



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 18 octobre 2017
Publication: 3 avril 2018

Public
GrecoRC4(2017)14

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ MONTÉNÉGRO

Adopté par le GRECO lors de sa 77^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-18 octobre 2017)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités monténégrines pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur le Monténégro, lequel a été adopté par le GRECO lors de sa 68^e réunion plénière (19 juin 2015) et rendu public le 26 août 2015 suite l'autorisation du Monténégro ([Greco Eval IV Rep \(2014\) 6F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités monténégrines ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises afin de mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 9 mai 2017 et a constitué, de même que les informations soumises par la suite, la base du Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé l'Albanie et la Lituanie de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés Mme Evgjeni BASHARI, au titre de l'Albanie et Mme Živilė ŠADIANEC, au titre de la Lituanie. Le Secrétariat du GRECO les a assistés dans la préparation du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation formulée dans le Rapport d'Évaluation et apprécie le niveau global de conformité du membre avec lesdites recommandations. La mise en œuvre des recommandations en suspens (partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un nouveau Rapport de Situation, qui devra être soumis par les autorités dix-huit mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 11 recommandations au Monténégro. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé de veiller à la mise en place d'un dispositif pour promouvoir le Code de déontologie pour les parlementaires et sensibiliser ces derniers aux normes attendues d'eux, mais aussi faire respecter ces normes le cas échéant.*
7. Les autorités monténégrines font savoir que la Commission parlementaire des droits de l'homme et des libertés est chargée de la surveillance de l'application du code de déontologie des parlementaires. Depuis l'adoption du Code en décembre 2014, la Commission a traité cinq plaintes pour comportement inapproprié de parlementaires.
8. En outre, les autorités indiquent que la Commission a œuvré pour promouvoir le code de déontologie et pour sensibiliser les parlementaires aux normes de comportement attendues de leur part, à plusieurs occasions et dans une large mesure dans le cadre de programmes de coopération existants avec des organisations internationales (Conseil de l'Europe, OSCE, UE, etc.). Certains de ces ateliers/discussions et séminaires ont été tenus au Monténégro et d'autres, à l'extérieur du pays. L'atelier intitulé « Déontologie et conflit d'intérêts » (Podgorica, mars 2017) a permis l'élaboration de lignes directrices en matière de bonnes pratiques à l'intention des parlementaires et la promotion du code de déontologie à l'usage des parlementaires et des dispositions de la loi sur la prévention de la corruption (LPC) concernant en particulier les conflits d'intérêts. Les lignes directrices, adoptées par la Commission parlementaire anticorruption en mars

2017, sensibilisent aux dilemmes éthiques et aux moyens de les résoudre (par exemple, conflit d'intérêts à l'occasion d'un vote, acceptation d'un cadeau, déclaration de patrimoine, relations avec des lobbyistes, etc.). Les autorités ajoutent que la Commission des droits de l'homme et des libertés a décidé d'instaurer une formation annuelle pour les parlementaires sur l'éthique et la prévention des conflits d'intérêt, en coopération avec l'Agence pour la prévention de la corruption, afin de promouvoir le Code de déontologie, ses lignes directrices et d'autres normes anticorruption.

9. Par ailleurs, les autorités font observer que le Parlement a adopté en 2016 son propre plan d'intégrité, qui identifie les principaux domaines à risque. L'Agence pour la prévention de la corruption (créée en 2016) contrôle et analyse la mise en œuvre des plans d'intégrité des différentes autorités, y compris celui établi par le Parlement, qui figure dans le rapport d'activité annuel de l'Agence pour 2016. En outre, les autorités mentionnent que 11 formations régionales ont été organisées, entre autres, aux fins de la sensibilisation des pouvoirs publics à l'application de la législation anticorruption et de leur responsabilisation en la matière. Des parlementaires ont pris part à certaines de ces formations.
10. Le GRECO prend note des informations communiquées. La Commission parlementaire des droits de l'homme et des libertés veille au respect du code de déontologie, et il semblerait qu'elle ait déjà traité quelques affaires. Il convient de se féliciter de ce que des lignes directrices, assorties d'exemples concrets, aient été élaborées pour préciser les règles d'éthique applicables aux parlementaires. D'autre part, le GRECO apprécie la coopération de l'Agence pour la prévention de la corruption avec les commissions parlementaires. En plus, il se réjouit que l'Agence implique, quoi que dans une mesure limitée, les parlementaires dans ses activités. Cela étant dit, le GRECO pense que le Parlement lui-même devrait mettre en place une formation spécifique sur le code de déontologie, à suivre par tous les parlementaires à intervalles réguliers. Il semblerait que cette formation soit en cours, mais à ce jour, le Parlement, à travers sa Commission des droits de l'homme et des libertés, n'a contribué qu'à une série d'activités *ad hoc*.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.
12. *Le GRECO a recommandé d'introduire une obligation de déclaration ad hoc en cas de conflit entre les intérêts privés d'un parlementaire et une question soumise à examen dans le cadre des procédures parlementaires.*
13. Les autorités monténégrines font observer que la loi sur la prévention de la corruption (LPC) impose aux agents publics de servir l'intérêt général dans l'exercice de leurs fonctions et d'éviter les conflits d'intérêts¹. Elles précisent toutefois que les parlementaires restent exemptés de l'obligation de déclarer tout intérêt privé en relation avec un processus de décision². Les autorités soulignent, néanmoins, que le code de déontologie à l'usage des parlementaires impose à tout parlementaire de servir exclusivement l'intérêt général dans l'exercice de ses fonctions, et lui interdit de servir ses intérêts personnels ou les intérêts de tierces personnes ou de groupes de personnes, dans le but d'obtenir des avantages directs ou indirects.

