



Adoption : 6 décembre 2019
Publication : 6 février 2020

Public
GrecoRC4(2019)27

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ MONTÉNÉGRO

Adopté par le GRECO lors de sa 84^e réunion plénière
(Strasbourg, 2-6 décembre 2019)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités du Monténégro pour appliquer les recommandations formulées dans le Rapport du Quatrième Cycle sur ce pays (voir paragraphe 2). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur le Monténégro a été adopté par le GRECO lors de sa 68^e réunion plénière (19 juin 2015) et rendu public le 26 août 2015 après autorisation du Monténégro ([Greco Eval IV Rep \(2014\) 6F](#)).
3. Le [Rapport de Conformité du Quatrième Cycle](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 77^e réunion plénière (18 octobre 2017) et rendu public le 3 avril 2018 après autorisation des autorités du Monténégro. 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 en suspens. Ce rapport, reçu le 18 juillet 2019, et les informations soumises ultérieurement, ont servi de base à l'élaboration de ce Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Albanie (pour les assemblées parlementaires) et la Lituanie (pour les institutions judiciaires) de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés aux fins du présent rapport sont Mme Suzana Frashëri au titre de l'Albanie, et Mme Živilė Šadianec au titre de la Lituanie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO avait adressé onze recommandations au Monténégro. Dans son Rapport de Conformité, il avait conclu que six de ces recommandations avaient été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante par le Monténégro. Deux recommandations (i et x) avaient été partiellement mises en œuvre et trois autres recommandations n'avaient pas été mises en œuvre (ii, v et vii). La conformité avec les recommandations en suspens 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. Il est rappelé que le GRECO avait estimé, dans son Rapport de Conformité, que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Plus précisément, il saluait l'élaboration de lignes directrices, assorties d'exemples concrets, pour préciser les règles d'éthique applicables aux parlementaires. Cependant, il soulignait que le Parlement devait mettre lui-même en place une formation spécifique sur le Code de déontologie, que tous les parlementaires devraient suivre à intervalles réguliers. Il relevait que, depuis l'adoption du Code en décembre 2014, la Commission parlementaire des droits de l'homme et des libertés avait traité cinq plaintes pour comportement inapproprié de parlementaires.
8. Les autorités monténégrines indiquent à présent qu'un nouveau Code de déontologie a été adopté en juillet 2019 et publié dans le Journal Officiel le 7 août 2019.

9. S'agissant de la sensibilisation et de la formation des parlementaires aux règles éthiques, elles soulignent que le Code introduit des plans de formation annuels obligatoires pour les parlementaires (article 15). Les plans sont préparés par le Comité des droits de l'homme et des libertés. Les formations sont organisées notamment par l'Agence de prévention de la corruption. En outre, elles indiquent que le 18 octobre 2018, les parlementaires ont participé à un cours de formation sur « les normes éthiques, la bonne conduite et la prévention des conflits d'intérêts », qui faisait suite à de précédentes formations sur des questions similaires.
10. Les autorités rappellent qu'en décembre 2017, le Comité parlementaire des droits de l'homme et des libertés a adopté des Lignes directrices de bonne conduite, élaborées en coopération avec un expert du Conseil de l'Europe, et publiées sur le site web du Parlement, accompagnées d'un dossier d'information sur les formations susmentionnées. Ce sont les mêmes lignes directrices que celles adoptées par le Comité anti-corruption en mars 2017. Les autorités précisent que le Code de déontologie prime les Lignes directrices.
11. En ce qui concerne l'application effective des normes éthiques, les autorités se réfèrent à l'article 16 du nouveau Code de déontologie, qui organise la procédure de dépôt de plainte et le lancement de procédures pour violation du Code. Selon cette nouvelle procédure, les plaintes anonymes ne peuvent être prises en compte. Elles indiquent qu'aucune nouvelle affaire n'a été déposée devant la Commission parlementaire des droits de l'homme et des libertés fondamentales depuis 2017, soulignant que l'ancien Code de déontologie était inefficace.
12. Les autorités monténégrines ajoutent que la Commission des droits de l'homme et des libertés a adopté le 29 octobre 2019 une déclaration solennelle sur l'acceptation par les parlementaires des obligations du Code de déontologie. Cette déclaration devait être signée par tous les parlementaires d'ici le 20 novembre 2019.
13. Le GRECO salue l'adoption du nouveau Code de déontologie, comprenant une procédure permettant de déposer une plainte et d'engager des procédures pour violation de ce Code, ainsi que d'une formation annuelle et obligatoire des parlementaires. Il prend note des autres informations communiquées, à savoir que le Parlement a développé plus avant la formation sur l'intégrité et l'éthique des parlementaires. Le GRECO a déjà reconnu l'existence d'une coopération entre l'Agence pour la prévention de la corruption et les commissions parlementaires et relève que la Commission parlementaire des droits de l'homme et des libertés n'a traité que quelques affaires en vertu de l'ancien Code de déontologie. D'après les informations fournies par les autorités du Monténégro, le GRECO n'a pas été en mesure d'évaluer l'efficacité du mécanisme de contrôle du respect des normes déontologiques applicables aux parlementaires, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre concrète du dispositif de plainte et d'engagement de procédures pour violation du Code de déontologie.
14. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

