

DECLASSIFIÉ¹

AS/Mon(2017)31

29 novembre 2017

fmondoc31_2017

original anglais

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)

Dialogue postsuivi avec le Monténégro

Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Podgorica (2-4 octobre 2017)

Corapporteurs: M. Ionuț-Marian Stroe, Roumanie, Groupe du Parti populaire européen, et M. Andrea Rigoni, Italie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

I. Introduction

1. Notre visite d'information dans le cadre du dialogue postsuivi avec le Monténégro avait pour objet d'évaluer la mise en œuvre des recommandations de l'Assemblée incluses dans la Résolution 2030 (2015). Nous avons examiné les développements survenus depuis la dernière visite et dans le contexte des élections qui ont eu lieu récemment. Il s'agit de la première visite depuis la nomination de M. Rigoni à ses nouvelles fonctions de corapporteur, le 24 avril 2017².

2. Le 27 janvier 2015, l'APCE a décidé, au vu des progrès réalisés par le pays depuis 2012, de clore la procédure de suivi relative au Monténégro et d'engager un dialogue postsuivi. L'Assemblée a insisté sur «l'excellente coopération établie entre les autorités monténégrines et le Conseil de l'Europe, notamment avec la Commission de Venise» et sur «les efforts déployés par le pays sur la voie de l'intégration européenne». Toutefois, l'APCE a souligné que la procédure de suivi serait rouverte si le pays ne parvenait pas à mener à bien une série de réformes, concernant le processus électoral, l'indépendance de la justice, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée et la situation des médias.

3. Les dernières élections générales, qui ont eu lieu en octobre 2016, ont été observées par une commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée aux côtés d'observateurs de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et du BIDDH.

4. Le 17 décembre 2010, l'Union européenne a accordé au Monténégro le statut de pays candidat officiel. Les négociations en vue de l'adhésion du Monténégro ont été ouvertes le 29 juin 2012. Au total, 28 chapitres de négociation, y compris les chapitres 23 (pouvoir judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (justice, liberté et sécurité) sur l'État de droit, ont été ouverts à la négociation, dont trois chapitres (sur les sciences et la recherche, l'éducation et la culture, et les relations extérieures) ont été provisoirement clôturés. Une base de référence a été établie pour onze chapitres. Le 13 septembre 2017, Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, a adressé une lettre d'intention à la présidence du Parlement européen et à la présidence du Conseil de l'Union européenne annonçant que la Commission européenne prévoyait d'élaborer la Stratégie d'adhésion réussie de la Serbie et du Monténégro à l'Union européenne d'ici fin 2018, dans une perspective d'adhésion en 2025.

¹ Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 13 décembre 2017.

² La dernière visite en date des corapporteurs, effectuée fin novembre 2015, a porté en particulier sur les évolutions politiques, la situation des médias et la question de la confiance dans le processus électoral, notamment en vue des élections législatives de 2016. Depuis lors, aucune visite n'a pu avoir lieu sur place en raison de la tenue d'élections générales dans le pays en 2016 et des retards survenus dans le changement de rapporteur.

5. Le 5 juin 2017, le Monténégro a rejoint officiellement l'OTAN, ce qui constitue une étape importante pour le pays et envoie un message fort quant à ses relations avec la Fédération de Russie. Ce changement semble maintenant accepté par toutes les forces politiques, malgré les vives réticences de certains mouvements de l'opposition lors du processus d'adhésion.

6. À Podgorica, nous nous sommes entretenus avec le président de la République, le président du Parlement, le vice-premier ministre et ministre de la Justice, la délégation du Monténégro auprès de l'APCE et les dirigeants de plusieurs groupes parlementaires. Nous nous sommes entretenus également avec le procureur en chef du Bureau spécial du ministère public, des représentants des autorités judiciaires et de l'Agence de prévention de la corruption, et d'autres organisations internationales et ONG.

7. Notre visite a porté principalement sur les derniers développements politiques, l'indépendance de la justice, la lutte contre la corruption et la situation des médias et de la société civile.