¹ Article 7 – « Il y a conflit d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques dès lors que l'intérêt privé d'un agent public influe ou est susceptible d'influer sur l'impartialité d'agents publics dans l'exercice de leurs fonctions publiques ».

² Article 8 – « L'obligation de faire une déclaration visée au paragraphe 1 du présent article ne s'applique pas aux parlementaires, élus locaux et agents publics qui sont soumis aux règles de dérogation prescrites par une loi ou un règlement spécial ».

14. Les autorités ajoutent que les Lignes directrices pour la bonne pratique des parlementaires, adoptées le 15 mars 2017 par la Commission anticorruption du Parlement, soulignent que les parlementaires sont tenus de signaler les conflits d'intérêt avant de participer à des débats. Du matériel pédagogique est en cours d'élaboration dans ce même but.
15. Le GRECO note que le Code de déontologie fait obligation aux parlementaires de servir l'intérêt général dans l'exercice de leurs fonctions. Cela étant, en cas de survenance inopinée d'un conflit d'intérêts, les parlementaires ne sont toujours pas soumis à une obligation de signaler ou déclarer cette situation en vertu de la législation en vigueur. Il semblerait que le code de déontologie à l'usage des parlementaires ne comporte pas non plus une telle exigence. Dans cette situation, le GRECO estime difficile de comprendre comment les Lignes directrices pour une bonne pratique des parlementaires peuvent prévoir une telle exigence. Dans ces circonstances, cette recommandation ne peut être considérée comme mise en œuvre, ne serait-ce que partiellement.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.
17. *Le GRECO a recommandé (i) d'introduire des mesures appropriées pour rationaliser le système de déclaration financière afin d'en assurer la proportionnalité et l'efficacité ; (ii) de doter l'autorité chargée de la surveillance des ressources et compétences adéquates pour lui permettre de remplir ses fonctions à l'égard des parlementaires, des juges et des procureurs ; (iii) de continuer à développer des moyens spécifiquement adaptés de communication et de consultation avec les professionnels précités.*
18. Les autorités monténégrines font savoir que l'Agence pour la prévention de la corruption (établie en 2016), sur la base du plan de vérification annuel qui concerne des catégories spécifiques d'agents publics, vérifie et contrôle une fois par an la déclaration de revenus et de patrimoine des agents publics concernés³. Tous les agents publics relevant d'une catégorie visée (notamment, les parlementaires, juges et procureurs) font ainsi l'objet d'un contrôle⁴. Les déclarations financières peuvent désormais être transmises par voie électronique, et sont accessibles sur le site Internet de l'Agence⁵. Les déclarations relatives aux cadeaux, parrainages et dons reçus sont aussi disponibles sur le site Internet de l'Agence. Une méthodologie d'évaluation des risques a été élaborée et est utilisée dans le processus de vérification. La première phase de la vérification comprend un contrôle informatique préalable (vérification de la complétude et de l'exactitude des données transmises), suivi d'un contrôle administratif (vérification par un agent agréé de l'Agence) et d'une vérification complète (traitement et analyse de l'ensemble des données transmises et des informations relatives à l'acquisition du patrimoine et aux sources de financement correspondantes, comparaison avec les bases de données de tiers organes et organismes⁶).
19. Les autorités indiquent en outre que 15 nouveaux parlementaires et élus locaux ayant omis de transmettre leur déclaration de patrimoine dans le délai prescrit ont fait l'objet d'une sanction administrative (amendes et avertissements). De plus, 21 personnes ont été reconnues coupables de violation des dispositions sur les incompatibilités, ce qui s'est traduit par des sanctions administratives (amendes et avertissements). Cela a entraîné des démissions dans certains cas. Au 30 septembre 2016, l'Agence avait procédé à la vérification des déclarations de

³ Voir article 30 (4) de la LPC.

⁴ Article 42 du règlement intérieur de l'Agence, aux fins de la prévention des conflits d'intérêts chez les agents publics.

⁵ www.antikorupcija.me ; les données sont disponibles en format CSV.

⁶ Administration fiscale, Administration du cadastre, Commission des valeurs mobilières, ministère de l'Intérieur, ministère des Transports et des affaires maritimes, et banques commerciales.

patrimoine de l'ensemble des 485 juges et procureurs, et il en est ressorti que 481 ont transmis des informations exactes et complètes. Dans les quatre cas restants, l'Agence a engagé des poursuites pour soupçon de transmission de déclaration comportant des données incomplètes ou fausses. Suite à cela, un juge a été reconnu coupable et s'est vu imposer une amende de 100 euros. Deux procédures correctionnelles sont en instance devant la justice, tandis qu'une autre a été close (sur une conclusion d'absence de violation). Au 30 septembre 2017, l'Agence avait contrôlé les déclarations de patrimoine de l'ensemble des 466 juges et procureurs et conclu que tous avaient soumis des informations précises et complètes.