15. *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.*
16. Il est rappelé que dans son Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Plus précisément, il avait souligné que dans le cas où surviendrait de manière inopinée un conflit d'intérêts, les

parlementaires n'étaient toujours pas soumis à une obligation de déclarer cette situation en vertu de la législation en vigueur. Dans ce contexte, les Lignes directrices en matière de bonnes pratiques soulignant l'obligation de signaler les conflits d'intérêts avant de participer à des débats n'avaient pas été considérées comme suffisantes.

17. Les autorités du Monténégro indiquent à présent que le nouveau Code de déontologie a été adopté en juillet 2019. Les conflits d'intérêts sont définis à l'article 7 des lois n° 53/14 et 42/17 sur la prévention de la corruption ; elles sont évaluées et traitées par l'Agence de prévention de la corruption. Selon l'article 10 du nouveau Code, un parlementaire qui participe à une discussion pour laquelle il a un intérêt personnel, ou une personne qui lui est liée, est tenu de faire une déclaration à la Commission des droits de l'homme et des libertés avant de prendre part à la discussion et avant de prendre part au vote.
18. Le GRECO salue la nouvelle version du Code de déontologie qui fait obligation aux parlementaires de signaler les conflits d'intérêt avant de participer au processus décisionnel. Cette mesure est conforme à la recommandation.
19. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation v.

20. *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.*
21. Il est rappelé que dans son Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation n'était pas mise en œuvre. Plus précisément, il avait noté qu'aucune modification n'avait été apportée au niveau de la Constitution, de la législation, de la réglementation ou des pratiques pour renforcer l'indépendance du Conseil de la magistrature.
22. Les autorités du Monténégro confirment qu'étant donné qu'aucune modification n'a été apportée au niveau du cadre constitutionnel, la composition du Conseil de la justice n'a pas changé. À l'expiration du mandat des dix membres du Conseil de la justice, le 2 juillet 2018, les quatre membres siégeant en qualité de juges ont été remplacés par quatre autres juges. Le ministre de la Justice est toujours membre de droit, les juges élus par leurs pairs restent en minorité au sein du Conseil, et le Président est élu parmi les membres qui n'exercent pas de fonctions judiciaires (à l'exclusion du ministre) par une majorité des deux tiers des membres du Conseil de la justice. Les autorités soulignent que le Conseil de la justice est composé pour moitié de juges, dont le Président de la Cour suprême (membre de droit).
23. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, les autorités expliquent qu'aucun critère de sélection n'a été adopté pour les membres non-juges du Conseil. Elles indiquent également qu'à l'expiration de leur mandat, le 2 juillet 2018, ces

derniers n'ont pas été remplacés en raison de l'absence d'une majorité parlementaire des deux tiers requise à cette fin. Aussi la loi sur le Conseil de la justice et les juges a-t-elle été amendée pour permettre au Président et à ces membres de continuer à exercer leurs fonctions jusqu'à la nomination officielle des nouveaux membres (la Commission de Venise a confirmé que cette procédure était conforme à la Constitution¹). Ceci explique pourquoi le Président du Conseil par intérim a été élu le 4 juillet 2018 parmi les quatre « juristes éminents » n'exerçant pas une fonction de juge.

