



Strasbourg, le 24 juin 2024

CDL-AD(2024)014

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

MONTÉNÉGRO

**AVIS URGENT SUR LES SUITES DONNÉES
AUX AVIS SUR LA LOI RELATIVE AU BUREAU SPÉCIAL DU
MINISTÈRE PUBLIC**

**Rendu le 16 mai 2024 en vertu de l'article 14a du
Règlement intérieur révisé de la Commission de Venise**

**Entériné par la Commission de Venise
à sa 139^e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024)**

sur la base des commentaires de

**Mme Renata DESKOSKA (membre, Macédoine du Nord)
M. António Henriques GASPAR (membre, Portugal)
M. Pere VILANOVA TRIAS (membre, Andorre)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Remarques préliminaires.....	3
III.	Contexte.....	4
IV.	Analyse du projet d'amendements.....	5
A.	Compétences	5
1.	Infractions de corruption dans le secteur privé	5
2.	Droits électoraux	6
3.	Autres observations.....	6
B.	Définition de « haut fonctionnaire »	7
C.	Dispositions transitoires.....	8
V.	Liens avec la loi sur le ministère public.....	8
VI.	Autres recommandations.....	8
VII.	Conclusion	9

I. Introduction

1. Par lettre du 1er avril 2024, le ministre de la Justice du Monténégro a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur le projet d'amendements à la loi sur le Bureau spécial du ministère public (ci-après dénommé « le projet de loi ») ([CDL-REF\(2024\)012](#)).

2. Un avis urgent de la Commission de Venise a également été demandé sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public du Monténégro.

3. Le 10 avril 2024, le Bureau de la Commission de Venise a autorisé la préparation de l'avis selon la procédure urgente, conformément à l'article 14a du Règlement intérieur révisé de la Commission. En outre, compte tenu du nombre d'avis précédents adoptés sur la même loi (voir paragraphe 10 ci-dessous), il a été décidé d'utiliser le format suites données pour préparer le présent avis urgent.

4. Mme Renata Deskoska (membre, Macédoine du Nord), M. António Henriques Gaspar (membre, Portugal) et M. Pere Vilanova Trias (membre, Andorre) ont fait office de rapporteurs pour cet avis de suivi urgent sur les suites données.

5. Les 22 et 23 avril 2024, les rapporteurs, ainsi que M. Mamuka Longurashvili et Mme Tania Van Dijk du Secrétariat, ont tenu des réunions en ligne avec le Procureur Général (président *de droit* du Conseil des procureurs), le procureur spécial en chef, des représentants du ministère de la Justice, de la majorité parlementaire et de l'opposition, des représentants de la Cour suprême du Monténégro, la Haute Cour de Podgorica et la Cour de première instance de Podgorica, le Médiateur, la délégation de l'Union européenne au Monténégro, ainsi qu'avec des représentants de la société civile. La Commission remercie le ministère de la Justice du Monténégro et le Bureau du programme du Conseil de l'Europe à Podgorica pour l'excellent soutien apporté à l'organisation des réunions en ligne.

6. Le 25 avril 2024, la Commission a reçu les commentaires de l'ONG « Centre for Civil Freedoms ». L'ONG « Institut Alternativa » a également fait part de ses commentaires le 26 avril 2024. La Commission de Venise remercie tous les interlocuteurs pour leur contribution et se félicite de leur volonté de faire avancer la réforme du Bureau spécial.

7. Cet avis urgent sur les suites données a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

8. Cet avis urgent sur les suites données a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne tenues les 22 et 23 avril 2024. Conformément au paragraphe 10 du Protocole de la Commission de Venise relatif à l'élaboration d'avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)), le projet d'avis urgent sur les suites données a été transmis aux autorités du Monténégro le 15 mai 2024 pour commentaires. Il a été rendu le 16 mai 2024 conformément au Protocole de la Commission de Venise relatif à l'élaboration d'avis urgents et à l'article 14a du Règlement intérieur révisé de la Commission de Venise. À la suite d'un échange de vues avec M. Bojan Božović, secrétaire d'État, ministère des Affaires européennes du Monténégro, et Mme Jelena Grdinic, directrice générale, ministère de la Justice du Monténégro, il a été entériné par la Commission lors de sa 139^e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024).