20. Pour ce qui est du deuxième volet de la recommandation, les autorités indiquent que les effectifs de l'Agence ont été augmentés de cinq agents, et que de nouvelles unités internes ont été créées.⁷ Ces dernières incluent, entre autres, l'Unité de contrôle des revenus et du patrimoine des agents publics et des fonctionnaires (au sein du Service de la prévention des conflits d'intérêts et du contrôle du financement des partis politiques) et l'Unité de l'éducation, de la recherche, des campagnes et de l'analyse au sein du Service de la prévention de la corruption, de la promotion de l'intégrité, du plaidoyer et de l'application des normes internationales. Le nombre total de vacances de postes au sein de l'Agence s'élève à dix⁸.
21. Pour ce qui est du troisième volet de la recommandation, les autorités indiquent que l'Agence a mis en place en février 2016 un système d'information, qui comprend un logiciel d'application, une plateforme d'échange de données avec d'autres organismes publics et un site Internet. La plateforme permet un accès direct aux données de l'Administration fiscale, de l'Administration du cadastre et du ministère de l'Intérieur. En conformité avec le plan de développement du système d'information, un raccordement sera établi en 2017 avec le Registre central des entités commerciales, le Dépositaire central et la Commission des valeurs mobilières.
22. Par ailleurs, les autorités indiquent que l'Agence pour la prévention de la corruption a émis 185 avis suite à des requêtes d'agents publics, dont 27 requêtes de parlementaires ou d'élus locaux (notamment sur l'exercice d'autres tâches, l'appartenance à des groupes de travail et à des associations, le vote et la prise de décisions). Les autorités précisent que l'Agence pour la prévention de la corruption coopère avec les commissions parlementaires compétentes dans le cadre de l'évaluation des candidats à une nomination à des fonctions publiques par l'Assemblée (notamment en cas de procédure de révocation d'une fonction publique).
23. Le GRECO prend note des vastes mesures qui ont été rapportées. Les différents volets de la recommandation ont été traités de façon plutôt complète, et un certain nombre de mesures prises couvrent en même temps plusieurs volets de cette recommandation. S'agissant du premier volet de la recommandation, le GRECO se félicite de l'introduction du système de déclaration en ligne et d'outils électroniques pour le traitement et le recoupement des informations transmises dans les déclarations financières. En outre, il apprécie le développement d'une méthodologie d'évaluation des risques, entre autres. Ainsi, le premier volet de la recommandation a été traité de manière adéquate. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO se félicite de la création de l'Agence pour la prévention de la corruption, en tant que nouvelle autorité de contrôle. Il semblerait que l'Agence ait vu ses ressources en personnel renforcées et ainsi portées à un niveau considérablement plus élevé que celui de la précédente Commission de prévention

⁷ Nouvelles règles relatives à l'organisation interne et à la classification des emplois au sein de l'Agence (AG n° 00-245/5), adoptées le 27 janvier 2017.

⁸ Service de la prévention des conflits d'intérêts et du contrôle du financement des partis politiques (3) ; Service de la prévention de la corruption, de la promotion de l'intégrité, du plaidoyer et de l'application des normes internationales (2) ; Service des affaires financières (2) ; Service des ressources humaines et des affaires juridiques (3).

des conflits d'intérêts, et aussi qu'elle ait été dotée d'outils et de méthodes de travail modernes. Le GRECO souligne que le maintien des ressources adéquates est essentiel pour le bon fonctionnement de l'institution. Le deuxième volet de la recommandation a été mis en œuvre de façon satisfaisante. Enfin, pour ce qui est du troisième volet de la recommandation, le GRECO se réjouit de la mise en place de la « plateforme », qui améliore l'échange de données entre l'Agence et d'autres organes de l'État aux fins du contrôle. De plus, le GRECO note que l'Agence a développé les possibilités de communication et de consultation sous la forme de conseils et d'avis en rapport avec les agents publics tenus de soumettre des informations financières. Cela répond à la préoccupation exprimée dans le troisième volet de la recommandation. Même s'il est trop tôt pour évaluer pleinement l'efficacité du nouveau système en place, le GRECO pense que les mesures notifiées en détail à ce stade répondent aux exigences de cette recommandation dans sa globalité. Néanmoins, les autorités sont invitées à évaluer l'efficacité du nouveau système après une plus longue période de fonctionnement.

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

Recommandation iv.

25. *Le GRECO a recommandé d'envisager l'introduction de lignes directrices contenant des critères clairs et objectifs qui motiveront la décision à prendre en matière de demande de levée d'immunité des parlementaires.*
26. Les autorités monténégrines font savoir que, depuis 2015, à la demande du ministère public, la Commission administrative du Parlement a proposé au Parlement d'approuver la levée de l'immunité dans six affaires spécifiques⁹. Le Parlement a adopté six décisions, dont cinq décisions levant l'immunité des parlementaires concernés, et ainsi autorisé l'ouverture de poursuites pénales. Une des demandes n'a pas abouti à une levée de l'immunité car le député était arrivé au terme de son mandat.
27. Les autorités ajoutent que le 17 juillet 2017, la Commission administrative du Parlement a adopté les lignes directrices de principe à appliquer pour prendre une décision sur les demandes de levée d'immunité de parlementaires (conformément à une pratique antérieure appliquée en 2007) : i) approuver les demandes émanant du parquet ; ii) approuver les demandes lorsqu'un demandeur en tant que procureur entame des poursuites pénales ; et iii) ne pas approuver ces demandes lorsque le demandeur en tant que procureur reprend les poursuites pénales du fait que les accusations pénales avaient été abandonnées par le procureur pour absence de soupçon motivé de la commission d'une infraction pénale.
28. Le GRECO note que depuis 2015 il y a eu quelques demandes abouties de levée de l'immunité en vue de permettre l'ouverture de poursuites pénales contre des parlementaires. Il se félicite de l'établissement de certains critères de principe au niveau de la commission qui vont dans le sens d'une approbation de toutes les demandes de levée d'immunité émanant d'un procureur, et que ceci devrait également s'appliquer aux poursuites de droit civil dans la mesure où le parquet n'a pas pris position dans une affaire faute de soupçon motivé de la commission d'une infraction pénale.
29. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

