être approuvé par le Parlement. L'EEG n'a pas reçu d'indications sur place quant à une participation active du Président aux activités gouvernementales. Il s'ensuit que les fonctions du Président du Monténégro n'entrent pas

² Article 95 de la Constitution.

dans le champ des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (PHFE) aux fins de cette évaluation.

Le Gouvernement

22. Le *Gouvernement* est le détenteur du pouvoir exécutif³. Il est actuellement composé du Premier ministre, de quatre Vice-Premiers ministres et de 20 ministres (16 hommes et 4 femmes). À cet égard, l'EEG attire l'attention des autorités monténégrines sur la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui indique que la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 % .

23. Le Parlement nomme le Gouvernement sur proposition du candidat au poste de Premier ministre, et il adopte dans le même temps le programme proposé par le candidat Premier ministre. Le Gouvernement est responsable devant le Parlement qui peut déposer une motion de censure sur proposition d'au moins 27 députés (sur 81). Vingt-sept députés peuvent également poser des questions concernant le travail du Gouvernement, qui doit y répondre sous 30 jours. Le Parlement peut, sur proposition d'au moins 27 députés, établir une commission d'enquête afin de recueillir faits et informations sur les événements liés au travail des autorités de l'Etat. Le Gouvernement décide, suite à cette proposition, de raccourcir le mandat du Parlement, de demander un référendum d'Etat, de déposer une motion de censure à l'égard du Gouvernement ou de dissoudre le Parlement.

24. Le Gouvernement gère la politique intérieure et extérieure de l'Etat. Il est chargé d'appliquer les lois et autres règlements et normes générales, adopte les décrets, décisions et autres normes nécessaires à l'application des lois. Il propose les plans, le budget, la stratégie de sécurité nationale et la stratégie de défense. Il donne un avis au Parlement au sujet des propositions de législation et autres règlements et lois soumis au Parlement par d'autres entités. Il peut siéger et adopter des décisions dès lors que plus de la moitié de ses membres sont présents. Les décisions sont prises par un vote à la majorité des membres présents. En cas d'urgence et situations particulières justifiées, le Gouvernement peut, sur proposition du Premier ministre, statuer sur certaines questions sans tenir de session, sur la base des consentements obtenus de la part de la majorité des membres du Gouvernement. Les décisions prises sont ensuite validées lors de la session parlementaire suivante.

25. Le *Premier ministre* est nommé par le Parlement sur proposition du Président du Monténégro après consultation des partis politiques représentés au Parlement⁴. Il représente le Gouvernement et dirige ses travaux. Il convoque et préside les sessions du Gouvernement, signe les règlements. Il peut adresser des mandats impératifs et confier des tâches et des autorisations spéciales aux membres du Gouvernement.

26. Les *ministres* sont responsables devant le Parlement et le Premier ministre de la mise en œuvre des programmes et de la politique du Gouvernement, des décisions et des mesures qu'ils prennent et de l'exécution des mandats impératifs et autres tâches et attributions confiés par le Premier ministre. Le Premier ministre peut proposer au Parlement de destituer un ministre. Les ministres mettent en œuvre le programme et la politique du Gouvernement et contrôlent la légalité et la pertinence du travail des autorités qui relèvent de leur

³ Article 100 de la Constitution.

⁴ Article 103 de la Constitution.

compétence. Ils rendent compte annuellement de leurs activités au Gouvernement et informent ce dernier de toutes les questions qui sont de leur ressort et qui concernent la gestion de la politique du Gouvernement. Ils peuvent soumettre au Gouvernement des propositions dont les matières relèvent de la compétence du Gouvernement et du Parlement en demandant au Gouvernement de prendre position sur la question dans le cadre de son mandat.

27. Un ministère est dirigé par un ministre. En fonction des décisions du Gouvernement, les ministres peuvent avoir entre un et trois *secrétaires d'État* qui les assistent et sont responsables devant eux et devant le Gouvernement pour leur travail. Les secrétaires d'État sont nommés et révoqués par le Gouvernement, sur proposition du ministre, sans passer par un concours public, et leurs fonctions prennent fin lorsque le mandat du ministre prend fin. Ils sont soumis au droit du travail conformément à la Loi relative aux droits, obligations et responsabilités des fonctionnaires et des employés de l'État. Ils travaillent en étroite collaboration avec le ministre pour définir la politique gouvernementale dans des domaines spécifiques.

28. Le Premier ministre, les Vice-Premiers ministres, les ministres et les secrétaires d'État sont considérés comme des PHFE aux fins de la présente évaluation.

29. Ces fonctionnaires doivent soumettre une déclaration de patrimoine et de revenus contrôlée par l'Agence pour la prévention de la corruption (ASK) lors de leur prise de fonction (voir ci-dessous). Cependant, aucun contrôle d'intégrité préalable à leur nomination n'est effectué. L'EEG considère que des contrôles d'intégrité devraient être effectués avant la nomination des responsables politiques du Gouvernement, lorsqu'ils sont pressentis pour la fonction. Ces contrôles préliminaires pourraient, par exemple, être effectués par les services du Premier ministre en s'appuyant sur les déclarations financières mises à disposition et/ou sur des entretiens menés. Cela contribuerait à identifier les éventuels conflits d'intérêts ou risques de ce type impliquant les personnes envisagées pour un poste de ministre ou de secrétaire d'État et à gérer la situation avant leur nomination, si nécessaire. Par conséquent, **le GRECO recommande d'établir des règles exigeant des contrôles d'intégrité préalables à la nomination des ministres et des secrétaires d'État afin d'identifier et de gérer les risques éventuels de conflits d'intérêts avant leur nomination.**

Autres personnes chargées de hautes fonctions au sein de l'exécutif

30. Le Décret sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique détermine l'organisation et le fonctionnement des ministères et des autorités administratives publiques. Le cadre juridique établit une distinction claire entre les « responsables politiques » (*political officials*) et les « fonctionnaires ». Les responsables politiques sont les ministres ou les secrétaires d'État, ou les personnes affectées pour la durée du mandat du Gouvernement et nommées par des ministres ou des secrétaires d'État dont elles relèvent directement. En revanche, les fonctionnaires, qui ne sont pas des responsables politiques, sont nommés pour la durée de leur carrière, à un niveau technique, par le biais d'une procédure publique.

31. La loi⁵ prévoit que, pour mettre en œuvre les missions de conseil, d'analyse, d'expertise et autres, le Premier ministre dispose d'un cabinet composé d'un *Chef de cabinet*, d'un *Chef de cabinet adjoint* et de *conseillers de cabinet*. Il dispose également de « *conseillers*

⁵ Article 62 de la Loi sur les fonctionnaires et employés de l'État.

spéciaux »⁶. Les Vice-Premiers ministres ont des cabinets, mais sans la fonction de Chef (adjoint) de cabinet et sans conseillers de cabinet. Ils disposent toutefois de « conseillers spéciaux ». Le Chef de cabinet est responsable devant le Premier ministre. Il organise le travail au sein du cabinet, planifie les tâches et prend des mesures pour l'exécution méthodique et en temps voulu des tâches au sein du bureau du (Vice-)Premier ministre. Il participe aux travaux du cabinet resserré du Gouvernement qui réunit le Premier ministre, les Vice-Premiers ministres et le Secrétaire général. Le Chef de cabinet adjoint assiste le Chef de cabinet et le remplace le cas échéant. Les « conseillers spéciaux » répondent aussi directement devant le (Vice-) Premier ministre, et peuvent être impliqués dans le processus de prise de décision.

32. Certains postes au sein du cabinet du Premier ministre sont pourvus sans annonce publique. Le Chef de cabinet (adjoint) et les « conseillers spéciaux » du Premier ministre sont nommés et révoqués par le Gouvernement sur proposition du Premier ministre, à sa seule discrétion, sans suivre les dispositions de la Loi sur les fonctionnaires et les employés de l'État prévoyant le recrutement des fonctionnaires. Les « conseillers spéciaux » des Vice-Premiers ministres sont nommés et révoqués de la même manière sur proposition du Vice-Premier ministre. Ils doivent avoir réussi un examen d'État leur permettant d'accéder à la fonction publique. Toutefois, aucun contrôle d'intégrité *ex ante* n'est demandé pour leur nomination. Leur mandat prend fin lorsque le mandat du (Vice-) Premier ministre prend fin, ou en cas de démission ou de révocation. Les noms de tous les membres du cabinet et des « conseillers spéciaux » sont rendus publics.

33. Le *Chef de cabinet (adjoint) et les « conseillers spéciaux »* ont le statut de « responsables politiques ». Ils sont soumis aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux ministres et qui diffèrent, dans une certaine mesure, de celles qui s'appliquent à une autre catégorie de conseillers, celle des conseillers des ministres, qui sont considérés comme des personnels techniques dans la mesure où ils sont des fonctionnaires soumis à la Loi sur les fonctionnaires et les employés de l'État. Ils préparent et conseillent le (Vice-) Premier ministre, participent et mènent des réunions, analysent les documents pour le (Vice-) Premier ministre, participent aux commissions de travail permanentes du Gouvernement⁷ (voir ci-dessous). L'EEG considère que la combinaison de la nature politique de leur nomination et de leur rôle dans l'organisation de l'action du Gouvernement et de sa prise de décision justifie qu'ils soient considérés comme des PHFE aux fins du présent rapport.

34. En outre, le Décret sur le Gouvernement du Monténégro permet de créer des *instances de travail permanentes* chargées de débattre des questions relevant de la compétence du Gouvernement et d'émettre des avis et propositions sur ces questions, de contrôler la mise en œuvre des règlements du Gouvernement et d'harmoniser les fonctions des autorités administratives publiques dans le cadre de l'élaboration des règlements pour une session du Gouvernement. Le Gouvernement peut créer une instance de travail temporaire chargée de débattre de certaines questions relevant de sa compétence et d'émettre des avis et propositions. Les instances de travail permanentes sont établies conformément au Règlement intérieur du Gouvernement, et l'instance de travail temporaire est instituée par une décision qui en définit sa composition et sa mission.

⁶ Il convient de distinguer les conseillers du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres, qui sont des « responsables politiques », des conseillers de cabinet, qui sont fonctionnaires. Aux fins de ce rapport, ils sont appelés « conseillers spéciaux » afin de les différencier des conseillers de cabinet.

⁷ Actuellement les « conseillers spéciaux » ne participent pas aux réunions des commissions de travail permanentes, bien que la loi le permette.

35. L'EEG note que le Chef de cabinet (adjoint) et les « conseillers spéciaux » du Premier ministre, de même que les « conseillers spéciaux » des Vice-Premiers ministres, sont nommés à la discrétion du (Vice-) Premier ministre et qu'aucun contrôle d'intégrité n'est effectué avant leur nomination. Ces contrôles d'intégrité sont importants afin d'éviter tout conflit d'intérêts avant la nomination, d'autant plus que ces personnes proviennent souvent du secteur privé et qu'elles y retournent après la cessation de leurs fonctions au sein du Gouvernement. Compte tenu de leur rôle politique dans le fonctionnement de l'administration publique et de leur participation au processus décisionnel, l'EEG estime qu'il est utile de prévoir des contrôles d'intégrité appropriés également pour ces catégories de responsables politiques. **Le GRECO recommande d'établir des règles exigeant des contrôles d'intégrité à l'égard du Chef (adjoint) de cabinet du Premier ministre, de même que des « conseillers spéciaux » du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres nommés politiquement, dans le cadre de leur recrutement, afin d'éviter et de gérer les éventuels risques de conflits d'intérêts.**

36. Le *Secrétaire général du Gouvernement* dirige le Secrétariat général du Gouvernement qui a pour rôle d'assurer la mise en œuvre des lois du Gouvernement et la préparation des sessions du Gouvernement ainsi que d'assister le Premier ministre dans d'autres activités. Il est nommé et révoqué par le Gouvernement sur proposition du Premier ministre et est responsable devant le Premier ministre et le Gouvernement. Bien qu'il jouisse du statut de « responsable politique », son poste semble relever davantage de la coordination que d'une participation régulière à la prise de décision politique. Par conséquent, l'EEG ne le considère pas comme un PHFE aux fins du présent rapport. Il en va de même pour les secrétaires des ministères qui coordonnent le travail des unités organisationnelles internes des ministères, ainsi que pour les directeurs généraux au sein des ministères qui gèrent la préparation des politiques publiques, les règlements et autres tâches entrant dans le champ d'application limité du travail du ministère. Les secrétaires des ministères et les directeurs généraux sont nommés par le Gouvernement pour cinq ans, sur proposition du ministre, conformément à la Loi régissant les droits, obligations et responsabilités des fonctionnaires et autres employés de l'État. Leur révocation est demandée par le Gouvernement, conformément à la Loi sur l'administration de l'État. Bien qu'ils jouissent du statut de « responsables politiques », l'EEG est d'avis de ne pas les considérer comme des PHFE aux fins de cette évaluation étant donné que leur rôle n'a pas trait à la prise de décision du Gouvernement, mais est plutôt de nature opérationnelle/administrative.

Rémunération et autres avantages des personnes occupant de hautes fonctions au sein de l'exécutif

37. La Loi sur les salaires des employés du secteur public⁸ définit la structure des rémunérations ainsi que la méthode de calcul des salaires. Le salaire brut moyen au Monténégro s'élevait à 793 € en 2021 (salaire net : 532 €)⁹.

38. Le traitement de base est fixé en multipliant le coefficient défini pour les groupes et sous-groupes auxquels l'agent public est affecté par la valeur estimée du coefficient fixée par le Gouvernement. Une part distincte de la rémunération comprend le remboursement des frais de repas et des congés annuels - la valeur brute de cette part distincte s'élève à 70 % du coefficient estimé. Le traitement de base augmente tous les ans.

⁸ Journal officiel du Monténégro 16/16, 83/16, 21/17, 42/17, 12/18, 39/18, 42/18 et 34/19, 130/21, 146/21.

⁹ <http://monstat.org/eng/novosti.php?id=3234>.

PHFE concerné	Coefficient	Brut (en €)	Net (en €)
Premier ministre	25.94	2 514,33	1 684,60
Ministre	22.48	2 187,36	1 465,53
Secrétaire d'État	19.89	1 942,61	1 301,55

La rémunération du Chef de cabinet et des « conseillers spéciaux » est calculée sur la base du coefficient 19.02. Elle varie en fonction de leur expérience.

39. Le Décret relatif au remboursement des frais des salariés du secteur public¹⁰ définit les conditions, les modalités de mise en œuvre et le montant du remboursement des frais des salariés du secteur public, y compris les PHFE. Il peut s'agir d'indemnités journalières lors de voyages d'affaires, de dédommagement pour l'utilisation d'une voiture personnelle à des fins officielles, d'une aide compensatoire à l'éloignement professionnel, d'une gratification pour le travail sur le terrain, etc. Les frais d'hébergement et de voyage sont remboursés au réel (sur facture).

40. La Loi sur les salaires définit les droits après la cessation des fonctions. Les personnes qui exerçaient leurs fonctions à titre professionnel, y compris les PHFE, perçoivent, pour une durée d'un an suivant la cessation des fonctions, une indemnité à hauteur du montant du salaire perçu lors du mois précédant leur départ, avec les ajustements nécessaires, jusqu'à ce qu'elles trouvent un emploi.

Politique de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité, cadre législatif et institutionnel

Lutte contre la corruption et politique d'intégrité

41. Un Vice-Premier ministre est chargé, au niveau du Gouvernement, des questions relatives à la prévention et à la lutte contre la corruption. L'EEG a été informée qu'un document général analysant les points de vigilance en matière de risques de corruption, entre autres, était en cours d'élaboration avec le soutien du Gouvernement norvégien. En outre, des rapports réguliers sur ce sujet sont établis dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne. Cependant, aucune stratégie nationale ni plan d'action de lutte contre la corruption n'a été mis en œuvre jusqu'à présent.

42. Un Conseil national de lutte contre la corruption, composé de cinq membres, a été mis en place en février 2021. Cependant, très peu d'informations sur ce Conseil sont disponibles et l'EEG n'a reçu aucune information précise quant à son rôle concret et son fonctionnement. Les interlocuteurs rencontrés sur place, notamment des représentants de ministères et d'autres organismes de lutte contre la corruption, sont restés dubitatifs quant au rôle effectif de ce Conseil. L'EEG n'a pas pu évaluer l'objectif du Conseil et sa relation avec le rôle du Vice-Premier ministre dans la coordination de la politique nationale de lutte contre la corruption et avec les pouvoirs de prévention et de contrôle de l'Agence pour la prévention de la corruption (ASK) qui existe depuis longtemps (voir ci-dessous). En 2021, l'ASK a rendu un avis sur la Décision sur le Haut Conseil national de lutte contre la corruption concluant que cette décision peut entraîner un risque potentiel de mise en danger de l'intérêt public en raison de sa précision insuffisante, du manque de transparence et de larges pouvoirs discrétionnaires

¹⁰ Journal officiel du Monténégro 40/16 et 28/18.

dans certaines procédures, qui créent un espace pour divers abus. L'EEG souligne que le fonctionnement du Conseil doit contribuer pleinement au bon fonctionnement de l'ensemble du système de prévention et de contrôle de la corruption, ce qui inclut la mission de l'ASK¹¹. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'un rôle et des missions clairs soient assignés au Conseil national de lutte contre la corruption afin d'assurer la cohérence de la stratégie globale de prévention et de lutte contre la corruption.**

43. Bien qu'aucun plan national de lutte contre la corruption ne soit en place, la Loi sur la prévention de la corruption prévoit la mise sur pied de plans de promotion de l'intégrité visant à prévenir et à éliminer la corruption ainsi qu'à favoriser la confiance du public dans les institutions publiques au sein de plus de 700 structures publiques, y compris tous les ministères et la Direction de la police – qui est une unité organisationnelle du ministère de l'Intérieur depuis juin 2020. Ces plans doivent comporter des mesures de nature juridique et pratique visant à prévenir diverses formes de conduites corruptives et contraires à l'éthique¹². Ils doivent être le résultat d'une auto-évaluation menée au sein de chaque institution publique et établie conformément aux règles édictées par l'ASK. Les chefs des autorités publiques doivent nommer des responsables de la promotion de l'intégrité et des membres de groupes de travail qui seront chargés d'identifier les facteurs de risque et les domaines à évaluer. L'évaluation des risques consiste à établir la probabilité, la fréquence et les conséquences de la corruption (et d'autres formes de conduite illicite ou contraire à l'éthique) et à classer les différents risques dans ce domaine. Le groupe de travail est chargé de sélectionner des mesures adéquates afin de réduire/éradiquer ces risques. Après une période de deux ans, les autorités publiques doivent évaluer l'efficacité de leur plan en remplissant un questionnaire fourni par l'ASK. Les plans sont publiés sur le site internet des autorités respectives.