II. Remarques préliminaires

9. Il est rappelé que le ministère public du Monténégro comprend le parquet général, le Bureau spécial, deux parquets supérieurs et 13 parquets de base (article 11 du projet de loi) (voir également l'avis urgent sur les suites données [CDL-PI\(2024\)012](#)).

10. La loi créant le Bureau spécial a été adoptée en 2015. Le Bureau spécial s'occupe de la criminalité organisée, de la corruption de grande ampleur, du blanchiment d'argent, du terrorisme et des crimes de guerre. La Commission de Venise a adopté quatre avis concernant cette loi en 2014,¹ 2015² et 2021.³

11. La présente demande d'avis urgent est liée au processus de l'adhésion du Monténégro à l'UE et, en particulier, à la nécessité de satisfaire aux exigences des critères de référence provisoires des Chapitres de négociation 23 (Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (Justice, Liberté et Sécurité) avant la publication du Rapport d'évaluation des critères de référence provisoires (IBAR) en juin 2024. Parallèlement à la soumission à la Commission de Venise, le projet de loi a été publié sur le site web du ministère de la Justice pour consultation publique.

12. Le présent avis urgent sur les suites données se concentrera sur les éléments les plus importants du projet de loi. L'absence de remarques sur d'autres aspects du projet de loi ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite.

III. Contexte

13. Dans son avis final de 2015, la Commission de Venise a salué certains progrès dans la mise en œuvre des recommandations de 2014. Toutefois, la Commission a noté que le projet de loi révisé ne répondait pas ou seulement partiellement à un certain nombre de préoccupations importantes exprimées en 2014, en particulier :

- la nécessité de garanties accrues en matière de transparence, y compris le contrôle juridictionnel des mesures de poursuites, mais aussi l'obligation de rendre des comptes au Parlement, pour réduire au minimum les risques d'abus/ou de pressions politiques ; le règlement des problèmes relatifs au pouvoir des procureurs spéciaux de donner certaines instructions et de prendre certaines mesures en relation avec d'autres institutions sans approbation ou contrôle judiciaire ;
- les rapports entre le procureur spécial et la police (afin d'éviter que les instructions données aux officiers de police ne se chevauchent ou ne soient contradictoires, qu'il y ait des interférences et des retards injustifiés, ainsi que des problèmes éventuels de confidentialité des données, le projet de loi devrait clarifier ces aspects importants de leur travail) ;
- le besoin de renforcer la protection des données personnelles et d'en accroître l'efficacité ;
- la situation des affaires pendantes concernant des infractions relevant de la compétence du Bureau spécial qui ne sont pas closes par d'autres parquets à la date d'entrée en vigueur de la loi sur le Bureau spécial.⁴

14. La recommandation de mars 2021 d'abandonner les propositions visant à remplacer le Bureau spécial par le nouveau « Parquet chargé de la criminalité organisée et de la corruption » (et la réaffectation des procureurs et la redistribution des dossiers qui s'ensuivraient) et à supprimer le procureur spécial a été pleinement prise en compte par les autorités, ce qui a été reconnu dans l'avis urgent de juillet 2021.⁵

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)041](#), Avis intérimaire concernant le projet de loi sur le bureau spécial du ministère public du Monténégro.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)002](#), Avis final concernant le projet de loi révisé sur le bureau spécial du ministère public du Monténégro.

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)012](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le ministère public et le projet de loi sur le procureur pour la criminalité organisée et la corruption et [CDL-AD\(2021\)030](#), Avis urgent sur le projet d'amendements révisés à la loi sur le ministère public.

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)002](#), paragraphe 48.

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)030](#), paragraphe 21.

