



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.5.2012  
COM(2012) 222 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**SUR LES PROGRÈS RÉALISÉS PAR LE MONTÉNÉGRO DANS LA MISE  
EN ŒUVRE DES RÉFORMES**

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

## SUR LES PROGRÈS RÉALISÉS PAR LE MONTÉNÉGRO DANS LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES

### 1. INTRODUCTION

Dans son avis<sup>1</sup> sur la demande d'adhésion du Monténégro, la Commission européenne a défini sept priorités essentielles<sup>2</sup> auxquelles ce pays devait répondre pour qu'elle recommande l'ouverture des négociations d'adhésion. Dans son document de 2011 sur la stratégie d'élargissement<sup>3</sup>, sur la base de l'analyse figurant dans le rapport de progrès de 2011<sup>4</sup>, la Commission a conclu que le Monténégro s'était attelé avec succès aux grandes tâches prioritaires que l'UE avait fixées en 2010 comme conditions préalables à l'ouverture des négociations d'adhésion. En décembre 2011, le Conseil européen s'est félicité de l'évaluation de la Commission selon laquelle le Monténégro avait bien progressé et obtenu des résultats satisfaisants dans l'ensemble. En vue de l'ouverture de négociations d'adhésion avec ce pays en juin 2012, le Conseil européen a chargé le Conseil d'examiner les progrès réalisés par le Monténégro dans la mise en œuvre des réformes, tout particulièrement en matière d'État de droit et de droits fondamentaux, et notamment en ce qui concerne la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, sur la base d'un rapport devant être présenté par la Commission au premier semestre de 2012.

Dans la foulée des conclusions du Conseil européen de décembre 2011, la Commission a entamé le processus d'examen analytique pour les chapitres relatifs au pouvoir judiciaire et aux droits fondamentaux ainsi qu'à la justice, la liberté et la sécurité. Compte tenu de la nouvelle approche applicable à ces deux chapitres, les questions qui en relèvent pourront être réglées au début des négociations d'adhésion.

Dans le présent rapport, la Commission évalue les nouveaux progrès accomplis par le Monténégro depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2011 dans la mise en œuvre des réformes liées aux priorités essentielles. Au cours de la période concernée, le travail du Parlement, le professionnalisme et la dépolitisation de l'administration publique, la liberté des médias et la coopération avec la société civile ont encore été renforcés. Le processus de révision de la Constitution visant à apporter des garanties solides quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire est en cours. Le Monténégro a encore amélioré ses résultats en matière de lutte contre la corruption et la criminalité organisée. L'application des mesures contre la discrimination et la corruption adoptées récemment a débuté et de nouveaux progrès ont été engrangés en ce qui concerne les personnes déplacées et les Roms, les Ashkalis et les Égyptiens. Le Monténégro a continué à jouer un rôle constructif dans la région et à mettre en

---

<sup>1</sup> COM(2010) 670 final.

<sup>2</sup> Les priorités essentielles concernent les domaines suivants: le cadre législatif des élections et le rôle législatif et de surveillance du Parlement; la réforme de l'administration publique; la réforme judiciaire; la lutte contre la corruption; la lutte contre la criminalité organisée; la liberté des médias et la coopération avec la société civile; la mise en œuvre du cadre de lutte contre les discriminations et la situation des personnes déplacées. Pour le texte intégral des priorités essentielles, voir le document COM(2010) 670.

<sup>3</sup> COM(2011) 666 final.

<sup>4</sup> SEC(2011) 1204 final.

œuvre, sans difficulté majeure, son accord de stabilisation et d'association. Il devra toutefois poursuivre ses efforts pour améliorer son bilan dans le domaine de l'État de droit, en particulier au regard des affaires de corruption à haut niveau et de criminalité organisée, et mettre en place un environnement sûr pour le journalisme d'investigation.

L'évaluation contenue dans le présent rapport repose sur des informations recueillies et analysées par la Commission, notamment des contributions fournies par le Monténégro, sur les conclusions des missions d'évaluation par des pairs, ainsi que sur des informations communiquées par les États membres, les organismes internationaux et les organisations de la société civile lors de leurs contacts réguliers avec les services de la Commission.

## **2. MISE EN ŒUVRE DES REFORMES**

### *Parlement*

Des modifications de la loi sur l'élection des conseillers municipaux et des membres du Parlement ont été adoptées en septembre 2011, harmonisant ainsi le *cadre législatif pour la tenue des élections* avec la Constitution et tenant compte des principales recommandations sur les élections formulées par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et la commission de Venise. L'application de la législation électorale a débuté. Les postes de député vacants ont commencé à être pourvus selon l'ordre des listes électorales. Le président et les neuf membres de la commission électorale nationale ont été nommés par le Parlement en décembre 2011. La législation récente doit être complétée car un certain nombre de recommandations du BIDDH de l'OSCE et de la commission de Venise n'ont pas été mises en œuvre, notamment celles concernant l'égalité des sexes, la dissolution des coalitions et leurs obligations de financement, et l'extension du mandat de la commission électorale centrale aux élections municipales.

Le Parlement a continué de légiférer de manière intensive, y compris dans plusieurs domaines liés à l'intégration européenne, comme la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme ainsi que l'audit des fonds de l'UE. Le rôle et les capacités du Parlement pour ce qui est d'évaluer les incidences de la réglementation et de contrôler le processus d'alignement sur la législation de l'UE doivent encore être renforcés.