⁹ Du 1^{er} juillet au 31 décembre 2015, la Commission administrative a proposé au Parlement d'adopter une décision sur les affaires impliquant les députés S. Radunovica, M. Knezevic, M. Dukanovic, R. Asanovic et A. Mandie.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

30. *Le GRECO a recommandé de (i) prendre des mesures supplémentaires pour renforcer l'indépendance du Conseil de la magistrature - réelle et perçue - contre l'influence politique indue, y compris en excluant la participation du ministre de la Justice au Conseil, en disposant qu'au moins la moitié de ses membres doit être constituée de juges élus par leur pairs et en veillant à ce que son président soit élu parmi ses membres juges ; (ii) établir des critères de sélection objectifs et mesurables pour les membres non judiciaires, de façon à assurer leur qualités professionnelles et l'impartialité ; et (iii) mettre en place des dispositions opérationnelles pour éviter une concentration excessive des pouvoirs dans les mêmes mains par rapport aux différentes fonctions à remplir par les membres du Conseil de la magistrature.*
31. Les autorités déclarent que le Conseil de la magistrature opère conformément à la loi et qu'aucune réclamation n'a été faite concernant son fonctionnement actuel. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, les autorités monténégrines évoquent la Constitution, qui a été modifiée en 2013¹⁰ pour conférer la qualité de membre au ministre de la Justice (membre d'office), à quatre juges choisis par la Conférence des juges, au Président de la Cour suprême (membre d'office) et à quatre juristes éminents choisis par le Parlement. Elles soulignent que le Président du Conseil doit être élu, parmi les membres qui n'exercent pas de fonctions judiciaires (mis à part le ministre), par une majorité des deux tiers des membres du Conseil de la justice (disposition bien accueillie par la Commission de Venise à l'époque où elle fut proposée¹¹). Enfin, les autorités font valoir que les juges constituent la moitié des membres du Conseil de la justice.
32. Pour ce qui est du deuxième volet de la recommandation, les autorités indiquent que l'article 16 de la loi sur le Conseil de la justice et les juges précise les critères d'élection des membres qui ne font pas partie de l'appareil judiciaire. Les « juristes éminents » doivent chacun posséder au moins quinze ans d'expérience « dans le domaine juridique » et une « bonne réputation personnelle et professionnelle ». En outre, ces personnes doivent avoir un casier judiciaire vierge. L'élection des membres issus de la communauté des juristes éminents est précédée d'un appel à candidatures ouvert, publié par « le groupe de travail compétent du Parlement » dans le Journal officiel du Monténégro, au moins dans un organe de la presse écrite nationale et sur le site Internet du Parlement.
33. S'agissant du troisième volet de la recommandation, les autorités font savoir que le Président du Conseil se charge de l'organisation et de la légalité des travaux du Conseil de la justice, autrement dit, il détermine les responsabilités et les tâches des membres du Conseil en veillant à une répartition équilibrée des tâches.
34. Le GRECO prend note des informations communiquées, dont il ressort clairement qu'aucune modification concernant cette recommandation n'a été apportée au niveau de la Constitution, de la législation, de la réglementation ou des pratiques. La composition actuelle du Conseil de la justice est identique à celle qui existait au moment de la formulation de la recommandation (volet i) ; des critères supplémentaires de sélection des membres du Conseil qui ne font pas partie de l'appareil judiciaire n'ont pas été adoptés (volet ii) ; et des dispositions opérationnelles relatives aux différentes fonctions du Conseil de la justice n'ont pas été mises en place (volet iii). Les informations mises en avant dans le présent rapport étaient déjà connues à l'époque de l'adoption du Rapport d'Évaluation.

¹⁰ Amendement VIII de la Constitution du Monténégro, publié au Journal officiel du Monténégro n° 38/13 du 2 août 2013.

¹¹ Avis de la Commission de Venise CDL-AD(2012)024

35. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

36. *Le GRECO a recommandé de renforcer de manière significative et de continuer à développer les dispositifs pour la fourniture d'orientations et de conseils aux juges sur les questions de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts.*

37. Les autorités monténégrines évoquent la loi sur la prévention de la corruption (LPC), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Elles stipulent que l'Agence pour la prévention de la corruption est désormais chargée du contrôle de l'adoption et de la mise en œuvre des plans d'intégrité au niveau des différents organes concernés. Tous les organes du secteur judiciaire, c'est-à-dire 26 tribunaux et le Conseil de la justice, ont adopté un plan d'intégrité respectif. Ces plans d'intégrité, consultables publiquement en ligne sur le site internet du Centre de formation judiciaire, identifient les domaines à risque (dont les conflits d'intérêts, l'acceptation de cadeaux ou d'avantages illicites, la violation des règles professionnelles et éthiques, etc.), ainsi que des mesures visant à les réduire ou à les éliminer.

38. De plus, les autorités signalent que des lignes directrices sur l'éthique et les conflits d'intérêts à l'intention des juges ont été élaborées dans le cadre de la coopération internationale¹² et ont été adoptées par les autorités ; elles sont consultables en ligne. Ces lignes directrices présentent des conseils pratiques basés sur des exemples concrets (de dilemmes...) dans le but de faciliter l'application du Code d'éthique judiciaire. En particulier, elles expliquent comment identifier, éviter et signaler les conflits d'intérêts.

