

Adoption : 21 juin 2024
Publication : 8 Août 2024

Public
GrecoRC5(2024)10

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 DE CONFORMITÉ

MONTÉNÉGRO



Adopté par le GRECO
à sa 97^e réunion plénière (Strasbourg, 17-21 juin 2024)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le 5^e Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur le thème de la « Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ».
2. Ce Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités monténégrines pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième cycle sur le Monténégro, qui a été adopté par le GRECO lors de sa 91^e réunion plénière (13-17 juin 2022) et rendu public le 25 octobre 2022, avec l'autorisation du Monténégro.
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités monténégrines ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation. Ce Rapport, reçu le 22 janvier 2024, ainsi que les informations soumises le 25 mars et 17 mai 2024, ont servi de base au présent Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Lituanie (en ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif au sein du gouvernement central) et la Macédoine du Nord (en ce qui concerne les services répressifs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs ainsi désignés, Mme Jolanta BERNOTAITE, au titre de la Lituanie, et M. Vladimir GEORGIEV, au titre de la Macédoine du Nord, ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du présent rapport.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chacune des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité de l'État membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

6. Le GRECO a adressé 22 recommandations au Monténégro dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-dessous.

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

¹ La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation est régie par le Règlement intérieur du GRECO tel que modifié. Voir les articles 31 révisé bis et 32 révisé bis.

Recommandation i

7. *Le GRECO avait recommandé 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.*
8. Les autorités indiquent que le ministère de l'Administration publique veut inscrire l'obligation de contrôler l'intégrité des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) avant leur nomination dans le projet de loi sur le Gouvernement du Monténégro et qu'il a demandé une assistance technique à cet égard,² notamment en vue de la création éventuelle d'un organe chargé de contrôler le respect du Code d'éthique et la méthode utilisée pour vérifier l'intégrité des ministres et des secrétaires d'État avant leur nomination. Selon les autorités, l'adoption du projet de loi sur le gouvernement est envisagée dans le cadre du programme de travail gouvernemental à moyen terme 2024-2027 et de la stratégie de réforme de l'administration publique. La version actuelle du projet de loi prévoit l'obligation de vérifier l'intégrité des candidats au poste de premier ministre, de vice-premier ministre et de ministre au moyen d'un questionnaire à remplir avant leur nomination. Quant aux contrôles d'intégrité des secrétaires d'État, cette question sera réglée par des modifications de la loi sur l'administration publique, qui seront effectuées une fois que la loi sur le gouvernement aura été adoptée pour aligner les dispositions relatives aux contrôles d'intégrité et à la prévention des conflits d'intérêts.
9. Le GRECO prend note des informations fournies. Le projet de loi sur le gouvernement, s'il est adopté comme prévu, répondra dans une large mesure à la nécessité de mettre en place des contrôles d'intégrité pour les PHFE avant leur nomination. Toutefois, à l'heure actuelle, le projet n'en est qu'à ses débuts et peut encore faire l'objet d'amendements lors de son approbation par le gouvernement et de son adoption par le Parlement. Par conséquent, aucun résultat tangible n'a été obtenu jusqu'à présent. Le GRECO rappelle l'importance de cette mesure pour détecter et prévenir d'éventuels conflits d'intérêts des PHFE et encourage les autorités monténégrines à procéder à l'adoption de la législation nécessaire, comme envisagé, prévoyant des contrôles d'intégrité pour les ministres et les secrétaires d'État.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ii

11. *Le GRECO avait recommandé 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.*

² En collaboration avec le Bureau du Conseil de l'Europe au Monténégro, un document intitulé « Guide pour le ministère de l'administration publique pour la formulation des dispositions de la loi sur le gouvernement relatives aux contrôles d'intégrité et aux codes de conduite » a été préparé dans le cadre du projet « Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie ».

12. Les autorités indiquent qu'en décembre 2023, le gouvernement, en consultation avec l'Agence pour la prévention de la corruption (ci-après « ASK »), a modifié le Décret sur le Gouvernement du Monténégro, en vigueur depuis 6 janvier 2024. Désormais, la procédure de nomination des conseillers du Premier ministre, du chef de cabinet du Premier ministre, du chef adjoint de cabinet du Premier ministre et des conseillers des vice-Premiers ministres doit prévoir un contrôle de leur intégrité (art. 16a du décret modifié). Pour cela, le Secrétaire général du Gouvernement demande à l'ASK de vérifier si les candidats à ces fonctions font ou ont fait l'objet d'une procédure pour violation de la loi sur la prévention de la corruption. Les autorités précisent que trois demandes de ce type ont été adressées et traitées par l'ASK au titre des PHFE depuis l'entrée en vigueur du décret modifié sur le gouvernement.
13. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il se félicite des modifications apportées au Décret sur le Gouvernement du Monténégro, en vertu desquelles l'ASK doit contrôler la conformité des candidats aux fonctions de chef de cabinet du Premier ministre et de conseillers du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres avec la législation anticorruption. Le GRECO se félicite que cette recommandation ait été suivie et il encourage les autorités à veiller à l'application systématique de ces nouvelles dispositions dans la pratique.
14. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii

15. *Le GRECO avait recommandé 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.*
16. Les autorités indiquent que, le 22 février 2024, le gouvernement a adopté la Décision³ relative à la création du Conseil national de lutte contre la corruption (ci-après le « Conseil national »), qui établit la composition, le rôle et la mission du Conseil national, à la suite de quoi les décisions antérieures⁴ relatives à ce dernier sont devenues nulles et non avenues. Conformément à l'article 3 de la Décision de 2024, le Conseil national est présidé par le vice-Premier ministre en charge du système politique, du système judiciaire et de la lutte contre la corruption et se compose de 22 membres, dont trois représentants d'organisations non gouvernementales. Le président, le vice-président, les membres et le secrétaire du Conseil national sont nommés par le gouvernement. Les tâches du Conseil national, définies à l'article 5 de la Décision, sont notamment les suivantes :
 - élaborer une stratégie de lutte contre la corruption et les plans d'action correspondants, en collaboration avec le ministère de la Justice ;

³ Publiée au Journal officiel du Monténégro n° 16/2024.

⁴ Décision relative au Conseil national de lutte contre la corruption au plus haut niveau, publiée au Journal officiel du Monténégro, n°s 125/20, 11/21, 34/21, 86/2022, 33/2023 et 46/2023.

- suivre la mise en œuvre de la stratégie ;
 - organiser, synchroniser et suivre les priorités, la progression et les délais de mise en œuvre des activités menées par les organismes publics, les organes de l'administration d'État, les collectivités locales, les administrations locales et les autres institutions concernées, et évaluer les résultats obtenus dans la réalisation des objectifs de la stratégie ;
 - au moins deux fois par an, soumettre au gouvernement un rapport sur les activités mises en œuvre, ainsi qu'une évaluation de la situation et des propositions de mesures supplémentaires pour améliorer l'efficacité de la stratégie mise en œuvre ;
 - proposer au gouvernement d'engager d'autres mesures et activités importantes pour la lutte contre la corruption, si cela apparaît nécessaire dans certains domaines, et
 - faire des recommandations au gouvernement en vue d'améliorer le cadre normatif de la prévention de la corruption.
17. Le GRECO prend note de la nouvelle composition du Conseil national, ainsi que des fonctions qui lui sont attribuées par la Décision de 2022. Il se félicite que ses tâches aient été clarifiées. Cependant, les modalités des échanges et des relations entre ce nouvel organisme et les autres organismes publics chargés de la prévention de la corruption, en particulier l'ASK, ainsi que et les moyens permettant de garantir la cohérence de la stratégie globale de lutte contre la corruption restent flous. Il s'ensuit que cette recommandation ne peut être considérée que comme partiellement mise en œuvre.
18. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

19. *Le GRECO avait recommandé 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.*
20. Les autorités font une nouvelle fois mention de la constitution, le 28 juillet 2022, du Conseil national de lutte contre la corruption, qui a principalement pour mission d'élaborer une stratégie de lutte contre la corruption et les plans d'action correspondants, en collaboration avec le ministère de la Justice. Elles indiquent en outre que, le 29 juin 2022, le cabinet du ministre sans portefeuille, qui est chargé de la prévention de la corruption, a annoncé la tenue d'une consultation publique pendant la phase initiale d'élaboration de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption (2023-2026). À l'issue des consultations publiques et des travaux préparatoires, en juillet 2022 le gouvernement a adopté le Rapport sur la consultation du public intéressé dans le cadre de la phase initiale de l'élaboration de la Stratégie de lutte contre la corruption (2023-2026). En août 2023, un document technique intitulé « Évaluation des besoins en vue de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption au Monténégro » a été finalisé avec le soutien du programme de coopération du Conseil de l'Europe « Facilité horizontale

pour les Balkans occidentaux et la Türkiye III – Action de la Facilité horizontale contre la criminalité économique au Monténégro ».