44. L'ASK rédige un rapport annuel au sujet de ces plans et émet des recommandations aux différentes autorités publiques. Elle entretient une communication permanente avec les autorités, organise des séminaires, offre son soutien aux autorités et émet des recommandations dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des plans pour la promotion de l'intégrité, ainsi que dans l'évaluation de leur efficacité. En 2018, l'ASK a développé une application web dédiée aux plans de promotion de l'intégrité qui fournit des statistiques afin de faciliter l'analyse de ces plans.

45. L'EEG a été informée par les autorités que, sur un total de plus de 21 000 mesures prévues par l'ensemble des plans de promotion de l'intégrité, 76 % d'entre elles avaient été mises en œuvre avec succès à la fin de l'année 2020 (14 % des mesures avaient été considérées comme partiellement mises en œuvre et 10 % n'étaient pas été mises en œuvre). L'EEG constate que les textes concernés structurent effectivement les mécanismes de gestion des risques qui s'appliquent à un large spectre d'organismes publics. Toutefois, lors de discussions avec les représentants de ces organismes, l'EEG n'a pas été convaincue de l'entière opérationnalité du système et de sa capacité à évaluer l'exposition aux risques dans la pratique. L'exercice semblait revêtir un caractère formel. Une approche globale et proactive semble faire défaut dans les différents ministères. Ces derniers devraient adopter et mettre en œuvre des mesures appropriées qui permettraient aux responsables politiques d'assumer la pleine responsabilité de leur intégrité et de faire l'objet d'un contrôle. En tant qu'agence chargée de l'évaluation de chaque plan de promotion de l'intégrité, l'ASK reconnaît cette

¹¹https://www.antikorupcija.me/media/documents/OPINION_ON_THE_DECISION_OF_THE_NATIONAL_COUNCIL_FOR_THE_FIGHT_AGAINST_HIGH_LEV_duFEzgf.pdf

¹² Les autorités publiques étaient tenues d'adopter ces plans avant le 31 mars 2016.

difficulté et travaille sur une nouvelle méthodologie afin de rendre l'exercice plus concret et en constante amélioration.

46. L'EEG note qu'à l'heure actuelle, il n'y a pas de réelle focalisation sur les risques de corruption auxquels sont confronté spécifiquement les PHFE par rapport aux risques liés généralement au domaine de compétence des ministères. Bien que manquant d'application pratique, les résultats des plans de promotion de l'intégrité pourraient servir de base à une stratégie de prévention de la corruption qui traiterait les risques auxquels les PHFE font face. Par conséquent, l'EEG souligne qu'une stratégie de lutte contre la corruption basée sur une évaluation effective des risques de corruption rencontrés par les PHFE devrait être adoptée. Cette stratégie devra fixer des objectifs précis à atteindre selon un calendrier défini et être évaluée de manière adéquate. Afin de répondre à l'attachement croissant des citoyens à l'intégrité et à la responsabilité des PHFE, cette stratégie et ses résultats devraient être rendus publics. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'une stratégie coordonnée de prévention de la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) soit adoptée sur la base d'une évaluation des risques, et que celle-ci soit rendue publique.**

Cadre juridique

47. La Loi sur la prévention de la corruption¹³ prescrit des mesures pour prévenir les conflits d'intérêts et règlemente les restrictions applicables dans l'exercice de la fonction publique (y compris en ce qui concerne les cadeaux et les restrictions dans la période suivant la cessation des fonctions), la soumission de déclarations de patrimoine et de revenus par les « responsables politiques », la protection des lanceurs d'alerte et autres questions importantes en matière de prévention et de lutte contre la corruption. Elle s'applique exclusivement aux agents publics tels que définis par la loi, y compris tous les PHFE. D'autres dispositions sont prévues par la Loi sur les fonctionnaires et les employés de l'État¹⁴, mais toutes ne s'appliquent pas aux PHFE. Dans le cadre de son avis sur les amendements à cette loi, l'ASK détaille les règles qui s'appliquent aux ministres et à tous les « responsables politiques » (voir ci-dessous).

48. L'EEG considère que la Loi sur la prévention de la corruption prévoit des mesures préventives et répressives pertinentes pour lutter contre la corruption en ce qui concerne les PHFE. Toutefois, le cadre juridique global doit être complété afin d'être pleinement opérationnel, notamment à l'égard des PHFE. Alors que les autorités ont déclaré que toutes les mesures relatives à l'intégrité visant les fonctionnaires étaient également applicables aux ministres et à leurs conseillers, l'EEG a constaté lors des entretiens que les PHFE ne savaient pas toujours sans équivoque quelles dispositions leur étaient applicables. L'EEG a été informée que l'adoption de la Loi sur le Gouvernement, dont la rédaction est envisagée, clarifierait cette situation. En outre, divers interlocuteurs ont confirmé à l'EEG que les règlements n'étaient pas toujours conformes à la législation en la matière, ce qui peut créer des incohérences dans le cadre juridique global et empêcher les PHFE d'avoir une vision et une conscience précises des dispositions en la matière qui leur sont applicables. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'un examen de la cohérence générale et de l'efficacité du cadre juridique pour la prévention et la lutte contre la corruption soit effectué afin de garantir l'adéquation entre les lois et les règlements existants, y compris une loi sur le Gouvernement.**

¹³ Journal officiel du Monténégro 53/14 et 42/17.

¹⁴ Journal officiel du Monténégro 2/2018 et 34/2019.

Codes de conduite

49. Conformément à l'article 6 de la Loi sur les fonctionnaires et les employés de l'État, un fonctionnaire et/ou un employé de l'État est tenu, dans l'exercice de ses fonctions, au respect du Code d'éthique des fonctionnaires et des employés de l'État adopté en 2018. L'EEG constate cependant que ces règles ne sont pas destinées aux PHFE. Des lignes directrices ont en effet été élaborées par l'ASK, et le Ministère de la Justice est chargé de les faire évoluer en un véritable code de déontologie contraignant pour les ministres et les « responsables politiques ». Ce code devrait prévoir des mécanismes appropriés permettant d'assurer sa bonne application, y compris des sanctions pour violation du code. Cela n'a pas été fait jusqu'à présent, car la Loi sur le Gouvernement, qui doit servir de base à ce code, n'a pas été adoptée, bien qu'un groupe de travail ait été constitué dans ce but.

50. L'EEG estime qu'il est urgent que le projet de Code d'éthique s'appliquant spécifiquement à tous les PHFE soit adopté et qu'il couvre les questions pertinentes. Il devrait s'accompagner de sanctions appropriées en cas de violation ainsi que de conseils pratiques détaillés comportant des exemples concrets pour sa mise en œuvre. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) l'établissement et la publication d'un code d'éthique (lignes directrices en matière d'éthique) destiné aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) traitant des questions d'intégrité pertinentes (par exemple, la prévention et la gestion des conflits d'intérêts, les contacts avec les lobbyistes et autres tierces parties, le traitement des informations confidentielles, les restrictions dans la période suivant la cessation des fonctions, etc.), (ii) complété par des orientations pratiques et des exemples concrets et (iii) assorti d'un mécanisme de suivi et de sanctions.**

Cadre institutionnel

51. L'Agence pour la prévention de la corruption (ASK)¹⁵ est l'institution clé en matière de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption au Monténégro. Il s'agit d'une instance autonome et indépendante dont l'objectif est de renforcer l'intégrité dans le secteur public en faisant appliquer la Loi sur la prévention de la corruption. L'ASK est chargée de la prévention, du contrôle, du conseil et de la formation, y compris en ce qui concerne la politique de lobbying et la protection des lanceurs d'alerte (voir ci-dessous). Le Directeur de l'ASK est élu directement par le Conseil d'administration de l'Agence par le biais d'un avis de vacance et d'une procédure de recrutement publics, comprenant des entretiens diffusés publiquement. La loi demande qu'il ait un haut niveau de professionnalisme et qu'il soit apolitique. Il ne doit pas avoir exercé de fonction politique au cours des dix dernières années (par exemple : ministre, député ou membre d'un parti politique). Un règlement sur l'organisation interne et la description des postes définit l'organisation de l'ASK¹⁶. Il prévoit un total de 75 employés. L'ASK ne comptait cependant que 53 employés à durée indéterminée à la fin de 2021. Conformément à l'article 95 de la Loi sur la prévention de la corruption, le budget de l'ASK ne peut être inférieur à 0,2 % du budget actuel du Monténégro. Ainsi, le budget de l'Agence au titre de l'année 2022 s'élève à 1 805 373 €. Le Conseil de l'ASK soumet un rapport de travail annuel au Parlement.

52. L'ASK est chargée du contrôle de l'ensemble des déclarations de patrimoine et d'intérêts privés des PHFE (voir ci-dessous). L'EEG a noté que seulement sept fonctionnaires

¹⁵ Article 4 de la loi sur la prévention de la corruption.

¹⁶ Adopté le 30 octobre 2018.

de l'ASK s'occupaient du contrôle des déclarations, ce qui semble insuffisant, compte tenu du nombre de déclarations à vérifier (850 déclarations par an en moyenne) et des capacités techniques limitées à disposition.

53. L'ASK émet également des avis non contraignants sur des questions telles que les menaces pour l'intérêt public et l'existence de la corruption¹⁷. Elle peut initier ces avis *ex officio* ou à la demande d'une autorité, d'une société, d'une entité juridique, d'un entrepreneur ou d'une personne physique. L'ASK évalue la conformité des actions avec la législation anti-corruption. Elle publie ces avis sur son site internet. En 2021, l'ASK a engagé six procédures d'office, dans lesquelles elle a déterminé l'existence de menaces pour l'intérêt public indiquant l'existence de corruption ; quatre recommandations ont été émises pour améliorer la transparence et éliminer les risques de corruption, et toutes ont été mises en œuvre - par exemple, un avis a été émis sur la procédure de nomination du Directeur de l'Institut de santé publique du Monténégro¹⁸. Au premier trimestre 2022, l'ASK a engagé quatre nouvelles procédures d'office. Deux procédures ont été clôturées, déterminant les menaces contre l'intérêt public et adressant des recommandations aux personnes morales concernées pour améliorer la transparence et éliminer les risques de corruption.

54. L'ASK est également mandatée par des institutions publiques pour émettre des avis préventifs sur des situations spécifiques qui lui sont soumises dans le but d'éviter des situations de conflits d'intérêts ou d'autres problèmes liés à l'intégrité. En 2021, par exemple, l'ASK a été sollicitée par le Centre médical du Monténégro afin qu'elle émette un avis sur la possibilité pour le ministre de la Santé d'exercer des activités secondaires dans le domaine médical¹⁹.

55. En outre, l'ASK peut rendre des avis sur des projets de loi, *ex officio* ou à la demande de toute entité, y compris du Gouvernement ou du Parlement. En 2021, l'ASK a rendu dix avis sur des textes législatifs dans le domaine de la lutte contre la corruption, soit plus qu'au cours des trois années précédentes²⁰. L'avis sur les amendements à la Loi sur les fonctionnaires et les employés de l'État²¹ a un impact significatif sur les PHFE car il précise quelles règles d'intégrité s'appliquent aux ministres et vise à expliciter clairement à tous les « responsables politiques » quelles dispositions leur sont applicables dans le cadre des différentes lois (voir ci-dessus). Dans son avis sur la Loi sur le sport²², l'ASK a conclu que le Ministre qui s'est vu attribuer le statut d'athlète de haut niveau en modifiant la loi a obtenu un gain matériel et que, pour cette raison, son rôle dans le processus d'adoption de la loi aurait pu remettre en cause son objectivité et son impartialité dans l'exercice de la fonction publique. Dans cette affaire, l'ASK a également noté qu'il n'existait aucune disposition concernant la procédure d'exclusion des hauts fonctionnaires de l'exécutif qui pourraient se trouver dans une situation similaire. Par conséquent, l'ASK a émis un avis invitant le Gouvernement à rédiger une loi sur le Gouvernement et à adopter un code d'éthique pour les titulaires des plus hautes fonctions de l'exécutif²³.

¹⁷ Article 54 de la loi sur la prévention de la corruption.

¹⁸ Avis de l'ASK N° 03-02-28-21-6 du 26 avril 2021.

¹⁹ Avis de l'ASK n° 02-01-1673/2 du 17 août 2021.

²⁰ Projets de loi sur le Bureau du Procureur de l'État, sur le Bureau du Procureur pour le crime organisé et la corruption, sur l'enseignement supérieur, sur la taxe sur la valeur ajoutée, sur la loi sur le travail, sur la loi générale sur l'éducation et l'éducation, sur la radiotélévision publique nationale ; Décisions du Haut Conseil National de Lutte contre la Corruption, sur la manière et les critères de prise en charge des besoins en logement des fonctionnaires.

²¹ Avis de l'ASK n° 03-02-2810 du 28 décembre 2020.

²² Avis de l'ASK N° 03-02-2294/5 du 14 janvier 2022.

²³ Une proposition a été rédigée par l'ASK en coopération avec les experts du Conseil de l'Europe.

56. Le plan de vérification annuel de l'ASK est disponible sur le site internet de l'Agence. L'ASK informe le public de ses compétences et des résultats obtenus dans les domaines de la prévention des conflits d'intérêts et de la déclaration des revenus et du patrimoine des responsables politiques par le biais de communiqués et conférences de presse, d'entretiens avec des journalistes ainsi que de campagnes d'information dans les media.

57. L'EEG a été informée par plusieurs des interlocuteurs rencontrés sur place qu'avant la récente nomination du nouveau Directeur de l'ASK en décembre 2020, l'Agence n'était pas réputée pour être très proactive ou pour traiter pleinement les affaires qui lui étaient soumises, en particulier lorsque les questions concernaient des membres du Gouvernement. En conséquence, il y avait une grande méfiance quant à sa capacité à prévenir et à lutter contre la corruption au plus haut niveau de l'État. Avant 2021, aucun avis émis par l'ASK relatif à des conflits d'intérêts n'avait conclu à l'existence d'un conflit d'intérêts, alors que de nombreux recours judiciaires introduits par la suite par des représentants d'ONG à l'encontre de ces décisions démontraient le contraire. Par exemple en 2019, l'ASK a été saisie de l'affaire d'un ancien Ministre de la Défense pour laquelle elle a rejeté une demande d'ouverture de procédure pour motif que celle-ci était infondée, alors que le Ministre était soupçonné d'avoir touché des revenus illégaux en tant qu'officiel pour des organisations internationales de handball. Dans cette affaire, l'ASK a affirmé que la Loi sur la prévention de la corruption ne s'appliquait pas aux organismes internationaux. Le tribunal administratif a modifié cette conclusion en juillet 2021, et l'ASK a rendu une nouvelle décision en janvier 2022 soulignant une violation de l'article 12 de la Loi sur la prévention de la corruption.

58. L'EEG a également noté qu'au cours des années récentes, en particulier depuis l'élection du nouveau Directeur de l'ASK en décembre 2020, l'indépendance de cette instance semble plus forte, notamment vis-à-vis du pouvoir exécutif. En outre, sous la houlette de son actuel Directeur, l'ASK a commencé à faire preuve d'une approche plus proactive, notamment en intensifiant ses activités de communication et de sensibilisation à l'adresse du grand public. Cela a été reconnu par d'autres acteurs internationaux, notamment par la délégation de l'UE au Monténégro. L'EEG se réjouit de constater que l'ASK semble se diriger vers un fonctionnement plus indépendant, plus efficace et une approche plus proactive²⁴. Cependant, il serait nécessaire d'avoir un plus grand recul pour pouvoir en tirer plus fermement des conclusions.

59. L'EEG a également appris par le biais des interlocuteurs rencontrés sur place que le rôle actif actuel de l'ASK se heurtait parfois à une résistance de la part du pouvoir exécutif. Il est de toute évidence essentiel que toutes les autorités publiques, y compris l'exécutif, s'engagent de manière proactive avec l'ASK et reconnaissent son rôle central dans la prévention de la corruption et, à ce titre, prennent pleinement en compte ses décisions et avis. La nouvelle composition de l'ASK, avec un Directeur plus indépendant, constitue un pas dans la bonne direction. Ceci doit être suivi par des mesures visant à garantir le

²⁴ En 2021, l'ASK a augmenté le nombre d'avis sur l'existence de conflits d'intérêts et de restrictions dans l'exercice de la fonction publique de près de 38 % par rapport à ses débuts, et le nombre de rapports sur les revenus et le patrimoine soumis a augmenté de plus de 31 % en un an. 85 procédures ont été engagées pour contrôler l'exactitude et l'exhaustivité des déclarations d'office, soit six fois plus que l'année précédente. 142 rapports de lanceurs d'alerte ont été soumis à l'ASK, ce qui représente une augmentation de 90 % par rapport à l'année précédente. 345 procédures administratives contre des agents publics ont été menées, soit près de 72 % de plus que l'année précédente et des violations de la loi ont été constatées dans 89,3 % des cas, soit nettement plus qu'en 2020 (54,7 %). L'ASK a engagé un total de 1 164 procédures pour délits mineurs en raison de violations des lois anti-corruption relevant de sa compétence, soit deux fois plus qu'en 2020.

professionnalisme et l'indépendance de l'ensemble du personnel qui travaille pour l'ASK. En outre, le problème actuel du sous-effectif doit être traité en priorité afin que cet organisme puisse remplir toutes ses fonctions. **Le GRECO recommande que, afin d'assurer sa pleine indépendance opérationnelle, les capacités administratives de l'Agence pour la prévention de la corruption (ASK) soient renforcées en garantissant des procédures indépendantes de recrutement fondées sur le mérite et incluant des contrôles d'intégrité pour les nouveaux employés, et de s'assurer que le nombre d'employés permanents de l'ASK soit porté à un niveau conforme à son règlement et au volume de travail attendu.**

Sensibilisation

60. L'ASK est responsable de la formation des agents publics sur le cadre législatif et réglementaire en vigueur ainsi que sur les pratiques en matière d'intégrité. En 2021, l'ASK a organisé une formation intitulée « La déclaration des revenus et du patrimoine et la prévention des conflits d'intérêts » destinée aux responsables politiques nouvellement nommés et entrés en fonction en 2020 ou 2021. Huit participants de différents ministères ont suivi la formation. L'ASK a organisé trois sessions de formation pour les agents publics auxquelles 56 représentants des hautes fonctions de l'exécutif auraient participé. En 2021, les représentants de l'ASK sont également intervenus lors de la formation "Intégrité dans l'administration publique et mise en œuvre des plans d'intégrité" organisée par l'Autorité de gestion des ressources humaines.