8. Nous avons échangé en outre sur le rôle du Monténégro dans la région. À ce titre, nous saluons la volonté du Monténégro de poursuivre son engagement en faveur de la coopération régionale et son rôle actif dans le maintien de la stabilité régionale. Nous avons été informés de la question de l'accord sur la délimitation des frontières entre le Monténégro et le Kosovo³ à la suite de la dissolution en septembre 2017 par le président Haradinaj de la commission responsable du tracé de la frontière avec le Monténégro, alors que le Parlement monténégrin avait ratifié l'accord susmentionné en décembre 2015. Les autorités nous ont informés que le Monténégro était disposé à attendre que le Kosovo* résolve la question en interne.

II. Contexte politique

9. La scène politique du Monténégro est dominée par la confrontation entre la coalition au pouvoir et l'opposition. L'ensemble du bloc de l'opposition boycotte le Parlement depuis les élections d'octobre 2017, exigeant de nouveaux scrutins et demandant le règlement de l'affaire dite du «coup d'Etat»⁴. Le Parti démocratique des socialistes du Monténégro (PDS), actuellement au pouvoir, a exhorté les forces de l'opposition à revenir au Parlement dans un premier temps, faisant de leur retour une condition préalable pour entamer des discussions sur la résolution de la crise. Le débat politique a été alimenté en outre par les prochaines élections présidentielles (début 2018) et les élections locales qui auront lieu dans plusieurs municipalités (fin 2017⁵ et début 2018). La réorganisation des partis de l'opposition est problématique également, notamment dans la perspective de la campagne politique à venir.

10. Nous nous sommes entretenus avec des représentants de la majorité au pouvoir et des partis de l'opposition qui ont accepté de nous rencontrer au Parlement, à savoir le Parti social-démocrate du Monténégro (SDP) et Monténégro démocratique. Ces derniers ont précisé qu'ils ne retourneraient pas au Parlement tant qu'une date ne serait pas fixée pour la tenue d'élections législatives. Ils ont affirmé que le «coup d'État» ou l'«attaque terroriste» survenu le jour du scrutin avait nui à la tenue d'élections libres et équitables. Nous avons entendu au cours de notre visite des indications d'un éventuel retour du Front démocratique⁶ au Parlement. Pour leur part, les représentants de la majorité ont évoqué l'évaluation positive des élections par les observateurs internationaux et estimé qu'il n'y avait aucune raison d'organiser des élections générales anticipées. Ils ont insisté sur le fait que les travaux concernant la réforme électorale devaient débiter sans plus tarder afin de mettre en œuvre les recommandations du BIDDH de l'OSCE bien avant les prochaines élections. Lors de tous ces entretiens, nous avons exprimé nos inquiétudes quant au boycott continu du Parlement par l'opposition, qui entrave la poursuite des réformes.

11. Au cours de nos entretiens avec des représentants de la société civile, des inquiétudes ont été exprimées quant au manque de consultations publiques dans les processus législatifs au cours des derniers

³ *Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

⁴ Le jour des élections, une vingtaine de personnes ont été arrêtées et accusées par le procureur spécialisé dans la lutte contre le crime organisé de tentatives d'attaques terroristes contre des institutions publiques et contre la police, et d'assassinat du premier ministre. Plusieurs membres du groupe concerné ont été relâchés sans être inculpés, tandis que d'autres ont plaidé coupable et ont été condamnés en retour à des peines d'emprisonnement plus courtes. Au cours des interrogatoires, certaines personnes qui avaient été arrêtées ont affirmé que des dirigeants de la plus grande alliance de l'opposition, le Front démocratique, étaient impliqués dans la planification des attaques. De leur côté, les dirigeants du Front démocratique ont soutenu que le parti au pouvoir avait fomenté le complot dans le but de remporter les élections d'octobre. En décembre 2016, le Monténégro a lancé un mandat d'arrêt international contre deux ressortissants russes et trois ressortissants serbes qui auraient coordonné l'opération terroriste.

⁵ Les élections des municipalités de Cetinje, Mojkovac, Petnica et Tuzi sont prévues le 26 novembre 2017.