21. Par ailleurs, les autorités font valoir que le Groupe de travail chargé d'élaborer la Stratégie de lutte contre la corruption, composé de 16 membres⁵, a été constitué, conformément à la décision du 5 mars 2024 du vice-Premier ministre en charge du système politique, du système judiciaire et de la lutte contre la corruption et du président du Conseil national de lutte contre la corruption. Dans le cadre du projet de coopération susmentionné, le groupe de travail a été assisté dans l'élaboration de la stratégie nationale par des consultants experts qui ont fourni des conseils et des recommandations, en se concentrant sur les mesures à inclure dans la stratégie et en veillant à ce que son élaboration soit conforme aux lignes directrices du gouvernement en matière d'élaboration de stratégies. Le 9 avril 2024, le gouvernement a annoncé une consultation publique de 20 jours concernant le projet de stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2028. Le 26 avril 2024, le gouvernement a soumis à la DG NEAR⁶ de la Commission européenne le projet de stratégie nationale pour 2024-2028 et le plan d'action pour sa mise en œuvre pour 2024-2025.⁷
22. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il note qu'un travail préparatoire considérable a été effectué par les autorités, en coopération avec des partenaires internationaux, ce qui devrait faciliter l'adoption d'une stratégie nationale de prévention de la corruption. La récente constitution du Groupe de travail chargé d'élaborer une stratégie anticorruption est encourageante, et le projet de Stratégie de lutte contre la corruption pour 2024-2028 a été finalisé. Cela dit, alors que le projet de Stratégie contient plusieurs mesures concrètes visant à renforcer la prévention de la corruption et à promouvoir la transparence dans les organes de l'État, la prévention de la corruption parmi les PHFE ne figure pas actuellement parmi ses six domaines prioritaires.⁸ Le GRECO appelle les autorités à accorder à la promotion de l'intégrité et

⁵ Le Groupe de travail est composé de représentants des institutions suivantes :

- Cabinet du vice-Premier ministre en charge du système politique, du pouvoir judiciaire et de la lutte contre la corruption (3 membres) ;
- Cour suprême du Monténégro ;
- Bureau du Procureur suprême de l'État ;
- ministère de la Justice ;
- ministère des Finances ;
- Agence pour la prévention de la corruption (4 membres) ;
- ministère de l'Intérieur ;
- ministère de la Santé ;
- ministère de l'Éducation, de la science et de l'innovation ;
- Administration des douanes, et
- Département de la Police.

⁶ Dans le cadre de la réalisation des objectifs de référence provisoires restants au titre des chapitres 23 et 24, à refléter dans le rapport d'évaluation des objectifs de référence provisoires (IBAR) lors de la prochaine conférence intergouvernementale de l'UE (CIG).

⁷ Les 1er et 6 mai 2024, la Commission européenne a fait part au gouvernement de ses observations sur les deux documents d'orientation.

⁸ Selon le texte du projet de stratégie nationale fourni par les autorités, les domaines prioritaires actuels comprennent (1) le système judiciaire, (2) la police et l'administration douanière, (3) l'environnement, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, (4) les achats publics, (5) l'autonomie locale, (6) les entreprises d'État.

à la prévention de la corruption parmi les PHFE une place plus importante dans la Stratégie, les encourage à adopter la Stratégie et à procéder à sa mise en œuvre dans la pratique.⁹ À ce stade, on peut considérer que cette recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre.

23. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v

24. *Le GRECO avait recommandé 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.*
25. Les autorités indiquent que le 19 juillet 2022, dans le droit fil de ses avis sur le projet de loi sur le Gouvernement du Monténégro, l'ASK a proposé au gouvernement et aux ministères concernés d'inscrire l'obligation d'un contrôle préalable des risques de corruption dans la procédure d'élaboration des projets de loi émanant du Gouvernement. Le 17 août 2022, l'ASK a soumis une proposition similaire au Parlement sur les propositions de loi présentées par les députés. À la suite de ces mesures, le gouvernement a modifié le Règlement intérieur du Gouvernement du Monténégro¹⁰ le 29 décembre 2023 et a mis en place une obligation de soumettre les projets de lois et de réglementations émanant de ses membres à une évaluation préalable des risques de corruption. Conformément à cette procédure, le ministère de la Justice doit rendre un avis sur l'évaluation préalable des risques de corruption liés à un projet de loi ou de réglementation dans un délai de 14 jours au maximum.¹¹
26. Dans le cadre du Projet de coopération technique pour la lutte contre la criminalité économique au Monténégro, l'ASK a établi une analyse complète de la loi sur la prévention de la corruption avec le concours du Conseil de l'Europe, dont la réalisation prévoyait trois phases. Si la première phase, qui consistait à évaluer les dispositions relatives à l'indépendance de l'ASK¹², a fait apparaître que plusieurs dispositions visaient à protéger les intérêts de l'ASK, l'évaluation a aussi montré que l'ASK était exposée à des risques de pression extérieure inappropriée et d'ingérence politique, surtout sur le plan de son indépendance de gestion de son budget. L'absence de dispositions claires sur les compétences, la gestion du personnel, la nomination et la révocation des cadres supérieurs, les procédures de recours et la politique de l'ASK en

⁹ Le 10 juin 2024, les autorités ont informé le Secrétariat que la Stratégie de lutte contre la corruption pour 2024-2028 et le Plan d'action pour sa mise en œuvre pour 2024-2025 ont été adoptés le 4 juin 2024. Cette évolution sera dûment prise en compte lors du prochain exercice de rapport.

¹⁰ Publié au Journal officiel du Monténégro, n^{os} 3/12, 31/15, 48/17, 62/18, et 121/23.

¹¹ Le contrôle préliminaire des risques de corruption doit être effectué conformément à l'instruction approuvée par le ministère de la justice en avril 2024 et au formulaire CPL approuvé par l'ASK.

¹² La première phase du Projet, achevée en mai 2022, a fait l'objet d'un document technique intitulé « Analyse des parties de la loi sur la prévention de la corruption régissant la mise en place et le fonctionnement de l'Agence pour la prévention de la corruption », qui contient des recommandations relatives à l'amélioration du cadre juridique afin d'éviter les pressions et les ingérences inappropriées et de permettre à l'ASK de travailler plus efficacement et en toute indépendance.

matière de sanction a également été constatée. Dans une deuxième phase¹³, le Projet a analysé les parties de la loi relatives aux conflits d'intérêts et aux déclarations de patrimoine. La troisième phase de l'évaluation¹⁴ a porté sur les dispositions relatives au signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte, aux plans d'intégrité, aux procédures administratives et contraventionnelles. Elle a notamment montré la nécessité d'élaborer une loi complète et indépendante sur la protection des lanceurs d'alerte. Un volume important de ces questions a été intégré dans le nouveau projet de loi sur la prévention de la corruption, en cours d'élaboration depuis 2021, qui a fait l'objet de vastes consultations et d'une expertise impliquant les parties prenantes locales et les organisations internationales. Les autorités fournissent un compte rendu détaillé des développements attendus de ce nouveau projet de loi, qui vise, entre autres, à renforcer l'indépendance et le fonctionnement de l'ASK, à améliorer la protection des lanceurs d'alerte¹⁵ et à aligner la législation nationale sur les directives pertinentes¹⁶ de l'UE et les recommandations des organismes de surveillance internationaux.

27. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se félicite de l'analyse approfondie de la loi sur la prévention de la corruption conduite par l'ASK en coopération avec ses partenaires internationaux, qui a permis de définir des domaines d'amélioration et de faire des recommandations spécifiques. Il note également le processus d'adoption du nouveau projet de loi sur la prévention de la corruption, qui introduit des nouveautés significatives dans plusieurs domaines. Ce sont des pas dans la bonne direction. Néanmoins, le GRECO rappelle que la recommandation demande un examen plus approfondi de la cohérence du cadre juridique de la prévention et de la lutte contre la corruption afin de favoriser une plus grande cohérence entre les différents textes législatifs. Cette démarche n'ayant pas encore été faite, la recommandation peut seulement être considérée comme partiellement mise en œuvre.

28. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

¹³ La deuxième phase a fait l'objet d'un document technique intitulé « Analyse des parties de la loi sur la prévention de la corruption régissant les conflits d'intérêts, les restrictions applicables dans l'exercice des fonctions publiques (incompatibilités de fonctions), les déclarations de patrimoine, les cadeaux, les dons et les parrainages ».

¹⁴ La troisième phase a fait l'objet de deux documents techniques intitulés « Analyse du cadre législatif du Monténégro sur la protection des lanceurs d'alerte » et « Analyse des parties de la loi sur la prévention de la corruption régissant les plans d'intégrité et les procédures administratives et contraventionnelles ».