15. Le projet de loi à l'examen contient une modification de l'article 3 (Compétences) et un nouvel article 42a (une disposition transitoire sur les affaires pendantes), sur lesquels l'analyse ci-dessous portera principalement.

IV. Analyse du projet d'amendements

A. Compétences

16. Il est rappelé que les conclusions opérationnelles relatives aux Chapitres de négociation 23 (Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (Justice, Liberté et Sécurité) font état de la nécessité de modifier la loi afin de réduire la compétence du Bureau spécial aux seules affaires de corruption de grande ampleur. De plus, le rapport 2023 de la Commission européenne sur le Monténégro recommande d'améliorer la politique de sanctions pénales et la réponse de la justice pénale à la corruption, en mettant l'accent sur la corruption de grande ampleur.⁶

17. Selon la note explicative du projet de loi, le projet d'amendements vise à améliorer l'efficacité du travail du Bureau spécial. L'expérience de la mise en œuvre depuis 2015 a révélé plusieurs problèmes majeurs. Surtout, la compétence étendue du Bureau spécial a entraîné une lourde charge de travail (48 employés, dont 10 procureurs spéciaux ; jusqu'à 100 affaires pendantes par procureur spécial),⁷ ce qui a rendu difficile l'allocation du temps et des ressources nécessaires à un grand nombre d'affaires complexes. Cette situation a également affecté la Haute Cour de Podgorica qui traite les affaires relevant de la compétence du Bureau spécial (article 2 du projet de loi).

18. En vertu du projet d'amendements à l'article 3 de la loi, le Bureau spécial sera compétent pour les infractions pénales suivantes : 1) la criminalité organisée, quelle que soit la durée de la peine prescrite ; 2) la corruption si un haut fonctionnaire a commis les infractions pénales suivantes : abus de pouvoir, fraude dans l'exercice de fonctions officielles, trafic d'influence, incitation au trafic d'influence, corruption passive, corruption active ; 3) le blanchiment d'argent visé à l'article 268, paragraphes 3 et 4, du code pénal du Monténégro ; 4) le terrorisme et 5) les crimes de guerre.

19. Le projet de loi exclut les infractions de corruption dans le secteur privé et les infractions pénales liées aux droits électoraux, qui sont traitées dans le code pénal.⁸ Les autorités ont apporté les précisions suivantes à cet égard.

1. Infractions de corruption dans le secteur privé

20. Il est rappelé qu'en vertu de l'article 2 du projet de loi, le Bureau spécial n'engage toutes les actions relevant de sa compétence que devant la division spéciale de la Haute Cour de Podgorica.

21. Si les produits du crime dépassant 40 000 euros ont été obtenus en commettant le délit d'*abus de position dans les opérations commerciales*, la peine d'emprisonnement varie de deux à dix ans (article 272, paragraphe 3, du code pénal). Cette catégorie d'affaires relève de la compétence des tribunaux de première instance ;⁹ conformément à l'article 15 de la loi sur le ministère public, les parquets de base engagent toutes les actions relevant de leur compétence devant les tribunaux de première instance.

22. D'autre part, si les produits du crime dépassant 40 000 euros ont été obtenus en commettant

⁶ Commission européenne, [Rapport Monténégro 2023](#), p. 32 (anglais uniquement).

⁷ *Ibid.*, p. 23.

⁸ Voir le [Code Pénal](#) du Monténégro, les articles 184-194 en ce qui concerne les droits électoraux et articles 272 et 276 en ce qui concerne la corruption dans le secteur privé.

⁹ Article 14 de la [loi sur les tribunaux](#) (en monténégrin).

le délit d'*abus d'autorité dans l'économie*, la peine d'emprisonnement va de deux à douze ans (article 276, paragraphe 2, du code pénal). Cette catégorie d'affaires relève de la compétence des hautes cours ;¹⁰ conformément à l'article 14 de la loi sur le ministère public, les parquets supérieurs engagent toutes les actions relevant de leur compétence devant les hautes cours.