61. L'EEG note que ces activités de sensibilisation et de formation destinées aux PHFE étaient des interventions *ad hoc*. Il ne semble pas y avoir de programme de sensibilisation ou de formation plus systématique sur les normes d'intégrité et les risques de corruption ciblant les PHFE. Il n'existe ni mesures de sensibilisation ni formations obligatoires pour les ministres, « conseillers spéciaux » et autres « responsables politiques » lors de leur prise de fonction dans les ministères et les agences. L'EEG note que la sensibilisation à la lutte contre la corruption reste principalement une tâche attribuée à l'ASK mais que l'appropriation est moindre au sein des différentes institutions et agences publiques, y compris les ministères. L'EEG estime qu'il convient d'aller beaucoup plus loin à cet égard.

62. En outre, l'EEG note que quelques mesures seulement ont été prises pour fournir un conseil personnalisé aux PHFE. Selon le site internet de l'ASK, les responsables politiques peuvent contacter la Division pour la prévention des conflits d'intérêts et la Division pour la vérification des revenus et du patrimoine afin d'obtenir des conseils. Il n'existe cependant ni protocole clair ni système structuré concernant les conseils confidentiels au sein des ministères. Un système offrant aux PHFE la possibilité d'obtenir des conseils confidentiels serait une ressource supplémentaire pour eux en cas de risque de conflits d'intérêts et situations semblables.

63. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que (i) des réunions et/ou des formations systématiques sur les normes d'intégrité légales et éthiques soient dispensées aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) lors de leur entrée en fonction et à intervalles réguliers pendant leur mandat ; et que (ii) des conseils confidentiels soient proposés afin que tous les PHFE comprennent et appliquent ces normes, et que les PHFE soient dûment informés de cette possibilité.**

Transparence et supervision des activités exécutives du Gouvernement central

Accès à l'information

64. En 2020, le Monténégro a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STE n° 205). La transparence du travail gouvernemental est régie par la Loi sur le libre accès à l'information²⁵, le Décret sur le Gouvernement du Monténégro et le Règlement intérieur du Gouvernement du Monténégro²⁶. Aux termes de la loi, le travail du Gouvernement doit être public. Les décrets, décisions, règlements intérieurs, décisions de nomination, de désignation et de révocation ainsi que les autres réglementations adoptées par le Gouvernement doivent être publiés au Journal officiel. Le Gouvernement doit également publier des informations et données relatives à son travail sur son propre site internet, y compris les documents examinés lors des sessions. Le Gouvernement doit aussi informer le public de ses travaux par le biais de conférences de presse, de communiqués de presse et autres moyens appropriés. Les communiqués de presse des sessions du Gouvernement sont fournis par les Vice-Premiers ministres et les ministres nommés par le Premier ministre, ainsi que par le Secrétariat général du Gouvernement - Bureau des relations publiques. En outre, chaque ministère dispose de son propre chargé de communication. La Loi sur la non-divulgence de l'information²⁷ encadre la gestion des informations classées secrètes.

65. Le Ministère de l'administration publique est chargé de rédiger la stratégie de communication et le Secrétariat général du Gouvernement la met en œuvre. Plus généralement, les autorités publiques, dont les ministères, doivent publier sur leur site internet tous les documents relatifs à leurs activités (guide d'information, registres et dossiers publics, programmes et plans de travail, rapports d'activité, documents stratégiques provisoires et définitifs, projets de loi et autres réglementations, ainsi que les avis pertinents d'experts) et à l'utilisation des ressources (contrats sur l'utilisation des ressources financières provenant des recettes publiques et des biens de l'État, liste des fonctionnaires et des employés de l'État ainsi que leur titre, liste des responsables politiques ainsi que le montant de leur salaire et autres revenus et dédommagements liés à l'exercice de leur fonction). Elles doivent publier aussi les décisions déterminantes relatives aux droits, devoirs et intérêts des tierces parties ainsi que les informations auxquelles l'accès a été accordé sur demande. Ces informations doivent être publiées dans un délai de quinze jours. Lorsqu'elle publie des informations, l'autorité publique doit respecter le règlement sur la protection des données.

66. Les autorités publiques doivent publier les informations de façon à ce qu'elles puissent être réexploitées dans un format libre et mises à la disposition permanente des utilisateurs depuis la sous-section du portail internet du Gouvernement. Les informations doivent être publiées de manière à permettre une recherche simple et sous format libre²⁸. L'autorité administrative publique responsable des services administratifs en ligne supervise la publication. La décision relative à la publication des documents des sessions du Gouvernement détermine le type de documents des sessions du Gouvernement monténégrin qui sera publié sur son site internet²⁹.

²⁵ Journal officiel du Monténégro 44/12, 30/17.

²⁶ Journal officiel du Monténégro 3/12, 31/15, 48/17, 62/18.

²⁷ Journal officiel du Monténégro 14/08, 76/09, 41/10, 40/11, 38/12, 44/12, 14/13, 18/14, 48/15.

²⁸ Voici le lien vers le Guide du Secrétariat général du Gouvernement : <http://www.gsv.gov.me/spi/vodic>.

²⁹ http://www.gov.me/sjednica_vlade_2016

67. L'EEG reconnaît que le Monténégro a mis en place un système réglementaire satisfaisant en ce qui concerne l'accès à l'information. Néanmoins, au cours de sa visite sur place, l'EEG a recueilli des critiques de la part d'ONG faisant état d'une stratégie de communication qui manque de mesures de transparence et de cohésion en ce qui concerne l'accès au public à des questions sensibles telles que les marchés publics. En outre, la procédure prévue par la loi et les pratiques visant à contester le refus ou l'omission de la part d'une autorité publique de rendre les informations accessibles est considérée comme trop complexe et trop longue. Le système a été décrit comme suit :

- une demande individuelle d'accès à l'information doit être examinée par l'autorité publique dans un délai de deux semaines (les réponses à la personne concernée peuvent être fournies dans un délai de 48 heures à quinze jours),
- le jour suivant (le 15^e), le demandeur peut introduire un recours auprès de l'organisme/le supérieur hiérarchique,
- si le demandeur n'est pas satisfait de la réponse ou si on lui refuse l'accès à l'information, la prochaine étape obligatoire consiste à introduire un autre recours auprès de l'Agence de protection des données,
- après examen du recours par l'Agence de protection des données, le demandeur a le droit d'engager une procédure devant la cour de justice (c'est-à-dire le tribunal administratif).

68. Compte tenu de ce qui précède, l'EEG note que, bien que le système d'accès à l'information publique soit défini dans la législation et la réglementation, ce cadre ne semble pas permettre en pratique un accès effectif à l'information gouvernementale, en raison notamment de la lourdeur de la procédure de recours contre les décisions de refus d'accès aux informations demandées. Cela nuit à la transparence générale des activités du Gouvernement. Par conséquent, **le GRECO recommande que le cadre juridique régissant l'accès à l'information et le mécanisme de recours contre ces décisions soient simplifiés afin d'assurer un accès effectif dans la pratique aux informations du Gouvernement.**

Transparence budgétaire

69. La planification et l'exécution du budget ainsi que les rapports sont basés sur une classification définie par la Loi sur le budget et la responsabilité fiscale³⁰. Le processus d'élaboration de la loi budgétaire annuelle est précédé de la préparation de la stratégie fiscale adoptée par le Parlement et se référant à la période du mandat du Gouvernement. La politique budgétaire est planifiée et mise en œuvre conformément aux critères et aux règles budgétaires numériques prescrits par la Loi sur le budget et la responsabilité fiscale, tandis que l'application de ces règles est supervisée par l'institution de contrôle des finances publiques. Le Ministère des Finances publie des rapports mensuels, trimestriels et annuels sur l'exécution du budget. Le rapport sur les recettes et les dépenses budgétaires est publié une fois par mois et l'analyse des dépenses publiques consolidées est publiée trimestriellement. Les analyses des développements macroéconomiques et des réformes structurelles sont effectuées deux fois par an et les projections des finances publiques et des tendances macroéconomiques sont actualisées deux fois par an. Tous ces rapports sont rendus publics.

70. L'EEG est d'avis que la transparence budgétaire constitue un défi au Monténégro. La Gestion des finances publiques devrait contribuer à accroître le niveau d'informations figurant

³⁰ Journal officiel du Monténégro 20/14, 56/17, 70/17, 4/18, 55/18, 66/19 et 70/21.

dans le budget, à améliorer la présentation des engagements pluriannuels et des projets d'investissement, à favoriser la visualisation de l'état du budget et des rapports budgétaires afin de parvenir à un usage plus transparent des ressources publiques. Des réformes sont en cours en vue d'améliorer le système et d'appliquer la méthodologie internationale dans le domaine des statistiques publiques (SEC 2010), d'introduire la comptabilité d'exercice et de favoriser la supervision de la politique budgétaire.

71. Il n'existe aucun fonds public laissé à la discrétion et à la disposition des PHFE. Tous les fonds disponibles pour chaque institution sont répartis en accord avec la loi budgétaire annuelle sous la supervision de l'institution de contrôle des finances publiques.

Transparence du processus d'élaboration des lois

72. Selon la Loi sur l'administration publique³¹, dans le cadre de l'élaboration des lois et des stratégies, les ministères doivent engager une procédure de consultation publique. Ce n'est cependant pas obligatoire lorsque le projet de loi doit régir des questions relevant du domaine de la défense, de la sécurité et du budget annuel, en cas de circonstances urgentes ou exceptionnelles ou pour les modifications mineures de la loi ne prévoyant pas de régir la question différemment. Dans ces cas exceptionnels, le ministère doit en indiquer les raisons qui seront jointes au projet de loi ou de stratégie.

73. La procédure et la méthode de mise en place des consultations publiques sont définies par le Décret gouvernemental sur la sélection des représentants des ONG au sein des instances des autorités administratives publiques et sur la mise en place des consultations publiques au cours de l'élaboration des lois et des stratégies qui prévoit de larges consultations lors de l'élaboration des lois et des stratégies. Dans un délai de quinze jours à compter du jour de l'adoption de son programme de travail annuel, le ministère doit publier en ligne une liste des lois et des stratégies devant faire l'objet d'une consultation publique accompagnée d'un bref exposé des raisons qui motivent chaque loi ou stratégie. Un outil de recherche en ligne pour toutes les initiatives législatives recensées par le Gouvernement a été mis en place.

74. Une consultation consiste à exposer des initiatives, des propositions, des suggestions et des commentaires au cours de la phase initiale de l'élaboration d'une loi ou d'une stratégie. Elle peut être menée par l'organisation de tables rondes, de présentations, etc. Les remarques et suggestions doivent être communiquées par écrit.

Tierces parties et lobbyistes

75. La Loi sur le lobbying³² définit le lobbying comme étant une activité qui influence les pouvoirs législatif et exécutif au niveau national et/ou local dans le but de servir les intérêts d'un client. Une activité de lobbying peut être menée par une personne physique mandatée, une entreprise ou une ONG qui remplit les critères prescrits par la loi. Un lobbyiste peut être une personne physique ou morale. Une personne faisant l'objet d'un lobbying est une personne élue, nommée ou désignée par les autorités publiques, ou une personne dont l'élection, la nomination ou la désignation est approuvée par les autorités publiques, ou toute autre personne au sein des autorités publiques qui participe à l'élaboration et à l'adoption de

³¹ Article 52.

³² Journal officiel du Monténégro 52/14.

règlementations ou autres actes généraux, ou qui peut influencer le contenu de la réglementation ou autres actes généraux.

76. L'ASK est chargée de superviser la mise en œuvre de la politique de lobbying. Lorsqu'il exerce des activités de lobbying, un lobbyiste doit présenter sa carte d'identification remise par l'ASK. Les lobbyistes doivent informer l'Agence par écrit de tout changement lié aux conditions d'exercice de leur activité de lobbying. L'ASK tient un registre des lobbyistes qui est publié sur le site internet de l'Agence. En cas de radiation du registre, le lobbyiste est tenu de renvoyer sa carte d'identification à l'Agence dans un délai de trois jours.

77. Les lobbyistes ne peuvent pas commencer leurs activités de lobbying avant d'avoir conclu un contrat de lobbying dans lequel ils doivent fournir des informations sur le client, le domaine et la portée du lobbying. En outre, les lobbyistes doivent remettre chaque année à l'ASK un rapport d'activité sur le client, les personnes et les autorités faisant l'objet du lobbying, ainsi que sur le domaine d'action et les compensations financières perçues. En vertu de la loi, les autorités publiques faisant l'objet d'un lobbying doivent également préparer une note officielle à l'attention de l'ASK contenant des informations sur les lobbyistes qui les ont contactés, et ce dans un délai de cinq jours suivant la date du contact. Ils doivent par ailleurs tenir un registre de leurs contacts et le publier sur leur site internet. Ils ne peuvent accepter de communiquer avec un lobbyiste que si cela présente un intérêt public. Les données et informations utilisées dans le processus de lobbying peuvent être confidentielles, à l'exception des données et informations qui doivent être publiées conformément à la loi, qui sont mises à la disposition des autorités compétentes de l'État. L'étendue et l'objet du lobbying ne sont pas confidentiels et font partie intégrante du rapport de lobbying. L'ASK ne peut pas agir *ex officio* en cas de violation présumée des règles sur le lobbying.

78. Le lobbying est illégal s'il est mené par une personne qui a été radiée du registre des lobbyistes. Les autorités publiques doivent informer l'ASK des cas de lobbying illégal et fournir des informations concernant les personnes et les entités juridiques impliquées. Sur la base de ces déclarations et informations, l'Agence peut solliciter l'ouverture d'une procédure d'infraction ou émettre une ordonnance d'infraction. La Loi sur le lobbying prévoit, en cas de violation de la législation, des amendes allant de 150 à 20 000 €.

79. L'EEG reconnaît que le cadre juridique pour les activités de lobbying est relativement détaillé et prévoit des mesures relatives à l'organisation de ces activités tout en assurant la transparence des contacts. Des Lignes directrices sur la bonne conduite des hauts responsables de l'exécutif, rédigées par l'ASK et le Ministère de la Justice, ont été adoptées le 23 septembre 2021³³. Ces Lignes directrices indiquent comment les PHFE peuvent entretenir des contacts avec les lobbyistes. Il semblerait cependant que l'efficacité générale de ce cadre reste limitée dans les faits. Les interlocuteurs (au sein des autorités publiques et dans les ONG) que l'EEG a rencontrés ont indiqué que la Loi sur le lobbying n'était pas suffisamment claire. L'EEG en prend note et se réfère notamment à la définition faite du lobbying qui est plutôt étroite et pourrait exclure des activités dans les faits qui relèvent effectivement du lobbying et qui échapperaient au champ de surveillance prévu par la loi. L'EEG a également noté que seulement cinq personnes et une institution figuraient effectivement sur le registre des lobbyistes tenu par l'ASK au moment de la visite de l'EEG. En outre, le contrôle exercé par l'ASK est limité, car l'Agence ne peut pas intervenir *ex officio* dans ce domaine. Le Ministère

³³ Ces Lignes directrices ont été rédigées avec l'aide du Conseil de l'Europe dans le cadre de l'action conjointe de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe contre la criminalité économique au Monténégro.

de la Justice a chargé un groupe de travail de rédiger un nouveau projet de loi sur le lobbying. **Le GRECO recommande que (i) la définition du lobbying soit élargie de façon à couvrir tous les contacts dans le domaine avec les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) ; que (ii) les contacts entre les lobbyistes et les PHFE soient rendus publics, que ce soit l'identité des personnes impliquées ou les sujets abordés ; et que (iii) l'Agence pour la prévention de la corruption (ASK) soit habilitée à enquêter *ex officio* sur les soupçons relatifs au lobbying.**

Mécanismes de contrôle applicables aux décisions du Gouvernement et à l'élaboration des politiques

Contrôles interne et judiciaire

80. La Loi sur l'administration publique³⁴ prévoit que, dans le cadre de leurs compétences, les ministres statuent sur les recours contre les décisions administratives individuelles prises par une autorité administrative sous leur supervision.

81. La Loi sur les litiges administratifs définit la compétence, la composition de la juridiction et les règlements intérieurs des actes administratifs et autres activités administratives en vue d'assurer la protection judiciaire des droits et des intérêts juridiques des parties affectées par les actions entreprises par les autorités publiques et de protéger l'intérêt public. En cas de litige administratif, le tribunal décide de la légalité d'un acte administratif, ainsi que toute autre activité administrative qui détermine ou affecte les droits, les obligations et les intérêts juridiques d'une personne physique ou morale.

Mécanismes d'audit interne et d'inspection

82. Selon la Loi sur la gestion et les contrôles internes dans le secteur public³⁵, chaque entité publique dispose d'une unité d'audit interne indépendante sur le plan fonctionnel et distincte sur le plan organisationnel des autres unités organisationnelles de l'entité. Le service d'audit interne a un rôle préventif pour l'identification et l'élimination rapides des incohérences et des irrégularités dans les opérations. Il s'assure de la conformité des opérations avec la réglementation, formule des recommandations en vue d'améliorer la gestion et les contrôles internes mais aussi des recommandations sur l'optimisation de l'utilisation de l'argent des contribuables. Si le service d'audit interne constate qu'une amélioration de la gestion, de la gestion des risques et du contrôle interne est nécessaire, il peut émettre un avis et des recommandations. Un plan d'action fondé sur les conclusions de l'audit interne est rédigé. La loi sur la responsabilité budgétaire et fiscale³⁶ prévoit une inspection de contrôle de la mise en œuvre de ce système. Cette inspection est menée par un inspecteur des finances.