Le Parlement a encore affermi son rôle de surveillance, notamment par l'augmentation constante du nombre de questions parlementaires, d'auditions de hauts fonctionnaires à des fins de contrôle et de consultation, ainsi que de débats concernant des rapports présentés par diverses institutions. En ce qui concerne le contrôle parlementaire dans le domaine de la lutte contre la corruption, en février 2012, le Parlement a décidé, pour la première fois, d'ouvrir une enquête parlementaire et d'instituer une commission d'enquête chargée de recueillir des informations et d'élaborer un rapport concernant une affaire de corruption présumée dans le cadre de la privatisation de la société «Telekom Crne Gore».

Les capacités administratives du Parlement ont encore été renforcées grâce, notamment, à l'augmentation de l'effectif, passé de 100 en octobre 2011 à 129 en mars 2012. Le Monténégro doit toutefois poursuivre ses efforts pour accroître davantage les capacités administratives et l'expertise du Parlement.

De nouveaux progrès ont été accomplis en ce qui concerne la transparence des travaux du Parlement. Depuis décembre 2011, le Parlement publie sur son site web les votes prononcés par chaque député. D'autres mesures ont été prises pour améliorer l'interaction avec la société

civile et les citoyens. La nouvelle loi sur le lobbying adoptée en novembre 2011 régleme entre autres les relations du Parlement avec les groupes de pression.

*Dans l'ensemble*, de nouvelles avancées ont été enregistrées dans ce domaine. L'application de la législation adoptée récemment concernant les élections a débuté. Le rôle du Parlement en matière de législation et de surveillance a encore été renforcé, y compris en ce qui concerne l'État de droit. La transparence des travaux du Parlement et la coopération avec la société civile se sont améliorées. Les capacités du Parlement, pour ce qui est de l'administration et des experts, ont augmenté, grâce au renforcement de l'effectif et de la formation. Ces efforts doivent se poursuivre pour consolider le rôle législatif du Parlement, notamment en ce qui concerne les vérifications détaillées de la compatibilité des nouvelles lois avec l'acquis de l'UE. Les capacités du Parlement en matière de surveillance et de contrôle de l'exécutif doivent encore être accrues.

#### *Administration publique*

Sur l'initiative du gouvernement, une réforme globale du secteur public a été entamée en vue de réorganiser et de rationaliser l'administration publique, avec le soutien de l'UE et d'autres organisations internationales. Un plan de réorganisation de l'administration publique a été approuvé par le gouvernement en avril 2012.

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette réforme, de nouveaux actes de droit dérivé ont été adoptés afin de rationaliser les structures de l'administration publique, d'accroître l'efficacité de cette dernière, de renforcer la coopération avec les organisations non gouvernementales et d'introduire des auditions publiques dans le processus législatif. Depuis janvier 2012, les nouvelles lois doivent faire l'objet d'une analyse d'impact, qui doit être fournie au gouvernement avec l'avis du ministère des finances concernant les incidences budgétaires de la mise en œuvre de la loi concernée. Au total, 90 avis sur de nouveaux textes législatifs ont été émis depuis lors.

À la suite de la modification de la loi sur le financement des partis politiques, les compétences de la Cour des comptes ont été étendues de façon à ce qu'elle puisse contrôler le financement desdits partis; les capacités et l'indépendance de la Cour des comptes doivent être renforcées considérablement à cet égard. Une stratégie de développement de cette institution a été adoptée par le gouvernement en avril 2012.

*Dans l'ensemble*, le Monténégro a accompli de nouveaux progrès pour relever les défis posés par la réforme de l'administration publique. Cependant, l'élaboration du plan global de réorganisation de l'administration publique doit être achevée. Le cadre juridique doit encore être perfectionné, en particulier en ce qui concerne les procédures de recrutement des fonctionnaires, le renforcement des institutions chargées de la gestion globale de la fonction publique et les procédures administratives; l'application de la législation récente doit être améliorée. Il convient de poursuivre la réforme de l'administration publique, en tenant dûment compte de la nécessité de renforcer les domaines liés à l'intégration européenne ainsi que la viabilité financière de la réforme elle-même. Des mécanismes de mise en œuvre et de suivi de la stratégie de réforme de l'administration publique doivent être mis en place.

#### *Système judiciaire*

En ce qui concerne *l'indépendance et l'impartialité* de l'appareil judiciaire, des procédures sont en cours en vue de l'adoption de modifications de la constitution visant à renforcer davantage son indépendance, notamment par des nominations dépolitisées et fondées sur le mérite des membres des Conseils supérieurs de la magistrature et des procureurs et des

procureurs généraux. Des projets de modifications constitutionnelles ont été adoptés par le Parlement à la majorité des 2/3 requise, le 28 septembre 2011. Suite aux consultations qui ont eu lieu entre le gouvernement et les partis d'opposition, la commission parlementaire chargée des affaires juridiques et constitutionnelles a adopté, en mars 2012, un ensemble de modifications constitutionnelles, qui doit être soumis à un vote en séance plénière. La réforme constitutionnelle qui a débuté devrait aligner le système judiciaire sur les normes européennes, notamment en prévenant l'influence politique sur les nominations et en renforçant l'indépendance judiciaire, en remplaçant par exemple les membres du Conseil de la magistrature, qui étaient également membres du parlement, par des avocats renommés, et par une nouvelle procédure de nomination du président de la Cour suprême par le Conseil de la magistrature. Des modifications constitutionnelles renforçant la capacité et l'indépendance de la Cour constitutionnelle, et indiquant clairement les motifs de licenciement des juges et des procureurs devraient également être adoptées.

