



Strasbourg, 15 December 2014

CDL-AD(2014)041
Or. angl.

Avis n° 790 / 2014

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS INTERIMAIRE

CONCERNANT

LE PROJET DE LOI
SUR LE BUREAU SPECIAL DU MINISTERE PUBLIC

DU MONTENEGRO

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 101^e Session Plénière
(Venise, 12-13 Décembre 2014)

sur la base d'observations de

M. Michael FRENDÓ (membre, Malte)
M. Guido NEPPI MODONA (suppléant, Italie)
M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)
M. Tudorel TOADER (membre, Roumanie)
M. James HAMILTON (expert, ex-membre, Irlande)

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION	3
II. GÉNÉRALITÉS	3
A. Contexte.....	3
B. Normes.....	5
III. LE PROJET DE LOI SUR LE BUREAU SPECIAL DU MINITERE PUBLIC	6
A. Cadre constitutionnel et légal.....	6
B. Observations spécifiques	8
1. Dispositions générales.....	8
2. Nomination du procureur spécial	10
3. Cessation des fonctions et du mandat du procureur spécial en chef et des procureurs spéciaux	10
4. Supervision.....	11
5. Service de police	11
6. Equipes d’investigation spéciales.....	12
7. Pouvoirs des procureurs spéciaux	13
8. Protection des données	14
9. Personnel	14
10. Financement.....	15
11. Dispositions transitoires et finales	15
IV. CONCLUSIONS	15

I. INTRODUCTION

1. Le 10 octobre 2014, le Ministre monténégrin de la Justice a demandé à la Commission de Venise un avis sur le Projet de loi relatif au Bureau spécial du ministère public du Monténégro (CDL-REF(2014)042). La Commission de Venise a été invitée à donner un Avis sur trois autres projets de loi élaborés dans le contexte de la réforme en cours du judiciaire au Monténégro : Le projet de loi sur le système du ministère public ; le projet de loi sur les tribunaux ; et le projet de loi sur les droits et obligations des juges et du Conseil des juges du Monténégro.

2. M. Michael Frenco, M. James Hamilton, M. Guido Neppi Modona, M. Jørgen Steen Sørensen et M. Tudorel Toader sont intervenus en qualité de rapporteurs pour le compte de la Commission de Venise.

3. Les 27-28 octobre 2014, une délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Podgorica, où elle a rencontré des représentants des autorités (ministère de la Justice, Parlement, Cour suprême, juridictions de degré inférieur, Parquet, Conseil des juges et Conseil des procureurs), ainsi que des associations professionnels de juges et de procureurs et de la société civile. La Commission de Venise tient à remercier les autorités monténégrines et les autres parties prenantes de leur excellente coopération au cours de la visite.

4. Le présent Avis se fonde sur la traduction en anglais du projet de loi fournie par les autorités monténégrines. Cette traduction peut, sur certains points, ne pas être l'exacte transcription de la version originale du texte. Il se peut donc que certaines observations soient dues à des problèmes de traduction.

5. Le présent Avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 101^e session plénière (Venise, 12-13 Décembre 2014).

II. GÉNÉRALITÉS

A. Contexte

6. Dans sa Résolution 1890 (2012) de juin 2012 sur « le respect des obligations et engagements pris par le Monténégro », l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a souligné que dans le domaine de l'Etat de droit, il importait de combattre la corruption et la criminalité organisée, outre la réforme judiciaire, qui restait une priorité pour le Monténégro.

7. L'Assemblée a salué « les mesures prises pour lutter contre la corruption et la criminalité organisée, en particulier les modifications apportées au Code pénal en avril 2010, l'adoption d'un nouveau Code de procédure pénale en juillet 2010 et la révision de la loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en février 2012 ». Elle a souligné l'importance de ces nouveaux textes et a exprimé l'espoir que tout comme d'autres modifications législatives (en juillet 2011, l'adoption des Lois sur le financement des partis politiques et sur les marchés publics et la révision de la Loi sur les conflits d'intérêt et, en novembre 2011, l'adoption de la Loi sur le lobbying), ces textes contribueraient « à réduire les possibilités de corruption et à renforcer la transparence dans ce domaine ».