¹⁵ Il s'agit notamment de l'élargissement du champ d'application de la notification des irrégularités et des canaux de notification internes et externes, de la stipulation que tous les rapports des lanceurs d'alerte doivent être soumis à l'ASK, de l'établissement d'une définition plus large du lanceur d'alerte, du renforcement de la confidentialité des lanceurs d'alerte, de la mise en place de garanties contre l'utilisation abusive des rapports et de la détermination des types de protection disponibles pour les lanceurs d'alerte, y compris la protection judiciaire. À cet égard, les autorités font également part de leur intention d'adopter prochainement une loi distincte sur cette question, afin de regrouper toutes les dispositions pertinentes dans ce domaine dans un seul et même texte législatif.

¹⁶ En particulier, la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission.

Recommandation vi

29. *Le GRECO avait recommandé (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*
30. Les autorités réaffirment que le gouvernement attache une grande importance au renforcement de l'éthique et de l'intégrité parmi les PHFE, que l'ASK a jugées à plusieurs reprises insuffisantes dans le cadre de ses travaux. Elles rappellent qu'un projet de Code d'éthique destiné aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, complété par des Lignes directrices à l'intention des hauts responsables de l'exécutif au Monténégro, a été élaboré¹⁷ et soumis au gouvernement en 2020. Le 23 septembre 2021, le gouvernement a adopté les Lignes directrices pour renforcer l'éthique et l'intégrité des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (Premier ministre, vice-Premiers ministres, ministres et directeurs des organes administratifs), afin de garantir le respect des normes d'intégrité et de renforcer la confiance du public dans l'accomplissement de leur mission.
31. Les autorités indiquent par ailleurs que le projet de loi sur le Gouvernement du Monténégro est toujours en cours d'élaboration et que le gouvernement s'appuie sur l'expertise de différents organismes nationaux (ASK) et internationaux,¹⁸ y compris la Commission du Conseil de l'Europe pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).
32. Le GRECO prend note des informations fournies. Le fait que les autorités reconnaissent que des règles d'éthique et d'intégrité contraignantes pour toutes les PHFE doivent être établies est un signe encourageant. Des travaux préliminaires semblent effectivement avoir été entrepris à cet égard, en coopération avec des partenaires internationaux. L'adoption des Lignes directrices à l'intention des hauts responsables de l'exécutif mérite d'être saluée. Cependant, ces lignes directrices n'offrent pas d'exemples concrets tirés de la pratique qui pourraient être utilement consultés par les PHFE en cas de doute, ce à quoi il convient de remédier. De plus, des mesures plus concrètes sont nécessaires pour élaborer et adopter un Code d'éthique applicable aux PHFE et couvrant les questions d'intégrité pertinentes. Le GRECO relève qu'un projet a été

¹⁷ Dans le cadre du Projet « Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Türkiye III – Action de la Facilité horizontale contre la criminalité économique au Monténégro » mis en œuvre en coopération avec le Conseil de l'Europe.

¹⁸ Il est fait référence à un document technique intitulé « Guide pour le ministère de l'administration publique pour la formulation des dispositions de la loi sur le gouvernement relatives aux contrôles d'intégrité et aux codes de conduite » préparé dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe « Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Türkiye ».

élaboré en 2020, mais qu'il n'a pas été adopté. Pour l'heure, cette recommandation peut seulement être considérée comme partiellement mise en œuvre.

33. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii

34. *Le GRECO avait recommandé 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.*
35. Les autorités font état de plusieurs faits nouveaux survenus au cours de la période 2022-2023 ; en particulier, l'ASK a analysé l'article 96 de la loi sur la prévention de la corruption en lien avec la loi sur les fonctionnaires et les employés, pour vérifier si, dans la pratique, elle peut recruter un nombre suffisant de personnes. L'ASK a demandé des explications concernant l'interprétation de cet article au ministère de l'Administration publique, puis au ministère de la Justice, mais la question du recrutement de personnel supplémentaire à l'ASK n'est toujours pas résolue. Les autorités informent qu'un nouveau projet de loi sur la prévention de la corruption a été préparé par un groupe de travail mis en place par le ministère de la Justice le 18 juillet 2023, qui a été envoyé pour évaluation à différentes organisations internationales¹⁹ et a été mis à disposition pour une discussion publique de 20 jours le 28 mars 2024. Les autorités précisent que le projet de loi envisage, en particulier, que les droits, obligations et responsabilités des employés de l'ASK, actuellement régis par les réglementations relatives aux fonctionnaires et aux employés de l'État, soient régis par les réglementations générales du travail (article 99, paragraphe 1 du projet). Cela permettrait à l'ASK de déterminer de manière autonome l'organisation interne et la systématisation des lieux de travail, le plan du personnel, ainsi que les procédures de publication et d'attribution des postes vacants pour l'emploi du personnel. Les autorités estiment qu'il en résultera une indépendance fonctionnelle accrue de l'ASK, ce qui lui permettra de pourvoir les postes vacants plus rapidement. En outre, les autorités indiquent qu'une liste de contrôle pour le test d'intégrité des nouveaux employés dans le cadre de la procédure de recrutement normale a été finalisée avec l'aide de l'expert du Conseil de l'Europe. Enfin, les autorités indiquent que le nombre d'employés est passé de 54 en octobre 2021 à 61 en mai 2024, soit un total de 75 postes.
36. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Certaines mesures visant à renforcer l'indépendance de l'ASK ont été incluses dans le projet de loi sur la prévention de la corruption, et le renforcement de l'ASK figure également dans la

¹⁹ Le 29 mars 2024, le projet de loi sur la prévention de la corruption a été soumis pour commentaires à la Commission européenne et le 2 avril 2024, le projet de loi a été soumis à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) pour avis. Le 21 mai 2024, la Commission de Venise a publié son avis urgent sur le projet de loi sur la prévention de la corruption, accessible via le lien suivant : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2024\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2024)008-e)

stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2024-2028. La finalisation d'une liste de contrôle à utiliser pour le recrutement de nouveaux membres du personnel de l'ASK et l'augmentation modérée de son personnel au cours des quatre dernières années sont des évolutions prometteuses. Bien que ces mesures représentent un progrès dans la mise en œuvre de cette recommandation, l'absence actuelle d'un résultat tangible est regrettable. En ce qui concerne les ressources humaines et financières [à] mettre à la disposition de l'ASK, le GRECO partage le point de vue exprimé dans l'Avis urgent de la Commission de Venise selon lequel il serait utile d'inclure dans le projet de loi²⁰ une obligation de fournir à l'ASK des ressources adéquates pour garantir l'exercice complet, indépendant et efficace de ses fonctions.²¹ Compte tenu du rôle clé de l'ASK dans la lutte contre la corruption, le GRECO demande aux autorités monténégrines à prendre toutes les mesures restantes pour s'assurer que les procédures de recrutement indépendantes basées sur le mérite pour le nouveau personnel de l'ASK sont opérationnelles et que le nombre d'employés de l'ASK est augmenté au niveau de sa charge de travail, comme l'exige la recommandation.

37. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii

38. *Le GRECO avait recommandé 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.*
39. Les autorités indiquent que, parallèlement aux consultations qu'elle organise pour les titulaires de fonctions ayant fait l'objet d'une nomination politique (Département de la prévention des conflits d'intérêts et Département de la vérification des données figurant dans les déclarations de patrimoine des agents publics, Département de l'intégrité et du lobbying), l'ASK fournit aux responsables de l'intégrité et aux agents publics intéressés des conseils (qui ne sont pas confidentiels) sur les plans d'intégrité et d'autres questions relatives à l'intégrité personnelle des agents et à l'intégrité institutionnelle des organes de l'État. Selon les autorités, du 1^{er} juillet 2021 au 31 décembre 2023, le Département a organisé 3 646 consultations à l'intention des responsables de l'intégrité et d'autres agents des organes de l'État. En outre, du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2023, l'ASK a émis 440 avis confidentiels concernant d'éventuels conflits d'intérêts et limitations dans l'exercice de fonctions publiques. Les autorités font en outre valoir que les plans d'intégrité et les évaluations systématiques des risques de vulnérabilité permettent aux agents publics de se porter garants de leur intégrité d'une manière contrôlée.

²⁰ Les autorités monténégrines informent que le 7 juin 2024, le Parlement a adopté la nouvelle loi sur la prévention de la corruption, avec les modifications décrites au paragraphe 35 du présent rapport. Cette évolution sera dûment prise en compte lors du prochain exercice de conformité.

²¹ Voir le paragraphe 50 de l'Avis urgent de la Commission de Venise sur le projet de loi sur la prévention de la corruption du Monténégro, publié le 21 mai 2024.

40. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Tout en reconnaissant l'utilité des consultations sur les questions relatives à l'intégrité proposées par l'ASK aux gestionnaires de l'intégrité, il rappelle que l'objectif principal de la présente recommandation est de faire en sorte que des réunions et des formations systématiques sur l'éthique et l'intégrité soient organisées pour les PHFE et que des conseils confidentiels leur soient proposés. Il semblerait que les mesures dont les autorités ont fait état ne contiennent pas d'éléments nouveaux pertinents pour cette recommandation. Par conséquent, elle ne peut être considérée comme mise en œuvre, même partiellement.
41. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ix

42. *Le GRECO avait recommandé 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.*
43. Les autorités signalent qu'en décembre 2023, le gouvernement a soumis au Parlement une proposition d'amendements à la loi sur le libre accès à l'information. Selon les autorités, les amendements proposés envisagent des développements significatifs en termes de divulgation proactive d'informations, notamment en élargissant les types et la portée des informations qui doivent être publiées sur les sites web respectifs des organismes publics et en mettant l'accent sur l'obligation de divulguer proactivement des informations en ligne. En outre, il propose de réduire le délai de divulgation des informations de 15 à 8 jours, à l'exception des informations relatives à la gestion des fonds publics et aux revenus et dépenses, qui doivent être rendues publiques dans les 30 jours suivant l'expiration de la période à laquelle ces rapports se rapportent. En outre, les amendements stipulent que même les demandes d'information qui n'ont pas été soumises dans les formes prescrites doivent être traitées par les autorités publiques concernées, et permettent de fusionner plusieurs demandes d'information émanant du même demandeur, fondées sur des circonstances factuelles et des motifs juridiques identiques ou similaires, en une seule demande pour en faciliter le traitement. Les modifications précisent également les délais et l'autorité à laquelle un recours doit être soumis, et introduisent la possibilité d'introduire des recours contre le « silence administratif ». Enfin, les amendements prévoient d'étendre les compétences de l'Agence pour la protection des données personnelles et le libre accès à l'information, en lui permettant d'adopter des lignes directrices pour la mise en œuvre de certaines dispositions de cette loi.
44. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il semblerait que certaines mesures visant à faciliter l'accès à l'information publique soient envisagées dans les projets d'amendements à la loi sur le libre accès à l'information, qui ont été soumis au Parlement. Cependant, le texte de ces amendements n'ayant pas été rendu disponible,²² le GRECO n'est pas en mesure d'évaluer leur impact prévisible dans la

²² Le texte de ces amendements a été mis à la disposition du GRECO en anglais peu avant la 97^{ème} réunion plénière, ce qui n'a pas laissé suffisamment de temps pour évaluer leur impact prévisible dans la pratique. Les

pratique. Le GRECO rappelle que si l'accès à l'information est réglementé (paragraphe 67 du Rapport d'évaluation), il reste que l'application de ce cadre réglementaire dans la pratique est inefficace et que les procédures de recours en cas de refus d'accès à l'information sont particulièrement lourdes. Le GRECO demande aux autorités de remédier sans plus attendre à ces lacunes par le biais des amendements législatifs actuellement en cours d'examen par le Parlement.

45. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

.....Recommandation x

46. *Le GRECO avait recommandé 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.*
47. Les autorités indiquent que, depuis le 14 septembre 2021, un Groupe de travail élabore des amendements à la loi sur le lobbying. Au vu du nombre important de dispositions qui doivent être modifiées, il a décidé qu'il serait plus judicieux de rédiger un nouveau projet de loi, qui permettrait de prendre en compte les bonnes pratiques et les conclusions de divers mécanismes internationaux d'examen par les pairs et de programmes d'assistance technique²³. La consultation publique sur le nouveau projet de loi a eu lieu du 29 octobre au 18 décembre 2021 et le projet a été soumis à la Commission européenne pour avis et recommandations ; le Groupe de travail en a tenu compte au fur et à mesure. Parallèlement à la rédaction de la nouvelle loi sur le lobbying, la réglementation pertinente a été modifiée. Les autorités présentent en détail les dispositions du projet de loi sur le lobbying ; on y trouve notamment les définitions suivantes : activité de lobbying²⁴, entité de lobbying²⁵ et contact de

amendements envisagent de réduire les délais de 15 à 8 jours pour que les autorités publiques divulguent des informations, la possibilité de fusionner plusieurs demandes d'information en une seule procédure, lorsque cela est justifié, et la possibilité de faire appel contre le "silence administratif".

²³ Notamment les conclusions du Projet « Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Türkiye », mis en œuvre en coopération avec le Conseil de l'Europe.

²⁴ Activité visant à influencer des organismes de l'État, y compris des autorités législatives et de l'exécutif au niveau de l'État ou au niveau local, des organes de l'administration d'État, des organismes indépendants, des organes de réglementation, des institutions publiques et d'autres personnes morales qui exercent la puissance publique ou sont propriétés de l'État lors de l'élaboration de lois et autres réglementations et actes relevant de la compétence de ces organismes, dans le but de servir les intérêts du bénéficiaire des activités de lobbying (le client).

²⁵ Toute personne appartenant à un organisme gouvernemental qui a été élue, désignée ou nommée, toute personne dont l'élection, la désignation ou la nomination est approuvée par un organisme gouvernemental, ainsi que toute autre personne occupant un poste dans un organisme gouvernemental qui participe au processus d'élaboration et d'adoption des lois et autres réglementations et actes, ou qui est susceptible de peser sur l'adoption des lois et autres réglementations et actes, visée par les activités de lobbying menées par un lobbyiste ou une personne morale exerçant des activités de lobbying.

lobbying²⁶. A priori, le projet de loi visera tous les contacts de lobbying avec des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) et entend englober les activités de lobbying dans leur ensemble, que celles-ci produisent ou non les résultats escomptés, c'est-à-dire aient pesé sur les décisions. En outre, la notion de lobbying visée par le projet de loi inclut le lobbying « interne », qui renvoie aux actions menées par des personnes employées par une personne morale dans l'intérêt de leur employeur.

48. Les autorités font en outre valoir que, par souci de transparence, le projet de loi améliore les dispositions relatives à l'obligation des autorités publiques de publier toutes les données et tous les documents pertinents sur leur site Web²⁷, tout en élargissant le contenu²⁸ des déclarations d'activité des lobbyistes ou des personnes morales exerçant des activités de lobbying.
49. Enfin, le projet de loi confère à l'Agence pour la prévention de la corruption le pouvoir d'enquêter de plein droit sur les soupçons d'activités de lobbying et définit une procédure pour détecter toute éventuelle activité de illicite lobbying ou violation d'autres dispositions de la même loi. L'ASK engage de plein droit une procédure sur la base de ses conclusions, d'un signalement par une personne physique ou morale et d'informations reçues de l'entité visée par l'activité de lobbying. Les autorités publiques et les personnes physiques et morales sont tenues de fournir toutes les informations nécessaires à l'Agence, sur sa demande. Le projet de loi sur le lobbying a été adopté par le gouvernement le 17 mai 2024 et devrait être transmis au Parlement dans un avenir proche.
50. Le GRECO prend note des informations fournies. Il note qu'à l'issue d'un processus d'élaboration complexe et inclusif, comprenant des consultations publiques et une expertise internationale, un projet de loi complet sur le lobbying a été adopté par le gouvernement en mai 2024 et devrait être transmis au Parlement. En particulier, le projet présenté par les autorités donne une définition large du lobbying (art. 2) couvrant également les contacts des lobbyistes avec les PHFE et prévoit l'obligation pour l'autorité publique au sein de laquelle la personne visée par l'activité de lobbying est élue, nommée, désignée ou employée de publier sur son site Web des informations sur les contacts de lobbying, y compris le nom du lobbyiste, le nom de la personne visée par le lobbying, son lieu de travail, le domaine et l'objet du lobbying, le nom du client dans l'intérêt duquel l'activité de lobbying est exercée, ainsi que les types de contact, la date et le lieu des contacts de lobbying (art. 43). Dans ce projet, l'ASK est chargée de superviser l'application de la loi (art. 52) et d'engager de plein droit des procédures en cas de violation (art. 49). Le GRECO considère que les dispositions du projet de loi sur le

²⁶ Visites, appels téléphoniques, vidéoconférences et toute autre forme de contact direct par des moyens de communication.

²⁷ À cet égard, l'organisme du gouvernement a l'obligation de publier sur son site Web, en utilisant le formulaire prévu à cet effet, des informations sur les contacts de lobbying, notamment : les nom et prénom du lobbyiste, les nom, prénom et fonction de la personne visée par le lobbying, le domaine et l'objet du lobbying, les nom et prénom ou le nom du client, le type, la date et le lieu du contact de lobbying.

²⁸ Toute déclaration d'un contact de lobbying doit contenir des informations sur le montant réel des honoraires versés pour des activités de lobbying au cours de la période considérée, ainsi que des informations sur les dons aux entités politiques et aux autorités publiques et sur les parrainages conclus par les lobbyistes ou les personnes morales exerçant des activités de lobbying au cours de la période considérée.

lobbying répondent de manière pertinente aux trois parties de la recommandation. Cependant, la loi n'ayant pas encore été adoptée,²⁹ il peut seulement conclure que la recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre.

51. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi

52. *Le GRECO avait recommandé que les règles relatives aux cadeaux et autres avantages soient précisées, notamment en clarifiant la définition de « cadeaux protocolaires et cadeaux de courtoisie ».*
53. Les autorités indiquent qu'en septembre 2023, les dispositions relatives aux conflits d'intérêts, aux incompatibilités, aux déclarations de patrimoine, aux cadeaux, aux dons et aux parrainages de la loi sur la prévention de la corruption ont été analysées dans le cadre du Projet « Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Türkiye ». Le document technique qui en est issu recommande que la définition des cadeaux soit élargie et que les activités visant à sensibiliser les fonctionnaires à ce que recouvre la notion de « cadeau » soient poursuivies, en incluant les avantages autres que matériels, notamment les services fournis dans le cadre d'un séjour, les réductions, etc.³⁰ En outre, le nouveau projet de loi sur la prévention de la corruption (voir paragraphe 35 ci-dessus) définit un cadeau comme tout article, droit ou service acquis ou fourni sans compensation, et tout autre gain fourni à un agent public ou à une personne liée à un agent public dans le cadre de l'exercice d'une fonction publique. Dans l'exercice de leurs fonctions publiques, les agents publics ne sont pas autorisés à recevoir des cadeaux, à l'exception des cadeaux protocolaires et appropriés. Les restrictions concernant la réception de cadeaux s'appliquent également aux conjoints mariés ou de fait et aux enfants des agents publics vivant sous le même toit, si la réception de cadeaux est liée à l'agent public ou à l'exercice de ses fonctions publiques. Enfin, les autorités indiquent que le projet de loi prévoit l'obligation de refuser les cadeaux inacceptables et de signaler par écrit l'offre à l'autorité compétente dans un délai de huit jours. S'il n'a pas été possible de refuser un cadeau lorsqu'il a été offert, ou de le rendre au donateur, l'agent public doit le remettre à l'autorité auprès de laquelle il exerce sa fonction publique.
54. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il semblerait qu'une définition plus large des cadeaux ait été incorporée dans le projet de loi sur la prévention de la corruption, qui inclut également les cadeaux protocolaires et appropriés. Le projet établit également des seuils pour les cadeaux acceptables et stipule que les cadeaux inacceptables doivent être retournés ou transmis à l'autorité

²⁹ Le 10 juin 2024, les autorités ont informé le GRECO que le 6 juin 2024, le Parlement a adopté la nouvelle loi sur le lobbying. Ce développement sera dûment pris en compte lors du prochain exercice de rapport.

³⁰ Le document technique recommande également d'introduire un large éventail d'interdictions concernant la sollicitation et l'acceptation de cadeaux, tant au profit de l'agent public que des personnes qui lui sont liées, en fixant un seuil au-delà duquel aucun cadeau ne devrait être accepté (50 euros), ainsi que certaines exemptions (conventionnelles, hospitalités cérémonielles, etc.) et l'obligation de déclarer les cadeaux et le traitement des cadeaux interdits.

publique du fonctionnaire concerné. Si cette évolution est encourageante, car la nouvelle définition répond aux préoccupations qui sous-tendent cette recommandation, les dispositions relatives à la définition des cadeaux, à l'acceptation, au refus et à la comptabilisation des cadeaux n'ont pas encore été transposées dans une législation ou une réglementation effective. Par conséquent, le GRECO ne peut pas considérer que la recommandation a été mise en œuvre plus que partiellement.

55. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii

56. *Le GRECO avait recommandé 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.*
57. Les autorités indiquent que les agents publics et certaines catégories de hauts responsables de l'État ont l'obligation de présenter à l'Agence pour la prévention de la corruption (ASK) des déclarations de patrimoine, y compris des informations sur leurs conjoints ou partenaires, ainsi que sur leurs enfants vivant sous le même toit. L'ASK effectue trois types de vérifications : un contrôle administratif (respect des délais et validité du formulaire), un contrôle de l'exactitude des informations fournies, y compris par recoupement avec les bases de données d'autres autorités publiques, et des contrôles approfondis. Les autorités précisent que les déclarations soumises à un contrôle approfondi sont choisies de façon aléatoire au moyen d'une procédure automatisée. Quant à la vérification des déclarations des PHFE, les autorités indiquent que seules celles des plus hautes instances – le Président, le Premier ministre, les ministres, le président du Parlement, les secrétaires généraux, ainsi que les présidents et les membres du Conseil de la magistrature – font systématiquement l'objet de contrôles obligatoires. Les contrôles approfondis concernent 20 hauts responsables – selon le niveau de vulnérabilité de leur domaine ou de leur fonction à la corruption –, notamment les ministres dont relèvent les deux ministères qui gèrent en grande partie les fonds affectés aux marchés publics, les directeurs de deux administrations, les directeurs de deux grandes entreprises publiques, les maires de cinq communes, les membres de cinq conseils d'administration d'entreprises publiques détenues à 33 % ou plus par l'État, les directeurs de l'urbanisme de deux communes et les directeurs de deux grands établissements de santé et d'enseignement³¹. Dans le cadre des contrôles, selon les autorités, l'ASK recueille des données³² auprès de sources externes (bases de

³¹ Les autorités indiquent que, de façon générale, les déclarations de patrimoine de la moitié des députés, des juges et procureurs, des maires et des présidents des assemblées municipales, d'un dixième des hauts responsables nommés par le gouvernement, le Parlement ou les collectivités locales, et d'un dixième des fonctionnaires ayant déposé une déclaration de patrimoine, sont vérifiées chaque année.

³² Notamment les opérations immobilières d'agents publics, les opérations sur titres et la structure des bénéficiaires des entreprises dans lesquelles des agents publics détiennent des parts.

données à accès direct). Une méthodologie³³ de vérification des déclarations de revenus et de patrimoine a par ailleurs été mise au point en novembre 2023 avec l'assistance technique du Conseil de l'Europe ; depuis la fin de l'année 2020, elle permet de vérifier le train de vie des agents publics et des fonctionnaires qui ont l'obligation de déclarer leurs revenus et patrimoine. Les autorités indiquent que cette méthodologie, associée aux domaines à haut risque de corruption identifiés dans la stratégie nationale de lutte contre la corruption, servira de base pour lancer la vérification des déclarations de revenus et d'actifs de tous les PTEF à partir du deuxième trimestre 2024. Les autorités informent également de la ratification imminente par le Monténégro du Traité international sur l'échange de données pour la vérification des déclarations de patrimoine,³⁴ signé le 19 mars 2021 par les ministres de la Justice du Monténégro, de la Serbie et de la Macédoine du Nord.

58. Le Plan stratégique (2022-2024) élaboré par l'ASK vise en outre à corriger les lacunes et à renforcer la fonctionnalité du système d'information et de soutien technique utilisé au quotidien par l'ASK, et un nouveau système d'information³⁵ a également été conçu pour répondre à ses besoins de capacités techniques. Le nouveau système conçu pour le secteur de la prévention des conflits d'intérêts et de la vérification des déclarations de patrimoine comprend deux parties : l'une, à usage interne, est réservée au personnel autorisé de l'ASK, l'autre, à usage externe, est accessible au public. Les autorités indiquent que les modules relatifs aux rapports des lanceurs d'alerte et aux plans en matière d'intégrité continueront d'être améliorés pour renforcer les capacités techniques et d'information de l'Agence.
59. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il semble que l'approche adoptée pour la vérification des déclarations des PHFE n'ait pas beaucoup changé depuis l'adoption du Rapport d'évaluation. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, hormis les 20 hauts responsables dont les déclarations seraient régulièrement vérifiées, les déclarations des autres agents publics sont vérifiées de façon aléatoire. Or la recommandation demande aux autorités de faire en sorte que les déclarations de toutes les PHFE soient soumises à des contrôles approfondis de l'ASK. Même si des mesures sont en cours d'élaboration à cette fin, cet objectif n'est pas encore atteint. Quant à la deuxième partie, l'élaboration d'outils techniques et de méthodes permettant d'accéder aux données pertinentes est encourageante, en ce qu'elle donne suite à un volet important de la recommandation. Certaines mesures semblent également en cours d'élaboration pour doter l'ASK de ressources humaines suffisantes pour vérifier les déclarations (voir paragraphe 35 ci-

³³ Un document technique intitulé « Méthodologie de vérification des déclarations de revenus et de patrimoine », décrivant en détail les étapes de la vérification approfondie de l'exactitude et de l'exhaustivité des données [à] soumettre.

³⁴ Le traité international sur l'échange de données pour la vérification des déclarations de patrimoine a pour objet de prévenir et de combattre la corruption en prévoyant un échange administratif direct d'informations concernant les déclarations de patrimoine entre les parties au traité. Le traité prévoit une communication formelle entre les organes anticorruption des parties concernant les données sur les avoirs et les intérêts étrangers, ce qui devrait contribuer à améliorer la vérification des déclarations.