La mise en œuvre de la législation sur les tribunaux, le Conseil de la magistrature et le ministère public, modifiée en juillet dernier afin de renforcer l'obligation de rendre des comptes et l'indépendance judiciaire, s'est poursuivie. En janvier, la Cour suprême a établi la commission chargée de la nomination des membres du Conseil de la magistrature parmi les juges. Sur la base de la liste des candidats établie par cette commission, la conférence de juges a élu en mars les nouveaux membres du Conseil de la magistrature dans les rangs des juges. Le Conseil de la magistrature et le conseil des procureurs ont adopté leur règlement intérieur définissant leur structure organisationnelle, leur fonctionnement et les procédures de prise de décision. En septembre 2011, le Conseil de la magistrature a établi la commission chargée de mener les épreuves écrites pour la première nomination des juges et la commission chargée du contrôle des juridictions. Les premières épreuves écrites pour les juges ont été organisées en février 2012 et quatre juges ont été nommés jusqu'à présent, selon les nouveaux critères. Toutefois, des emplois vacants continuent d'être publiés pour certains tribunaux et un système de recrutement unique à l'échelle nationale sur la base de critères transparents et objectifs doit encore être mis en place pour les juges et les procureurs. Le fonctionnement des conseils supérieurs de la magistrature et des procureurs est entravé par leur manque de capacités administratives et leurs faibles dotations budgétaires.

L'attribution automatique des dossiers au sein des tribunaux continue d'être assurée par un système informatique, à l'exception des tribunaux les plus petits dont les effectifs sont limités.

Concernant la *responsabilité* de l'appareil judiciaire, toutes les décisions de la Cour administrative et de la Cour d'appel sont devenues accessibles au public. Les commissions pour le contrôle du respect du code de déontologie, aussi bien par les juges que par les procureurs, ont été mises en place en octobre 2011. La commission pour le contrôle du respect du code de déontologie des juges a reçu deux plaintes au cours de la période de référence, qui ont été toutes deux rejetées. Les membres de la commission disciplinaire ont été nommés, ainsi que deux personnes chargées d'aider à la vérification des plaintes concernant des cas présumés de corruption dans l'appareil judiciaire. Une procédure disciplinaire contre un juge a été lancée en janvier 2012. Aucune procédure disciplinaire n'a eu lieu à l'encontre d'un procureur jusqu'à présent. La double compétence de la commission disciplinaire en matière d'enquête et de décision sur les procédures disciplinaires doit être révisée. Les procédures de retrait de l'immunité fonctionnelle doivent être renforcées afin de garantir la pleine responsabilité des juges et des procureurs conformément au droit pénal. Un système fiable d'évaluation professionnelle des juges et des procureurs doit encore être instauré.

En ce qui concerne l'*efficacité* du système judiciaire, le Monténégro a pris de nouvelles mesures visant à réduire l'arriéré judiciaire. Avec *environ* 11 500 affaires non résolues au

cours des précédentes années pour l'ensemble des tribunaux du Monténégro à la fin 2011, l'arriéré judiciaire a baissé de 4 % environ en 2011, par rapport à 2010. Quatre autres notaires ont été nommés en janvier 2012, outre les 34 nommés en juillet dernier. À la suite de l'entrée en vigueur de la loi sur l'application des décisions de justice et la sécurité des créances, qui a transféré les pouvoirs en matière d'exécution des décisions civiles aux huissiers, le Parlement a adopté, en décembre 2011, la loi sur les huissiers de justice. Toutefois, l'exécution des décisions des tribunaux civils demeure faible, les huissiers de justice doivent encore être recrutés et le fonctionnement du nouveau système des huissiers de justice reste à évaluer.

Afin d'accroître l'efficacité globale du système judiciaire, le Conseil de la magistrature a lancé la mise en place d'unités spéciales composées de juges chargés de la justice des mineurs dans les hautes cours de Podgorica et de Bijelo Polje. Un code de la justice des mineurs a été adopté par le Parlement en décembre 2011. Le plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie de réforme judiciaire pour la période 2007-2012 a été révisé en décembre 2011. Des premières mesures ont été prises en vue de rationaliser le réseau des tribunaux. En ce qui concerne l'accès à la justice, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi sur l'aide juridique gratuite en janvier 2012, trois lois d'application ont été adoptées et des bureaux d'aide juridique gratuite ont été ouverts dans toutes les juridictions de base. Cependant la mise en œuvre de la loi est encore entravée par l'insuffisance des dotations budgétaires en faveur de ces bureaux. L'indépendance et l'autonomie administrative et financière du centre de formation judiciaire doit encore être renforcée et une formation initiale avec des programmes fixes pour tous les membres du système judiciaire doit être mise en place. La qualité des statistiques judiciaires doit être améliorée conformément aux normes européennes et sur la base d'indicateurs fiables, tels que les taux de productivité et de résolution des affaires. Un système visant à contrôler clairement la longueur des procédures doit encore être mis en place. Les moyens de recours juridiques disponibles en cas de violation du droit à un procès équitable ont un effet limité et doivent être révisés conformément au droit à un recours effectif découlant de l'article 13 de la convention européenne des droits de l'homme.