⁶ Le Front démocratique occupe 18 sièges sur les 39 sièges de l'opposition au Parlement.

mois. D'après nos interlocuteurs, les processus de réforme ont été entravés par l'absence d'opposition au Parlement, qui plus est, certaines lois ont été adoptées à la hâte, sans débat public, ce qui constitue une violation grave des principes de transparence et d'inclusion. Ils ont cité en particulier une nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et la construction, adoptée le 30 septembre 2017, qui transfère notamment le pouvoir décisionnel en matière d'urbanisme depuis les municipalités vers le gouvernement et réduit à un minimum les étapes d'approbation. Ces mêmes interlocuteurs ont estimé également que les amendements à la loi sur le libre accès à l'information limitaient le droit d'accès aux registres publics. Ils se sont plaints en outre des changements apportés à la législation relative aux marchés publics. Pour leur part, les représentants de la majorité au pouvoir ont insisté sur le fait qu'ils devaient poursuivre les travaux législatifs et que le boycott du Parlement par l'opposition ne devait pas bloquer tous les processus législatifs ni la mise en œuvre du programme de réformes dans le pays.

12. Après notre visite, le Front démocratique a annoncé, le 18 octobre 2017, qu'il participerait aux séances plénières lorsque des thèmes spécifiques ayant de l'importance pour lui seraient abordés. Des députés du Front démocratique et un député indépendant de l'opposition ont participé aux séances parlementaires de questions-réponses du premier ministre et de son gouvernement tenues les 25, 26 et 30 octobre 2017. Dans l'intervalle, le premier ministre et le président du Parlement ont relancé leur appel à l'ensemble de l'opposition à revenir au Parlement pour entamer le dialogue, tout en indiquant clairement qu'il n'y aurait pas d'élections générales anticipées.

13. Lors de nos entretiens, des représentants de la majorité comme de l'opposition ont souligné l'importance de modifier le cadre électoral pour éviter que le résultat des prochaines élections ne soit contesté. Il importe de mettre en œuvre les recommandations en suspens du BIDDH de l'OSCE bien avant les prochaines élections. Les représentants de la majorité se sont dits prêts à s'engager, aux côtés de l'opposition, dans une réforme électorale au Parlement. Les représentants de l'opposition que nous avons rencontrés ont réaffirmé qu'ils reviendraient à la table des négociations lorsqu'une date serait fixée pour la tenue d'élections anticipées.

14. La semaine qui a suivi notre visite, le 11 octobre 2017, le groupe de travail sur la mise en œuvre des recommandations du BIDDH de l'OSCE a été créé en vue de renforcer le cadre législatif électoral et l'ensemble du processus électoral. L'opposition a refusé jusqu'à présent de prendre part aux activités du groupe de travail.

15. Nous sommes préoccupés par le fait que l'opposition continue de boycotter le Parlement, car cette situation entrave la poursuite du processus de réforme. Nous sommes convaincus qu'il est de la plus haute importance que l'opposition fasse entendre sa voix au Parlement dans les processus législatifs. Il est essentiel que la majorité autant que l'opposition s'engagent dans le processus de réforme, y compris au regard du cadre électoral à l'approche des élections présidentielles de 2018.

III. Indépendance de la justice

16. Dans sa Résolution 2030 (2015) sur le respect des obligations et engagements du Monténégro adoptée le 27 janvier 2015⁷, l'Assemblée parlementaire s'est félicitée de l'adoption des amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire de juillet 2013 et attendait des autorités monténégrines qu'elles adoptent les lois nécessaires sur les tribunaux, les droits et obligations des juges, le Conseil de la justice, la Cour constitutionnelle et le ministère public, en tenant compte de toutes les recommandations de la Commission de Venise. L'Assemblée a notamment appelé à la mise en œuvre pleine et entière de la législation et au renforcement de la coordination entre les institutions de manière à garantir une justice efficace et professionnelle.

17. Depuis la Résolution de l'Assemblée, les réformes dans le domaine judiciaire se sont poursuivies avec l'adoption en février 2015 de la loi relative à la Cour constitutionnelle du Monténégro, la loi sur les tribunaux, la loi sur le Conseil de la justice et les juges, la loi sur le ministère public et la loi sur le Bureau spécial du ministère public du Monténégro. Les lois relatives au ministère public et au Bureau spécial du ministère public représentent, d'après les informations communiquées⁸, une nette amélioration par rapport au projet initial soumis à la Commission de Venise pour évaluation. Seules quelques-unes des critiques significatives

⁷ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=21499&lang=FR>.

⁸ Avis final concernant le projet de loi révisé sur le ministère public du Monténégro, adopté par la Commission de Venise à sa 102^e session plénière (Venise, 20-21 mars 2015); Avis final concernant le projet de loi révisé sur le Bureau spécial du ministère public du Monténégro, adopté par la Commission de Venise lors de sa 102^e session plénière (Venise, 20-21 mars 2015).

contenues dans l'avis intermédiaire de la Commission de Venise ont été prises en compte cependant. La Commission de Venise estime qu'il s'agit là d'un cadre viable qui pourrait encore être amélioré.