Institution d'audit public

83. L'institution de contrôle des finances publiques est régie par la Constitution et la Loi sur l'institution de contrôle des finances publiques.³⁷ L'institution nationale de contrôle est une autorité indépendante et supérieure d'audit national. Elle contrôle la légalité et la

³⁴ Article 72.

³⁵ Journal officiel du Monténégro 75/18.

³⁶ Journal officiel du Monténégro 20/14, 56/17, 70/17, 4/18, 55/18, 66/19 and 70/21.

³⁷ Journal officiel du Monténégro 28/04, 27/06, 78/06, 17/07, 73/10, 40/11, 31/14, 70/17.

performance de la gestion des actifs et des passifs de l'État, des budgets et de toutes les affaires financières des entités dont les sources de financement sont publiques ou créées à l'aide de biens publics. Elle soumet un rapport annuel au Parlement. Elle est gérée par un sénat dont les membres bénéficient de l'immunité fonctionnelle.

Le contrôle parlementaire

84. L'enquête parlementaire est soumise au Règlement intérieur du Parlement du Monténégro³⁸, à la Loi sur l'enquête parlementaire³⁹ et à la Loi sur la supervision parlementaire dans le domaine de la sécurité et de la défense⁴⁰. Une enquête parlementaire peut être ouverte pour examiner la situation dans un domaine particulier d'intérêt public, pour recueillir des informations et des faits au sujet de certains phénomènes et événements liés à la politique et aux performances des organes compétents qui pourraient servir de base à des décisions du Parlement sur la responsabilité politique des titulaires de fonctions officielles ou pour prendre d'autres mesures relevant de sa compétence.

85. Le Parlement ouvre une enquête et constitue une commission d'enquête sur proposition d'au moins 27 députés. La composition de la commission d'enquête est déterminée par la décision relative à sa formation et comprend un nombre égal de députés de la majorité et des partis de l'opposition. Elle est présidée par un représentant de l'opposition. La commission d'enquête prend ses décisions à la majorité du nombre total de ses membres. Les travaux d'une commission d'enquête sont en principe publics. La commission d'enquête soumet son rapport au Parlement. Ce rapport peut inclure une proposition visant à déterminer la responsabilité politique des titulaires de fonctions officielles ou à prendre d'autres mesures relevant de la compétence du Parlement.

Conflits d'intérêts

86. Aux termes de la Loi sur la prévention de la corruption (article 7), les ministres et les « responsables politiques » sont tenus d'exercer leurs fonctions de manière à ce que l'intérêt public ne soit pas occulté par des intérêts privés et sans entraîner de conflit d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique. En outre, un conflit d'intérêts peut également concerner une personne proche de l'agent public. La Loi sur la prévention de la corruption définit cette personne comme pouvant être « *un parent (...) en ligne directe et au deuxième degré en ligne collatérale, un parent par alliance au premier degré, un époux et un conjoint de fait, un parent adoptif ou un enfant adopté, un membre du ménage, toute autre personne physique ou morale avec laquelle l'agent public établit ou a établi une relation d'affaires* ». Des restrictions et des devoirs sont prévus par la loi pour cette personne ainsi que pour le « responsable politique ».

87. L'article 8 de cette loi stipule que si des agents publics, y compris l'ensemble des PHFE, doivent participer aux discussions et à la prise de décision sur un sujet pour lequel eux-mêmes ou une personne qui leur est liée, ont un intérêt privé, ils doivent en informer les autres participants aux discussions et à la prise de décision en déclarant l'existence de cet intérêt privé préalablement à leur participation aux discussions, et au plus tard avant le début de la prise de décision. Les déclarations des « responsables politiques » figurent dans le procès-

³⁸ Journal officiel du Monténégro 51/06, 66/06, 88/09, 80/10, 39/11, 25/12, 49/13, 32/14 – Décisions du CCMN, 42/15, 52/17, 17/18, 47/19, 112/20, 129/20, 65/21 et 104/21.

³⁹ Journal officiel du Monténégro 38/12.

⁴⁰ Journal officiel du Monténégro 80/10.

verbal de la réunion concernée et un avis de l'ASK doit être sollicité. Les « responsables politiques » ne peuvent pas participer aux discussions et à la prise de décision tant que l'ASK n'a pas émis un avis concernant l'existence ou non d'un conflit d'intérêts (voir ci-dessus).

88. Lorsque les agents publics craignent de se trouver eux-mêmes dans une situation de conflit d'intérêts, ils doivent également prendre des mesures pour résoudre le conflit d'intérêts ou respecter la restriction conformément à la loi (article 28 de la Loi sur la prévention de la corruption). Ils doivent faire part de leurs présomptions à l'ASK qui émet un avis dans les quinze jours. L'ASK établit l'existence des conflits d'intérêts et met en place des mesures pour les prévenir et les résoudre. La procédure est confidentielle.

89. L'EEG salue l'existence d'un système permettant de signaler les conflits d'intérêts *ad hoc* à l'ASK qui va les évaluer et décider de la manière dont ils doivent être gérés. Elle souligne l'importance pour les PHFE de se retirer du processus décisionnel en cas de conflit d'intérêts potentiel. En outre, l'EEG note que toutes les décisions de l'ASK, qu'elles portent sur l'existence ou non d'un conflit d'intérêts, sont rendues publiques. Lorsque ces décisions ne concluent pas à la violation de la loi, elles sont anonymisées. L'EEG attend des autorités du Monténégro qu'elles régissent également la divulgation des conflits d'intérêts *ad hoc* dans la future loi sur le Gouvernement, à l'identique de la Loi sur les fonctionnaires et les employés de l'Etat, lorsque celle-ci sera rédigée (voir ci-dessus).

90. Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs rencontrés par l'EEG lors de sa visite, dont les membres actuels de l'ASK, ont indiqué que l'analyse des situations de conflits d'intérêts concernant des ministres ou autres « responsables politiques » aurait été biaisée par le passé (c'est-à-dire avant la nouvelle composition de l'ASK en 2020 suite aux élections législatives), les membres de l'ASK étant considérés comme trop proches du pouvoir exécutif. Certains représentants d'ONG ont indiqué que les recours qu'ils avaient engagés auprès du tribunal administratif contre des décisions de l'ASK en matière de conflit d'intérêts étaient régulièrement favorables, mais étaient traités trop tard, alors que les PHFE concernés n'étaient plus en fonction. Les rapports récents de l'UE sont plus encourageants quant au travail de l'Agence dans sa composition actuelle.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

91. En vertu de la Constitution, le Premier ministre et les membres du Gouvernement ne peuvent être députés ou exercer d'autres fonctions publiques ou professionnelles.

92. En vertu de la Loi sur la prévention de la corruption (article 12), les agents publics ne peuvent pas siéger au sein d'un organisme de gestion ou d'un comité de surveillance et ne peuvent pas faire partie du personnel exécutif d'entreprises publiques, d'institutions publiques ou de toute autre personne morale. Après nomination, ils doivent démissionner de ces postes dans un délai de trente jours.

93. Toutefois, la Loi sur la prévention de la corruption stipule que les responsables politiques peuvent s'engager dans des activités scientifiques, éducatives, culturelles, artistiques et sportives et toucher des revenus issus du droits d'auteur, du droit des brevets et toute autre droit similaire, de la propriété intellectuelle et industrielle, sauf disposition

contraire dans la législation. L'affiliation d'un agent public auprès d'une instance de travail permanente ou temporaire créé par une autorité ne peut être considérée comme un cumul de deux ou plusieurs fonctions publiques, sauf s'il prend des décisions ou qu'il participe au processus décisionnel. Les responsables politiques, y compris les ministres, doivent fournir à l'ASK des données précises et complètes sur leurs revenus provenant de l'exercice de ces activités. En cas d'affiliation à plusieurs instances de travail, les responsables politiques ne peuvent percevoir de revenus que d'une seule instance de travail.

94. La loi prévoit qu'un agent public qui est propriétaire ou fondateur d'une société, d'une institution ou toute autre personne morale doit, dans un délai de trente jours à compter de sa nomination à un poste de la fonction publique, transférer ses droits de gestion au sein de ces entités à une autre personne morale ou physique jusqu'à la fin de son mandat public. Dans le cas où une entreprise dispose d'un organisme de gestion dans lequel l'agent public exerce ses droits de gestion en tant que membre de l'organisme, le transfert des droits de gestion inclut l'obligation pour l'agent public de démissionner de son poste dans l'organisme de gestion. Dans les cinq jours suivant la date de transfert des droits de gestion, il doit indiquer à l'ASK à qui il a transféré les droits de gestion et soumettre la preuve du transfert desdits droits. La personne à qui un agent public a transféré les droits de gestion devient un proche de l'agent public.

Contrats avec les autorités étatiques

95. Conformément à la Loi sur la prévention de la corruption, un agent public ne peut pas conclure de contrat de prestation de services avec une entreprise publique ou avec une autorité ou une société qui est liée contractuellement avec ou qui effectue des tâches pour une autorité au sein de laquelle l'agent public exerce ses fonctions, sauf si la valeur de ces contrats est inférieure à 1 000 € par an - ce seuil représente le montant cumulé de tous les accords conclus au cours de la même année civile.

Cadeaux

96. La Loi sur la prévention de la corruption (article 16) stipule qu'aucun responsable politique, y compris les ministres, ne peut accepter d'argent, de titre ou de métal précieux dans le cadre de l'exercice de sa fonction publique, quelle qu'en soit la valeur. Ils ne peuvent pas accepter de cadeaux d'une valeur supérieure à 50 € dans le cadre de l'exercice de la fonction publique, sauf « pour des cadeaux protocolaires et de courtoisie ».

97. Les cadeaux qui ne peuvent pas être acceptés doivent être refusés. En outre, dans les huit jours suivant le don, les fonctionnaires sont tenus de préparer un rapport écrit au sujet de ce don qu'ils soumettent à l'autorité où ils exercent leurs fonctions. S'ils n'ont pas pu refuser le cadeau ou le rendre au donateur, ils doivent le remettre à l'autorité dont ils dépendent et le cadeau devient propriété de l'État. Si l'ASK estime qu'il s'agit d'un cadeau qui n'entre pas dans le cadre de la loi, ils sont tenus de remettre le cadeau ou l'équivalent de sa valeur monétaire à l'autorité où ils exercent leurs fonctions. Le défaut de déclaration est passible de sanctions pour délits mineurs.

98. Conformément à la Loi sur la prévention de la corruption, chaque autorité doit soumettre à l'ASK un rapport annuel écrit relatif aux sponsoring et aux dons reçus. Si l'Agence estime que les sponsorings et dons reçus ont affecté ou pourraient affecter la légalité, l'objectivité et l'impartialité du travail de l'autorité publique, elle avise l'autorité compétente

de la nécessité de prendre des mesures relevant de sa compétence. L'autorité doit, conformément à la loi, abroger les décisions adoptées sous l'influence des parrainages ou des dons reçus et doit en informer l'ASK, qui tient et publie sur son site internet un registre des parrainages et des dons.

99. L'EEG note que la notion de « cadeau de courtoisie » n'est pas définie précisément, ce qui pourrait entraîner une confusion et fragiliser le système. Lors de sa visite sur place, l'EEG a été informée qu'un « cadeau de courtoisie » était un cadeau occasionnel qu'un agent public recevait au cours de son mandat qui n'était pas encadré par des règles claires et précises à ce sujet. Par exemple, l'article 16 de la Loi sur la prévention de la corruption n'indique pas clairement dans quelle mesure il existe une distinction entre les cadeaux protocolaires et les cadeaux de courtoisie, ni si la limite de 50 euros (maximum de 100 euros pour les cadeaux de courtoisie reçus simultanément de la part de plusieurs donateurs) est également applicable aux cadeaux protocolaires. L'absence d'exemples clairs ou d'une liste sélective de cadeaux de courtoisie peut également porter à confusion. Il n'existe pas de règles claires sur l'évaluation des cadeaux de courtoisie. L'EEG a appris que la personne qui tient le registre des cadeaux en détermine la valeur. Les cadeaux protocolaires sont pris en compte quelle que soit leur valeur et deviennent la propriété de l'entité publique qui emploie l'agent public. Au cours de la visite sur place, les représentants des ONG ont fait état de plusieurs situations controversées concernant des cadeaux, notamment des voyages financés par d'autres États, etc. Par conséquent, **le GRECO recommande que les règles relatives aux cadeaux et autres avantages soient précisées, notamment en clarifiant la définition de « cadeaux protocolaires et cadeaux de courtoisie ».**

Utilisation abusive d'informations confidentielles

100. La Loi sur le libre accès à l'information (article 14) stipule que les autorités publiques peuvent limiter l'accès à l'information ou à une partie de celle-ci s'il en va de l'intérêt de la politique de sécurité, de défense, étrangère, monétaire et économique, conformément aux lois régissant le domaine de la confidentialité des données, ou si l'information relève du secret d'affaires ou fiscal. La Loi sur la non-divulgence de l'information encadre les différents niveaux de classification de l'information.

101. En vertu de la Loi sur les fonctionnaires et les employés de l'État, les fonctionnaires et/ou les employés de l'État, y compris le PHFE, sont tenus, dans l'exercice de leurs fonctions, d'éviter les situations où des intérêts privés affectent ou pourraient affecter l'exécution impartiale et objective de leur travail. En particulier, un fonctionnaire et/ou un employé de l'État ne peut pas, dans le but de promouvoir un intérêt privé ou l'intérêt d'une entité physique ou morale qui lui est associée, utiliser les données de l'État mises à sa disposition dans l'exercice de ses fonctions.

Utilisation abusive de ressources publiques

102. Les mêmes principes juridiques que ceux qui s'appliquent à l'utilisation des informations publiques s'appliquent aux fonctionnaires et aux employés de l'État en matière d'utilisation des ressources publiques.

Restrictions après la cessation des fonctions

103. Conformément à la Loi sur la prévention de la corruption (article 14), les agents publics ne peuvent, pendant une période de deux ans suivant la cessation de leurs fonctions, exercer auprès de l'autorité où ils ont exercé une fonction publique le rôle de représentant ou mandataire d'une personne morale, d'un entrepreneur, d'une organisation internationale ou toute autre organisation ayant ou établissant un lien contractuel ou commercial avec cette autorité. Ils ne peuvent pas établir de relation professionnelle ou de coopération commerciale avec la personne morale, l'entrepreneur, l'organisation internationale ou toute autre organisation qui a fait des bénéfices par le biais des décisions provenant de l'instance publique où ils ont exercé leurs fonctions. Ils ne peuvent pas représenter une entité physique ou morale ni exercer des activités de gestion ou d'audit auprès de l'autorité où ils ont exercé une fonction publique et participé, en tant qu'agent public, au processus décisionnel. Ils ne peuvent pas conclure de contrat ou toute autre forme de coopération commerciale avec cette autorité. Ils ne peuvent pas utiliser les connaissances et les informations acquises dans l'exercice de leur fonction publique pour obtenir un avantage pour eux-mêmes ou pour autrui, ou pour nuire à autrui, sauf si ces connaissances et ces informations sont accessibles au public. Ils ne peuvent pas avoir d'activité de lobbying.

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

Obligations déclaratives

104. La Loi sur la prévention de la corruption exige la présentation d'une déclaration des biens et des revenus pour les agents publics et les membres de leur ménage. Les déclarations doivent inclure les droits de propriété sur le patrimoine immobilier et les droits de location sur le patrimoine immobilier dont la durée est supérieure à un an (dans le pays et à l'étranger) ; les droits de propriété sur le patrimoine mobilier dont la valeur est supérieure à 5 000 € ou qui doit être déclaré auprès des autorités compétentes (véhicules à moteur, bateaux, avions, etc.) ; les droits de propriété sur le patrimoine immobilier et mobilier d'une société, d'une institution ou toute autre personne morale appartenant à l'agent public ou établie par lui ; les dépôts dans des banques et autres institutions financières dans le pays et à l'étranger ; les actions et parts dans une personne morale ou tout autre titre ; l'argent liquide d'un montant supérieur à 5 000 € ; les droits découlant du droit d'auteur, du droit des brevets et tout autre droit similaire, la propriété intellectuelle et industrielle ; les dettes (capital, intérêts et conditions de remboursement) et créances ; les sources de revenus et montants provenant de l'exercice d'activités scientifiques, éducatives, culturelles, artistiques et sportives ; l'affiliation à des organismes de gestion et des comités de surveillance d'entreprises publiques, des institutions publiques et toute autre personne morale dont une partie du capital est détenue par l'État ou la municipalité, ainsi qu'à des associations scientifiques, éducatives, culturelles, artistiques, humanitaires, sportives et assimilées.

105. Selon la loi, les agents publics doivent déclarer leur patrimoine au moment de leur entrée en fonction, de façon régulière pendant l'exercice de leurs fonctions et lors de la cessation de leurs fonctions. Ils sont tenus, dans un délai de trente jours à compter de leur entrée en fonction, de transmettre par voie électronique à l'ASK une déclaration écrite faisant état de leur patrimoine, ainsi que de celui de leur époux, de leur conjoint de fait et de leurs enfants, s'ils font ménage commun. Pendant l'exercice de leurs fonctions, les responsables politiques doivent déclarer leur patrimoine une fois par an ainsi que signaler tout changement

de situation entraînant sur une augmentation du patrimoine de plus de 5 000 € dans les 30 jours suivant la date du changement de situation. Cette démarche est à effectuer également dans le cadre d'une procédure initiée par l'ASK. Au moment de la cessation des fonctions, ils doivent en informer l'Agence et remettre leur déclaration dans un délai de trente jours, puis procéder à une déclaration annuelle auprès de l'Agence pendant les deux années suivant la cessation de leurs fonctions. Lorsqu'ils changent de fonction, ils sont tenus d'en informer l'ASK dans les trente jours suivant le changement.