*Dans l'ensemble*, des progrès supplémentaires ont été réalisés dans le domaine de la réforme judiciaire. La mise en œuvre de la législation récemment adoptée a commencé et le processus de réforme constitutionnelle a avancé. Des progrès ont été accomplis en ce qui concerne la publication des décisions judiciaires. L'arriéré judiciaire a encore été réduit et un nouveau régime d'application a été introduit pour améliorer l'efficacité. Toutefois, l'exécution des décisions des tribunaux civils demeure faible et le réseau des tribunaux doit encore être rationalisé. Un système de recrutement unique à l'échelle du pays doit encore être créé pour les premières nominations judiciaires. La fiabilité des statistiques judiciaires doit être améliorée et un système de contrôle de la durée des procès doit être mis en place. La formation judiciaire doit être rationalisée et renforcée.

#### *Politique de lutte contre la corruption*

La mise en œuvre de la stratégie des pouvoirs publics pour lutter contre la corruption et la criminalité organisée et de son plan d'action révisé de 2011-2012 a encore progressé. La commission nationale responsable du suivi de la mise en œuvre du plan d'action a adopté son troisième rapport en avril 2012, concluant que la mise en œuvre de la majorité des mesures prévues au second semestre 2011 avait débuté. Le cadre institutionnel global pour le suivi de la mise en œuvre du plan d'action fonctionne correctement.

Le Monténégro a consenti des efforts supplémentaires pour renforcer encore son cadre juridique de lutte contre la corruption, en vue d'assurer l'alignement sur l'acquis de l'UE et les normes internationales concernés. Les modifications du droit du travail, adoptées par le Parlement en novembre 2011, complètent le cadre juridique applicable aux informateurs par

des dispositions garantissant leur protection dans le secteur privé. Les modifications apportées à la loi sur la liberté d'accès à l'information ont été adoptées par le gouvernement en avril 2012. Les modifications apportées à la loi sur le financement des partis politiques, promulguée en décembre 2011, réglementent le cadre institutionnel de surveillance, les contributions en nature et le plafond de droits d'adhésion, fixant une limite supérieure de 10 % du revenu annuel d'un membre. L'institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) est désormais responsable de la vérification des bilans annuels des partis politiques et des rapports sur les coûts de campagnes électorales, tandis que la commission électorale nationale est chargée du suivi de la mise en œuvre d'autres aspects de la loi. Toutefois, les capacités administratives et professionnelles de la commission électorale nationale doivent être renforcées, afin de garantir une supervision indépendante pleinement efficace. Les mécanismes de contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales, ainsi que l'application des sanctions doivent être renforcés et déterminés de façon plus spécifique dans le cadre juridique. Le système de sanctions reste trop peu dissuasif et indifférencié, alors que les obligations qui s'imposent aux partis politiques en matière de rapports et de comptabilité doivent être encore renforcées.

La mise en œuvre de la législation récemment adoptée en matière de conflits d'intérêts et de marchés publics a commencé. À la suite de l'entrée en vigueur de la loi révisée sur la prévention des conflits d'intérêts, les 36 parlementaires, qui étaient également membres de conseils d'administration de sociétés appartenant à l'État, ont démissionné de ces positions et l'ensemble des 16 parlementaires, qui occupaient également des postes de direction (y compris deux maires), ont démissionné de l'une de leurs fonctions. Les membres de la commission des marchés publics ont été nommés en février 2012, et un budget a été alloué pour son fonctionnement. En décembre 2011, le gouvernement a adopté une stratégie et un plan d'action pour la mise en place du système de passation des marchés publics, et une décision en vue de la création d'un organe de coordination pour le suivi de leur mise en œuvre. Toutefois, jusqu'à présent, aucune notification n'a été adressée par la commission des marchés publics au ministère public, et le système de contrôle doit être renforcé.

Concernant la prévention de la corruption, des progrès ont été enregistrés. En décembre 2011, la direction des initiatives anticorruption (DIAC) a été transférée sous l'autorité du ministère de la justice pour assurer une meilleure coordination des activités de lutte contre la corruption. Au cours de la période de référence, la DIAC a reçu 70 dossiers de plaintes concernant des allégations de corruption dans les collectivités locales autogérées, dans l'administration publique, le système judiciaire, les secteurs de la santé et de l'éducation, et elle a présenté 27 rapports sur des affaires de corruption présumée à la police. Le flux de plaintes entrant résulte également d'un certain nombre de campagnes de sensibilisation menées par la DIAC pour encourager la dénonciation des cas de corruption et la protection des informateurs. En se fondant sur l'évaluation des risques des zones sensibles à la corruption, adoptée par le gouvernement en juillet dernier, les autorités compétentes ont présenté des rapports sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans l'évaluation. Des mesures ont été prises afin de prévenir la corruption dans l'appareil judiciaire. Le Conseil de la magistrature a décidé d'allouer une allocation spéciale aux juges qui travaillent sur des affaires de criminalité organisée, de corruption, de terrorisme et de crimes de guerre. Les juges et les procureurs ont bénéficié d'actions de formation continue dans le domaine de la lutte contre la corruption, notamment en vue de faciliter la mise en œuvre du nouveau code de procédure pénale. Les organisations de la société civile continuent à contribuer activement à améliorer le cadre stratégique et à fournir des éléments de preuve déterminants pour l'engagement de procédures sur des cas de corruption. Toutefois, les déclarations de patrimoine des juges et des procureurs ne sont pas vérifiées à la lumière d'autres données et les mesures de prévention de la

corruption dans le système judiciaire doivent encore être renforcées. Les compétences de la DIAC doivent être élargies et ses capacités renforcées afin qu'elle puisse coordonner les activités de prévention de la corruption et contrôler la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental de lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