18. La loi relative à la Cour constitutionnelle, telle qu'adoptée, tient compte de la plupart des recommandations de la Commission de Venise⁹. Lors de nos entretiens avec des représentants de la société civile et de la communauté internationale, nous avons été informés que la Cour constitutionnelle était intervenue à plusieurs reprises lorsque des lois avaient été adoptées à la hâte, et avait alors agi jusqu'à présent de manière relativement indépendante.

19. Les lois relative aux tribunaux, aux droits et obligations des juges et au Conseil de la justice du Monténégro, telles qu'adoptées, témoignent des efforts que déploient les autorités pour mettre en œuvre les recommandations de la Commission de Venise visant à renforcer les garanties d'indépendance interne des juges et d'indépendance externe de la justice¹⁰.

20. En ce qui concerne la nomination des juges et des procureurs, conformément à la nouvelle loi sur le Conseil de la justice et des juges, un nouveau système de nomination des juges et des procureurs a été établi en janvier 2016. Le processus de sélection, transparent et fondé sur le mérite, a pour objet de mettre un terme aux pratiques antérieures voulant que les personnes nommées à l'issue du processus de sélection n'étaient pas celles qui figuraient en tête du classement. D'après les autorités, à la suite de la procédure d'élection mise en place en 2016, le Conseil de la justice a rendu une décision sur l'élection des candidats par ordre de classement, et les candidats élus aux fonctions de juges ont débuté leur formation initiale au Centre de formation judiciaire.

21. Nous accueillons favorablement le nouveau système d'appréciation professionnelle régulière. Il semble toutefois y avoir un certain scepticisme au sein de la magistrature concernant ce nouveau système d'appréciation¹¹. Il est quelque peu inquiétant que les juges ne fassent pas confiance au système établi en vertu de la nouvelle loi relative au Conseil de la justice. Pour cette raison, les Conseils de la justice et du parquet examinent actuellement les critères d'appréciation professionnelle, ce qui risque fortement de retarder la mise en œuvre du processus.

22. D'après les représentants de la société civile avec lesquelles nous nous sommes entretenus, en dépit des obligations prévues par la loi, le processus de sélection dans son ensemble manque encore de transparence. Ce constat est corroboré par l'évaluation de la Commission européenne¹² selon laquelle «malgré les efforts déployés par les deux Conseils pour organiser une sélection transparente et fondée sur le mérite, des difficultés subsistent en ce qui concerne l'utilisation de plans biennaux afin de pourvoir les postes vacants, la transparence de la procédure de sélection et la coordination avec le Centre de formation judiciaire sur la formation initiale des juges et procureurs nouvellement recrutés». Tout en reconnaissant les efforts déployés par les Conseils de la justice et des procureurs pour organiser une sélection transparente et fondée sur le mérite, nous appelons les autorités à poursuivre leurs efforts pour venir à bout des difficultés qui subsistent.

23. Des nouveautés ont été introduites également dans la procédure de responsabilité disciplinaire, prévoyant des infractions disciplinaires mineures, graves et lourdes, la mise en place d'un Bureau du procureur disciplinaire chargé de la conduite d'enquêtes dans les procédures disciplinaires et l'introduction d'appels devant les tribunaux contre les décisions en matière de responsabilité disciplinaire, qui seront entendus par un panel de trois juges de la Cour suprême¹³. Cela étant, seul un très petit nombre d'affaires de responsabilité disciplinaire a eu des suites en 2016. Il est nécessaire de faire mieux connaître le code de déontologie au vu du très faible nombre de plaintes du public. Pour conclure sur ce point, une application effective de la responsabilité disciplinaire et du code de déontologie s'impose pour les juges et les procureurs.

24. Le cadre juridique doit être pleinement mis en œuvre pour renforcer davantage l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire. Il est essentiel de consolider les capacités administratives des Conseils de

⁹ Avis sur le projet de loi relative à la Cour constitutionnelle du Monténégro, adopté par la Commission de Venise lors de sa 100^e session plénière (Rome, 10-11 octobre 2014).