106. Les déclarations sont réceptionnées par l'ASK et publiées sur son site internet dans les 24 heures après leur contrôle administratif. Ce processus est automatisé et ne dépend pas des employés de l'Agence. Les données des déclarations de patrimoine sont conservées dans le registre des revenus et du patrimoine des responsables politiques qui fait partie d'un système d'information intégré de l'Agence. Les données du registre sont supprimées *ex officio* 10 ans après la cessation des fonctions du fonctionnaire - la procédure de suppression peut être engagée à la demande du fonctionnaire également, après l'expiration du délai. Le règlement de l'Agence précise les modalités de gestion des bases de données électroniques. Toutes les données sont accessibles au public⁴¹.

Mécanismes de contrôle

107. L'ASK contrôle les données des déclarations en les comparant avec les données relatives aux biens et aux revenus des responsables politiques collectées auprès des autorités et personnes morales qui disposent de ces informations. Les autorités et les personnes morales ont l'obligation de soumettre les données et informations demandées. À la demande de l'ASK, les responsables politiques doivent fournir, dans un délai de 30 jours, des informations précises sur leurs biens acquis et leurs revenus. L'Agence contrôle les données des déclarations de manière aléatoire selon le plan annuel de contrôle pour un nombre et des catégories limités de responsables politiques. Ce processus reste confidentiel.

108. L'ASK procède à trois types de vérifications : (i) la vérification administrative et technique est une vérification de base de toutes les déclarations reçues qui permet de s'assurer que la personne concernée a correctement rempli le formulaire et que les versions électronique et papier de la déclaration sont compatibles. La validité de la déclaration est une condition préalable à d'autres types de vérifications (ce sont les contrôles dits primaires) ; (ii) la vérification de l'exactitude et de l'exhaustivité constitue la deuxième phase (1 330 déclarations doivent être contrôlées pour l'année 2022). Elle est réalisée en collaboration avec les institutions susmentionnées qui disposent des données relatives au patrimoine et aux revenus des responsables politiques et des membres d'un même ménage, ainsi qu'avec les banques commerciales. Ce type de vérification concerne, entre autres, le Premier ministre et ses « conseillers spéciaux » ainsi que tous les ministres (ce sont les contrôles dits planifiés) ; (iii) une vérification supplémentaire est effectuée à la fin de l'année et concerne 20 responsables politiques présentant le plus haut niveau de vulnérabilité dans leur domaine/entité face à la corruption et une vulnérabilité dans la fonction/le poste occupés par un agent public face à la corruption. Cette procédure permet de vérifier toutes les déclarations précédemment déposées par le biais d'une analyse comparative des données fournies (deux contrôles aléatoires effectués au cours de la même année civile). Les rapports des ministres doivent être contrôlés chaque année tant en termes d'exactitude et d'exhaustivité qu'en ce qui concerne les restrictions prescrites par la Loi sur la prévention de la corruption.

⁴¹ <http://www.antikorupcija.me/me/registri/>

109. L'ASK a signé des accords avec d'autres institutions afin d'obtenir les données nécessaires et faciliter le contrôle des fonctionnaires : l'administration fiscale, l'administration des biens immobiliers, le Ministère de l'Intérieur, la Commission sur les valeurs mobilières, la Banque centrale, le Ministère de la Justice. L'Agence dispose d'un accès direct aux bases de données de ces institutions qui sont conservées sous format électronique. L'Agence effectue également des vérifications *ex officio* sur la base d'autres constatations, telles que la vérification d'articles de presse, d'informations anonymes, de demandes externes, etc.

110. Certains interlocuteurs de l'EEG ont exprimé des doutes quant à l'exactitude des déclarations faites par certains PHFE, et en particulier des membres du Gouvernement et quant à la qualité du contrôle a posteriori de ces déclarations par l'ASK. Ils faisaient cependant référence aux gouvernements précédents et à la composition antérieure de l'ASK, ce qui empêche l'EEG de faire une évaluation pertinente de la situation actuelle (voir ci-dessus). Néanmoins, l'EEG est d'avis que ce mécanisme de contrôle nécessite encore des améliorations. En effet, l'EEG note qu'il n'y a pas d'examen systématique approfondi des déclarations soumises par les PHFE. Seules 20 déclarations font l'objet d'un contrôle approfondi chaque année. Cela peut s'expliquer en partie par le nombre d'agents publics qui sont tenus de fournir une déclaration face aux ressources humaines plutôt limitées consacrées à la vérification (voir ci-dessus). L'EEG est convaincue que les déclarations des PHFE devraient faire l'objet d'une évaluation approfondie systématique en raison de leur rôle dans la prise de décision au plus haut niveau de l'exécutif. En outre, l'ASK n'est pas en mesure d'établir une correspondance automatisée des données avec les registres auxquels elle a accès. L'ASK ne dispose par ailleurs d'aucune base juridique pour stocker et utiliser de son côté les données qu'elle reçoit d'autres institutions, ce qui signifie que l'inspection n'est effectuée qu'au moment du contrôle. **Le GRECO recommande que (i) les déclarations de patrimoine et de revenus de toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) soient systématiquement soumises aux différents niveaux du contrôle de fond de l'Agence pour la prévention de la corruption (ASK) ; et que (ii) les mécanismes de contrôle de qualité de l'ASK soient renforcés en garantissant des ressources humaines adaptées et un accès fiable aux informations pertinentes (bases de données) pour la vérification des déclarations.**

Mécanismes de responsabilisation et de répression

Mécanismes de répression non pénale

111. La Loi sur la prévention de la corruption définit les procédures pour la gestion des violations de la loi s'appliquant aux agents publics. Ces procédures sont initiées par l'ASK, à la demande de l'autorité au sein de laquelle le fonctionnaire exerce ou a exercé ses fonctions, ou par l'autorité responsable de l'élection, de la nomination ou de l'affectation du fonctionnaire (c'est-à-dire le Parlement, le Gouvernement ou les ministères pour ce qui est des PHFE). Elles peuvent également être initiées par d'autres autorités étatiques et locales ou toute personne morale ou physique. Les demandes doivent être soumises soit par écrit, directement, soit par voie électronique, soit en personne auprès de l'Agence. L'ASK peut également engager des procédures *ex officio*, sur la base de ses propres informations ou d'informations anonymes. Comme point de départ, l'ASK demande au responsable politique concerné de soumettre une réponse écrite aux allégations faites dans un délai de 15 jours. Un agent mandaté par l'Agence mène la procédure afin de déterminer les faits et les circonstances. Il peut également se faire remettre des données et des informations *ex officio*. Des auditions peuvent être conduites. L'agent mandaté doit, dans un délai de 15 jours à

compter de la fin de la procédure, soumettre une proposition de décision motivée au directeur de l'ASK qui doit ensuite, dans un délai de 8 jours, décider si les règles ont été transgressées. Les décisions établissant qu'un fonctionnaire n'a pas transgressé les dispositions légales doivent être publiées sur le site Internet de l'ASK - le nom du fonctionnaire concerné ne peut être divulgué sans son consentement.

112. Les sanctions et les mesures sont prévues par la Loi sur la prévention de la corruption (article 42). Sur la base de la décision de l'ASK confirmant une violation de la loi, une procédure administrative peut être engagée. L'autorité compétente doit ensuite informer l'ASK des mesures prises par rapport à la décision émise par l'Agence dans un délai de 60 jours. Si un fonctionnaire a été révoqué, suspendu ou si une mesure disciplinaire a été imposée, l'autorité responsable doit en informer l'Agence dans un délai de 30 jours à compter de l'adoption de la décision. Le fonctionnaire révoqué ne peut exercer dans la fonction publique pendant une période de quatre ans à compter de la date de sa révocation. Si une violation des règles a causé des dommages à une entité juridique ou physique, celle-ci a le droit d'être indemnisée en engageant une action en justice dans le cadre d'une procédure civile. L'ASK doit tenir un registre des responsables politiques qui ont enfreint la loi. Toutes les affaires et les décisions concernant des infractions avérées sont publiés sur le site internet de l'Agence.

113. En 2020, l'ASK a rendu sept décisions dans lesquelles elle a constaté que des ministres et le Premier ministre avaient enfreint la loi relative aux déclarations sur leurs revenus et actifs, et quatre décisions en 2021.

114. Entre 2016 et 2021, dix démissions de responsables politiques ont eu lieu suite à des décisions de l'ASK, dont celles d'un ministre, de deux secrétaires d'État et deux « conseillers spéciaux » du Vice-Premier ministre. Par exemple, le Ministre des affaires européennes a démissionné suite à la conclusion de l'ASK déterminant qu'il était en conflit d'intérêts car, en plus de ses fonctions ministérielles, il avait le statut d'ambassadeur agissant en tant que négociateur en chef du Monténégro avec l'UE.

Poursuites pénales et immunité

115. Le Premier ministre et les membres du Gouvernement bénéficient de la même immunité que les députés, comme le prévoit l'article 86 de la Constitution. Aucune action pénale ne peut être engagée contre eux et ils ne peuvent être incarcérés sans le consentement du Parlement, sauf s'ils ont été pris en flagrant délit d'infraction pénale passible d'une peine de plus de cinq ans d'emprisonnement. Selon le règlement intérieur du Parlement, le président du Parlement doit adresser la demande d'approbation de l'ouverture d'une procédure pénale ou de la détermination de la peine d'emprisonnement à la commission administrative. La commission doit présenter son rapport comprenant la proposition, en règle générale, lors de la prochaine session du Parlement.

116. En ce qui concerne le fonctionnement de l'immunité des membres du Gouvernement, et à l'instar de ce qui a été soulevé pour les députés dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO⁴², l'EEG note que toutes les demandes de levée de l'immunité des ministres émanant d'un procureur devraient être acceptées et que cela devrait également s'appliquer aux poursuites de droit civil dans la mesure où le parquet n'a pas considéré qu'il n'y avait pas de soupçon d'infraction pénale fondé. Au cours de la visite sur place, l'EEG a été

⁴² Greco Eval IV Rep (2014) 6E – adopté le 19 juin 2015.

informée qu'il n'existait pas de pratique établie concernant la levée de l'immunité des membres du Gouvernement, en particulier pour les infractions liées à la corruption. En se référant au chapitre 34 du Code pénal : « Infractions pénales et fonctions officielles » (articles 416 à 424, incluant la corruption passive et active, le trafic d'influence et l'abus de pouvoir), on constate que toutes les infractions liées à la corruption ne sont pas passibles de plus de cinq ans d'emprisonnement et que dans la pratique, un ministre pris en flagrant délit d'infraction liée à la corruption pourrait écoper de moins de cinq ans d'emprisonnement. Dans une telle situation, les membres du Gouvernement ne peuvent être détenus, et aucune procédure pénale ou autre dans laquelle une peine de prison pourrait être imposée ne peut être menée contre eux sans l'approbation du Parlement. S'ils sont surpris en train de commettre une infraction pénale passible de plus de cinq ans d'emprisonnement, ils peuvent être détenus sans cette autorisation.

117. L'EEG rappelle que dans le cadre de son Quatrième Cycle d'Évaluation, le GRECO a recommandé au Monténégro d'envisager l'introduction de lignes directrices contenant des critères clairs et des objectifs qui motiveront la décision à prendre en matière de demande de levée d'immunité des députés. Il devrait de toute évidence en être de même pour les membres du Gouvernement. Cela dit, l'EEG estime que le système d'immunité actuel nécessite d'être révisé de manière à écarter explicitement de l'immunité toutes les formes de délits liés à la corruption, qu'ils soient passibles ou non de cinq ans d'emprisonnement. **Le GRECO recommande que l'immunité accordée aux membres du Gouvernement soit révisée afin d'exclure de cette protection les infractions explicitement liées à la corruption.**

Politique relative aux lanceurs d'alerte

118. La gestion des lanceurs d'alerte est prévue par la Loi sur la prévention de la corruption et les instructions de l'ASK. Un lanceur d'alerte est défini comme une personne physique ou morale déposant de bonne foi un rapport concernant une menace pour l'intérêt public en lien avec l'existence d'un cas de corruption. Toutes les autorités publiques (de même que les compagnies privées) sont tenues de désigner une personne chargée de recevoir et de traiter les rapports provenant de lanceurs d'alerte. Le rapport d'un lanceur d'alerte contient une description de la menace pour l'intérêt public en lien avec l'existence d'un cas de corruption ainsi que la signature et les informations personnelles du lanceur d'alerte (s'il ne souhaite pas rester anonyme). Les données sont traitées conformément à la Loi sur le secret des données et le lanceur d'alerte bénéficie d'une protection contre toute forme de discrimination et de restriction. Une protection peut être fournie si le lanceur d'alerte a subi un préjudice ou s'il existe un risque de préjudice en raison de la présentation du rapport, et en particulier si sa vie, sa santé et son patrimoine sont en danger et s'il risque de subir des préjudices professionnels ou des sanctions disciplinaires.

119. Les lanceurs d'alerte doivent s'adresser à l'ASK dans un délai de six mois à compter de la date du préjudice ou de la constatation d'un préjudice possible dus à leur intervention. L'ASK engage la procédure sur signalement d'un lanceur d'alerte. Elle évalue la qualité des informations fournies, le degré des menaces ainsi que les conséquences qui peuvent en découler et fournit une assistance juridique au lanceur d'alerte le cas échéant. L'EEG a été informée que seulement peu de moyens humains sont consacrés à la gestion de la politique de lanceurs d'alerte, incluant le travail de réception et d'enregistrement des rapports, le traitement des rapports et la mise en œuvre des mesures de protection des lanceurs d'alerte. L'EEG a également été informée que cette politique restait limitée. En 2021, l'ASK a rendu

quinze avis déterminant des menaces pour l'intérêt public. Elle a également engagé six procédures d'office et clôturé trois procédures d'office datant de 2020. En 2021, cinq demandes de protection de lanceurs d'alerte ont été déposées. Au cours de la période considérée, l'ASK a rendu trois avis dans lesquels elle a déterminé qu'il y avait une possibilité de préjudice pour les lanceurs d'alerte et a donné un total de cinq recommandations aux employeurs sur ce qui devrait être fait pour éliminer le préjudice.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

Aperçu de différents services répressifs

120. Toutes les instances publiques sont considérées au Monténégro comme des services d'application de la loi qui sont régis notamment par la Loi sur l'administration publique et par le Décret sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique. La Direction de la police est l'une des autorités compétentes en matière d'application de la loi, elle constitue l'une des structures administratives du Ministère de l'Intérieur et ses pouvoirs sont définis notamment par la Loi sur les affaires intérieures⁴³. La Direction de la police est une organisation civile supervisée par le Ministère de l'Intérieur. Elle remplit les fonctions fondamentales de maintien de l'ordre public, y compris le contrôle de l'immigration et aux frontières⁴⁴.

121. La Direction de la police est organisée de manière hiérarchique. Elle est dirigée par un Directeur et cinq adjoints. Selon le Règlement sur l'organisation interne et la description des postes, la police est composée de :

- cinq unités (secteur de la lutte contre la criminalité, secteur de la police aux frontières, secteur des forces de police spéciales, secteur des affaires de renseignement financier, secteur de la police générale),
- quatre départements (coopération policière internationale et relations publiques, analyse et amélioration du travail de la police, audit interne, télécommunications et technologies électroniques),
- deux centres (centre de police scientifique, centre pour la sécurité de l'information et le traitement des données),
- deux bureaux (bureau des ressources humaines et des affaires juridiques, bureau des affaires financières, générales et annexes),
- huit centres de police.

122. Le nombre d'employés de la Direction de la police s'élève à 4 580 (dont 3 826 policiers), dont 683 femmes (parmi lesquelles 546 policières) et 3 882 hommes (dont 3 826 policiers). L'uniforme est porté par les membres de l'unité de police générale, de l'unité de police aux frontières, de l'unité de protection des personnes et des installations (certains ne le portent pas) et de l'unité des forces spéciales. Les autres ne portent pas l'uniforme. Le nombre total d'agents en uniforme s'élève à 3 693, dont 335 femmes.

123. Au sein du Ministère de l'Intérieur, plusieurs organismes sont spécifiquement investis de compétences en matière de lutte contre la corruption. La Commission d'éthique est responsable du suivi de la mise en œuvre du Code d'éthique de la police. Elle donne des avis sur les propositions, plaintes et pétitions des citoyens et des policiers - et peut aussi se saisir d'office de ces questions, à l'égard de suspicions de violation du Code d'éthique de la police. Lorsqu'elle constate une violation, la Commission d'éthique engage ou propose l'engagement de poursuites disciplinaires, pour délits mineurs et/ou pénales appropriées. La Commission

⁴³ Journal du Monténégro n° 70/21.

⁴⁴ Loi sur les affaires intérieures - article 18 et décret sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique - article 17.

d'éthique est également chargée de conseiller les policiers et de rédiger des commentaires relatifs au Code d'éthique, y compris des directives en matière de conflits d'intérêts, de cadeaux, etc. Une unité de lutte contre la corruption est compétente pour contrôler les employés du ministère qui exécutent les marchés publics et superviser l'application de la loi régissant la protection des personnes et des biens non assurés par l'État, l'intégrité des employés du ministère, y compris la Direction de la police, et contrôler la propriété, les revenus et le mode de vie de tous les policiers. Selon le nouveau Règlement sur l'organisation du Ministère de l'Intérieur (qui doit encore être adopté), cette unité sera également compétente pour évaluer les risques de corruption, élaborer et mettre en œuvre des plans de promotion de l'intégrité pour la police, réaliser des tests polygraphiques sur les policiers engagés dans la lutte contre la criminalité organisée et la corruption (le test de simulation de comportement est obligatoire selon l'art. 120 de la Loi sur les affaires intérieures, tous les candidats sont soumis à cette procédure).