8. A la suite des réformes constitutionnelles de juillet 2013, une nouvelle Loi sur le système judiciaire a été élaborée – elle est actuellement soumise pour examen à la Commission de Venise. L'ouverture, en décembre 2013, du chapitre 23 sur *l'appareil judiciaire et les droits fondamentaux* dans le cadre du processus de négociation pour l'adhésion à l'UE, fondé sur un plan d'action détaillé élaboré par les autorités monténégrines, a imprimé un nouvel élan aux efforts déployés dans ce domaine. Une nouvelle stratégie de réforme judiciaire pour 2014 – 2018, adoptée en avril 2014, articule et complète les grandes priorités de la réforme énumérées dans le Plan d'Action.

9. Le renforcement du cadre juridique et institutionnel dans lequel s'inscrit le fonctionnement du ministère public, y compris dans le domaine de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée est un élément essentiel de ce processus plus large. La Commission européenne a souligné dans sa communication « Stratégie d'élargissement et principaux défis 2014-2015 »¹, après avoir publié son rapport d'avancement le plus récent de 2014 sur le Monténégro le 8 octobre 2014, qu'en dépit de mesures positives adoptées depuis peu, « la capacité institutionnelle et opérationnelle des procureurs, des juges et de la police de combattre la corruption reste insuffisante » et la mise en œuvre des réformes législatives dans ce domaine souffre de retards. Selon la Commission européenne, « la lutte contre la criminalité organisée et la corruption est fondamentale pour contrecarrer l'infiltration par des intérêts criminels des systèmes politiques, juridiques et économiques ».

10. L'élaboration d'un projet de loi visant à créer au sein du système du ministère public un organe distinct et autonome² appelé à combattre la criminalité et la corruption, vise notamment à réaffirmer l'engagement des autorités de réunir toutes les conditions législatives et institutionnelles nécessaires pour contribuer plus efficacement à intervenir dans ce domaine. Ainsi que le soulignait l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, « *la nécessité d'adopter la loi sur le Bureau spécial du ministère public a été précisée dans les plans d'action sur le chapitre 23 et sur le chapitre 24, documents stratégiques essentiels dans le domaine de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, qui définissent des objectifs et des mesures concrets à mettre en œuvre dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE. Une des mesures de ces plans d'actions visant à instituer des autorités indépendantes, efficaces et spécialisées pour combattre la corruption et la criminalité organisée est l'adoption d'une loi sur un Bureau spécial du ministère public et la création de ce service indépendant (PA 23, mesure 2.2.1.4, et PA 24, mesure 6.2.8)* ».

11. Il convient de noter que pour harmoniser la législation avec la révision constitutionnelle de 2013, un projet de loi portant modification de l'actuelle loi sur le système du ministère public du Monténégro (loi de 2008, telle que modifiée en 2013) a été élaboré et soumis pour évaluation à la Commission de Venise. Dans son article 10, qui porte sur la structure du système du ministère public, le projet de loi prévoit la création d'un *bureau spécial* en son sein, parallèlement au Bureau du Procureur Général suprême, aux hauts parquets et aux parquets d'instance. Le projet de loi relatif au bureau spécial doit donc être évalué en relation étroite avec la loi plus globale applicable à l'ensemble du système du ministère public du Monténégro.

12. Le présent Avis déterminera si le projet de loi relatif au Bureau spécial du ministère public (ci-après « projet de loi ») est conforme à la Constitution monténégrine (et en particulier aux nouvelles règles constitutionnelles portant sur le système du ministère public), aux normes et bonnes pratiques européennes applicables et aux recommandations sur le sujet figurant dans des avis antérieurs de la Commission de Venise³. Il doit être considéré dans le contexte des conclusions et recommandations qui figurent dans l'avis concernant le projet de loi sur le système du ministère public (voir CDL(20014)055).

13. Le présent Avis n'entend pas constituer une analyse détaillée et exhaustive du projet de loi. Il mettra donc l'accent sur les dispositions qui soulèvent les points les plus sensibles.

¹ COM(2014)700 final du 8.10.2014.

² Il existe déjà une unité spécialisée dans la lutte contre la corruption au sein du système du ministère public.