24. En ce qui concerne le troisième volet de la recommandation, les autorités indiquent que, conformément à la loi, chacune des huit commissions du Conseil est composée d'au moins un des dix membres du Conseil, ce qui signifie que chaque membre siège au sein de plusieurs commissions. Elles soulignent que les conclusions des commissions sont toujours soumises au Conseil de la justice pour décision finale.
25. Le GRECO note qu'aucune nouvelle mesure visant à renforcer l'indépendance du Conseil de la justice n'a été prise depuis l'adoption du premier Rapport de Conformité et que la composition du Conseil n'a pas été modifiée. Il note également que les critères de sélection des membres non-juges n'ont pas changé. Le Conseil est toujours présidé par un membre non-juge. Il n'a été fait état d'aucune nouvelle disposition opérationnelle visant à éviter une concentration excessive des pouvoirs dans les mêmes mains au regard des fonctions à remplir par les membres du Conseil.
26. En outre, le GRECO se déclare profondément préoccupé par la décision du Conseil de la justice de nommer cinq présidents de tribunaux pour au moins un troisième mandat. En effet, la recommandation du GRECO avait notamment pour but de limiter la concentration excessive des pouvoirs au sein du pouvoir judiciaire. Dans cet esprit, le Monténégro a modifié son cadre normatif pour limiter la durée des mandats des juges dans un même poste à haut niveau. Cependant, le Conseil de la justice a reconduit cinq présidents de tribunaux, dont la Présidente de la Cour suprême, qui occupaient déjà les mêmes fonctions depuis plus de dix ans. Certaines ONG ont fait part de leurs préoccupations. Le GRECO souligne que ces nominations ne sont pas conformes à l'objectif poursuivi par sa recommandation.
27. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation vii.

28. *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.*
29. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation n'était pas mise en œuvre. Plus précisément, le GRECO avait noté que les autorités n'avaient en fait pas pris en compte le volet les invitant à développer davantage le cadre disciplinaire pour les juges, que les plaintes et les sanctions à l'encontre de juges n'étaient pas systématiquement rendues publiques et qu'aucune information n'avait été communiquée en ce qui concerne la diffusion de la jurisprudence sur les questions de discipline.

¹ Avis CDL-AD(2018)15 "portant sur le projet de Loi amendement la loi sur le Conseil de la justice et les juges " adopté par la Commission de Venise lors de sa 115^{ème} réunion plénière (Venise, 22-23 juin 2018).

30. Les autorités monténégrines font désormais savoir que le groupe de travail, composé de juges de la Cour suprême et établi pour assurer le suivi de la mise en œuvre des dispositions légales relatives à la responsabilité disciplinaire des juges, a préparé des amendements à la loi sur le Conseil de la justice et les juges, qui portent notamment sur la responsabilité disciplinaire des juges. Ces propositions ont été soumises au ministère de la Justice, qui décidera des suites à y donner.
31. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, les autorités rappellent une nouvelle fois que toutes les décisions de la Commission chargée de la mise en œuvre du Code de déontologie et de la Commission disciplinaire du Conseil de la justice sont publiées sur le site internet de ce dernier (sudovi.me). Les informations relatives aux plaintes examinées lors des réunions du Conseil figurent dans les procès-verbaux du Conseil, qui sont également rendus publics. Les autorités indiquent également que, pour donner suite à la recommandation du GRECO, le « Rapport sur les activités du Conseil de la justice et bilan général de la Justice pour l'année 2018 », en date du 1^{er} avril 2019, contient des tableaux donnant un aperçu des activités menées par la Commission chargée du Code de déontologie des juges.
32. Le GRECO prend note des informations communiquées. En ce qui concerne les points soulevés dans le premier volet de la recommandation, il encourage le ministère de la Justice et le Parlement à donner les suites appropriées aux propositions soumises par le groupe de travail de la Cour suprême en vue d'amender la loi pertinente et, ainsi, de renforcer l'objectivité, la proportionnalité et l'efficacité du cadre disciplinaire pour les juges. Pour ce qui est du deuxième volet de la recommandation, le GRECO note à nouveau que des informations relatives aux décisions de la Commission chargée du Code de déontologie des juges sont rendues publiques. Il invite instamment les autorités à compléter ces informations par des informations sur les plaintes reçues, les types de manquements en cause, les mesures disciplinaires prises et les sanctions imposées à des juges, tant en matière disciplinaire qu'éthique.
33. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a toujours pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation x.