124. La Direction de la police est indépendante sur le plan opérationnel et agit conformément à son cadre juridique. Elle doit accomplir ses missions de police sans influence politique. Toutefois, le Ministère de l'Intérieur exerce un contrôle sur la police pour des questions relevant de la planification stratégique en matière de lutte contre la criminalité, maintien de l'ordre public et de la paix, sécurité routière, entre autres domaines relevant du travail et des activités de la police ; de la formation et du développement professionnel des policiers ; de l'entretien courant et financier des infrastructures de la police, postes-frontières et toute autre installation utilisée conjointement par le ministère et par la police ; de la gestion intégrée des frontières et de la fourniture des ressources techniques et matérielles prévues par le plan d'action Schengen ; de la conception, la création, la gestion, le développement et l'entretien des technologies de l'information et de communication et des systèmes de surveillance technique des postes-frontières, etc. La Direction de la police est indépendante pour la gestion de ses ressources humaines. Elle est financée par le budget national (comme part du budget du Ministère de l'Intérieur) et rend compte au Ministère de l'Intérieur. Les rapports sont mis à la disposition du public sur le site internet de la Direction de la police, à l'exception des rapports classés secrets. Les ressources publiques doivent être utilisées conformément à la Loi sur le budget et la responsabilité fiscale. Les opérations financières sont contrôlées par le service d'audit interne et l'institution de contrôle des finances publiques.

125. L'EEG reconnaît que l'indépendance opérationnelle de la police est une pierre angulaire permettant à la police d'être en mesure de prévenir la corruption. L'indépendance opérationnelle vis-à-vis de l'influence politique ou de l'influence des réseaux criminels est particulièrement déterminante à cet égard. C'est pourquoi l'EEG était particulièrement préoccupée par des informations figurant dans un rapport de l'OSCE selon lesquelles l'influence politique et l'influence des groupes criminels sur la police étaient considérées comme représentant un problème grave au Monténégro. Ce point est examiné plus en détail dans la section « Politique de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité » ci-dessous.

Accès à l'information

126. La Loi sur le libre accès à l'information s'applique à la Direction de la police (voir ci-dessus). Conformément à la loi, le Ministère et la police doivent informer le public des actions des affaires intérieures lorsque cela relève de l'intérêt des citoyens et de leur sécurité. Un

agent est mandaté par la Direction de la police pour répondre aux demandes d'accès gratuit à l'information des personnes qui le souhaitent. Le site internet de la Direction de la police contient des documents stratégiques, des plans et des informations sur l'engagement des policiers et leurs performances au quotidien. Ces documents sont régulièrement mis à jour. Un compte Twitter de la Direction de la police a été ouvert, par le biais duquel des messages courts et clairs sont publiés en temps réel. Il a été confirmé à l'EEG par des interlocuteurs représentant la société civile rencontrés sur place que le système d'information connaissait une évolution positive, avec notamment un volume croissant d'informations internes mises à la disposition du public. Le GRECO encourage les autorités du Monténégro à poursuivre ce développement.

Confiance du public dans la police

127. L'EEG a pris note d'un sondage de l'OSCE sur la perception de la police au Monténégro (décembre 2020)⁴⁵ qui indique que près des deux tiers des personnes interrogées ont une vision positive de la sécurité au Monténégro et qu'environ deux tiers d'entre elles ont une attitude positive à l'égard de la police en général. Il est surprenant de constater que le même sondage indique qu'environ 77 % des personnes interrogées indiquent qu'elles pensent que les policiers sont impliqués dans des activités de corruption dans une mesure plus ou moins grande. Ce chiffre était encore plus élevé (environ 84 %) dans le sondage de l'OSCE de 2021⁴⁶. Bien que ces sondages restent de simples sondages de perception, l'EEG prend ces indications au sérieux. Ils soulignent la nécessité de faire évoluer la lutte contre la corruption comme cela est décrit dans ce rapport et de mettre en œuvre les recommandations. Ce point est examiné plus en détail dans la section « Politique de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité » ci-dessous.

Syndicats et associations professionnelles

128. Le Code d'éthique de la police prévoit qu'un policier a le droit de se rattacher à un syndicat, à une association et à des actions professionnelles ou autre. Le syndicat de la Direction de la police est le seul syndicat de police et le plus grand syndicat du Monténégro. Créé en novembre 2006, il compte 4 316 membres (572 femmes). Il s'agit d'une organisation indépendante, autonome, volontaire, défendant des intérêts et non partisane composée de policiers employés par la Direction de la police et le Ministère de l'Intérieur.

129. Ce syndicat intervient dans l'amélioration du droit financier, du droit du travail et du droit social à la fois général et spécial de ses membres, la négociation des conventions collectives, la défense de la dignité du personnel, la prévention et la réparation de toute forme de comportement inacceptable, de violation de la loi et de tout type d'abus de pouvoir, la fourniture d'une assistance juridique, l'exercice du droit de grève, l'information et l'éducation sur l'exercice des droits des policiers, l'amélioration de la qualité de vie (aides en matière de logement, organisation d'activités de loisirs et de vacances et réinsertion des policiers), etc.

Politique anti-corruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité

⁴⁵ Perception de la police au Monténégro, OSCE, décembre 2020.

⁴⁶ Perception de la police au Monténégro, OSCE, novembre 2021.

130. Les principes et objectifs du travail de la police sont définis dans l'article 19 de la Loi sur les affaires intérieures. Le travail de la police repose, entre autres, sur les principes de légalité, de professionnalisme, d'impartialité, de non-discrimination, de disponibilité, d'intégrité et de subordination hiérarchique. Le plan d'intégrité de la Direction de la police fait partie du Plan d'intégrité du Ministère de l'intérieur⁴⁷. Il a pour but de prévenir et d'éliminer les possibilités d'apparition et de développement de la corruption et de donner confiance aux citoyens dans le travail de la police. Il porte sur la transparence des procédures et des prises de décision, le renforcement du contrôle professionnel, la mise en place d'un réseau informatique intranet, la publication des règlements régissant le travail de la police, des sondages sur la confiance des citoyens, la publication des postes vacants, la formation des agents, le suivi de la mise en œuvre du code d'éthique de la police et des conflits d'intérêts. Les emplois liés à la police aux frontières et à la police de la circulation ont été identifiés comme des emplois à haut risque. Le paiement en espèces ne se pratique pas dans la Direction de la police, mais tous les emplois qui impliquent de prendre des décisions relatives aux droits et devoirs d'entités juridiques et naturelles sont reconnus comme des emplois à haut risque. Des mesures de réduction des risques sont incluses dans le plan de promotion de l'intégrité. Le plan présente les mesures existantes, les risques et les mesures à mettre en œuvre dans le délai fixé ainsi que les personnes responsables de la mise en œuvre des mesures (chef de l'unité organisationnelle compétente). Chaque chef d'unité organisationnelle remet un rapport sur la mise en œuvre des mesures au responsable de l'intégrité qui compile l'ensemble des rapports et les soumet au chef de l'autorité et à l'ASK. Le plan de promotion de l'intégrité est publié sur le site internet du Ministère de l'Intérieur et sur celui de l'ASK.

131. Comme indiqué précédemment, l'EEO est particulièrement préoccupée par les sondages indiquant qu'une grande partie de la population estime que la corruption est un phénomène répandu au sein de la police. Cette perception ainsi que la perception que la police au Monténégro est soumise à une influence inappropriée de la part de la sphère politique et des groupes criminels doivent être prises très au sérieux et faire l'objet d'un suivi dans le cadre de la politique de lutte contre la corruption. Par conséquent, **le GRECO recommande que le plan pour la promotion de l'intégrité de la police prévoie une évaluation des risques d'abus d'influence sur la police en vue d'identifier les mesures permettant de renforcer l'indépendance opérationnelle de la police dans la pratique.**

132. La Direction de la police étant une unité du Ministère de l'Intérieur, le responsable de l'intégrité du Ministère de l'Intérieur est chargé de surveiller la mise en œuvre des mesures pertinentes définies dans le Plan d'intégrité du Ministère. Il rend compte au Ministre de l'Intérieur et au Directeur de l'ASK de la mise en œuvre de ces mesures, y compris dans le domaine de la police. L'analyse des risques est réalisée par le groupe de travail chargé de développer le plan de promotion de l'intégrité, à la demande de l'ASK. En plus du responsable de l'intégrité, le groupe est composé de représentants des différentes unités, y compris la Direction de la police. L'analyse des risques est effectuée pour une période d'au moins deux ans, et de manière plus régulière si nécessaire. Dans ses travaux, le groupe a recours à des rapports de travail, des rapports après inspection de la police, des recommandations d'audits internes et externes, des documents stratégiques, des résultats de recherche, des recommandations d'ONG, du rapport du contrôle interne, de la Commission d'éthique, de la Commission disciplinaire, etc.

⁴⁷ Le nouveau Plan d'intégrité du Ministère de l'Intérieur a été adopté le 23 décembre 2021.

133. Lors de sa visite sur place, l'EEG a été informée que l'obligation pour le directeur de l'autorité publique concernée de nommer un responsable de l'intégrité en vertu de l'article 74 de la Loi sur la prévention de la corruption afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre des mesures du plan de promotion de l'intégrité n'était pas clairement définie. Il n'existe pas de règles prévoyant des vérifications spécifiques à effectuer avant la nomination du responsable de l'intégrité, si ce n'est les exigences générales habituelles : absence de casier judiciaire, bonne réputation et absence de procédure pénale en cours. L'EEG est d'avis que le contrôle de l'intégrité (y compris les risques de conflit d'intérêts) des candidats au poste de responsable de l'intégrité au-delà du contrôle du casier judiciaire renforcerait la confiance dans le système d'intégrité au sein et en dehors de la Direction de la police. Par conséquent, **le GRECO recommande que les règles existantes pour la nomination du responsable de l'intégrité au sein du Ministère de l'Intérieur, également compétent pour la Direction de la police, soient complétées afin de renforcer les contrôles d'intégrité avant la nomination à cette fonction.**

Gestion des opérations d'infiltration

134. Les agents de la Direction de la police suivent des formations spécialisées pour la pratique des opérations d'infiltration. Les procédures sont classées secrètes. Le Code de procédure pénale régit les mesures spéciales d'enquête appliquées aux enquêteurs infiltrés. Ces règles comprennent la procédure de nomination des enquêteurs infiltrés, les procédures d'enquête à appliquer et les moyens qui peuvent être utilisés. L'EEG comprend que la spécificité de ces opérations implique que les règles générales de transparence de l'activité des organismes publics ne puissent pas s'appliquer dans ce cas tout en rappelant que cela ne peut être une porte ouverte à la violation des règles d'intégrité et que des procédures et des garanties appropriées doivent être prévues pour que les opérations d'infiltration respectent le cadre des principes fondamentaux de l'État de droit et que des règles d'intégrité nécessaires s'appliquent à l'ensemble des agents publics et fonctionnaires. À cet égard, elle renvoie à sa position concernant l'importance d'un contrôle régulier de l'intégrité des agents de police (voir ci-dessous).

Principes éthiques/règles de conduite

135. Les normes éthiques sont prescrites par le Code d'éthique de la police, la Loi sur les fonctionnaires et les employés de l'État et la Loi sur les affaires intérieures. Les règles appliquées aux responsables politiques en matière de conflit d'intérêts et de restrictions s'appliquent également aux policiers à partir d'un certain rang. Le Code d'éthique de la police, adopté en 2021 par le Ministère de l'Intérieur, comprend un ensemble de principes de conduite éthique des policiers, notamment en ce qui concerne les déclarations de patrimoine, la non-acceptation de cadeaux, le traitement des informations et l'utilisation des fonds publics.

136. Le Code d'éthique de la police a été distribué à tous les agents. Les agents nouvellement recrutés en reçoivent un exemplaire en même temps que la décision relative à leur prise de poste et sont tenus de signer une déclaration attestant qu'ils connaissent le texte du Code. Une boîte est mise à disposition dans tous les centres et départements de sécurité afin de recueillir les plaintes liées à l'application du Code, et son contenu est compilé mensuellement par une commission au niveau de chaque centre avant d'être soumis à la Commission d'éthique. Le Code est porté à la connaissance du public sur le site officiel de la Police parmi les 5 premiers documents visibles et en première page.

137. L'EEG salue le nouveau Code d'éthique de la police qui a été adopté récemment et rendu public. Cela va dans le bon sens, même si le code reste loin d'être un instrument complet. Le Code ne prévoit pas certaines dispositions essentielles comme celles relatives aux déclarations de conflit d'intérêts ou aux activités accessoires. En outre, plusieurs dispositions sont très générales et nécessitent d'être spécifiées. Dans cette optique, le Code devrait être assorti de conseils pratiques fondés sur des exemples concrets, notamment dans le but de distinguer clairement une conduite considérée comme acceptable ou non et pour que les principes s'appliquent pour le travail quotidien des membres de la police. A cet égard, il n'a pas été démontré à l'EEG que les dispositions légales et les règles d'éthique étaient considérées comme une priorité chez les policiers et qu'il existait une réelle appropriation du Code parmi ceux qui sont tenus de s'y conformer. Il ressort des entretiens avec les représentants de la police, y compris leur syndicat, que les policiers eux-mêmes n'ont pas été beaucoup impliqués dans l'élaboration des normes qui leur sont appliquées. Le Code semble plutôt être un outil fourni par le Ministère de l'Intérieur. La mise en œuvre effective du Code peut donc constituer un défi. De plus, un tel instrument doit être mis à jour à intervalles réguliers pour être un « instrument vivant ». En outre, un autre aspect important consiste à informer le public sur ce Code afin qu'il sache quelle conduite attendre des policiers dans l'exercice de leurs fonctions, contribuant ainsi à réduire les risques de corruption et à renforcer la confiance dans la police. Compte tenu de tous ces éléments, **le GRECO recommande que (i) le Code d'éthique de la police soit révisé avec la participation active de la police et élargi afin de traiter toutes les questions d'intégrité pertinentes (y compris les diverses situations de conflit d'intérêts, les activités accessoires, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, les informations confidentielles, etc.) et qu'il soit exécutoire et que (ii) le Code soit complété par des conseils pratiques avec des exemples concrets illustrant les notions et les risques.**

Conseils, formation et sensibilisation

138. Les policiers suivent une formation générale au sein de l'autorité chargée de la gestion des ressources humaines et des formations spécialisées au sein de l'École de police. La durée des formations est comprise entre une journée et plusieurs mois. En vertu de la Loi sur les affaires intérieures, le chef de la police (ou un agent qu'il a mandaté) doit présenter les dispositions du code d'éthique à toute personne qui prend ses fonctions en tant que policier pour la première fois. Le nouveau policier doit ensuite déclarer d'accepter de s'y conformer.

139. La formation en matière de facteurs de risque/traitement des situations à haut risque, d'éthique, de comportement attendu, de prévention de la corruption et des conflits d'intérêts et autres questions connexes est obligatoire pour tous les policiers. Elle est définie dans des documents stratégiques, et un programme de formation spécial des policiers a été conçu pour lequel des formateurs doivent avoir été formés dans chaque centre de police. Des formations d'une journée sont organisées dans tous les centres de police dans le domaine du cadre législatif et institutionnel, de l'action démocratique, de l'intégrité, des études de cas et des exemples issus de la pratique. Au cours des trois dernières années, un total de 79 formations ont été suivies par 1 034 agents. La Direction de la police aurait coopéré en permanence avec l'ASK pour échanger des informations et des expériences dans le cadre de réunions conjointes, de séminaires, de conférences, etc.

140. Compte tenu du cadre juridique et éthique récemment mis en place, notamment le nouveau Code d'éthique de la police (qui doit être complété) ainsi que du rôle des nouveaux

organismes chargés de l'application du cadre éthique, il est de la plus haute importance que tous les policiers soient aussi adéquatement formés dans le domaine. Il convient également de faire en sorte que tous les policiers aient la possibilité d'obtenir des conseils confidentiels en matière d'éthique lorsqu'il existe des doutes. Ce type de conseils va au-delà de la possibilité de demander des directives aux responsables hiérarchiques. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que (i) la formation systématique initiale et continue sur les questions pertinentes de prévention de la corruption et sur les normes et comportements déontologiques soit entièrement revue et offerte à l'ensemble des policiers à intervalles réguliers ; et que (ii) un mécanisme pour la provision de conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité soit institutionnalisé pour la police.**

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

Critères de recrutement et procédure de nomination

141. La Loi sur les fonctionnaires et les employés de l'État et la Loi sur les affaires intérieures régissent la procédure de recrutement au mérite. Des critères sont établis afin d'assurer l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Chaque décision de recrutement doit être motivée. Le recrutement se fait par le biais d'offres d'emploi, mais avec une garantie légale qui prévoit que les personnes qui entrent dans la police de cette manière ne peuvent pas être réaffectées de ce poste dans un délai de deux ans.

142. La législation exige que les candidats souhaitant travailler dans la police ne possèdent pas de casier judiciaire (une preuve est obtenue *ex officio*) et ne fassent pas l'objet d'une procédure pénale en cours. Les candidats doivent également présenter un certificat d'aptitude médicale, et une commission spéciale évalue leurs capacités mentales et physiques, de même que les questions de sécurité.

143. Un candidat qui répond aux critères d'une annonce interne ou publique est soumis à une procédure obligatoire de test des capacités, des compétences et des aptitudes, en fonction du poste. L'examen se fait par écrit et au cours d'entretiens, mais il peut aussi s'effectuer d'une autre manière appropriée permettant d'évaluer les aptitudes du candidat à travailler au sein des autorités nationales. Cette procédure est dirigée par une commission composée du responsable de l'unité organisationnelle qui recrute le nouveau personnel, d'un représentant de l'autorité chargée de la gestion des ressources humaines et d'un expert dans le domaine. Une fois la procédure terminée, l'autorité chargée de la gestion des ressources humaines remet la liste des candidats les mieux classés au directeur, qui choisit en principe la personne la mieux classée. Le directeur rend une décision motivée qui peut faire l'objet d'un recours auprès de la Commission de recours, un organisme professionnel et indépendant vis-à-vis de l'administration publique.