39. En outre, les autorités indiquent que le Centre de formation judiciaire offre une formation à la lutte contre la corruption, à l'intention des titulaires de fonctions judiciaires¹³. L'éthique fait partie intégrante du programme de formation des juges et des procureurs aspirants depuis 2008. Les autorités mentionnent en particulier les événements récents suivants :

- trois cours sur l'intégrité et l'éthique judiciaires, suivis par 29 juges (2015) ;
- module de deux jours sur l'éthique et l'intégrité, suivi par 12 juges (2016) ;
- deux ateliers sur le nouveau système d'évaluation professionnelle et la responsabilité disciplinaire, suivis par 48 juges et membres du Conseil de la justice ;
- sessions de formation sur les relations publiques et la communication ;
- sessions de formation sur l'éthique dans le cadre du programme de formation générale à l'intention des candidats à la fonction des magistrats (30-31 mars-6-7 avril 2017) ;
- session de formation à la gestion des tribunaux, couvrant l'éthique judiciaire, suivie par 25 présidents de tribunal (27-28 février 2017) ;
- session de formation aux normes européennes et internationales relatives à l'éthique et à la responsabilité disciplinaire des juges (20-21 avril 2017)¹⁴.

40. Le GRECO prend note des informations communiquées. Des lignes directrices, à l'intention des juges, sur la manière d'appliquer le Code d'éthique judiciaire ont été élaborées dans le cadre de la coopération internationale. Le Centre de formation judiciaire a organisé, à l'intention des juges, plusieurs événements de formation à l'éthique, y compris en coopération avec des organisations internationales. Il semblerait que la formation à l'éthique fasse depuis longtemps partie intégrante de la formation préparatoire et d'intégration des juges et que le nombre des cours

¹² Projet contre la criminalité économique – financé par la Facilité horizontale de l'UE pour les Balkans occidentaux et la Turquie

¹³ Le programme a été conçu par le PNUD dans le cadre du projet PNUD-Norvège sur le renforcement des capacités du système judiciaire monténégrin en matière de lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

¹⁴ Dans le cadre de l'Action UE/CdE « Responsabilité du système judiciaire ».

supplémentaires ait augmenté depuis 2015. Outre ces mesures, le GRECO note que l'Agence pour la prévention de la corruption joue désormais un rôle consultatif auprès des juges sur les questions ayant trait à l'intégrité, à travers l'émission d'avis à leur demande et, à titre plus général, en tant que responsable du contrôle des plans d'intégrité du secteur public et des déclarations de patrimoine. Prises ensemble, ces mesures marquent une amélioration de la situation depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation. Par ailleurs, le GRECO rappelle que les juges peuvent aussi demander des conseils sur les dilemmes éthiques au Conseil de la justice, à la commission de déontologie ou à l'Agence pour la prévention de la corruption, comme déjà indiqué dans le Rapport d'Évaluation.

41. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation vii.

42. *Le GRECO a recommandé de (i) développer davantage le cadre disciplinaire pour les juges en vue d'en renforcer l'objectivité, la proportionnalité et l'efficacité ; et (ii) publier l'information relative aux plaintes déposées, aux mesures disciplinaires prises et aux sanctions imposées à des juges, y compris éventuellement en diffusant la jurisprudence pertinente en respectant l'anonymat des personnes concernées.*

43. Les autorités monténégrines font savoir que le Conseil de la justice a analysé les dispositions légales sur la responsabilité disciplinaire des juges et a conclu qu'il semble difficile, en cas de manquement disciplinaire grave, d'engager des procédures disciplinaires qui aboutissent à une révocation. Un groupe de travail, composé de juges près la Cour suprême, a par conséquent été mis en place pour contrôler l'application de ces dispositions. Le groupe de travail présentera une proposition d'amendement de la législation sur ce point.

44. Pour ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, les autorités indiquent que toutes les décisions de la commission de déontologie et de la commission disciplinaire du Conseil de la justice ont été publiées sur le site Internet du Conseil de la justice (<http://sudovi.me/>). Les informations relatives aux plaintes examinées lors des réunions du Conseil figurent dans les procès-verbaux du Conseil, qui sont en train d'être rendus accessibles au public.

45. Le GRECO constate que la question soulevée dans le premier volet de la recommandation n'a pas été prise en compte par les autorités. Pour ce qui est du deuxième volet de la recommandation, le GRECO rappelle que, déjà à l'époque de l'adoption du Rapport d'Évaluation, « la loi exige[ait] la publication des décisions disciplinaires sur le site web du Conseil de la justice »¹⁵. Le GRECO rappelle ensuite que c'était alors une publication systématique des plaintes déposées, des types de faute professionnelle, des mesures disciplinaires prises et des sanctions imposées aux juges qui faisait défaut. La simple divulgation des procès-verbaux des réunions, dans le cadre desquelles des plaintes ont été examinées, n'est pas suffisante à cet égard. Le GRECO fait aussi observer qu'aucune information n'a été communiquée concernant la diffusion de la jurisprudence sur les questions de discipline. Le GRECO invite instamment les autorités à prendre des mesures relativement aux deux volets de la recommandation, le cas échéant par le biais du groupe de travail nouvellement établi, mentionné ci-dessus.

46. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

¹⁵ Voir paragraphe 105 du Rapport d'Évaluation.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation viii.