³⁵ À cet égard, un nouveau Système de gestion des documents (SGD) servira de base aux futures mises à niveau au moyen de différents modules et de nouvelles solutions logicielles ont été élaborées pour mettre en œuvre les mesures de contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

dessus), mais elles ne se sont pas encore concrétisées. Il en résulte que la recommandation peut seulement être considérée comme partiellement mise en œuvre.

60. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii

61. *Le GRECO avait recommandé que l'immunité accordée aux membres du Gouvernement soit révisée afin d'exclure de cette protection les infractions explicitement liées à la corruption.*
62. Les autorités indiquent que la mise en œuvre de cette recommandation nécessite une modification de la Constitution, qui doit faire l'objet d'un large consensus politique impliquant un nombre considérable de parties prenantes. Compte tenu de la complexité de ce processus, les autorités affirment leur ferme intention de poursuivre les changements nécessaires, conformément au programme de réforme, dans lequel la modification de la Constitution est reconnue comme l'une des étapes dans le domaine de la politique des droits fondamentaux/de la primauté du droit, qui devrait être achevée d'ici juin 2025.
63. Le GRECO rappelle que le système actuel d'immunité doit être révisé afin d'exclure expressément la corruption sous toutes ses formes de son champ d'application, quelle que soit la durée des peines d'emprisonnement encourues. Tout en reconnaissant la complexité des réformes nécessaires pour se conformer à cette recommandation, le GRECO regrette qu'à ce jour aucune mesure n'ait été prise à cet égard. Le GRECO demande aux autorités à exclure explicitement les délits liés à la corruption du champ d'application de l'immunité accordée aux membres du gouvernement dès que possible afin que la justice pénale puisse traiter de manière adéquate toute infraction de corruption impliquant des membres du gouvernement à l'avenir.
64. Le GRECO conclut que la recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des services répressifs

Recommandation xiv

65. *Le GRECO avait recommandé que le plan pour la promotion de l'intégrité de la police prévoit 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*
66. Les autorités font valoir que le 14 mai 2024, Le ministère de l'intérieur a adopté un nouveau plan d'intégrité pour le ministère.³⁶ Le plan d'intégrité vise à assurer le fonctionnement efficace du ministère en renforçant la responsabilité, en rationalisant

³⁶ Le plan d'intégrité, publié sur le site web du ministère de l'intérieur, est accessible via le lien suivant : <https://www.gov.me/dokumenta/769844e2-d20c-4e15-a477-97a5aa011099>

les procédures, en augmentant la transparence dans la prise de décision, en contrôlant les pouvoirs discrétionnaires, en défendant les valeurs éthiques, en éliminant les pratiques inefficaces et les réglementations inappropriées, et en introduisant un système efficace de supervision et de contrôle sur le travail et le comportement des fonctionnaires. Le plan d'intégrité définit également les différents niveaux de risque d'intégrité et les probabilités auxquelles sont confrontées les différentes entités administratives, y compris la police, et propose des mesures pour y remédier. Parmi les risques de base, le plan d'intégrité mentionne « l'influence illégale et d'autres formes de violation du principe de transparence », ainsi que « l'influence illégale et inappropriée sur le travail de l'administration de la police ».

67. Le GRECO se félicite de l'adoption du plan d'intégrité du ministère de l'intérieur, qui tient compte des risques d'influence induite sur la police, comme il se doit.
68. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xv

69. *Le GRECO avait recommandé 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.*
70. Les autorités indiquent qu'un inspecteur de police principal du Département de la lutte contre la corruption a été nommé à la direction de l'intégrité du ministère de l'Intérieur. Les autorités indiquent que la nomination a été effectuée conformément aux règles sur les conditions de sélection du gestionnaire de l'intégrité, approuvées le 10 mai 2024. L'article 3 de ces règles énonce neuf exigences spécifiques au total à remplir pour être nommé gestionnaire de l'intégrité, dont celle d'être familiarisé avec les réglementations dans le domaine de l'intégrité, de la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts, ne pas être membre d'un parti politique, ne pas avoir fait de dons à une entité politique au cours des cinq dernières années, ne pas s'engager dans un travail supplémentaire susceptible de présenter un conflit d'intérêts ou d'entraver l'exercice des fonctions, ne pas faire l'objet d'une procédure disciplinaire pour des manquements mineurs ou graves aux devoirs de sa charge.
71. Le GRECO prend note des informations fournies. Il note que de nouvelles règles ont été mises en place pour la nomination du Responsable de l'intégrité du Ministère de l'Intérieur, contenant des exigences spécifiques qui doivent être satisfaites. Les règles indiquent que le responsable de l'intégrité doit connaître les réglementations dans le domaine de l'intégrité, de la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts. D'autres conditions incluent des mesures visant à prévenir les situations de conflit d'intérêts, la neutralité politique et l'absence de procédures disciplinaires pour des manquements mineurs ou graves aux devoirs de fonction et de procédures pénales. L'adoption de ces règles prévoit désormais des contrôles d'intégrité suffisants, ce qui nuance la mise en œuvre de l'article 78 de la loi sur la prévention de la corruption, telle

que modifiée.³⁷ Il s'ensuit que les exigences de cette recommandation ont été respectées.

72. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xvi

73. *Le GRECO avait recommandé 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.*
74. Les autorités affirment que le comité d'éthique, responsable de la mise en œuvre du code d'éthique de la police, a finalisé les modifications proposées au code d'éthique de la police, qui a été soumis au secrétariat à la législation au sein du ministère de la justice pour approbation finale. Le projet de code d'éthique de la police couvre les questions liées à la discrimination, à l'intégrité, aux conflits d'intérêts, à la corruption, aux tiers et au respect des droits de l'homme, des libertés et de l'État de droit. Le code modifié définit également les principes de base que doivent observer les policiers, tels que la légalité, la conscience professionnelle, le professionnalisme, l'expertise, la protection de la réputation, l'indépendance, la confidentialité et le secret, et respecte la dignité et l'intégrité des citoyens et des autres fonctionnaires. Le projet de code contient des dispositions relatives aux cadeaux et aux faveurs, à la prévention des conflits d'intérêts, à la déclaration des biens et des revenus, à la conduite lors d'apparitions publiques et dans les médias, à l'utilisation d'Internet et des réseaux sociaux, à la neutralité politique, à la dénonciation des comportements contraires à l'éthique, aux compétences du comité d'éthique et à la sensibilisation des policiers nouvellement recrutés aux dispositions du code.
75. Le GRECO prend note des informations relatives à l'actualisation apparemment en cours du Code d'éthique de la Police, qui semble être achevée. Si le texte du projet de Code remis au GRECO contient les exigences en matière de conduite éthique et traite de certaines questions liées à l'intégrité, comme les conflits d'intérêts cadeaux, contacts avec des tiers, et les informations confidentielles, certaines questions pertinentes n'ont pas encore été abordées (activités secondaires, l'après-emploi etc.). Le GRECO constate également que, conformément aux dispositions transitoires qu'il contient, le projet de Code devrait être complété par un document d'orientation expliquant plus en détail ses dispositions. De l'avis du GRECO, ce document devrait donner des exemples issus de la pratique pour illustrer les problèmes et les domaines à risque, ainsi que la manière dont

³⁷ L'article 78, intitulé « Responsable de l'intégrité », est libellé comme suit : « Le responsable de l'intégrité est désigné par le chef ou la personne responsable d'une autorité. L'autorité soumet à l'Agence la décision désignant le Responsable de l'intégrité dans un délai de huit jours à compter de la date d'adoption de la décision. Les employés d'une autorité soumettent au Responsable de l'intégrité, à sa demande, les données et informations nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan d'intégrité ».

ils peuvent être gérés. L'élaboration du projet de Code d'éthique de la police est certes encourageante, mais il n'a pas encore été adopté. Il en résulte que, pour l'instant, la recommandation ne peut être considérée comme mise en œuvre que partiellement.

76. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii

77. *Le GRECO avait recommandé 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.*
78. Les autorités indiquent que le plan de formation du personnel de police pour 2024 prévoit des sessions de formation intitulées « Principes fondamentaux de l'intégrité et de l'éthique policières » et « Mesures et actions de prévention et d'intervention dans la détection et la répression des infractions comportant des éléments de corruption ». Le Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité (DCAF) de Genève a par ailleurs fourni deux cours en ligne (« Préservation de l'intégrité de la police – Niveaux I et II »), disponibles sur la plateforme d'apprentissage du ministère de l'Intérieur. Le 3 novembre 2023, une session de formation a été consacrée aux « Principes fondamentaux de l'intégrité et de l'éthique policières fondés sur le respect des droits humains fondamentaux » et, le 18 décembre 2023, une session sur l'intégrité dans l'administration publique a été organisée pour les membres du personnel du ministère de l'Intérieur et de l'Administration de la police. La formation a porté sur l'importance des plans d'intégrité qui constituent un dispositif de prévention de la corruption et a mis en avant le rôle des responsables de l'intégrité pour doter les institutions d'une solide infrastructure au service de l'éthique. L'objectif principal était de faire en sorte que les mesures de signalement prévues dans les plans d'intégrité et les obligations des organismes gouvernementaux vis-à-vis de l'ASK soient correctement prises en compte. Selon les informations fournies par les autorités, 83 officiers de police ont participé aux sessions de formation organisées entre avril 2022 et avril 2024.³⁸ En outre, en avril 2024, trois sessions de formation sur la « prévention et la répression de la corruption aux frontières » ont été organisées en coopération entre le ministère de l'Intérieur et l'Académie de police. Enfin, les cours de formation de base de la police dispensés par l'Académie de police couvrent des sujets tels que l'éthique professionnelle, le code de déontologie et des concepts tels que la corruption, l'extorsion et l'abus de position.
79. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il souligne, en ce qui concerne la première partie de la recommandation, que les activités de formation

³⁸ Ces sessions de formation ont porté sur différents sujets liés à l'intégrité, notamment l'intégrité dans l'administration publique et la mise en œuvre des plans d'intégrité, le rôle des gestionnaires de l'intégrité, la législation anticorruption, le rôle des dénonciateurs, les bases de l'intégrité de la police, l'analyse des réglementations sur les risques de corruption, l'identification et la prévention des conflits d'intérêts, le contrôle interne, le recouvrement et la saisie d'actifs, les enquêtes sur la corruption dans le secteur public, etc.

destinées aux membres du personnel de la police et du ministère de l'Intérieur se sont poursuivies et certaines séances ont porté sur la prévention de la corruption et l'éthique policière. . Cependant, le nombre relativement faible d'officiers participant à ces formations suggère que, pour l'instant, tous les officiers de police ne bénéficient pas d'une formation sur l'éthique et l'intégrité à intervalles réguliers. En ce qui concerne la deuxième partie, des conseils confidentiels sur l'éthique et l'intégrité au sein de la police font toujours défaut. Globalement, la recommandation ne peut être considérée comme mise en œuvre que partiellement.

80. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii

81. *Le GRECO avait recommandé 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.*
82. Les autorités décrivent les procédures de contrôle de sécurité des fonctionnaires de police avant leur nomination conformément à la loi sur les affaires intérieures (en particulier, l'article 127), applicables à l'emploi dans les rangs de la police, à l'admission en tant que stagiaire, à l'admission à la formation de base ou supérieure de la police et à la formation ou au développement professionnel spécial. Ces contrôles sont effectués par la Commission de contrôle des entraves à la sécurité³⁹ au moyen du questionnaire établi à cet effet. Sur la base de ces contrôles, la Commission prépare une conclusion sur l'existence ou non d'entraves à la sécurité. Les autorités affirment que la possibilité pour les policiers d'être soumis à des contrôles de sécurité par leurs supérieurs immédiats est l'un des mécanismes de contrôle dans le cadre de l'amélioration de l'intégrité des policiers. Selon les autorités, depuis le début de l'année 2024, la Commission a effectué un total de 139 contrôles de sécurité.⁴⁰ Les autorités soutiennent que les enquêtes de sécurité des agents de police et des candidats à un emploi dans la police servent de mécanismes préventifs pour atténuer les risques de corruption et visent à renforcer l'intégrité institutionnelle.
83. Le GRECO regrette l'absence de progrès dans la mise en place de contrôles d'intégrité pour les fonctionnaires de police avant leur nomination et leur promotion, ainsi que tout au long de leur carrière, et demande aux autorités de prendre les mesures qui s'imposent sans plus attendre.
84. Le GRECO conclut que la recommandation xviii n'a pas été mise en œuvre.

³⁹ Conformément au règlement sur la composition et le mode de fonctionnement de la commission chargée de vérifier les obstacles à la sécurité dans l'exercice du travail de la police, publié au Journal officiel du Monténégro, n° 20/2022 du 25 février 2022, en vigueur depuis le 5 mars 2022.

⁴⁰ Il s'agit notamment de 28 candidats à un emploi dans la police, de 35 candidats déjà en poste dans la police, de 66 candidats à un stage, d'un fonctionnaire en vue d'un déploiement en tant qu'agent de police et de 9 agents en vue d'une réévaluation de l'enquête de sécurité. Certains de ces contrôles ont permis de détecter des obstacles à la sécurité (15), tandis que d'autres ont abouti à l'octroi d'une habilitation de sécurité (21), tandis que 100 dossiers sont en cours.

Recommandation xix

85. *Le GRECO avait recommandé 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.*
86. Les autorités se réfèrent aux dispositions de la loi sur les affaires intérieures régissant les nominations, les grades et les promotions dans la police (en particulier, les articles 135, 143 et 144). Ils soutiennent que les questions relatives aux promotions dans la police sont correctement réglementées par la loi.
87. Le GRECO prend note des informations fournies. Il note que la législation mentionnée par les autorités a été prise en compte au cours du processus d'évaluation. Comme aucune nouvelle mesure législative ou pratique n'est signalée pour mettre en œuvre cette recommandation, le GRECO est préoccupé par l'absence de tout progrès à cet égard. Le GRECO demande aux autorités de prendre des mesures concrètes pour garantir que les nominations au sein de la police, y compris au plus haut niveau, soient fondées sur le mérite et exemptes d'influence politique indue.
88. Le GRECO conclut que la recommandation xix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xx

89. *Le GRECO avait recommandé 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.*
90. Les autorités font valoir que la loi anticorruption (art. 194 à 201) définit clairement les compétences du Département de contrôle interne, de l'Unité de lutte contre la corruption et de la Commission d'éthique; elle prévoit notamment que, pour l'exécution de ses missions, le Département de contrôle interne est indépendant, sur le plan opérationnel, du ministère, de la police et des autres organes de l'administration de l'État. Le directeur du Département rend compte au ministre du Travail des activités de contrôle interne au sein de la police. La loi définit en outre les tâches du Département, les procédures et les actions de ses agents, leurs droits et leurs devoirs, ainsi que le contenu des rapports sur les activités de contrôle interne, et prévoit l'obligation de produire des rapports annuels sur le contrôle interne. La loi dispose aussi qu'une unité organisationnelle spéciale du ministère doit contrôler les opérations de passation des marchés publics, superviser la protection des biens non fournis par l'État et renforcer l'intégrité des employés du ministère. Quant à la Commission d'éthique, les autorités indiquent que la loi sur les affaires intérieures (art. 30 et 31) lui confère la charge de faire respecter le Code d'éthique de la police et établit ses compétences; elle doit notamment émettre des avis sur la question de savoir si le comportement d'un policier

est contraire au Code, sur la base de plaintes et d'informations émanant de citoyens, ainsi que de ses propres constatations. Enfin, les autorités informent que le ministère de l'intérieur prépare, en consultation avec l'ASK, un projet de règlement sur le contrôle des biens, des revenus et du train de vie des fonctionnaires de police.

91. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Les informations fournies par les autorités ne concernent pas la clarification des rôles respectifs du service de contrôle interne, de l'unité de lutte contre la corruption et de la commission d'éthique. Le GRECO note qu'aucune nouvelle mesure n'a été signalée en ce qui concerne le renforcement de la coordination des mécanismes institutionnels internes de contrôle de l'activité policière, ce qui est l'essence même de cette recommandation. De plus, aucune nouvelle information n'a été communiquée à propos de l'allocation de ressources appropriées à ces organes.⁴¹ En résumé, la situation n'a pas changé depuis l'adoption du Rapport d'évaluation. Il en résulte que la recommandation ne peut être considérée comme mise en œuvre, même partiellement.
92. Le GRECO conclut que la recommandation xx n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxi

93. *Le GRECO avait recommandé 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*
94. Les autorités renvoient aux dispositions de la loi sur les affaires intérieures (chapitre VII, art. 189 à 202) relatives au Conseil de surveillance civile du travail de la police. Elles précisent qu'il existe trois types de surveillance, dont deux sont indépendants du contrôle interne. Ainsi, le contrôle et la surveillance des activités de la Police reposent sur un contrôle parlementaire,⁴² civil et interne, ainsi que sur le Défenseur des droits humains et des libertés (Médiateur),⁴³ qui représente le mécanisme national de prévention chargé de protéger les personnes privées de liberté contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le Médiateur est en outre chargé de traiter les plaintes qui mettent en cause le travail des fonctionnaires de police.

⁴¹ Au cours de la 97e réunion plénière, les autorités monténégrines ont fait savoir que des ressources supplémentaires étaient allouées aux unités compétentes du ministère, chargées des contrôles internes.

⁴² A titre d'exemple, les autorités font référence à trois auditions de hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur menées par la commission parlementaire pour la sécurité et la défense au cours de l'année 2022, et à une audition similaire en 2023, ainsi qu'à l'examen par la commission de trois rapports spéciaux sur la lutte contre la criminalité organisée et la corruption en 2022-2023.