144. Après le recrutement, il n'existe aucun autre contrôle de l'intégrité avant la nomination des agents de police ordinaires. L'EEG est d'avis que le contrôle de l'intégrité des candidats au moment de la prise de poste au sein des forces de police, au-delà du contrôle du casier judiciaire et des aptitudes, et au-delà des contrôles de sécurité, limiterait les risques de corruption et de violation des principes éthiques par les policiers et renforcerait la confiance du public dans l'institution. La même logique s'applique à la promotion des policiers à des postes plus élevés. En outre, l'EEG souligne que les circonstances personnelles des policiers sont amenées à évoluer dans le temps et, dans certains cas, à les rendre plus vulnérables face

à d'éventuels risques de corruption (apparition de difficultés financières, problèmes familiaux, etc.). Le contrôle régulier en cours de carrière devrait idéalement servir d'outil de prévention, notamment dans certains secteurs ayant déjà été identifiés comme particulièrement exposés aux risques, tels que la police de la circulation et la police aux frontières. Par conséquent, **le GRECO recommande que les policiers soient soumis à des contrôles d'intégrité avant leur nomination et leur promotion, mais aussi à intervalles réguliers tout au long de leur carrière, conformément à une procédure claire qui est portée à la connaissance des candidats et du public.**

145. Le personnel se compose actuellement comme suit :

- 1 063 policiers (804 hommes, 259 femmes) ayant un niveau d'éducation VI, VII, master, doctorat,
- 96 policiers (75 hommes, 21 femmes) ayant un niveau d'éducation V,
- 2 720 policiers (2 482 hommes, 238 femmes) ayant un niveau d'éducation IV,
- 78 policiers (77 hommes, 1 femme) ayant un niveau d'éducation III.

146. De l'avis de l'EEG, la police devrait représenter autant que possible la société dans son ensemble. La recherche d'un meilleur équilibre entre les sexes n'est pas seulement une obligation en vertu du droit international, mais également un gage de réussite en général pour la police dans son ensemble, y compris au niveau administratif (s'agissant par exemple des contacts avec le public, de la création d'un environnement plus hétérogène dans certains services de police afin de lutter contre une éventuelle loi du silence, de l'application généralisée du principe des quatre yeux, etc.). Selon la nouvelle Loi sur les affaires intérieures, si, lors de l'entrée en fonction au rang d'officier de police, plusieurs personnes remplissent les mêmes conditions, la représentation paritaire doit être prise en considération. Par ailleurs, afin de sensibiliser les citoyens aux avantages d'avoir des femmes dans tous les secteurs de la police et ainsi attirer les femmes dans la Police, le Ministère de l'Intérieur mène depuis décembre 2020 une campagne d'information publique intensive intitulée « Nous sommes la force d'une équipe - Pour plus de femmes dans la police »⁴⁸. Grâce à cette campagne, en 2021, du nombre total de candidats admis à l'Académie de police, près de 40 %. L'EEG encourage les autorités du Monténégro à poursuivre de telles initiatives.

147. L'équipe de direction (le Directeur et cinq adjoints) est nommée pour un mandat de cinq ans, à la suite d'une annonce publique. Le Directeur de la police est nommé et révoqué par le Gouvernement sur proposition du Ministre de l'Intérieur. Les cinq adjoints du Directeur de la police sont nommés par le Ministre, sur proposition du Directeur de la police, avec l'accord préalable du Gouvernement. Il doit s'agir de personnes dont l'expérience est définie par la loi et qui comprennent une expérience dans des postes de direction au sein de la police, du Ministère de l'Intérieur, du Ministère de la Défense ou de l'Agence de Sécurité nationale, ou en tant que juge ou procureur. Ils ne peuvent pas avoir été membres d'un parti politique ou avoir agi politiquement cinq ans avant leur candidature. Un candidat qui remplit les critères de l'annonce publique pour un poste au sein de l'équipe de direction est soumis à un test de compétences, de connaissances et d'aptitude. L'évaluation est effectuée par une commission formée par l'autorité chargée de la gestion des ressources humaines et composée du directeur de l'autorité chargée de la gestion des ressources humaines, d'une personne de l'équipe de direction de l'autorité publique qui recrute et d'un expert de renom dans le domaine de travail

⁴⁸ <https://www.osce.org/mission-to-montenegro/474980>

concerné. L'EEG a appris que la presse avait relayé à plusieurs reprises le cas de nominations politiques à des postes de cadres de la police. Elle estime que toutes les nominations au sein de la police devraient se baser sur le mérite et que les procédures de nomination doivent être menées avec suffisamment de transparence. Cela est étroitement lié au fait de maintenir la notion de police en tant qu'organisme opérationnellement indépendant de toute influence politique indue. Pour ces raisons, **le GRECO recommande de garantir que des mesures politiques et/ou juridiques soient suffisantes et mises en œuvre de manière appropriée pour que les nominations de fonctionnaires de police soient basées sur le mérite et ne soient pas soumises à des influences politiques indues, y compris au plus haut niveau.**

Évaluation des performances et promotion

148. L'évaluation des performances est obligatoire pour tous les policiers, y compris la direction. La nouvelle Loi sur les affaires intérieures⁴⁹ prévoit une procédure d'évaluation spécifique qui diffère de la procédure générale appliquée aux fonctionnaires et agents de l'Etat. Cette évaluation a un impact direct sur la promotion des policiers.

149. La promotion d'un policier est définie par la Loi sur les affaires intérieures⁵⁰ et prononcée par le Directeur de la police sur proposition du supérieur direct du policier, tout comme le transfert, la rotation et le déploiement temporaire.

Rotation du personnel, réaffectation

150. La rotation du personnel, qui est l'une des mesures visant à renforcer l'intégrité, est prévue par le plan de promotion de l'intégrité et est très souvent appliquée dans la pratique, selon les autorités. L'EEG reconnaît que la rotation du personnel peut être un outil de prévention efficace pour certains postes. La rotation ne doit pas être considérée comme une notion rigide et peut s'adapter en fonction du secteur concerné et du contexte. L'objectif est d'éviter que les policiers ne passent une partie importante de leur carrière, voire toute leur carrière, sur un poste ou dans une zone géographique spécifique, en particulier là où les risques de corruption sont plus élevés.

151. Les policiers (comme les autres fonctionnaires ou employés de l'État) peuvent, pour des raisons professionnelles, être réaffectés de manière définitive à un autre poste approprié, à condition qu'ils remplissent les conditions fixées pour ce poste. Ils peuvent être réaffectés à un poste plus élevé s'ils remplissent les conditions exigées et si leurs performances au cours de l'année précédente ont été jugées comme étant « exceptionnelles ». La décision de réaffectation doit être motivée. Les policiers peuvent être réaffectés temporairement à d'autres postes du même rang ou à des rangs inférieurs afin de remplacer un agent absent ou de faire face à une charge de travail accrue tout en conservant tous les droits du poste duquel ils proviennent. Les réaffectations temporaires ne peuvent pas durer plus d'un an.

Cessation des fonctions et révocation

152. Selon la Loi sur les fonctionnaires et les employés de l'État, en règle générale, les policiers sont engagés à durée indéterminée. Un contrat à durée déterminée peut être conclu dans le cadre du remplacement d'un fonctionnaire et/ou d'un employé de l'État temporairement absent et pour une durée maximale de deux ans, dans le cadre de l'exécution

⁴⁹ Articles 138 à 142.

⁵⁰ Articles 143 et 144.

de missions liées à un projet pour une durée maximale de deux ans, pour faire face à une charge de travail temporairement accrue pour une durée maximale de six mois.

153. La révocation est supervisée par le Ministre de l'Intérieur, sur la base des motifs visés par la loi (loi sur les fonctionnaires et les employés de l'État et loi sur les affaires intérieures) et sur proposition de la Commission disciplinaire en cas de manquement professionnel grave.

Salaires et avantages

154. Traitements de base sans les heures supplémentaires, les majorations pour le travail de nuit et les jours fériés ni les indemnités spéciales :

- un policier débutant - 610 € brut, 412 € net,
- un policier ayant plus d'un an d'expérience - 720 € brut, 483 € net,
- un inspecteur débutant - 772 € brut, 517 € net,
- un inspecteur de haut rang ayant plus d'expérience - 1222 € brut, 810 € net,
- le Directeur de la police gagne 1615 € brut, 1083 € net. Le nombre d'années de service influe également sur le salaire, alors que les évaluations des performances influent sur l'avancement de la carrière.

155. Conformément à la Loi sur les salaires des employés du secteur public, les indemnités versées en plus du salaire de base comprennent des majorations pour le travail de nuit et les jours fériés nationaux ou religieux ainsi que les heures supplémentaires, des indemnités pour l'exécution de missions à certains postes, des indemnités spéciales, des indemnités basées sur les années de service (expérience) et des indemnités de fonction.

156. Le Syndicat de la Direction de la police, en coopération avec l'employeur, propose des aides au logement pour le personnel en accordant des prêts ou en octroyant le droit d'acheter un appartement à des conditions favorables. L'allocation est effectuée de manière transparente selon des critères prédéfinis, par une commission indépendante et autonome sélectionnée par les policiers. Il existe trois voies de recours contre les décisions de la commission. Les policiers et leur famille bénéficient, dans le cadre de règles précisément établies, d'une aide financière en cas de maladie ou de décès d'un membre de la famille ou d'un policier. Il s'agit d'une décision formelle qui peut faire l'objet d'un recours.

Conflits d'intérêts

157. Tous les fonctionnaires, y compris les policiers, ont l'obligation de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter les conflits d'intérêts, comme stipulé dans la Loi sur les fonctionnaires et les employés de l'État et la Loi sur les affaires intérieures. Les mêmes principes relatifs au signalement *ad hoc* des conflits d'intérêts applicables aux PHFE en vertu de la loi sur la prévention de la corruption s'appliquent également aux policiers. Outre l'obligation de signaler un conflit d'intérêts, dans certains cas, les policiers sont tenus de signer une déclaration certifiant qu'ils ne se trouvent pas en conflit d'intérêts, par exemple dans le cadre de la procédure de passation de marchés publics.

158. Dans le cadre du nouveau système, les déclarations *ad hoc* de conflit d'intérêts doivent être contrôlées par les responsables, l'Unité anti-corruption et la Commission d'éthique au

titre de leurs compétences respectives. Toutefois, il n'existe pour l'instant pas de formulaire permettant d'enregistrer ces déclarations.

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et restrictions après la cessation des fonctions

159. La Loi sur les affaires intérieures régit les activités extérieures des policiers. Un policier peut, en dehors des heures de travail et avec l'accord du ministre, travailler pour ou être membre d'un organe directeur d'une association éducative, scientifique, humanitaire ou sportive, intervenir lors de formations, de sessions de perfectionnement et de consultations professionnelles, ou travailler ou fournir des services à des personnes physiques ou morales. Cette activité extérieure ne peut être exercée que si elle ne conduit pas à un conflit d'intérêts ou ne compromet pas la réputation du ministère.

160. L'EEG est d'avis que dès lors que des activités accessoires sont permises, un système adéquat doit être mis en place non seulement pour autoriser ces activités mais aussi pour vérifier régulièrement qu'elles correspondent toujours à ce qui a été autorisé et/ou qu'aucun conflit d'intérêts n'est apparu au fil du temps. À cette fin, il convient de tenir un registre en bonne et due forme répertoriant toutes les activités autorisées effectuées par les policiers. De plus, l'EEG n'a pas trouvé d'autre document pratique en dehors de la législation permettant d'orienter les policiers au sujet des activités accessoires. Il serait important qu'un tel document soit élaboré et qu'il soit intégré tout du moins dans le code d'éthique de la police qui, à ce stade, est muet sur la question.

161. Il n'existe pas de restriction applicable après la cessation des fonctions des policiers, à l'exception du Directeur de la police qui jouit du statut de « responsable politique », et les règles relatives aux restrictions après la cessation des fonctions qui s'appliquent aux PHFE s'appliquent également à cette fonction.

Cadeaux

162. La Loi sur les fonctionnaires et les employés de l'État et le Code d'éthique de la police édictent le principe de non-acceptation de cadeaux pour les policiers. Ils ne peuvent pas recevoir d'argent, de titre ou de métal précieux pour l'accomplissement de leurs fonctions, quelle qu'en soit leur valeur, et ne peuvent pas recevoir de cadeaux pour l'accomplissement de leurs fonctions, à l'exception de cadeaux de courtoisie de faible valeur dont la valeur ne peut pas dépasser les 50 euros. S'il y a plusieurs cadeaux, la valeur totale de ces cadeaux ne peut dépasser ce prix, et en cas de donateurs multiples, la valeur totale des cadeaux ne peut dépasser les 100 euros. Ceci est contrôlé par l'ASK, qui peut être saisi par le Comité d'éthique. L'EEG rappelle ici son analyse concernant les PHFE (voir ci-dessus) et recommande de préciser davantage le concept de « cadeaux acceptables ».

Utilisation abusive de ressources publiques et d'informations confidentielles par les policiers

163. Conformément à la Loi sur les affaires intérieures, un officier de police doit garder confidentielles et protéger les données classifiées et les données personnelles qu'il a obtenues dans l'exercice de ses fonctions de police. Cette obligation perdure après la fin de son emploi au sein de la Direction de la Police. Il ne peut être déchargé de cette obligation que conformément à la loi.

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

164. Les règles relatives aux questions d'intégrité appliquées aux PHFE (voir section IV ci-dessus) s'appliquent également à certaines catégories de policiers en ce qui concerne la déclaration obligatoire du patrimoine et des revenus. La Loi sur les affaires intérieures ainsi que le Code d'éthique de la police prévoient l'obligation de soumettre une déclaration de revenus et de patrimoine pour les policiers (et leurs proches) ayant le grade d'inspecteur-chef de police, inspecteur principal de police classe I, inspecteur principal de police, inspecteur de police indépendant, conseiller-chef de police, conseiller principal de police classe I, conseiller principal de police et conseiller de police indépendant. Les déclarations doivent être transmises à l'ASK, conformément à la Loi sur la prévention de la corruption.

165. En outre, tous les policiers sont tenus de soumettre à l'unité organisationnelle spéciale du ministère de l'Intérieur une déclaration de revenus et de patrimoine ainsi qu'une déclaration des biens et revenus de leur époux, de leur conjoint de fait et des enfants faisant ménage commun. Les policiers dont les fonctions ont pris fin doivent également soumettre une déclaration de revenus et de patrimoine. La Direction de la police publie les déclarations de contrôle interne sur son site internet ainsi que les rapports sur les suites données aux recours et aux contrôles, conformément à la loi sur la gestion et les contrôles internes dans le secteur public. Au moment de la visite sur place de l'EEG, le Ministère de l'Intérieur était en train d'élaborer un règlement sur la déclaration de patrimoine à soumettre par les officiers de police ordinaires.

Mécanismes de contrôle

166. En ce qui concerne les catégories spécifiques de policiers auxquels il est demandé de soumettre des déclarations de patrimoine et de revenus à l'ASK, les mêmes règles et procédures d'examen que celles applicables aux PHFE leur sont également applicables.

167. Pour les déclarations des autres policiers ordinaires, les déclarations sont contrôlées par l'unité de lutte contre la corruption du Ministère de l'Intérieur.

168. La violation des règles de déclarations d'intérêts et de patrimoine engage la responsabilité disciplinaire du policier. Dans certains cas, en plus de la procédure disciplinaire, des procédures délictuelles ou pénales sont engagées, indépendamment de la procédure disciplinaire.

Mécanismes de surveillance

Surveillance et contrôle internes

169. La surveillance interne est organisée de manière hiérarchique, elle relève d'abord de la responsabilité du supérieur hiérarchique direct. Selon le Manuel définissant la responsabilité disciplinaire de la police, toutes les unités organisationnelles qui prennent connaissance et sont informées d'une infraction pénale commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions sont tenues d'en informer le procureur compétent. Le superviseur direct doit proposer une sanction disciplinaire. Si une seule violation des obligations professionnelles est établie, la procédure disciplinaire est engagée.

170. La Direction de la police, placée sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, a récemment été réorganisée avec l'adoption d'une nouvelle loi sur les affaires intérieures. Des organismes internes en faveur du renforcement l'intégrité et de la prévention de la corruption au sein de la police ont notamment été institués : en plus de la Commission d'éthique, une unité de contrôle interne (indépendante sur le plan opérationnel) et une unité interne de lutte contre la corruption ont été créées.

171. La Commission d'éthique est chargée entre autres de contrôler l'application du Code d'éthique et de promouvoir les normes éthiques et les règles de conduite au sein de la police. Le Code d'éthique de la police prévoit la création d'une Commission d'éthique qui doit être composé de représentants de la Direction de la police, du Ministère de l'Intérieur, du Syndicat de la Direction de la police et d'un représentant du secteur non gouvernemental. Cette Commission est chargée de rendre des avis sur l'application du Code, d'en contrôler son application, de proposer des modifications à la réglementation dans le domaine de la déontologie policière, de promouvoir les normes éthiques et les règles de conduite au sein de la police. Toutefois, l'EEG a appris que cette Commission ne fonctionnait pas correctement. D'une part, un nombre limité de sessions a eu lieu depuis sa création, notamment en raison de la crise sanitaire. D'autre part, des règlements appropriés étaient encore attendus pour définir les procédures de travail adéquates de la Commission et préciser ses missions et son pouvoir.

172. Conformément à la Loi sur les affaires intérieures, l'Unité de lutte contre la corruption est compétente pour contrôler les policiers (voir ci-dessus). Selon le projet de Manuel sur l'organisation du Ministère de l'Intérieur (qui reste à adopter), cette Unité, qui sera dotée de 24 agents, évaluera les risques de corruption, rédigera et mettra en œuvre des plans d'intégrité pour la police, les marchés publics, effectuera des tests polygraphiques à l'égard des policiers engagés dans la lutte contre le crime organisé et la corruption. Cette Unité doit être étroitement connectée à l'ASK, notamment par le biais de solutions informatiques.

173. Le Département de contrôle interne du travail de la police est responsable de la prévention et de l'instruction des affaires de corruption interne ou autres fautes commises au sein de la Direction de la police. Il s'agit d'une unité indépendante de la Direction de la police sur le plan financier et du personnel. Il compte 18 employés qui sont des policiers confirmés bénéficiant de nombreuses années d'expérience du travail policier et de formations spécifiques sur les questions relatives à l'intégrité. Si la violation d'une obligation professionnelle par un policier est confirmée, une procédure disciplinaire est engagée. Le Département de contrôle interne rend compte au Ministre de l'Intérieur qui, à son tour, rend compte au Gouvernement. Les rapports mensuels et annuels du Département de contrôle interne du travail de la police sont publiés sur le site internet du Ministère, y compris les recours introduits et les contrôles effectués. En outre, les personnes qui le souhaitent peuvent demander à avoir accès aux informations qui les intéressent. La Direction de la police publie les rapports de contrôle interne sur son site internet ainsi que les rapports sur les suites données aux recours et aux contrôles, conformément à la Loi sur la gestion et les contrôles internes dans le secteur public.