De nouveaux progrès ont été accomplis dans l'éradication de la corruption. La pleine entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale (CPP), en septembre 2011, a conduit à une accélération importante de la procédure d'enquête pénale et à la diminution des risques de fuites d'informations. La capacité institutionnelle et opérationnelle des procureurs, des juges et de la police, afin de lutter contre la corruption a été renforcée grâce à un soutien substantiel à la formation et à des équipements supplémentaires. Le recours aux techniques spéciales d'investigation est plus systématique en raison du renforcement de la capacité administrative et technique de l'unité des contrôles particuliers. Neuf représentants de l'administration de la police, de l'Office pour la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, et des administrations fiscale et douanière, ont été nommés en vue de rejoindre l'équipe d'enquête spéciale, qui est devenue opérationnelle en octobre 2011. L'équipe s'est vu octroyer des ressources financières supplémentaires. Toutefois, ses capacités doivent être davantage renforcées, notamment en lui permettant l'accès aux bases de données pertinentes.

Le bilan du Monténégro en matière d'enquêtes, de poursuites et de condamnations dans les affaires de corruption a évolué favorablement. Toutefois, les affaires de corruption de haut niveau demeurent un sujet de préoccupation. Au cours de la période de référence, quatre employés de l'administration de biens publics d'Ulcinj ont été condamnés par une juridiction de deuxième instance à une peine d'emprisonnement pour abus d'autorité, et un fonctionnaire des douanes pour corruption. En première instance, seize personnes ont été condamnées en décembre 2011, janvier et février 2012, y compris deux fonctionnaires municipaux condamnés à des peines d'emprisonnement, les gestionnaires d'une entreprise publique et un juge. Des audiences sont en cours dans l'affaire de corruption de haut niveau «Zavala», impliquant l'ancien maire de Budva, son adjoint et un membre du Parlement, et dans deux autres affaires, à l'encontre de 23 personnes accusées d'abus d'autorité et de corruption. Au cours de la période de référence, deux officiers de police ont été mis en examen pour corruption. Des enquêtes sont en cours concernant l'ancien maire d'Ulcinj, le président et un juge d'un tribunal local, l'ancien directeur et le directeur actuel d'une entreprise publique à Budva, et trois employés du ministère de l'Intérieur.

Toutefois, les résultats obtenus dans la lutte contre la corruption doivent systématiquement être consolidés, en particulier en termes d'enquêtes et de condamnations définitives dans les affaires de corruption de haut niveau. Le fait que toutes les affaires de corruption de haut niveau ont été engagées sur la base d'éléments de preuve fournis par un tiers est un sujet de préoccupation. Le nombre de cas de corruption dans lesquels une saisie des avoirs a été ordonnée est encore très faible. Les dispositions du CPP et du code pénal en matière de confiscation et de confiscation élargie des avoirs d'origine criminelle n'ont pas encore été utilisées jusqu'à présent. Les procédures de saisie, de confiscation et de gestion des produits du crime doivent encore être mises en place. La coopération interservices s'est améliorée dans une certaine mesure, mais doit être encore renforcée, en particulier pour garantir le rôle moteur des procureurs dans les enquêtes. L'accès limité des procureurs aux bases de données pertinentes et le manque de capacités suffisantes font obstacle à la mise en œuvre effective du CPP. La capacité administrative du bureau du procureur spécial pour la lutte contre la criminalité organisée, la corruption, les crimes de guerre et le financement du terrorisme, doit notamment être renforcée. Malgré le renforcement de sa capacité administrative, la commission pour la prévention des conflits d'intérêt manque toujours de moyens pour contrôler l'exactitude des déclarations de patrimoine et des déclarations d'intérêt des

fonctionnaires afin de repérer les cas d'enrichissement illégal, dans la mesure où elle n'a pas de pouvoir d'enquête, ni d'accès aux bases de données pertinentes. L'indépendance du pouvoir judiciaire demeure un sujet de préoccupation qui affecte la détermination à lutter contre la corruption. La corruption est encore un sujet de grave préoccupation.

*Globalement*, des progrès ont été accomplis en matière de lutte contre la corruption. La mise en œuvre de la législation récemment adoptée dans les domaines clés du financement des partis politiques, de la prévention des conflits d'intérêts et des marchés publics a commencé. Ses dispositions relatives aux mécanismes de contrôle doivent encore être renforcées. Des mesures supplémentaires ont été prises pour améliorer le bilan de la lutte contre la corruption, comme le montre un certain nombre de nouvelles enquêtes sur des cas de corruption de haut niveau. Toutefois, le nombre de condamnations définitives et de cas de corruption dans lesquels il a été ordonné la saisie ou la confiscation d'actifs reste faible. La coopération interservices, en particulier entre la police et les procureurs, doit être encore renforcée, et le rôle moteur du parquet doit s'affirmer, conformément au nouveau CPP.