¹⁰ Avis sur les projets de lois sur les tribunaux et sur les droits et les obligations des juges et le Conseil des juges du Monténégro adopté par la Commission de Venise à sa 101^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2014).

¹¹ Document non officiel sur la situation du Monténégro concernant les chapitres 23 et 24, Commission européenne, mai 2017.

¹² Document non officiel de la Commission européenne de mai 2017.

¹³ Informations écrites communiquées par le Parlement monténégrin en amont de la visite des corapporteurs.

la justice et des procureurs pour leur permettre de mettre pleinement en œuvre le nouveau système de recrutement, d'évaluation professionnelle, de promotion et de responsabilité disciplinaire.

IV. Lutte contre la corruption et le crime organisé

25. Dans sa Résolution 2030 (2015), l'Assemblée a noté qu'en dépit des nombreuses mesures politiques prises pour éradiquer la corruption, celle-ci reste largement répandue et devrait être davantage combattue. Elle a pris note du projet de créer un organe de prévention de la corruption à compter de 2016 et a appelé les autorités à tout mettre en œuvre pour permettre à cet organe de remplir convenablement sa mission essentielle. L'Assemblée a indiqué que le procureur spécial pour la corruption et le crime organisé devait être doté de tous les moyens nécessaires pour traiter les affaires de corruption à haut niveau et les affaires liées aux crimes de guerre et pour mener ses travaux en toute indépendance et en amont des affaires.

26. Depuis le 1^{er} janvier 2016, l'Agence de prévention de la corruption est chargée de l'identification et de la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions publiques, de la protection des lanceurs d'alerte, du contrôle du financement des entités politiques et des campagnes électorales, et de la réglementation des activités de lobbying. Au total, 53 postes sur les 60 prévus pour l'Agence de prévention de la corruption ont été pourvus. En se fondant sur les données fournies en 2016, l'Agence a publié 185 avis relatifs à la prévention des conflits d'intérêts, sur la base desquels 75 fonctionnaires ont démissionné et 26 fonctionnaires ont été licenciés. L'Agence a vérifié 1 473 déclarations d'agents publics et 174 déclarations de revenus et de patrimoine de fonctionnaires, dont 74 ont fait apparaître des irrégularités. En 2016, 3 250 agents publics au total (73 %) ont consenti à donner accès à leurs comptes bancaires, ainsi que 938 fonctionnaires (76 %) qui appartiennent à la catégorie des agents publics tenus de soumettre des déclarations de revenus et de patrimoine. En ce qui concerne les lanceurs d'alerte, l'Agence a reçu 56 déclarations concernant des menaces pour l'intérêt général et 9 demandes de protection de lanceurs d'alerte; 14 procédures ont été menées à bien et 6 avis ont été rendus sur l'existence d'une menace pour l'intérêt général. Trois demandes de protection des lanceurs d'alerte ont abouti. En 2016, il n'y a pas eu de demande, raison pour laquelle aucun certificat de lobbying n'a été délivré. Cette même année, l'Agence a déposé 807 demandes d'ouverture d'une procédure pour infraction mineure devant les tribunaux compétents. Parmi ces demandes, 435 ont été déposées pour violation des dispositions de la loi relative au financement des entités politiques et des campagnes électorales et 372 pour violation des dispositions de la loi relative à la prévention de la corruption. Au total, 696 affaires ont été réglées concernant un conflit d'intérêts (en comptant les affaires de 2015). À ce titre, des amendes ont été infligées pour un montant total de 82.837 €, tandis que 70 affaires ont été résolues dans le domaine du financement des entités politiques et des campagnes électorales, les amendes prononcées s'élevant à un total à 11.235 €.

27. Dans son rapport d'observation des élections d'octobre 2016, la Commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée a estimé que l'Agence de prévention de la corruption, chargée de l'application des règles de financement des campagnes électorales, n'avait pas réussi à garantir une transparence suffisante des activités préélectorales ni des dépenses des partis. Elle a recommandé que l'Agence de prévention de la corruption dispose des moyens nécessaires pour appliquer efficacement la législation pertinente afin de garantir la transparence du financement des campagnes électorales, y compris avant le jour du scrutin.