174. L'EEG reconnaît qu'il existe une variété de mécanismes institutionnels internes permettant de contrôler l'activité de la police. Toutefois, ce nouveau cadre nécessite d'être correctement coordonné et mis en œuvre de manière efficace. Des règles claires concernant le rôle respectif de ces organismes et leur complémentarité devraient être établies afin de

renforcer la cohérence globale du système de contrôle et de surveillance internes. **Le GRECO recommande de renforcer le système de contrôle interne de la police en adoptant des règles claires sur le rôle respectif du Département de contrôle interne, de l'Unité de lutte contre la corruption et de la Commission d'éthique et en veillant à ce que des ressources appropriées soient allouées à ces instances.**

Surveillance et contrôle externes

175. Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est, en principe, régi par la Constitution, ainsi que par le règlement intérieur du Parlement, la loi sur l'agence de sécurité nationale, la loi sur la police, la loi sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme et la loi sur le secret de l'information. La Direction de la police fait partie du secteur de la sécurité. Le contrôle parlementaire est exercé par la Commission des questions de défense et de sécurité. Il prend en compte les rapports soumis par la Direction de la police. La Commission a par exemple mené une enquête sur l'utilisation des fonds de l'UE par la police aux frontières. Elle organise des auditions avec les directeurs de la police.

176. La conduite des policiers dans les enquêtes criminelles est supervisée par le ministère public chargé des enquêtes préliminaires.

Procédures de recours pour le grand public

177. Les citoyens et les employés de la police sont informés par le biais de nombreuses campagnes, de prospectus, de brochures, de communiqués de presse, etc., que tout comportement répréhensible peut être signalé de plusieurs façons : par téléphone, par courrier électronique, anonymement ou publiquement, ou par d'autres biais. En 2019, l'ASK, en collaboration avec l'unité de la police aux frontières de la Direction de la police, a imprimé 5 000 prospectus sur le thème « Signaler la corruption aux postes-frontières » qui ont été distribués aux postes-frontières.

178. La Direction de la police a désigné une personne chargée de traiter les rapports faisant état de corruption et de donner suite à ces rapports conformément à la législation secondaire qui définit les sanctions à prendre dans de tels cas. La personne qui dépose un rapport, une pétition ou un recours peut le faire sous quelque forme que ce soit. Le département de contrôle interne de la police et la Commission d'éthique auraient également pour mission de donner suite aux pétitions, rapports et recours des citoyens et des policiers. L'EEG comprend que ces organes appartiennent au Ministère de l'Intérieur, mais pas à la Direction de la Police. Cependant, l'EEG émet des réserves quant à la pertinence de confier de telles fonctions à ces organismes pour ce qui est des recours externes contre la police.

179. Le contrôle civil du travail de la police doit être exercé dans le cadre institutionnel par le Conseil de contrôle civil du travail de la police nouvellement créé et prévu par la Loi sur les affaires intérieures. Le Conseil de contrôle civil du travail de la police est chargé de recueillir les recours du public concernant les pratiques répréhensibles de la police. Ces recours peuvent être introduits de manière anonyme ou publique, par écrit ou oralement. L'EEG n'a pu rencontrer qu'un seul représentant de ce Conseil et ne peut exprimer un avis définitif sur son bon fonctionnement et son efficacité. D'après les informations limitées qui ont été communiquées à l'EEG, il semble cependant que ce Conseil soit exposé à des tensions politiques et ne fournit pas de résultats pouvant être utilisés pour améliorer le fonctionnement de la police, y compris en ce qui concerne les questions d'intégrité. L'EEG n'a

pas reçu la preuve que la composition de ce Conseil en garantisse son indépendance et que ses membres soient qualifiés pour traiter des questions de police. Malgré ces observations, l'EEG souligne que l'existence d'un organisme extérieur à la police et au Ministère de l'Intérieur chargé de traiter les recours des citoyens relatifs aux pratiques répréhensibles présumées des membres de la police est fondamental pour éviter que ces recours contre la police ne soient traités en interne par la police (« la police qui enquête sur la police » est à éviter). Enfin, ce type de mécanismes doit s'appuyer sur un soutien public fort. À ce stade, l'EEG n'est pas en mesure de savoir si le Conseil de contrôle civil du travail de la police serait un organisme approprié pour assumer un rôle aussi important, mais elle ne peut pas non plus écarter cette possibilité. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'un mécanisme externe solide soit établi pour traiter les recours contre la police, indépendant de la police et du Ministère de l'Intérieur et disposant d'un niveau de connaissances approprié pour traiter de telles questions.**

Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte

180. Les policiers sont tenus de signaler tout problème de corruption afin de ne pas engager leur propre responsabilité. Ces cas peuvent être signalés au responsable de l'intégrité, au supérieur direct de l'agent concerné, à l'ASK et à la Commission d'éthique. Dans la pratique, les situations les plus courantes sont le dépôt de rapports auprès de la Commission d'éthique et l'engagement d'une procédure disciplinaire à l'initiative du supérieur hiérarchique direct.

181. La Loi sur la prévention de la corruption (articles 44 à 70) encadre la protection des lanceurs d'alerte (voir ci-dessus). Au sein de la Direction de la police, l'Unité de contrôle interne⁵¹ encadre la protection des lanceurs d'alerte et le signalement. Une instruction relative au système de dénonciation et de signalement au sein de la police a été mise en place depuis 2017. L'Unité de contrôle interne rédige un rapport qui est soumis à l'ASK. Entre 2016 et fin juillet 2021, 29 rapports ont été transmis par l'ASK au ministère de l'Intérieur et à la Direction de la police pour traitement. A la fin de 2021, 24 demandes de protection ont été soumises à l'ASK (une affaire est en cours). Le bien-fondé de la demande de protection n'a pas été établi dans 13 affaires. Il a été établi dans 9 affaires et les requérants ont bénéficié d'une protection. Le Ministère de l'Intérieur a nommé une personne chargée de recevoir et d'agir sur les rapports des lanceurs d'alerte - son nom apparaît sur le site Web du Ministère avec les coordonnées. Toutefois, lors de la visite sur place, l'EEG a été informée que la soit-disante loi du silence était encore bien ancrée au sein de la police et que les mécanismes de sensibilisation ou de signalement chez les policiers étaient lacunaires. L'EEG estime que le mécanisme de lanceurs d'alerte devrait être davantage promu et encouragé au sein de la police. Par conséquent, **le GRECO recommande que les mesures existantes en matière de lanceurs d'alerte au sein de la police soient renforcées par le biais d'une sensibilisation et du développement d'une formation aux procédures de lanceurs d'alerte.**

Application des règles et sanctions

Procédures disciplinaires

182. Le supérieur direct, l'Unité de contrôle interne de la police, la Commission d'éthique et l'Unité anti-corruption peuvent engager des procédures disciplinaires à l'encontre des policiers. Tous les employés de la police peuvent également le faire anonymement ou

⁵¹ Art. 194-195 de la loi sur les affaires intérieures.

publiquement, par écrit ou oralement. La Commission disciplinaire, en tant qu'organisme professionnel et indépendant vis-à-vis de l'administration publique, examine ensuite les affaires et statue. Les mesures disciplinaires imposées par la Commission disciplinaire prévoient le versement d'une amende à hauteur de 20 à 40 % du salaire perçu pour le mois au cours duquel le manquement grave aux obligations professionnelles a été commis pendant une période allant de deux à six mois ou la révocation. Un agent mécontent peut recourir à la protection juridique (faire appel auprès de la Commission d'appel ou introduire un recours auprès du tribunal administratif) pour s'opposer à toute décision relative à ses droits et obligations.

183. Au cours des cinq dernières années, des procédures disciplinaires ont été engagées pour les raisons suivantes⁵² :

- abus de fonction (9 hommes, 1 femme) : tous les agents ont été suspendus jusqu'à la fin de la procédure. 8 procédures sont en cours, 2 agents ont été condamnés : une amende à hauteur de 30 % de réduction de salaire pendant 6 mois assortie d'une suspension des fonctions pour une durée d'un an ; une amende à hauteur de 20 % de réduction de salaire pendant 5 mois ;
- manque de conscience professionnelle/abus de pouvoir (8 hommes, 0 femme) : 8 agents écotent d'une amende à hauteur de 20 % de réduction de salaire pendant 2 mois, une amende à hauteur de 20 % de réduction de salaire pendant 5 mois, une amende à hauteur de 20 % de réduction de salaire pendant 2 mois (5 agents), révocation temporaire (suspension, procédure en cours) ;
- comportement dans l'exercice des fonctions et en dehors de l'exercice des fonctions en violation du code de d'éthique de la police (31 hommes, 0 femme) : une amende à hauteur de 20 % de réduction de salaire pour une période d'un mois (4 officiers), une amende à hauteur de 30 % de réduction de salaire pour une période de 3 mois, une révocation temporaire - suspension (2 officiers), une amende à hauteur de 20 % de réduction de salaire pendant 2 mois (6 officiers), une amende à hauteur de 20 % de réduction de salaire pendant 6 mois (2 officiers), une amende à hauteur de 20 % de réduction de salaire pendant 6 mois (2 officiers), une amende à hauteur de 30 % de réduction de salaire pendant 1 mois (2 officiers), une amende à hauteur de 30 % de réduction de salaire pendant 4 mois, une amende à hauteur de 30 % de réduction de salaire pendant 6 mois, une amende à hauteur de 30 % de réduction de salaire pendant 2 mois, une amende à hauteur de 20 % de réduction de salaire pendant 3 mois, une suspension des fonctions pour une durée d'un an, une amende à hauteur de 20 % de réduction de salaire pendant 4 mois, une amende à hauteur de 20 % de réduction de salaire pendant 2 mois, une amende à hauteur de 20 % de réduction de salaire pendant 5 mois (2 officiers), une amende à hauteur de 20 % de réduction de salaire pendant 3 mois et une impossibilité d'avancement pendant les 2 années suivantes, une amende à hauteur de 30 % de réduction de salaire pendant 6 mois et une suspension des fonctions pendant un an.

184. La nouvelle Loi sur les affaires intérieures prévoit que, en tant que mesure disciplinaire la plus sévère, il doit être mis fin à l'emploi des agents de police s'ils sont reconnus coupables d'infractions graves à leurs devoirs avec des éléments de corruption.

⁵² Voir l'Annexe du présent rapport pour plus de statistiques.

Poursuites pénales et immunité

185. Les policiers ne jouissent pas de l'immunité et de privilèges en matière de procédures pénales.

186. Au cours des cinq dernières années, six policiers ont été révoqués suite à des condamnations pénales.

187. La nouvelle Loi sur les affaires intérieures a clarifié les infractions pénales liées à la corruption, notamment l'abus de fonctions officielles, la fraude dans l'exercice de fonctions, l'influence illicite, l'incitation à l'influence illicite, la corruption passive, la corruption active et l'usure. Le licenciement des policiers est prononcé lorsque les policiers sont condamnés à une peine d'emprisonnement pour une infraction pénale comportant des éléments de corruption, quelle que soit la durée de la peine.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES A DONNER

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

En ce qui concerne les Gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. **d'établir des règles exigeant des contrôles d'intégrité préalables à la nomination des ministres et des secrétaires d'État afin d'identifier et de gérer les risques éventuels de conflits d'intérêts avant leur nomination** (paragraphe 29) ;
- ii. **d'établir des règles exigeant des contrôles d'intégrité à l'égard du chef (adjoint) de cabinet du Premier ministre, de même que des « conseillers politiques » du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres nommés politiquement, dans le cadre de leur recrutement, afin d'éviter et de gérer les éventuels risques de conflits d'intérêts** (paragraphe 35) ;
- iii. **d'assigner un rôle et des missions clairs au Conseil national de lutte contre la corruption afin d'assurer la cohérence de la stratégie globale de prévention et de lutte contre la corruption** (paragraphe 42) ;
- iv. **qu'une stratégie coordonnée de prévention de la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) soit adoptée sur la base d'une évaluation des risques, et que celle-ci soit rendue publique** (paragraphe 46) ;
- v. **qu'un examen de la cohérence générale et de l'efficacité du cadre juridique pour la prévention et la lutte contre la corruption soit effectué afin de garantir l'adéquation entre les lois et les règlements existants, y compris une loi sur le Gouvernement** (paragraphe 48) ;
- vi. (i) **l'établissement et la publication d'un code d'éthique (lignes directrices en matière d'éthique) destiné aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) traitant des questions d'intégrité pertinentes (par exemple, la prévention et la gestion des conflits d'intérêts, les contacts avec les lobbyistes et autres tierces parties, le traitement des informations confidentielles, les restrictions dans la période suivant la cessation des fonctions, etc.), (ii) complété par des orientations pratiques et des exemples concrets et (iii) assorti d'un mécanisme de suivi et de sanctions** (paragraphe 50) ;
- vii. **que, afin d'assurer sa pleine indépendance opérationnelle, les capacités administratives de l'Agence pour la prévention de la corruption (ASK) soient renforcées en garantissant des procédures indépendantes de recrutement fondées sur le mérite et incluant des contrôles d'intégrité pour les nouveaux employés, et de s'assurer que le nombre d'employés permanents de l'ASK soit porté à un niveau conforme à son règlement et au volume de travail attendu** (paragraphe 59) ;

- viii. que (i) des réunions et/ou des formations systématiques sur les normes d'intégrité légales et éthiques soient dispensées aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) lors de leur entrée en fonction et à intervalles réguliers pendant leur mandat ; et que (ii) des conseils confidentiels soient proposés afin que tous les PHFE comprennent et appliquent ces normes et que les PHFE soient dûment informés de cette possibilité (paragraphe 63) ;
- ix. que le cadre juridique régissant l'accès à l'information et le mécanisme de recours contre ces décisions soient simplifiés afin d'assurer un accès effectif dans la pratique aux informations du Gouvernement (paragraphe 68) ;
- x. que (i) la définition du lobbying soit élargie de façon à couvrir tous les contacts dans le domaine avec les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) ; que (ii) les contacts entre les lobbyistes et les PHFE soient rendus publics, que ce soit l'identité des personnes impliquées ou les sujets abordés ; et que (iii) l'Agence pour la prévention de la corruption (ASK) soit habilitée à enquêter *ex officio* sur les soupçons relatifs au lobbying (paragraphe 79) ;
- xi. que les règles relatives aux cadeaux et autres avantages soient précisées, notamment en clarifiant la définition de « cadeaux protocolaires et cadeaux de courtoisie » (paragraphe 99) ;
- xii. que (i) les déclarations de patrimoine et de revenus de toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) soient systématiquement soumises aux différents niveaux du contrôle de fond de l'Agence pour la prévention de la corruption (ASK) ; et que (ii) les mécanismes de contrôle de qualité de l'ASK soient renforcés en garantissant des ressources humaines adaptées et un accès fiable aux informations pertinentes (bases de données) pour la vérification des déclarations (paragraphe 110) ;
- xiii. que l'immunité accordée aux membres du Gouvernement soit révisée afin d'exclure de cette protection les infractions explicitement liées à la corruption (paragraphe 117) ;
En ce qui concerne les services répressifs (police)
- xiv. que le plan pour la promotion de l'intégrité de la police prévoie une évaluation des risques d'abus d'influence sur la police en vue d'identifier les mesures permettant de renforcer l'indépendance opérationnelle de la police dans la pratique (paragraphe 131) ;
- xv. que les règles existantes pour la nomination du responsable de l'intégrité au sein du Ministère de l'Intérieur, également compétent pour la Direction de la police, soient complétées afin de renforcer les contrôles d'intégrité avant la nomination à cette fonction (paragraphe 133) ;

- xvi. **que (i) le Code d'éthique de la police soit révisé avec la participation active de la police et élargi afin de traiter toutes les questions d'intégrité pertinentes (y compris les diverses situations de conflit d'intérêts, les activités accessoires, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, les informations confidentielles, etc.) et qu'il soit exécutoire et que (ii) le Code soit complété par des conseils pratiques avec des exemples concrets illustrant les notions et les risques (paragraphe 137) ;**
 - xvii. **que (i) la formation systématique initiale et continue sur les questions pertinentes de prévention de la corruption et sur les normes et comportements déontologiques soit entièrement revue et offerte à l'ensemble des policiers à intervalles réguliers, et que (ii) un mécanisme pour la provision de conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité soit institutionnalisé pour la police (paragraphe 140) ;**
 - xviii. **que les policiers soient soumis à des contrôles d'intégrité avant leur nomination et leur promotion, mais aussi à intervalles réguliers tout au long de leur carrière, conformément à une procédure claire qui est portée à la connaissance des candidats et du public (paragraphe 144) ;**
 - xix. **de garantir que des mesures politiques et/ou juridiques soient suffisantes et mises en œuvre de manière appropriée pour que les nominations de fonctionnaires de police soient basées sur le mérite et ne soient pas soumises à des influences politiques indues, y compris au plus haut niveau (paragraphe 147) ;**
 - xx. **de renforcer le système de contrôle interne de la police en adoptant des règles claires sur le rôle respectif du Département de contrôle interne, de l'Unité de lutte contre la corruption et de la Commission d'éthique et en veillant à ce que des ressources appropriées soient allouées à ces instances (paragraphe 174) ;**
 - xxi. **qu'un mécanisme externe solide soit établi pour traiter les recours contre la police, indépendant de la police et du Ministère de l'Intérieur et disposant d'un niveau de connaissances approprié pour traiter de telles questions (paragraphe 179) ;**
 - xxii. **que les mesures existantes en matière de lanceurs d'alerte au sein de la police soient renforcées par le biais d'une sensibilisation et du développement d'une formation aux procédures de lanceurs d'alerte (paragraphe 181).**
189. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités monténégrines à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2023. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.
190. Le GRECO invite les autorités monténégrines à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses États 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 États 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 États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États 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/fr.