34. *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.*
35. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait considéré cette recommandation comme partiellement mise en œuvre. Plus précisément, le GRECO avait évalué positivement le nouveau renforcement du cadre disciplinaire applicable aux procureurs et la modification des règles régissant les procédures disciplinaires, désormais suffisamment expliquées. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, il avait noté que la publication d'informations sur les procédures disciplinaires contre les procureurs dans le rapport annuel du ministère public répondait à la nécessité d'une plus grande transparence en la matière, en soulignant cependant qu'il faudrait instaurer une forme plus systématique de divulgation des détails par le biais d'un registre public.
36. Les autorités monténégrines font désormais savoir qu'en 2018, le collège disciplinaire a engagé quatre procédures à l'encontre de procureurs, dont trois ont abouti à l'imposition de sanctions pour non-soumission de données sur les avoirs et le revenu.

En octobre 2018, le Conseil des procureurs a temporairement suspendu un procureur de ses fonctions, jusqu'au terme de la procédure pénale le concernant. Un tableau contenant des informations sur les procédures disciplinaires engagées à l'encontre de procureurs a été publié sur le site internet du Conseil des procureurs.

37. En outre, les autorités indiquent que le Conseil des procureurs s'est fermement engagé à accroître la transparence du Parquet en publiant des informations sur les procédures disciplinaires dans le cadre de son rapport annuel et au moyen de tableaux, disponibles sur son site Web. Elles soulignent que ces tableaux fournissent des informations transparentes, claires et compréhensibles sur les procédures disciplinaires engagées à l'encontre des procureurs en 2018 et 2019, y compris sur les décisions prises, tout en respectant l'anonymat des personnes concernées. Outre cette vue d'ensemble sur les procédures disciplinaires, des données sont disponibles sur la suspension temporaire des procureurs dans l'attente des poursuites pénales.
38. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO note que le site internet du Conseil des procureurs publie désormais de manière systématique des informations détaillées sur les procédures disciplinaires, respectant l'anonymat des personnes concernées. Ces informations concernant les plaintes reçues, les types de manquements en cause, les mesures disciplinaires prises et les sanctions imposées aux procureurs.
39. GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

40. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Monténégro a mis en œuvre de façon satisfaisante huit des onze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Pour ce qui est des recommandations restantes, une a été partiellement mise en œuvre, et deux n'ont pas été mises en œuvre.
41. Plus précisément, les recommandations ii, iii, iv, vi, viii, ix, x et xi ont été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante, la recommandation i a été partiellement mise en œuvre et les recommandations v et vii n'ont pas été mises en œuvre.
42. *S'agissant des parlementaires*, le GRECO salue notamment l'adoption du nouveau Code de déontologie incluant une formation annuelle obligatoire sur l'intégrité et l'éthique des parlementaires et l'obligation, pour ces derniers, de signer une déclaration d'absence d'intérêts privés avant de participer au processus décisionnel. Le GRECO encourage les autorités à mettre en œuvre effectivement le dispositif de plainte et d'engagement de procédure pour violation de ce Code par les parlementaires.
43. *En ce qui concerne les juges et procureurs*, le GRECO constate certains progrès pour orienter et conseiller quant à la mise en œuvre du Code de déontologie des juges et aux conflits d'intérêts. En revanche, il est alarmant de constater qu'aucune amélioration ne peut être observée pour ce qui est de la composition et de l'indépendance du Conseil de la justice et de la révision du cadre disciplinaire applicable aux juges. Dans ce contexte, le GRECO est particulièrement préoccupé par la décision prise le Conseil de la justice de reconduire cinq présidents de tribunaux pour au moins un troisième mandat, ce qui n'est pas conforme à sa recommandation. Le GRECO devra suivre de près l'évolution de la situation à cet égard. *S'agissant des procureurs*, des progrès sont notables relativement à la publication d'informations sur les procédures disciplinaires.

44. Au vu de la conformité générale avec les recommandations, l'adoption de ce Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Quatrième Cycle sur le Monténégro. Cependant, si elles le souhaitent, les autorités monténégrines peuvent tenir le GRECO informé de nouveaux faits pertinents concernant la mise en œuvre des recommandations i, v et vii qui sont en suspens.
45. 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.