#### *Coopération policière et lutte contre la criminalité organisée*

La coopération policière régionale et internationale en matière de criminalité organisée s'est améliorée. Un certain nombre d'opérations policières menées en coopération avec Interpol, Europol, et avec les autorités de plusieurs États membres de l'UE et de pays de la région ont conduit à une augmentation du nombre de mises en examen et d'arrestations. L'accord d'extradition entre le Monténégro et l'ancienne République yougoslave de Macédoine a été signé en octobre 2011. Les autorités de police du Monténégro et de Bosnie-Herzégovine ont signé un protocole de coopération en matière de lutte conjointe contre la corruption, la criminalité organisée, le trafic de drogues et le terrorisme. Deux accords de coopération policière ont également été signés avec la Croatie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine. L'accord avec la Croatie sur l'exécution réciproque des décisions de justice en matière pénale a été ratifié en décembre 2011.

Depuis septembre 2011, le nouveau code de procédure pénale est mis en œuvre par l'ensemble des organismes publics concernés. Des modifications au règlement sur l'organisation interne et la description des postes de l'administration de la police ont été adoptées en novembre 2011, prévoyant l'introduction de plusieurs unités organisationnelles spécialisées au sein de la police. Un plan d'action pour la lutte contre la criminalité organisée a été adopté en janvier 2012. Il introduit des mesures opérationnelles et des indicateurs conformes aux priorités identifiées dans l'évaluation en 2011 de la menace représentée par la criminalité organisée (OCTA). Depuis qu'elle est devenue opérationnelle en octobre 2011, l'équipe d'enquête spéciale a ouvert des enquêtes financières sur trois cas importants de criminalité organisée et a été dotée de ressources financières supplémentaires. Depuis décembre 2011, un organe de coordination assure le suivi des résultats de la mise en œuvre de la stratégie en matière de développement et de fonctionnement de la police. Toutefois, dans le cadre du nouveau code de procédure pénale, les relations entre le parquet et la police devraient être clarifiées et améliorées, notamment en ce qui concerne la conduite d'enquêtes financières; des équipements supplémentaires et du personnel spécialisé sont nécessaires pour gérer les cas complexes. Les dispositions relatives au recours à des mesures d'enquête spéciales doivent être revues afin d'étendre les délais. Le projet d'activités de police fondées sur le renseignement doit être étendu à tout le pays, et les effectifs de police doivent être formés en parallèle. Des dotations financières supplémentaires sont nécessaires pour accroître les capacités d'enquête et les ressources concrètes – notamment informatiques – au sein des services de la police.

Le bilan du Monténégro a continué de s'étoffer en ce qui concerne la lutte contre la

criminalité organisée. Deux jugements en deuxième instance ont été rendus, pour des cas de trafic de drogue et de traite des êtres humains. Trois jugements ont été prononcés en première instance dans le cadre de deux affaires relatives à la production et à la contrebande de drogue, respectivement en septembre 2011 et en janvier 2012, et dans le cadre d'une affaire de blanchiment d'argent en janvier 2012. Dans l'affaire Saric, deux membres d'une organisation criminelle ont été condamnés respectivement à six et huit ans d'emprisonnement, pour trafic de drogue et blanchiment d'argent pour une valeur de plus de 12 millions d'euros. Une mise en examen a été prononcée en décembre 2011 dans l'affaire Kalic, impliquant trois personnes accusées de blanchiment de capitaux; les avoirs saisis s'élevaient à plus de 28 millions d'euros. Des auditions ont commencé pour six nouvelles affaires. Des enquêtes ont été ouvertes entre la fin de 2011 et les premiers mois de 2012 concernant trois cas de trafic de drogue et un cas de falsification de passeports, impliquant un total de 65 personnes.

La valeur des avoirs d'origine criminelle saisis à titre temporaire dans le pays a augmenté et s'élève à plus de 40 millions d'euros, selon l'estimation de l'administration des biens publics chargée de leur gestion. Des modifications à la loi sur la gestion des avoirs saisis à titre temporaire et permanent ont été adoptées en avril 2012. Toutefois, l'agence compétente doit encore être renforcée, notamment en ce qui concerne sa capacité à évaluer et à assurer la gestion effective des avoirs saisis à titre temporaire et confisqués. La législation secondaire visant à assurer l'exécution des décisions de justice ainsi que des procédures pour la gestion des avoirs saisis et confisqués doivent être rédigées. Le nombre total des enquêtes financières et des avoirs saisis reste faible, en raison des très faibles capacités administratives dans ce domaine.

La loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme a été modifiée en février 2012 en vue de l'aligner sur l'acquis de l'UE. La coopération et l'échange d'informations ont été renforcés en décembre 2011 entre le ministère des finances, l'administration pour la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, la Banque centrale, la commission des valeurs mobilières et l'agence de contrôle des assurances. Un total de 107 dossiers ont été ouverts par l'administration pour la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, qui a participé à une enquête financière menée par le bureau spécial du procureur général pour la lutte contre la criminalité organisée, la corruption, le financement du terrorisme et les crimes de guerre. Toutefois, l'expertise de la police dans ce domaine doit être renforcée, ainsi que les résultats en matière d'enquêtes financières proactives. Les capacités en matière de contrôle du système bancaire de l'administration pour la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme doivent être renforcées.