2. Droits électoraux

23. Il convient de rappeler que les versions précédentes de la loi analysées par la Commission de Venise en 2014 et 2015 ne prévoyaient pas la compétence du Bureau spécial à l'égard des infractions pénales liées aux droits électoraux. Cette catégorie spécifique a été introduite à l'article 3 en 2016, à la suite du compromis conclu entre la majorité parlementaire et l'opposition pour garantir des élections libres et équitables (octobre 2016). L'amendement en question était de nature temporaire et a été appliqué jusqu'à la conclusion de toutes les procédures engagées dans le cadre des élections législatives d'octobre 2016.¹¹ Les infractions pénales contre les droits électoraux relèvent de la compétence des parquets de base et des parquets supérieurs, en fonction de la gravité de l'infraction et des sanctions prévues par le code pénal.

24. Les amendements à l'article 3 font écho à la recommandation de la Commission de Venise de 2014 visant à clarifier davantage le mandat du Bureau spécial, ce qui est bienvenu. En outre, compte tenu de l'expérience en matière de mise en œuvre de la loi et de la compétence des parquets et des tribunaux sur des catégories spécifiques d'affaires, ces ajustements pourraient permettre au Bureau spécial de concentrer ses ressources limitées sur les affaires les plus importantes et de haut niveau.

3. Autres observations

25. La Commission de Venise rappelle également les observations spécifiques qu'elle a formulées dans l'avis final de 2015.

26. Le terme « criminalité organisée » n'a pas été défini « même s'il se peut qu'elle le soit dans d'autres textes législatifs du Monténégro »,¹² Il est noté que l'article 401a du Code pénal du Monténégro définit une organisation criminelle comme « un groupe de trois personnes ou plus dont le but est de commettre des infractions pénales punissables d'une peine d'emprisonnement de quatre ans ou plus, dans le but d'acquérir un gain ou un pouvoir illégal ». ¹³ La Commission de Venise rappelle également ses recommandations antérieures selon lesquelles une définition suffisamment claire des infractions est essentielle à la fois en termes de sécurité juridique et d'efficacité du Bureau spécial. Il faut veiller à ce que toute définition de la criminalité organisée ne soit pas trop large pour ne pas englober toutes les infractions préméditées associant un certain nombre de personnes, aussi mineures soient-elles, comme cela avait été le cas dans certaines autres instances.

27. La Commission s'est demandée si la corruption active et l'incitation à exercer une influence illicite devaient relever de la compétence du Bureau spécial, étant donné que ces infractions « risquent davantage d'être commises par des personnes n'appartenant pas au service public qui corrompent un titulaire de fonction publique ... et que rien ne justifie que dans le cadre d'une opération de corruption au cours de laquelle les deux infractions sont commises, les deux auteurs

¹⁰ *Ibid*, article 14.

¹¹ Voir le [décret](#) du 30 juillet 2016 (en monténégrin).

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)002](#), paragraphe 26.

¹³ Pour autant qu'au moins trois des conditions suivantes soient remplies : Chaque membre a une tâche ou un rôle prédéterminé ou clairement défini ; l'opération est planifiée pour une période prolongée ou indéfinie, repose sur l'application de certaines règles de contrôle interne et de discipline des membres, est planifiée et menée à l'échelle internationale ; elle recourt à la violence ou à l'intimidation, ou est prête à y recourir ; elle utilise des structures économiques ou commerciales, le blanchiment d'argent ou des gains acquis illégalement ; elle a une influence sur l'autorité politique, les médias, l'autorité législative, exécutive ou judiciaire, ou sur d'autres aspects sociaux ou économiques importants. Voir le [code pénal du Monténégro](#).

soient poursuivis par des parquets différents ». ¹⁴ Les articles 422a et 424 du code pénal définissent, respectivement, l'incitation à exercer une influence illicite et la corruption active. ¹⁵ Les deux articles visent toute personne extérieure au service public qui offre ou promet un cadeau ou un autre avantage/pot-de-vin à *un fonctionnaire*. Les rapporteurs ont été informés que, dans la pratique, des enquêtes sont lancées au cas par cas à l'encontre de hauts fonctionnaires et de personnes privées soupçonnés d'avoir incité à l'exercice d'une influence illicite ou d'avoir donné des pots-de-vin dans le cadre d'une même affaire. La Commission de Venise recommande de préciser la compétence du Bureau spécial en matière d'incitation à l'influence illicite et de corruption active afin d'éviter tout chevauchement avec la compétence d'autres parquets.