⁴³ Les autorités indiquent qu'au cours de l'année 2022, le médiateur a reçu 62 plaintes relatives à la police, tandis que 67 plaintes de ce type ont été soumises au médiateur en 2023. Les plaintes concernaient principalement l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, d'autres droits des personnes en privation de liberté (par exemple, les soins de santé, les informations appropriées sur les droits, la notification à la famille, la notification aux avocats, etc.), l'inaction face aux rapports et aux demandes des citoyens, l'interdiction de la discrimination, les droits des enfants, le droit à une bonne administration et à une protection juridique, etc.

95. Le GRECO prend note des informations fournies. Il fait observer qu'aucun élément nouveau ne démontre qu'un solide mécanisme externe, indépendant de la Police et du ministère de l'Intérieur est en place pour traiter les recours contre la police. Le GRECO maintient les réserves qu'il avait formulées dans le Rapport d'évaluation au sujet de l'indépendance et des qualifications des membres du Conseil de surveillance civile du travail de la police, conditions indispensables pour permettre au Conseil de traiter efficacement les affaires impliquant la police. Les autorités n'ont fourni aucune information supplémentaire à cet égard.
96. Le GRECO conclut que la recommandation xxi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxii

97. Le GRECO avait recommandé 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.
98. Les autorités indiquent que, le 18 décembre 2023, 12 policiers ont participé à une session de formation coorganisée par l'ASK et intitulée « Traitement des signalements dans la police – Sensibilisation et procédure d'alerte ». Les participants ont été formés aux procédures applicables pour traiter les faits signalés et protéger les lanceurs d'alerte. La formation a aussi porté sur les dispositions pertinentes de la loi sur la prévention de la corruption, la réglementation du ministère de la Justice relative au traitement et à l'enregistrement des signalements, ainsi que sur les procédures internes de l'ASK. Elle a notamment attiré l'attention sur la notion de « lancement d'alerte » et sur la nécessité de protéger l'identité des personnes qui signalent des faits de corruption. La formation a également porté sur les procédures de protection des lanceurs d'alerte, y compris les conditions à remplir pour bénéficier de la protection et l'évaluation des demandes de protection par l'ASK. En outre, la formation sur la protection des lanceurs d'alerte a été intégrée au plan de formation du ministère de l'Intérieur⁴⁴ et peut être suivie sur la plateforme d'apprentissage en ligne, accessible à tous les secteurs de la police. La formation comprend deux parties : l'intégrité (définition, approche globale de l'intégrité, avantages du respect de l'intégrité de la police et facteurs qui l'affectent négativement) et la protection des lanceurs d'alerte (rôle des dénonciateurs dans la détection de la corruption, cadre juridique national et international pour la protection des dénonciateurs, soumission et traitement du rapport d'un dénonciateur, etc.) Les autorités indiquent que dans les deux premiers jours suivant l'inclusion de cette formation sur la plateforme d'apprentissage en ligne, quelque 69 agents l'ont déjà suivie. Enfin, l'ASK a publié sur son site Web une liste de personnes chargées de traiter les signalements des lanceurs d'alerte dans les organismes gouvernementaux, les entreprises et les autres personnes morales, et de chefs d'entreprise.
99. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Des mesures progressives sont prises pour sensibiliser les fonctionnaires de police à la législation, aux

⁴⁴ Publié sur le site du ministère le 15 mai 2024 et accessible via le lien suivant : <https://www.gov.me/dokumenta/5b50618b-6d1b-43d7-be4b-5c823e743833>

mécanismes et aux procédures applicables en matière de protection des lanceurs d'alerte, en particulier grâce à une formation spécialisée. Ces mesures constituent en soi une avancée, mais le nombre de policiers bénéficiant des initiatives récentes de formation reste bas. Le GRECO encourage les autorités à renforcer la formation à la protection des lanceurs d'alerte au sein de la police de manière à sensibiliser un grand nombre d'agents et à encourager le signalement d'éventuelles irrégularités. Cela est particulièrement important, compte tenu de l'élargissement du champ d'application de la protection des dénonciateurs, envisagé dans le cadre du projet de loi sur la prévention de la corruption, et de l'intention des autorités d'élaborer et d'adopter une loi distincte sur la protection des lanceurs d'alerte (voir le paragraphe 26 ci-dessus). À ce stade, la recommandation peut seulement être considérée comme partiellement mise en œuvre.

100. Le GRECO conclut que la recommandation xxii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

101. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Monténégro a mis en œuvre de manière satisfaisante trois des vingt-deux recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Cinquième cycle.** Parmi les dix-neuf recommandations restantes, onze ont été partiellement mises en œuvre et huit n'ont pas été mises en œuvre.

102. Plus précisément, les recommandations ii, xiv et xv ont été mise en œuvre de manière satisfaisante, les recommandations iii à vii, x à xii, xvi, xvii et xxii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, viii, ix, xiii et xviii à xxi n'ont pas été mises en œuvre.

103. En ce qui concerne les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, les progrès accomplis jusqu'à présent sont très limités, même si d'importantes mesures législatives ou autres semblent en cours d'élaboration. La mise en place de contrôles de l'intégrité des candidats aux fonctions de chef de cabinet du Premier ministre et de conseillers auprès du Premier ministre et des vice-Premiers ministres mérite d'être saluée. Cela étant, aucun contrôle préalable de l'intégrité des candidats aux fonctions de ministre et de secrétaire d'État n'a encore été mis en place. Le fait que la nouvelle composition du Conseil national ait été approuvée et ses tâches précisées est encourageant. Pour autant, les modalités de ses relations avec les autres organismes publics chargés de la prévention de la corruption doivent encore être définies afin de garantir leur cohérence. Aucune stratégie adaptée de prévention de la corruption au sein de l'exécutif, coordonnée et fondée sur une évaluation des risques, n'a été adoptée, et aucun Code d'éthique applicable aux PHFE n'a encore été adopté. Les PHFE doivent être formées à l'éthique et à l'intégrité et bénéficier de conseils confidentiels sur ces questions. Si la loi sur la prévention de la corruption a fait l'objet d'une analyse approfondie, le cadre juridique global de la prévention et de la lutte contre la corruption n'a pas été révisé de manière à en garantir la cohérence et l'efficacité. Des mesures énergiques doivent être entreprises pour mettre en place des procédures indépendantes et fondées sur le mérite pour le recrutement des nouveaux membres du personnel de l'ASK et pour

augmenter les effectifs de l'Agence. Les obstacles à l'accès à l'information dus à la lourdeur des procédures de recours en cas de refus d'accès à l'information publique n'ont pas été supprimés. L'élaboration d'un projet de loi sur le lobbying est prometteuse. D'autres travaux législatifs sont en cours pour définir les cadeaux, ainsi que pour étoffer la liste des catégories et des types de cadeaux qui devraient être interdits, mais ils n'ont pas encore été transposés en droit. Il convient de faire en sorte que les déclarations de patrimoine et de revenus des PHFE fassent systématiquement l'objet d'un contrôle approfondi en raison de leur rôle dans les processus décisionnels au plus haut niveau de l'exécutif ; cela suppose que l'ASK dispose de ressources humaines suffisantes, ce qui n'est pas encore le cas. Enfin, les dispositions relatives à l'immunité dont jouissent les membres du gouvernement doivent être revues afin d'exclure expressément toutes les infractions liées à la corruption.

104. S'agissant des services répressifs, les résultats sont encore plus modestes. Une évaluation des risques d'influence induite sur la police a été intégrée dans un plan d'intégrité récemment adopté par le ministère de l'intérieur. Une évaluation des risques d'abus d'influence sur la police a été intégrée dans le Plan d'intégrité récemment adopté par le ministère de l'Intérieur. Les contrôles d'intégrité ont été introduits dans le cadre de nouvelles règles relatives à la nomination du Responsable de l'intégrité au sein du ministère. Cependant, aucun progrès n'a été enregistré dans la mise en place de contrôles de l'intégrité des fonctionnaires de police au moment de leur nomination et de leur promotion, ainsi que tout au long de leur carrière. La Commission d'éthique a entrepris de réviser le Code d'éthique de la Police, mais le processus n'est pas encore achevé. Le système de contrôle interne du ministère de l'Intérieur doit être renforcé et aucun mécanisme externe indépendant de traitement des plaintes contre la police n'a pas été mis en place. Quelques mesures, notamment des formations, ont été prises pour mieux faire connaître la législation et les procédures de protection des lanceurs d'alerte, mais le nombre d'agents de police ayant bénéficié de ces mesures reste faible.
105. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que des progrès supplémentaires devront être effectués au cours des 18 prochains mois pour atteindre un niveau acceptable de conformité avec les recommandations. Conformément à l'article 31 révisé bis, paragraphe 8.2, de son Règlement intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation monténégrine de soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i, iii à xiii et xvi à xxii en suspens avant le 31 décembre 2025.
106. Le GRECO invite les autorités monténégrines à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.