³ *Opinion on the Draft Amendments to three Constitutional Provisions relating to the Constitutional Court, the Supreme State Prosecutor and the Judicial Council of Montenegro*, CDL-AD(2013)028 ; *Avis sur deux séries de projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire du Monténégro*, CDL-AD(2012)024 ; *Avis sur le projet d'amendement de la Constitution du Monténégro et sur les projets d'amendement de la loi sur les tribunaux, de la loi sur le ministère public et de la loi sur le conseil de la magistrature du Monténégro*, CDL-AD(2011)010 ; *Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le Procureur de l'Etat du Monténégro*, CDL-AD(2008)005 ; *Avis sur la Constitution du Monténégro*, CDL-AD(2007)047.

B. Normes

14. La Commission de Venise a examiné le projet de loi en tenant compte des normes internationales sur la lutte contre la corruption et des bonnes pratiques existantes dans ce domaine.

15. Lors de l'élaboration du présent Avis, il a été prêté une attention particulière aux grands principes qui inspirent la création d'institutions spécialisées chargées de la détection, de l'enquête, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption en tant qu'organes autonomes dotés de pouvoirs, de ressources et d'une formation appropriées et jouissant d'une protection efficace contre toute ingérence politique et notamment :

- la **Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption**⁴, prévoyant dans son article 20 (« autorités spécialisées ») que :

« Chaque Partie adopte les mesures qui se révèlent nécessaires pour que des personnes ou des entités soient spécialisées dans la lutte contre la corruption. Elles disposeront de l'indépendance nécessaire, dans le cadre des principes fondamentaux du système juridique de la Partie, pour pouvoir exercer leurs fonctions efficacement et libres de toute pression illicite. Les Parties veillent à ce que le personnel desdites entités dispose d'une formation et des ressources financières adaptées aux fonctions qu'elles exercent » ;

- Les **vingt principes directeurs du Conseil de l'Europe pour la lutte contre la corruption**⁵ invitant les Etats à :

faire en sorte « que les personnes chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption bénéficient de l'indépendance et de l'autonomie nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, soient libres de toute influence incompatible avec leur statut et disposent de moyens adéquats pour l'obtention de preuves ; assurer la protection des personnes qui aident les autorités à lutter contre la corruption et sauvegarder le secret de l'instruction » (principe 3) ;

- la **Convention des Nations Unies contre la corruption**⁶, dont l'article 36 prévoit que :

« Chaque État Partie fait en sorte, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, qu'existent un ou plusieurs organes ou des personnes spécialisés dans la lutte contre la corruption par la détection et la répression. Ce ou ces organes ou ces personnes se voient accorder l'indépendance nécessaire, conformément aux principes fondamentaux du système juridique de l'État Partie, pour pouvoir exercer leurs fonctions efficacement et à l'abri de toute influence indue. Ces personnes ou le personnel dudit ou desdits organes devraient avoir la formation et les ressources appropriées pour exercer leurs tâches ».

16. Parmi les autres instruments internationaux comprenant des dispositions relatives aux institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption figurent : la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (article 20), le Protocole contre la corruption de la Communauté de développement d'Afrique australe (article 4) et la Convention interaméricaine contre la corruption (article III).

⁴ STCE n° 173, adoptée le 4 novembre 1998 ; entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002 ; entrée en vigueur pour le Monténégro le 6/6/2006 ; voir aussi le Protocole additionnel à la Convention, STCE n° 191, entré en vigueur pour le Monténégro le 1/7/2008.

⁵ Résolution (97) 24, adoptée le 9 novembre 1997 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

⁶ Adoptée le 31 octobre 2003, ratifiée le 23 octobre 2006 par le Monténégro.

17. Il importe de souligner que bien qu'ils ne proposent ni ne défendent de modèle unique ou universel d'institution anticorruption, les instruments précités définissent clairement une obligation internationale dans le domaine de la corruption, c'est-à-dire l'obligation des Etats de mettre en place des organes, services ou personnes spécialisés, chargés de combattre la corruption par la répression.