28. En se fondant sur le contrôle des rapports financiers d'entités politiques établis lors la campagne électorale, l'Agence de prévention de la corruption a présenté au parquet des informations sur des activités criminelles potentielles, y compris le blanchiment de capitaux. Le Bureau spécial du ministère public a ouvert par la suite une enquête sur le blanchiment de capitaux à l'encontre de hauts responsables des partis de l'opposition – Front Démocratique et Mouvement pour les changements – notamment au sujet de leur financement provenant de l'étranger. En juin 2017, le Parlement a voté la levée de l'immunité de M. Medojevic, député du Front démocratique, à la demande du Bureau spécial du ministère public.

29. D'après les représentants de la société civile avec lesquels nous nous sommes entretenus, la loi relative au financement des partis politiques doit être modifiée dans le but d'accroître la transparence. Une évaluation du cadre réglementaire pour le financement des entités politiques et des campagnes électorales a été entreprise dans le cadre d'un projet du Conseil de l'Europe¹⁴, y compris des recommandations en vue de son amélioration. Des représentants de la majorité au pouvoir se sont dits prêts à modifier la législation sur la base de cette évaluation.

30. Certaines ONG ont exprimé des doutes quant à la volonté de l'Agence de lutter contre la corruption dans l'administration publique et à son impartialité dans le contrôle du financement de la campagne

¹⁴ Programme de la Facilité horizontale UE/CdE pour les Balkans occidentaux et la Turquie: Action de la Facilité horizontale contre la criminalité économique au Monténégro.

électorale. Elles ont affirmé que l'Agence était perçue comme politiquement partielle. Il nous a été dit que l'Agence n'était ni proactive ni transparente dans ses travaux et que les hauts fonctionnaires ne l'autorisaient pas à vérifier leurs comptes bancaires. Dans son document non officiel de mai 2017, la Commission européenne a souligné la nécessité que l'Agence agisse en toute indépendance et fasse preuve d'une attitude plus proactive.

31. L'un des changements les plus significatifs dans le cadre de la lutte contre la corruption et le crime organisé est la création d'un Bureau spécial du ministère public, la création d'un service spécial de la police et l'assurance des conditions nécessaires pour que cette structure devienne opérationnelle. Le mandat du Bureau spécial du ministère public est très large car il prévoit la poursuite des auteurs d'infraction dans les affaires de criminalité organisée, de corruption à haut niveau, de blanchiment de capitaux, de terrorisme et de crimes de guerre. D'après le procureur spécial lui-même, sa compétence pour traiter les cas de corruption à haut niveau est définie de manière très large car elle inclut tous les agents de la fonction publique. Il est d'avis que la loi devrait être modifiée pour inclure une liste exhaustive de personnes afin de restreindre son domaine de compétence. De plus, la charge de travail du Bureau spécial a été élargie davantage par l'amendement de la loi relative au Bureau spécial du ministère public incluant dans son domaine de compétence les infractions liées aux élections législatives d'octobre.

32. Le service spécial de la police compte vingt agents. D'après le procureur spécial, il faudrait une cinquantaine de ces policiers pour couvrir l'ensemble du territoire, outre que l'équipe de policiers spécialisés devrait avoir plus d'expertise en matière d'investigation financière. Il est essentiel de doter le Bureau spécial du ministère public et le service spécial de la police de toutes les ressources humaines et matérielles dont ils ont besoin pour remplir leurs fonctions.

33. Le procureur spécial a fait référence aux statistiques positives de son bureau. Il a cité les décisions finales rendues dans des affaires de corruption à haut niveau, en particulier l'affaire concernant l'ancien président de l'Union d'Etats entre la Serbie et le Monténégro ainsi que les affaires concernant les maires de quatre municipalités. Il a évoqué également des affaires de blanchiment de capitaux. Une enquête vient tout juste de débiter sur l'ancien maire de la municipalité de Podgorica.

34. Des représentants de la société civile se sont dits préoccupés par le manque de responsabilité des juges et des procureurs et ont évoqué l'absence de verdict de culpabilité dans des affaires notoires. Des condamnations prononcées pour blanchiment de capitaux ont été annulées par la Cour d'appel, mettant en lumière la difficulté de faire aboutir les enquêtes et poursuites pour ce type d'infractions. Nos interlocuteurs ont cité notamment l'affaire Dusko Saric et Jovica Loncar, dans laquelle la Cour d'appel a acquitté, le 27 septembre 2017, les deux accusés des charges liées au blanchiment de capitaux¹⁵. Nos interlocuteurs ont aussi dénoncé l'absence de progrès jusqu'à présent concernant la question des crimes de guerre.