47. *Le GRECO a recommandé la mise en place de dispositions opérationnelles afin d'éviter une concentration excessive des pouvoirs dans les mêmes mains par rapport aux différentes fonctions à remplir par les membres du Conseil des procureurs.*
48. Les autorités monténégrines signalent l'établissement des Commissions du Conseil des procureurs pour améliorer l'efficacité des travaux de ce dernier, rappelant que, lors de la formation des sous-commissions, il convient de s'en tenir à la loi et d'assurer une distribution égale des tâches pour éviter de possibles conflits d'intérêt. La loi sur le ministère public, telle que modifiée en février 2015, définit la composition de certaines commissions du Conseil des procureurs. La loi précise par ailleurs que le Président du Conseil des procureurs (le Procureur général) ne peut siéger que dans la commission d'évaluation. De plus, certaines commissions, dont la commission de la promotion, comptent désormais des procureurs qui ne sont pas membres du Conseil des procureurs. La commission pour le Code de déontologie à l'usage des procureurs compte un président et deux membres. Le président est élu parmi les membres du Conseil des procureurs qui ne sont pas procureurs publics ; un membre est élu par la session élargie du Ministère public parmi les procureurs publics et un membre est le président de l'Association des procureurs publics. Conformément à l'article 21 LMP, la commission d'examen se compose de trois membres du Conseil des procureurs, dont deux sont procureurs et le troisième est juriste éminent, conformément à l'article 60 LMP. La commission disciplinaire se compose de trois membres du Conseil des procureurs, dont deux sont procureurs et le troisième est juriste éminent, conformément à l'article 114 LMP. La commission pour l'allocation volontaire permanente se compose d'un président membre du Conseil des procureurs, de deux membres procureurs et de juristes éminents. La commission pour l'activité normative se compose d'un président et de quatre membres ; le président est membre du Conseil des procureurs et aussi représentant du ministère de la justice, deux sont membres du Conseil des procureurs, un est membre du Bureau du Procureur public non membre du Conseil des procureurs et un est secrétaire du Bureau du procureur. Les autorités signalent également que la composition nominative de toutes les commissions au titre du Conseil des procureurs est publiée sur son site web.
49. Le GRECO prend note des informations communiquées. À l'époque de l'adoption du Rapport d'Évaluation, la version amendée de la loi sur le ministère public définissait déjà la composition de certaines commissions. Le GRECO rappelle que le Rapport d'Évaluation critiquait le fait qu'en principe, il est possible à un même membre de remplir dans plusieurs commissions des rôles conflictuels. Le GRECO note qu'il semble apparemment impossible que certains membres du Conseil ne participent pas à plusieurs commissions, au vu du nombre de membres par rapport au nombre de commissions existantes. Le GRECO note également que les autorités sont conscientes de l'importance de répartir également les membres dans les diverses commissions pour éviter les conflits d'intérêt. Les autorités ont précisé la composition des commissions, également publiée en ligne, et précisé que certaines sauvegardes existent en droit ; par exemple, le Procureur suprême ne peut siéger qu'à la commission d'évaluation et la commission des promotions est composée de membres qui ne sont pas membres du Conseil des procureurs.
50. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ix.

51. *Le GRECO a recommandé de renforcer de manière significative et de continuer à développer les dispositifs d'orientation et de conseil sur les questions éthiques et la prévention des conflits d'intérêts parmi les procureurs.*
52. Les autorités monténégrines font savoir que la commission de déontologie des procureurs a modifié son règlement intérieur en 2015, en vue de régir ses travaux en conformité avec la nouvelle loi sur le ministère public. La commission est habilitée à contrôler l'application du code de déontologie (disponible publiquement en ligne), à agir à partir des plaintes reçues et de son propre chef, et à rendre un avis sur le fait de savoir si un comportement donné d'un procureur est en conformité avec le code de déontologie. En cas de manquement, il incombe au Conseil des procureurs de reprendre et de mener à terme la procédure disciplinaire sur proposition de la commission. La commission a tenu sept réunions en 2015 et six en 2016, et a constaté, dans au moins une affaire en 2016, une violation du code de déontologie.
53. Les autorités indiquent en plus que la commission de déontologie a coopéré avec le Conseil des procureurs sur différentes questions relatives au code de déontologie, par exemple, en analysant des données et en préparant une brochure sur le code de déontologie, qui explique son contenu et les procédures y associées. La brochure a été imprimée et distribuée au public. Des informations supplémentaires sur ce point et les conclusions de la commission sont disponibles sur le site Internet du ministère public.
54. D'autre part, les autorités font savoir que le Centre de formation judiciaire a dispensé depuis 2008 des formations à l'éthique dans son programme annuel de formation. Les autorités signalent notamment les formations récentes ci-après aux procureurs :
- trois cours sur l'intégrité et l'éthique judiciaires, suivis par 11 procureurs (2015) ;
 - module de deux jours sur l'éthique et l'intégrité, suivi par 9 procureurs (2016) ;
 - deux ateliers sur le nouveau système d'évaluation professionnelle et la responsabilité disciplinaire, suivis par 47 procureurs et membres du Conseil des procureurs ;
 - sessions de formation sur les relations publiques et la communication ;
 - sessions de formation sur l'éthique dans le cadre du programme de formation générale à l'intention des candidats à la fonction des procureurs (30-31 mars et 6-7 avril 2017) ;
 - session de formation aux normes européennes et internationales relatives à l'éthique et à la responsabilité disciplinaire des procureurs (20-21 avril 2017)¹⁶.
55. Les autorités mentionnent par ailleurs que, depuis la création (en 2016) de l'Agence pour la prévention de la corruption, celle-ci a prodigué des conseils à une vingtaine de procureurs – à la demande de ces derniers – sur différentes questions concernant leur conduite. L'Agence contrôle en outre la mise en œuvre des plans d'intégrité institutionnels dans différents organes publics, y compris les parquets, qui ont chacun désigné un responsable de l'intégrité et ont identifié des domaines à risque (par exemple, les conflits d'intérêts, la perte de la confiance du public, l'abus et le détournement de pouvoir).
56. Enfin, les autorités signalent que des lignes directrices sur l'éthique et les conflits d'intérêts ont été élaborées à l'intention des procureurs, dans le cadre de la coopération internationale¹⁷. Les lignes directrices visent à promouvoir le code de

¹⁶ Dans le cadre de l'Action UE/CdE « Responsabilité du système judiciaire ».