18. Les exigences clés d'un exercice approprié et effectif des fonctions de ces organes, telles qu'elles ressortent des instruments précités sont les suivantes :

- L'indépendance autonomie (degré suffisant d'autonomie structurelle et opérationnelle, y compris des dispositions légales et institutionnelles pour prévenir toute ingérence politique ou autre) ;
- La transparence et l'obligation de rendre des comptes ;
- Un personnel spécialisé et formé ;
- Des ressources et compétences appropriées.

19. Un degré suffisant de coopération et de coordination interinstitutionnels et d'échanges d'informations entre les divers organes nationaux de répression et les institutions de contrôle, l'ouverture à la coopération avec la société civile et le secteur privé sont aussi essentiels pour rendre efficace la lutte contre la corruption.

20. Outre ces éléments spécifiques, les normes générales applicables aux procureurs valent aussi pour les procureurs spécialisés dans la lutte contre la corruption. Voir par exemple le *Rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public*⁷, où l'on trouvera d'autres sources.

III. LE PROJET DE LOI SUR LE BUREAU SPECIAL DU MINISTERE PUBLIC

A. Cadre constitutionnel et légal

21. Ainsi que l'indique son **article 1^{er}**, le projet de loi vise à régir l'organisation et les compétences du *Bureau spécial du ministère public*, les conditions et la procédure de nomination du procureur spécial en chef et des procureurs spéciaux et les rapports avec les autres autorités de l'Etat et les services administratifs.

22. **L'article 9** établit que le Bureau spécial intervient devant la « Chambre spéciale de la Haute Cour de Podgorica », où il exercera ses compétences pour réprimer :

- La criminalité organisée, quelle que soit la sanction encourue ;
- Les infractions présentant des éléments de corruption, quelle que soit la sanction encourue, lorsqu'elles sont commises par des officiers publics telles qu'abus de fonction, fraude professionnelle, abus d'influence, incitation à l'abus d'influence, et corruption active et passive ;
- Les infractions présentant des éléments de corruption dans le secteur privé, lorsque le produit dépasse € 4000,- telles que : abus de fonction au sein d'une entreprise et abus d'autorité sur le plan économique ; et
- Le blanchiment de capitaux.

23. Un grand nombre de pays ont eu recours avec succès à des procureurs spéciaux dans ces cas de figure. Les infractions en question sont spécialisées et les enquêtes et les poursuites peuvent être menées à meilleur escient par du personnel spécialisé. De plus, les enquêtes sur ces infractions requièrent souvent des connaissances spéciales dans des

⁷ Adopté par la Commission de Venise à sa 85^e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010, CDL-AD(2010)040).

CDL(2014)056

domaines très particuliers. Pour autant que le procureur spécial fasse l'objet d'un contrôle judiciaire, le système comporte beaucoup d'avantages et aucun défaut général. Le fait de considérer ce système comme utile et approprié dans les circonstances actuelles du Monténégro est essentiellement un choix politique qui incombe aux autorités compétentes de ce pays.

24. La création d'une telle institution suppose un choix de la part des autorités du Monténégro. Les autorités peuvent faire du Bureau spécial un organe distinct ou un magistrat indépendant en dehors du cadre du ministère public existant. A cette fin, il faudrait qu'elles révisent la **Constitution**. En effet, celle-ci prévoit que « *le ministère public est un organe d'Etat unique et indépendant chargé des questions liées aux poursuites...* » (article 134) et que « *les questions liées au ministère public sont traitées par le procureur* » (article 135), soit un système de poursuites dont le Procureur général est responsable et sur lequel il a un pouvoir de contrôle.

25. Cependant, les autorités monténégrines ont décidé de créer le nouveau Bureau dans le cadre constitutionnel applicable au système du ministère public. Ainsi que le précise l'exposé des motifs du projet de loi, la base constitutionnelle permettant l'adoption de cette loi se trouve à l'article 16, paragraphe 1, alinéa 3, de la Constitution, en vertu duquel « *conformément à la Constitution, la loi régit : [...] 3) les modalités de création, l'organisation et les compétences des autorités et la procédure devant ces autorités si cela est nécessaire pour leur fonctionnement* ». Plus concrètement, cela signifie que la nouvelle institution continuera à faire partie intégrante du système du ministère public existant, bien que cette solution ne ressorte pas toujours pleinement du projet de loi.