35. Selon le document non officiel de la Commission européenne de mai 2017, un premier bilan des enquêtes, poursuites et condamnations définitives dans des affaires de corruption à haut niveau a été dressé mais doit être consolidé.

36. En décembre 2016, MONEYVAL a appliqué l'étape 2 de ses procédures de conformité renforcées en raison de l'absence de progrès significatifs dans la mise en œuvre du rapport 2015 de MONEYVAL sur le Monténégro. Une mission MONEYVAL de haut niveau a été effectuée les 3 et 4 mai 2017, qui a eu un effet positif et a déclenché une action législative accélérée au Monténégro. Étant donné que des lacunes importantes persistent (en matière technique et d'efficacité), MONEYVAL a demandé cependant, lors de sa 54^e réunion, en septembre 2017, que le Monténégro fasse rapport sur les lacunes persistantes avant la 56^e plénière d'avril 2018. Il a donc été décidé de maintenir le Monténégro à l'étape 2 des procédures de conformité renforcées.

37. Nous saluons la priorité élevée accordée à la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. À cet égard, il serait souhaitable que l'impartialité et l'indépendance de l'Agence de prévention de la corruption soient garanties dans la pratique et que cette structure soit dotée des moyens nécessaires pour accomplir sa mission en toute efficacité. L'un des défis majeurs de la lutte contre la corruption et la criminalité économique reste le manque de suivi des enquêtes, poursuites et condamnations définitives. Il conviendrait en outre de renforcer les capacités du Bureau spécial du ministère public pour aider cette structure et son service spécial de police à faire face aux nombreuses affaires relevant de leur compétence et à consolider leurs capacités dans le domaine des investigations financières.

¹⁵ Dusko Saric est le jeune frère de Darko Saric, actuellement jugé par la Serbie dans l'affaire du «roi de la cocaïne dans les Balkans» pour trafic de stupéfiants de l'Amérique du Sud vers l'Europe.

V. Liberté des médias

38. Tout en saluant l'adoption de la version révisée du code de déontologie des journalistes, nous rappelons la nécessité que cet instrument soit appliqué de manière effective et uniforme dans l'ensemble de la communauté des médias et nous rappelons également l'importance d'une autorégulation effective. L'absence d'organe général de contrôle de l'autorégulation des médias demeure problématique pour l'application du code de déontologie. La décision du Conseil d'autorégulation des médias de traiter les plaintes concernant des violations de l'éthique liées exclusivement aux médias membres de cette organisation est un pas en avant. En conséquence, toutes les plaintes pour violation du code de déontologie qui seront adressées au Conseil d'autorégulation des médias concernant des articles publiés dans les quotidiens Dan, Vijesti, Monitor et des reportages diffusés sur TV Vijesti seront transmises aux médiateurs de ces médias. Par ailleurs, le Conseil d'autorégulation des médias n'agira plus en qualité d'organe de deuxième instance pour le traitement des plaintes déposées contre les décisions des médiateurs de ces médias.

39. Des mesures juridiques ont été prises pour assurer une plus grande indépendance financière à RTCG, service public de diffusion audiovisuelle. Des changements ont été apportés à la gestion de RTCG, qui, selon les informations communiquées, auraient modifié sa ligne éditoriale. En octobre 2017, l'Agence de prévention de la corruption a demandé le licenciement de quatre membres du Conseil d'administration de RTCG sur la base d'allégations d'incompatibilité de fonctions (sphère privée-publique) et de conflit d'intérêts (en lien avec des membres de la famille). Des ONG ont critiqué cette décision au motif qu'elle ferait ingérence, selon elles, dans les activités de RTCG.

40. Le paysage médiatique du Monténégro est le reflet des divisions politiques. Comme l'ont indiqué des représentants de la société civile, les médias sont soumis à des pressions politiques et économiques¹⁶, et la propriété des médias est souvent difficile à déterminer¹⁷. La question du financement des médias a été abordée également avec la société civile. Les intéressés estiment en effet que le financement sélectif et non transparent de services publics par le biais de la publicité exerce une influence indue sur le marché des médias.