*De manière générale*, des progrès supplémentaires peuvent être signalés dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée. Le bilan a continué de s'étoffer. La coopération internationale s'est améliorée, et les différentes opérations policières ont donné lieu à la saisie de drogues et d'avoirs d'origine criminelle; toutefois, le trafic de drogue reste une question préoccupante étant donné que le pays constitue une zone de transit pour les activités de contrebande à destination et en provenance de l'UE. Le cadre juridique a continué d'être renforcé, mais sa mise en œuvre doit faire l'objet d'une attention plus soutenue. Les capacités d'enquête des instances chargées de faire appliquer la loi et du ministère public doivent être renforcées, notamment dans le domaine des enquêtes financières. La coopération interservices doit être améliorée.

#### *Liberté d'expression et liberté de réunion et d'association*

La dépenalisation de la diffamation a contribué à réduire le nombre de procédures judiciaires engagées à l'encontre des médias. Le retard accumulé dans le traitement par les tribunaux des

affaires de diffamation est progressivement réduit, conformément aux lignes directrices de la Cour suprême pour le calcul des compensations financières dans le cadre des procès en diffamation contre les médias. Ces lignes directrices sont fondées sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Des formations à l'attention des juges et des procureurs ont été organisées par le centre de formation judiciaire, l'accent étant mis plus particulièrement sur le droit à la liberté d'expression qui découle de l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme. Les fonctionnaires de haut niveau ont continué à promouvoir un environnement plus favorable et plus sûr pour les médias, notamment en condamnant les attaques et en encourageant les enquêtes sur les cas de violence contre des médias.

Toutefois, dans quelques cas anciens de diffamation, des amendes non payées ont été converties en peines privatives de liberté. Ces cas doivent être mis en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier pour assurer qu'aucune peine d'emprisonnement n'est prononcée en cas d'amendes impayées. Des progrès supplémentaires doivent être réalisés en ce qui concerne certains cas récents et plus anciens de violence à l'encontre des médias, qui doivent encore faire l'objet d'enquêtes et de poursuites plus approfondies, notamment l'attaque physique d'un journaliste d'investigation en mars 2012.

Un organisme d'autorégulation des médias a été mis en place en mars 2012, rassemblant une partie de certains médias grand public et locaux; un organisme parallèle a récemment été mis en place, représentant certains médias nationaux importants. Du personnel supplémentaire a été engagé afin de renforcer les capacités de suivi de l'agence des médias électroniques. Le radiodiffuseur public connaît actuellement une réforme structurelle, visant à le moderniser et à le rendre plus autonome. Toutefois, le manque de viabilité financière et de ressources opérationnelles pourrait compromettre le fonctionnement des médias, ainsi que des organismes d'autorégulation du secteur audiovisuel. Des modifications législatives récentes apportées à la loi sur les médias électroniques mettent en péril l'indépendance de l'autorité de régulation du secteur audiovisuel. Son manque de ressources pour contrôler les médias dans l'ensemble du pays est préoccupant. Le professionnalisme et l'indépendance du radiodiffuseur public ne sont pas encore pleinement atteints.

La coopération avec la société civile a continué d'être renforcée. Deux décrets renforçant le rôle de la société civile ont été adoptés en février 2012, l'un relatif à la coopération entre les autorités de l'administration publique et les organisations non gouvernementales (ONG), et l'autre concernant la conduite de débats publics relatifs aux projets de législation.

Le conseil chargé de la coopération avec les ONG est désormais pleinement opérationnel et se réunit régulièrement. Il a participé à la rédaction de la législation en la matière, et a notamment préparé des modifications à la loi sur les jeux de hasard, qui prévoit une aide financière aux ONG. Des représentants d'organisations de la société civile participent actuellement aux activités de différents organismes d'État, par le biais de groupes de travail et de conseils portant sur les différents domaines de la politique. Un registre public des ONG a été mis à jour.

*De manière générale*, on constate certains progrès en ce qui concerne le renforcement de la liberté des médias, et des progrès satisfaisants en ce qui concerne le renforcement de la coopération avec la société civile. Toutefois, la mise en œuvre solide des lignes directrices de la Cour suprême réglementant le niveau de la compensation pécuniaire dans les affaires de diffamation menées à l'encontre des médias doit être poursuivie, et des mesures alternatives à l'emprisonnement doivent être trouvées pour les amendes impayées résultant de cas anciens de diffamation. Les cas non résolus de violence à l'encontre des médias représentent une

source de préoccupation. Des efforts continus supplémentaires sont nécessaires pour garantir une coopération viable et à long terme entre les autorités et la société civile.