26. L'approche choisie est confirmée par le projet de loi sur le système du ministère public qui prévoit, ainsi que cela a été indiqué précédemment, la création d'un Bureau spécial dans le cadre du système du ministère public, parallèlement au Bureau du Procureur Général, aux hauts parquets et aux parquets d'instance (**article 10**). D'autres dispositions du projet définissent un certain nombre de principes et de normes clés qui devraient également s'appliquer au fonctionnement du futur Bureau spécial.

27. Les deux solutions ont leurs avantages et leurs inconvénients. C'est essentiellement un choix politique qui est manifestement le résultat d'un compromis tenant compte du contexte spécifique et des besoins du pays, ainsi que de ses traditions juridiques et culturelles. Il est pourtant capital de prévoir, dans le cadre du modèle retenu, l'ensemble des conditions et garanties nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de la nouvelle institution conformément aux normes et aux bonnes pratiques existantes dans ce domaine.

28. L'option qui semble avoir été retenue, a certaines conséquences, dont les suivantes : le Procureur spécial en chef ne peut être indépendant du Procureur général. La réforme reviendra pour l'essentiel à revaloriser l'unité existante du système du ministère public, qui est notamment chargée de la criminalité organisée et de la corruption. Il semble que l'on veuille rendre plus autonome le nouveau Bureau dans la mesure où cela est légalement possible dans le cadre constitutionnel existant et élargir son champ de compétences en matière de répression de ces infractions. Cependant, en pratique, ce souhait est contrarié par le fait que le Procureur général continuera d'assumer la responsabilité ultime de ces poursuites à laquelle il ne peut renoncer. Cela signifierait donc qu'au sein du système du ministère public et sous la supervision du Procureur général, le Procureur spécial en chef se distinguera simplement par sa spécialisation dans ce secteur particulier.

29. Le projet de loi a malheureusement été formulé d'une façon qui tend à éluder la question. Le chapitre premier (**Articles 1er à 4**, dispositions générales), n'indique pas clairement que le Bureau spécial fait partie intégrante du système du ministère public. Cela n'est que suggéré à l'article 4, en vertu duquel « *les dispositions de la loi sur le système du ministère public s'appliquent en conséquence à toutes les questions qui ne sont pas régies par la présente loi* ».

30. De même, l'**article 11**, qui traite de la gestion du Bureau spécial, indique que le procureur spécial en chef « est responsable » devant le Procureur général, qui, lui, « supervise » son travail. Mais même ce point est exprimé indirectement. De plus, le texte du projet de loi sur le système du ministère public ne traite pas du Bureau spécial de la même façon que les autres éléments du système. Il semble donc que le projet soit présenté comme s'il s'agissait de créer un bureau indépendant mais sans prendre les mesures constitutionnelles qui seraient nécessaires pour parvenir à cet objectif.

31. Alors que cette approche se comprend d'un point de vue purement politique, elle peut être très problématique sur le plan juridique et pratique. L'expérience d'autres pays montre que dans les grosses affaires de corruption, les défenseurs disposent souvent de ressources suffisantes et de bons avocats capables de tirer parti de toutes les objections juridiques qui s'offrent à eux. Il est probable que la loi soit contestée au niveau constitutionnel à moins qu'elle ne soit rédigée de manière à ne laisser aucun doute sur le fait qu'elle s'inscrit dans le cadre constitutionnel du Monténégro.

32. Etant donné les observations qui précèdent, et pour autant que la Constitution ne soit pas révisée, il est recommandé de faire en sorte que le cadre constitutionnel soit respecté, qu'il soit clairement indiqué dans le projet de loi que le nouvel organe est placé, conformément à la Constitution, dans le cadre du système du ministère public et qu'il relève de l'autorité du Procureur général. De plus, les autorités pourraient envisager d'examiner s'il ne serait pas souhaitable de réglementer le mandat, le positionnement institutionnel et les conditions de fonctionnement de la nouvelle institution dans le cadre de la future loi sur le Parquet. Cela impliquerait de fusionner les deux projets de loi sous examen dans un seul projet qui inclurait un chapitre spécifique sur le futur Bureau spécial.