41. En juin 2016, le mandat de la Commission pour le suivi des actions des autorités compétentes dans l'instruction des affaires de menaces et de violences envers des journalistes, d'assassinats de journalistes et de dégradation de biens appartenant à des médias a été prolongé de deux ans. Aucun progrès significatif n'a été accompli concernant la résolution d'affaires anciennes de violence perpétrée contre des acteurs des médias par la précédente commission. La commission actuelle devrait être dotée des moyens nécessaires pour remplir efficacement ses fonctions. D'après Reporters sans frontières, il est fréquent que les journalistes s'autocensurent pour éviter d'être la cible de violences verbales ou d'attaques physiques et que les auteurs de ce type de violences ne soient pas inquiétés. Il est essentiel que les autorités compétentes règlent les affaires anciennes de violence à l'encontre de journalistes et prennent des mesures afin de créer un environnement sûr pour les professionnels des médias.

42. La suspension temporaire de certaines plateformes de communication sur les réseaux sociaux le jour du scrutin et la manière dont cette suspension a été ordonnée sont aussi sources d'inquiétudes. Des ONG ont critiqué le blocage de la plateforme sociale Viber le jour des élections locales à Niksic, en mars 2017. Des préoccupations similaires avaient déjà été exprimées au sujet du blocage de cette même plateforme lors du scrutin des élections nationales d'octobre 2016.

VI. Conclusions

43. Nous restons préoccupés par le boycott actuel du Parlement par la majorité de l'opposition, qui entrave la poursuite des réformes. Nous insistons sur l'importance vitale du dialogue politique au Parlement pour la transformation du Monténégro. En Europe, un désaccord ne s'exprime pas en boycottant les travaux parlementaires. Il est essentiel que la majorité comme l'opposition s'engagent dans le processus de réforme, y compris en ce qui concerne le cadre électoral à l'approche des élections présidentielles de 2018.

44. Nous saluons les travaux de réforme entrepris par le pays dans le domaine de l'État de droit. Si les réformes législatives et le projet de renforcement des institutions sont en bonne voie, il est impératif que la refonte du système de l'État de droit se traduise par des résultats plus concrets. Les institutions doivent mettre en œuvre les réformes dans l'esprit de leurs principes fondateurs. Il est primordial en outre que la

¹⁶ <https://rsf.org/en/montenegro>.

¹⁷ <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/montenegro>.

législation garante d'un système judiciaire véritablement indépendant et professionnel soit pleinement appliquée.

45. Nous saluons la priorité élevée accordée à la lutte contre la corruption et le crime organisé. À cet égard, il serait souhaitable que l'impartialité et l'indépendance de l'Agence de prévention de la corruption soient garanties dans la pratique et que l'Agence reçoive les moyens nécessaires pour accomplir ses missions en toute efficacité. Il conviendrait en outre de renforcer les capacités du Bureau spécial du ministère public pour aider cette structure et son service spécial de police à traiter les nombreuses affaires relevant de leurs compétences.

46. Nous restons préoccupés par la situation en matière de liberté d'expression et des médias dans le pays, qui n'a guère progressé depuis la dernière visite des corapporteurs.

ANNEXE – Programme de la visite d’information au Monténégro (2-4 octobre 2017)

Lundi 2 octobre 2017

14:30 Rencontre avec des représentants d’autres organisations internationales (*)

16:00 Rencontres avec des représentants de la société civile (*)

Mardi 3 octobre 2017

08:30 Rencontre avec M. Zoran Pažin, vice Premier ministre et ministre de la Justice

09:30 Rencontre avec M. Ivan Brajović, Président du Parlement du Monténégro

10:30 Rencontre avec M. Filip Vujanović, Président du Monténégro

11:30 Rencontre avec des représentants de l’Agence pour la prévention de la corruption

12:30 Déjeuner de travail offert par M. Predrag Sekulić, Président de la délégation monténégrine auprès de l’APCE

14:00 Rencontre avec des dirigeants des fractions politiques de la majorité (Parti démocratique des socialistes-Parti bosniaque)

14:45 Rencontre avec des dirigeants des fractions politiques de l’opposition (Démocratiques, Parti démocratique socialiste)

16:00 Rencontre avec M. Milivoje Katnić, Procureur général spécial

Mercredi 4 octobre 2017

10:00 Rencontre avec M. Dobrica Šljivančanin, Vice-président du Conseil de la magistrature

() Rencontres organisées par le Secrétariat de l’APCE*