B. Définition de « haut fonctionnaire »

28. Dans l'avis intérimaire de 2014, la Commission de Venise a recommandé de fournir une définition de « titulaire de fonction publique » ainsi qu'une liste des postes couverts par cette définition qui entrent dans le champ d'application de la loi. Compte tenu des étapes à franchir sur la voie de l'adhésion à l'UE, la Commission de Venise a également jugé nécessaire d'introduire une compétence pour les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. ¹⁶ Dans l'avis final de 2015, la Commission s'est félicitée de la définition de « titulaire de fonction publique » à l'article 3. ¹⁷

29. La version actuelle du projet de loi a remplacé la définition de « titulaire de fonction publique » par la liste des « hauts fonctionnaires ». ¹⁸ Au cours des réunions en ligne, les rapporteurs ont été informés que la liste n'est pas exhaustive car certaines catégories importantes, telles que les responsables des entreprises publiques, ne figurent pas parmi les catégories de hauts fonctionnaires.

30. Compte tenu des considérations qui précèdent, la recommandation de la Commission de Venise peut être considérée comme partiellement suivie dans le projet d'article 3. Afin d'assurer la clarté et la cohérence de la loi et de son interprétation, il est recommandé d'inclure dans la liste toutes les catégories importantes (prévues, par exemple, dans le code pénal et d'autres législations connexes ; concernant des organismes financiers spécifiques mis en place dans le cadre du processus de l'adhésion à l'UE, etc.).

¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)002](#), paragraphe 27.

¹⁵ Voir le [Code Pénal](#) du Monténégro.

¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)041](#), paragraphes 39 et 40.

¹⁷ « Un fonctionnaire public, au sens de la présente loi, est une personne élue, désignée ou nommée au sein d'une autorité de l'État, d'une autorité administrative de l'État, d'une autorité locale autonome, d'une autorité administrative locale (ci-après dénommée : autorité officielle), d'une autorité indépendante, d'une autorité de régulation, d'une institution publique, d'une entreprise publique ou de toute autre organisation commerciale ou entité juridique qui exerce des pouvoirs publics, entreprend des activités d'intérêt public ou est détenue par l'État, ainsi qu'une personne dont l'élection, la désignation et la nomination sont soumises au consentement de l'autorité officielle », voir [CDL-REF\(2015\)001](#), l'article 3 du projet de loi révisé sur le bureau du procureur spécial (anglais uniquement).

¹⁸ Le président du Monténégro et le secrétaire général du président ; le président, un membre et le secrétaire général du Parlement ; le premier ministre, un membre et le secrétaire général du gouvernement ; un secrétaire d'État et un directeur général d'un ministère ; un chef et un chef adjoint de l'organe administratif chargé de : de l'exécution des sanctions pénales, de la protection des informations classifiées, des affaires fiscales, des affaires douanières, des jeux de hasard, des projets d'investissement, de l'immobilier, des biens de l'État, de la protection de l'environnement, des affaires d'inspection ; le directeur de l'Agence de l'aviation civile, le directeur de l'Agence pour la prévention de la corruption, le directeur de l'Agence pour la protection de la concurrence ; le directeur et un directeur adjoint de la Direction de la police ; le directeur de l'Agence de sécurité nationale ; un président de tribunal et un juge ; un chef de bureau du procureur de l'État, un procureur de l'État et un procureur spécial ; le maire de la capitale, le maire de l'ancienne capitale royale, un président de municipalité, le président de l'assemblée de la capitale, le président de l'assemblée de l'ancienne capitale royale et un président d'assemblée municipale ; le président et un juge de la Cour constitutionnelle ; le président et un membre du Sénat de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques ; le président et un membre de la Commission d'État pour le contrôle des procédures de marchés publics ; le président, le secrétaire et un membre de la Commission électorale d'État ; le président et un membre de la Commission des recours ; le gouverneur et un membre du Conseil de la Banque centrale ; le Médiateur et son adjoint ; le protecteur de la propriété et des intérêts légaux du Monténégro et son adjoint.