¹⁷ Projet contre la criminalité économique – financé par la Facilité horizontale de l'UE pour les Balkans occidentaux et la Turquie

déontologie à l'usage des procureurs, et à sensibiliser aux dilemmes éthiques, à partir d'exemples concrets, et aux moyens de les résoudre, en prodiguant des conseils sur la manière de traiter l'offre d'un cadeau, la déclaration de patrimoine, les conflits d'intérêts, etc.

57. Le GRECO prend note des informations communiquées. Des lignes directrices, à l'intention des procureurs, sur la manière d'appliquer le Code d'éthique judiciaire ont été élaborées dans le cadre de la coopération internationale. Le Centre de formation judiciaire a organisé, à l'intention des procureurs, plusieurs événements de formation à l'éthique, y compris en coopération avec des organisations internationales, et il semblerait que la formation à l'éthique fasse depuis longtemps partie intégrante de la formation préparatoire et d'intégration des procureurs et que le nombre des cours supplémentaires ait augmenté depuis 2015. Il semblerait également que la commission de déontologie des procureurs (qui dépend du Conseil des procureurs) traite désormais de façon plus diligente les plaintes visant des procureurs pour violations présumées du code de déontologie. Outre ces mesures, le GRECO note que l'Agence pour la prévention de la corruption joue désormais un rôle consultatif auprès des procureurs sur les questions ayant trait à l'intégrité, à travers l'émission d'avis à leur demande et, à titre plus général, en tant que responsable du contrôle des plans d'intégrité du secteur public, y compris ceux du ministère public. Prises ensemble, ces mesures constituent une réponse adéquate à la recommandation actuelle.

58. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation x.

59. *Le GRECO a recommandé de (i) développer davantage le cadre disciplinaire pour les procureurs en vue d'en renforcer l'objectivité, la proportionnalité et l'efficacité ; et (ii) publier l'information relative aux plaintes déposées, aux mesures disciplinaires prises et aux sanctions imposées à des procureurs, y compris éventuellement en publiant la jurisprudence pertinente en respectant l'anonymat des personnes concernées.*

60. Les autorités monténégrines rappellent que les procureurs peuvent voir leur responsabilité disciplinaire engagée à trois niveaux : manquement disciplinaire mineur, manquement disciplinaire grave et manquement disciplinaire particulièrement grave. Le manquement « mineur » correspond à une violation du règlement intérieur du ministère public ; et le manquement « grave » correspond, entre autres, à l'utilisation de la fonction de procureur à des fins de gain personnel, à l'acceptation de cadeaux et au défaut de déclaration de patrimoine. Le manquement disciplinaire « particulièrement grave » correspond aux cas de figure où un procureur est « condamné pour une infraction qui le rend inapte à exercer la fonction de procureur » et où un procureur s'acquitte de ses fonctions « d'une façon non professionnelle et sans conscience morale ou incorrectement ou négligemment ».

61. Les autorités déclarent que la loi sur le ministère public a été modifiée en 2015 en ce qui concerne la composition du panel disciplinaire, qui se compose désormais de membres du Conseil des procureurs, un membre n'exerçant pas de fonctions de procureur (président du panel) et deux procureurs, choisis par le Conseil des procureurs. Le Procureur général ne peut en être membre. En outre, les autorités précisent que la procédure disciplinaire doit être traitée par le panel disciplinaire dans le cas d'une infraction « mineure » ou « grave », et par le Conseil des procureurs dans le cas d'une infraction « particulièrement grave ». Toute décision concluant à un manquement disciplinaire peut faire l'objet d'un recours devant un panel de juges de la Cour suprême.

62. Concernant le deuxième volet de la recommandation, les autorités précisent que le ministère public publie un rapport annuel sur l'activité du Conseil des procureurs, lequel rapport contient des informations sur les procédures disciplinaires. Le rapport préserve l'anonymat des personnes concernées. Il est disponible en ligne sur le site Internet du ministère public. Les autorités indiquent que cinq affaires disciplinaires ont été traitées au cours de la période allant de mai 2015 à mai 2017. Une violation grave a été constatée dans une de ces affaires (concernant la non soumission des données sur la propriété et le revenu), qui est cependant actuellement en instance devant le panel de juges de la Cour suprême.
63. Le GRECO prend note des informations communiquées. Pour ce qui est du premier volet de la recommandation, il se réjouit que les membres du panel disciplinaire doivent maintenant être désignés par le Conseil des procureurs, sur proposition de son Président, et non plus par le Procureur suprême – ancienne disposition, qui avait été critiquée dans le Rapport d'Évaluation. De plus, même si l'actuel régime de procédures disciplinaires semble plutôt lourd et complexe, dans la mesure où il inclut trois niveaux d'infractions disciplinaires et deux organes disciplinaires, le GRECO est satisfait que les règles aient été modifiées et soient désormais suffisamment expliquées. Il convient de noter que les décisions, qu'elles soient prises par le panel disciplinaire ou le par Conseil des procureurs, peuvent faire l'objet d'un recours devant un panel de juges de la Cour suprême.
64. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, le GRECO note que la publication d'informations sur les procédures disciplinaires contre les procureurs dans le rapport annuel du ministère public répond à la nécessité d'une plus grande transparence dans le domaine en question. Cela étant dit, sachant que le Rapport d'Évaluation avait déjà pris acte de cette mesure, ce volet de la recommandation nécessiterait une forme plus systématique de divulgation des détails pertinents à travers un registre public. Par conséquent, ce volet de la recommandation n'a pas été mis en œuvre.
65. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.
- Recommandation xi.
66. *Le GRECO a recommandé d'améliorer fortement la transparence du travail du ministère public, notamment (i) en adoptant une stratégie de communication publique fondée sur des normes claires précisant les limites de l'information que le ministère public peut communiquer au public ; et (ii) en développant ensuite une formation adéquate à ce sujet.*
67. Pour ce qui est du premier volet de la recommandation, les autorités monténégrines font observer qu'une stratégie en matière de relations publiques pour la période 2016-2018 a été adoptée en 2015. Ladite stratégie définit un cadre pour l'amélioration et le renforcement continus des communications interne et externe. Des mesures concrètes pour la mise en œuvre de la stratégie, y compris les activités programmées, les délais correspondants et les indicateurs, sont définies dans le plan d'action adopté en 2016. De plus, les instructions du ministère public sont appliquées depuis janvier 2016. Elles stipulent que chaque parquet devrait désigner un porte-parole, tenu de répondre aux questions du public / des médias sous trois jours. D'autre part, le procureur ayant procédé à l'enquête devrait communiquer des informations de base aux médias à l'issue de l'enquête. Un guide sur le développement des compétences de communication dans le contexte de la procédure pénale, ainsi qu'un manuel sur la communication en situation de crise ont été élaborés avec un appui international. Chaque parquet compte un procureur ayant suivi avec succès la formation pertinente.
68. Les autorités indiquent en outre que le site Internet du ministère public a été sensiblement amélioré, en vue notamment de couvrir les activités de l'institution (y