*Politiques de lutte contre les discriminations, personnes déplacées et communautés rom, ashkali et égyptienne*

Les capacités administratives et budgétaires du médiateur ont été renforcées. Cette institution a rédigé des rapports analysant l'état des locaux de l'administration de la police utilisés pour les personnes détenues, la protection à l'encontre de la discrimination et la situation en matière de mendicité infantine. Ces rapports ont été adoptés entre octobre et novembre 2011 par la commission parlementaire des droits de l'homme et de la liberté, qui a joué un rôle plus actif en matière de promotion des droits de l'homme et de lutte contre la discrimination. Le portefeuille du vice-premier ministre et ministre de la justice a été étendu aux droits de l'homme en mars 2012.

Le conseil pour la protection contre la discrimination est à présent opérationnel. Les quinze membres de cet organisme ont été nommés au mois de février 2012, parmi lesquels des représentants de la communauté rom et un membre représentant des organisations de la société civile s'occupant des droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transsexuelles (LGBT). Des campagnes de lutte contre la discrimination et des formations pour les fonctionnaires ont été poursuivies. Les autorités ont continué de promouvoir activement un environnement positif pour les droits des personnes LGBT dans le pays. Un centre d'accueil et une ligne d'aide et de conseil pour les personnes LGBT sont pleinement opérationnels.

Les capacités du médiateur doivent être renforcées en termes de ressources financières et humaines. La mise en œuvre de la législation dans le domaine de la lutte contre la discrimination a pris du retard; les capacités institutionnelles dans le domaine de la promotion, du suivi et du respect des droits de l'homme sont limitées, en particulier en ce qui concerne les droits des personnes handicapées et socialement vulnérables. Les personnes LGBT font toujours l'objet de discriminations et ces cas exigent un suivi rigoureux de la part des autorités.

Des progrès ont été faits pour garantir le statut juridique des personnes déplacées, notamment des Roms, des Ashkalis et des Égyptiens (RAE), et assurer le respect de leurs droits. Les modifications apportées à la loi sur les étrangers ont été adoptées en novembre 2011, pour reporter jusqu'en décembre 2012 la date limite de demande en vue d'obtenir le statut d'étranger. Le nombre de demandes augmente lentement, mais régulièrement: environ 48 % des personnes déplacées ont présenté des demandes et 29 % d'entre elles ont obtenu le statut d'étranger dans le pays. Plusieurs mesures ont été mises en place pour faciliter la légalisation du statut des personnes déplacées vulnérables. Des décisions concernant la modification du plan d'urbanisme de la région de Konik ont été adoptées en février 2012; elles constituent le cadre pour la construction de logements destinés à la population existante. Le Monténégro a joué un rôle actif dans le processus de la déclaration de Sarajevo. Le décret temporaire accordant des droits économiques et sociaux égaux aux personnes déplacées a été prorogé jusqu'en juin 2013. Les progrès réalisés pour faciliter l'enregistrement à l'état civil des personnes des communautés rom, ashkali et égyptienne, et plus particulièrement des personnes déplacées à l'intérieur du pays, se sont poursuivis. Le gouvernement a adopté une stratégie visant à améliorer leur situation pour la période 2012-2016 ainsi qu'un plan d'action pour sa mise en œuvre. Des formations professionnelles ont été dispensées aux personnes de ces communautés. L'enregistrement des personnes déplacées doit se poursuivre, en particulier en ce qui concerne le cas des personnes vulnérables. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour améliorer l'accès aux droits sociaux et économiques des personnes déplacées

et des communautés rom, ashkali et égyptienne. Les femmes roms connaissent une double discrimination – en tant que membres d'un groupe minoritaire et en tant que femmes.

La loi sur le logement social, essentielle pour assurer les progrès concernant le camp de Konik, devrait être adoptée sans retard.

*Dans l'ensemble*, quelques progrès supplémentaires ont été accomplis pour lutter contre la discrimination, légaliser le statut des personnes déplacées, et garantir les droits des communautés rom, ashkali et égyptienne. Les capacités institutionnelles pour contrôler, promouvoir et appliquer en pratique les droits de l'homme doivent être renforcées, ainsi que pour lutter contre la discrimination. Le règlement du statut juridique des personnes déplacées doit être achevé; les politiques en faveur de l'inclusion des communautés rom, ashkali et égyptienne doivent être renforcées.

### **3. CONCLUSION**

Le Monténégro a continué de progresser dans la mise en œuvre des réformes dans les domaines de l'État de droit et des droits fondamentaux, notamment dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

Compte tenu des nouveaux progrès réalisés, la Commission reste d'avis que le Monténégro a atteint le degré nécessaire de conformité avec les critères d'adhésion, et plus particulièrement les critères politiques de Copenhague, pour entamer les négociations d'adhésion. À la lumière des considérations qui précèdent et compte tenu des conclusions du Conseil de décembre 2011, la Commission réitère sa recommandation d'ouverture des négociations d'adhésion avec le Monténégro.

Au cours du processus de négociation d'adhésion, la Commission continuera de mettre particulièrement l'accent sur l'État de droit et les droits fondamentaux, et plus particulièrement la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, de manière à assurer des résultats probants. Elle fera usage de tous les instruments disponibles, à tous les stades du processus d'adhésion. À cet égard, la nouvelle approche proposée par la Commission et avalisée par le Conseil européen de décembre 2011, en ce qui concerne les chapitres consacrés au pouvoir judiciaire et aux droits fondamentaux ainsi qu'à la justice, à la liberté et à la sécurité permettra d'ancrer fermement les réformes dans ce domaine et d'assurer le suivi attentif de leur mise en œuvre.