C. Dispositions transitoires

31. Il est à noter que la recommandation de 2015 relative aux dispositions transitoires (voir paragraphe 12 ci-dessus) a été formulée dans le contexte du futur Bureau spécial, lequel allait reprendre à d'autres services les affaires relevant de sa compétence. Compte tenu du temps écoulé, cette recommandation spécifique ne semble plus pertinente. Toutefois, dans le contexte actuel, où la réduction de la compétence du Bureau spécial conduirait au transfert (et non à la reprise) d'affaires par le Bureau spécial à d'autres parquets, elle soulève de nouveaux défis en raison de l'arriéré au sein du Bureau spécial.

32. Le nouvel article 42a du projet de loi prévoit que les affaires dans lesquelles des demandes de mise en accusation ont été soumises à la date d'entrée en vigueur de la loi modifiée seront traitées par le Bureau spécial conformément aux dispositions de la loi actuelle. Rappelant l'argument précédent des juges et des procureurs selon lequel le transfert des affaires du Bureau spécial à d'autres procureurs créerait un chaos administratif et entraînerait des retards dans les procédures pénales, des pertes de preuves, etc.,¹⁹ la Commission de Venise prend note de la solution proposée par le projet de loi. Toutefois, il convient de noter que sans élaborer une procédure spécifique, il serait difficile d'envisager une amélioration attendue jusqu'à ce que l'arriéré actuel soit réduit ; cela pourrait durer plusieurs années et, par conséquent, continuer à affecter l'efficacité du Bureau spécial.

33. Pour accélérer la réduction de l'arriéré dans le cadre du modèle proposé, la Commission de Venise suggère d'élaborer une stratégie de traitement des affaires afin de catégoriser (et de prioriser) les affaires pendantes en fonction de leur importance, de leur gravité et de leur urgence. Dans le cadre de cette stratégie, les affaires les moins importantes pourraient être prises en charge par les parquets compétents.

V. Liens avec la loi sur le ministère public

34. Comme indiqué au paragraphe 2 ci-dessus, une demande d'avis urgent a également été soumise concernant le projet d'amendements à la loi sur le ministère public. Il est rappelé qu'en vertu de l'article 7 du projet de loi, « les dispositions de la loi sur le ministère public s'appliquent aux questions qui ne sont pas régies par cette loi ». Il est également rappelé que le procureur spécial en chef est responsable devant le procureur général (article 4 du projet de loi), dont le Bureau exerce un contrôle institutionnel sur le fonctionnement du Bureau spécial (article 5 du projet de loi), qui peut donner des instructions au procureur spécial pour les procédures dans une affaire individuelle (article 131 de la loi sur le ministère public) et que le procureur général peut exercer directement tous les pouvoirs et entreprendre toute action pour laquelle le procureur spécial en chef est autorisé par la loi (article 133 de la loi sur le ministère public).

35. Les dispositions ci-dessus montrent la forte subordination hiérarchique du Bureau spécial au Parquet général. Les avis précédents de la Commission de Venise contiennent une analyse détaillée et des recommandations concernant la loi sur le ministère public.²⁰

VI. Autres recommandations

36. La Commission de Venise comprend l'importance de l'adoption en temps voulu du projet de loi actuel pour le processus de l'adhésion à l'UE et se félicite de sa publication pour consultation publique. Les rapporteurs ont également pris note des préoccupations exprimées par certains interlocuteurs, qui estiment que le débat public aurait pu être plus long, que les consultations

¹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)012](#), paragraphe 13.