compris les actes d'accusation confirmés et les accords de plaider coupable confirmés). La stratégie en matière de relations publiques, des données sur les porte-paroles et les orientations pertinentes sont accessibles sur le site Internet. Par ailleurs, le ministère public a organisé des réunions, des contacts et des initiatives de coopération avec des représentants des médias et des organisations non gouvernementales.

69. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, les autorités mentionnent qu'en 2016, le Centre de formation judiciaire a tenu sept sessions de formation sur les relations publiques à l'intention des porte-paroles, des procureurs et des conseillers de poursuite. Au nombre des thèmes couverts figurent, entre autres, l'accès à l'information, la protection des données personnelles et la communication avec les médias. En outre, le ministère public a organisé, en coopération avec le ministère de l'Intérieur, des conférences conjointes sur le travail des procureurs et des fonctionnaires de police pour le dépistage, l'instruction et la poursuite des infractions pénales.
70. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite de l'adoption d'une stratégie en matière de communication publique et des mesures concrètes prises pour sa mise en œuvre, notamment la mise en place d'une communication régulière avec les médias, des groupes de la société civile et le grand public, ce qui a contribué à améliorer considérablement la transparence globale du travail du ministère public. Le premier volet de la recommandation a ainsi été traité de manière adéquate. De plus, le GRECO observe qu'un grand nombre d'activités de formation pertinentes ont été organisées, qui mettent l'accent sur les possibilités pour le ministère public de fournir des informations au public en tenant compte à la fois de l'intérêt public et de la protection des données personnelles. Le deuxième volet de la recommandation a lui aussi été mis en œuvre.
71. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

72. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Monténégro a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante six des onze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Pour ce qui est des recommandations restantes, deux ont été partiellement mises en œuvre et trois n'ont pas été mises en œuvre.
73. Plus précisément, les recommandations iii, iv, vi, viii, ix et xi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations i et x ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, v et vii n'ont pas été mises en œuvre.
74. Plus généralement, en ce qui concerne toutes les catégories examinées, le GRECO se félicite des mesures prises afin d'établir des plans d'intégrité pour le secteur public, y compris le Parlement, les tribunaux et le ministère public. De même, les mesures prises pour rationaliser le système de déclaration financière, doter en ressources l'organe de surveillance compétent et améliorer les canaux de communication et de dispensation de conseils sur l'éthique avec les parlementaires, les juges et les procureurs sont à saluer.
75. À propos des parlementaires, le GRECO note avec satisfaction l'élaboration de lignes directrices sur le code de déontologie à l'usage des parlementaires, mais appelle à consolider plus avant le mécanisme parlementaire de contrôle de l'application des normes et de sensibilisation des députés à la déontologie. GRECO espère que, dans un proche avenir, il sera instauré une obligation de divulgation *ad hoc* des conflits d'intérêts pour les parlementaires.

76. S'agissant des juges, le GRECO constate des progrès relativement à la dispensation d'orientations et de conseils sur l'application du code de déontologie judiciaire et sur les conflits d'intérêts. Cela étant, le GRECO est vivement préoccupé par l'absence de progrès en ce qui concerne le renforcement de l'indépendance du Conseil de la justice et la révision du cadre disciplinaire applicable aux juges.
77. S'agissant des procureurs, le GRECO se félicite des mesures prises pour accroître la transparence générale du ministère public et développer plus avant les mécanismes d'orientation et de conseil sur l'éthique à l'intention des procureurs. D'autre part, en dépit des progrès, il conviendrait de faire davantage pour améliorer le traitement et la divulgation des informations sur les procédures disciplinaires et les sanctions à l'encontre de procureurs.
78. Eu égard à ce qui précède, le GRECO note que de nouveaux progrès importants sont nécessaires dans la mise en œuvre des recommandations émises par le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, pour atteindre un niveau acceptable de conformité avec les recommandations dans l'intervalle des 18 prochains mois. Il encourage le pays à poursuivre ces efforts. Conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 8.2, le GRECO demande au Chef de la délégation monténégrine à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i, ii, v, vii et x le 30 avril 2019 au plus tard.
79. Enfin, le GRECO invite les autorités monténégrines à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.