²⁰ Commission de Venise, [CDL-PI\(2024\)012](#), [CDL-AD\(2015\)002](#) et [CDL-AD\(2014\)041](#).

avec la société civile ont été informelles et qu'il n'y a eu qu'une invitation à soumettre des observations écrites.

37. La Commission rappelle que « lorsque les décisions portent sur des questions d'une importance majeure pour la société, comme la justice pénale et la lutte contre la corruption, des consultations larges et approfondies sont des conditions clés pour l'adoption d'un cadre juridique opérationnel et acceptable par les personnes actives dans le domaine concerné ». ²¹ Par conséquent, comme dans les avis précédents, les autorités sont invitées à assurer un dialogue approfondi avec les principales parties prenantes, y compris la société civile, aux stades ultérieurs du processus législatif.

38. Aucune modification n'a été apportée à la loi en réponse à d'autres recommandations antérieures de la Commission de Venise. Elles restent donc valables.

VII. Conclusion

39. L'initiative des autorités monténégrines visant à améliorer la loi sur le Bureau spécial du ministère public est louable. La Commission de Venise se félicite que le projet de loi réduise la compétence du Bureau spécial aux infractions de corruption de grande ampleur. Néanmoins, la plupart des recommandations clés formulées dans les avis précédents n'ont pas été suivies et restent donc valables. En particulier, la Commission de Venise rappelle ses principales recommandations formulées dans l'avis final de 2015 :

- renforcer les garanties de responsabilité (y compris le contrôle judiciaire des mesures de poursuites) pour réduire au minimum les risques d'abus/ou de pressions politiques ;
- préciser les critères et la procédure de recrutement des procureurs spéciaux et des autres membres du personnel, y compris les fonctionnaires de police, leur supervision et leur subordination opérationnelle, les procédures disciplinaires, les garanties contre les ingérences indues, les relations interinstitutionnelles, y compris avec les services de police, et les pouvoirs des procureurs spéciaux à l'égard des autres institutions ;
- veiller à ce que toutes les garanties requises pour la protection des données à caractère personnel soient fournies dans la loi, conformément aux normes européennes.

40. En ce qui concerne le projet d'amendements proposé, la Commission de Venise souhaite formuler les recommandations clés suivantes, tandis que des recommandations plus détaillées figurent dans le texte du présent avis :

- préciser la compétence du Bureau spécial en matière d'incitation à l'exercice d'une influence illicite et de corruption active, afin d'éviter tout chevauchement avec les compétences d'autres parquets nationaux ;
- inclure toutes les catégories pertinentes dans la liste des « hauts fonctionnaires » dans l'article 3 du projet de loi (prévues, par exemple, dans le code pénal et d'autres législations connexes concernant les organismes financiers spécifiques créés dans le cadre du processus de l'adhésion à l'UE, etc.) ;
- élaborer une stratégie appropriée pour réduire l'arriéré au sein du Bureau spécial.

41. La Commission invite les autorités à faire pleinement usage des recommandations précédentes afin de doter le Bureau spécial de garanties nécessaires en matière d'autonomie, de fonctionnement et de responsabilité.

42. La Commission invite également les autorités du Montenegro à assurer un dialogue

²¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)021](#), Roumanie - Avis sur les amendements au code pénal et au code de procédure pénale, paragraphe 39. Concernant l'importance des consultations préalables avec le public et les principales parties prenantes, voir [CDL-PI\(2021\)003](#), Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les procédures d'élaboration des lois et la qualité de la loi, paragraphes 28-100 (anglais uniquement).

approfondi avec les principales parties prenantes et la société civile aux stades ultérieurs du processus législatif.

43. La Commission reste à la disposition des autorités du Monténégro pour une assistance supplémentaire dans ce domaine.