B. Observations spécifiques

1. Dispositions générales

33. Le **Chapitre I. Dispositions générales** comprend quatre articles : les **articles 1er et 4** déjà cités concernent l'objet de la loi et ses rapports avec d'autres textes de loi, tandis que les **articles 2 et 3** portent sur le siège de la nouvelle structure⁸ et dans le cadre des poursuites pénales, sur son activité et sur la signification du concept de « corruption de grande ampleur ».

34. Comme cela a été indiqué, il est recommandé de préciser clairement, si possible à l'**article 1^{er}**, la place institutionnelle du nouvel organe. En conséquence, le Bureau spécial fait partie intégrante du système du ministère public dans la structure retenue par la loi et le Procureur général conserve sa responsabilité et ses pouvoirs à l'égard de ce Bureau-là. Par souci de cohérence, il conviendrait d'amender l'**article 129 du projet de loi sur le système du ministère public**. Les premier et troisième paragraphes sont ambigus. Le premier permet au Procureur général d'exercer les compétences et d'accomplir les actes qui incombent au chef du Bureau spécial (essentiellement la gestion du bureau), tandis que le second l'autorise à reprendre les affaires du Bureau spécial, mais seulement s'il existe des soupçons d'infraction pénale ou s'il y a des motifs de récusation (soit pour l'essentiel en cas de conflit d'intérêts). De plus, les compétences d'instruction obligatoires visées à l'**article 127** devraient pouvoir être utilisées par le Bureau spécial.

35. Pour assurer l'unité de la législation, on pourrait reconsidérer la place de l'**article 9, par. 1**, du projet de loi concernant les rapports entre le chef du Bureau spécial (le procureur en chef) et le Procureur général. Leur incorporation dans le Chapitre I permettrait de compléter les dispositions générales et de délimiter clairement la fonction, les compétences et la vocation du nouvel organe.

⁸ « Le Bureau spécial du ministère public est établi pour l'ensemble du territoire du Monténégro ; il a son siège à Podgorica ».

36. Il serait aussi nécessaire d'harmoniser et de clarifier les rapports entre l'**article 3** définissant la « corruption de grande ampleur »⁹ et les infractions visées à l'**article 9**. Si le concept de « corruption de grande ampleur » visé à l'article 3 semble correspondre aux deux catégories d'infractions mentionnées à l'article 9, par. 2 et 3, le projet de loi ne précise expressément ni n'explique pourquoi l'article 3, qui concerne la portée de la loi évoque uniquement la corruption de grande ampleur, tandis que l'article 9, par. 2, établit que quatre catégories d'infractions pénales relèvent des compétences du Bureau spécial. Pour déterminer clairement la vocation du Bureau spécial et donner une définition précise des infractions relevant de son champ de compétences, il serait utile de renommer et de reformuler le texte de l'article 3, éventuellement en le fusionnant avec les dispositions de l'article 9, par. 2.

37. Plus généralement, il importe de souligner qu'il est essentiel de donner, dans un souci de sécurité juridique et d'efficacité, une définition suffisamment claire des infractions pour lesquelles le Bureau spécial est compétent. Il conviendrait donc d'accorder davantage d'attention aux critères à prendre en considération pour l'établissement des infractions : nature de l'infraction, montant du préjudice, capacité de la personne. Outre les critères appropriés, il est évident que le futur Bureau devra être doté des capacités nécessaires – personnel spécialisé compétent et ressources appropriées – pour établir et traiter les infractions relevant de son champ de compétence.

38. Sur ce plan, il convient de se demander si le montant du préjudice fixé dans le projet de loi comme critère de compétence pour les infractions de corruption dans le secteur privé (plus de 4 000 euros, en vertu de l'article 9, par. 3) est approprié étant donné la nature et la vocation de l'institution. Ce seuil ne crée-t-il pas le risque que le Bureau spécial soit submergé d'affaires non liées à la corruption de grande ampleur visée à l'article 3 de la loi ? Plus généralement, il importerait de limiter le mandat du Bureau spécial aux affaires particulièrement complexes, comportant des éléments d'infractions graves et de grande ampleur. Les affaires qui ne répondent pas à la définition de corruption de grande ampleur devraient relever des procureurs ordinaires.

39. En ce qui concerne la capacité de la personne, le terme « titulaire de fonction publique » employé dans le projet de loi n'est pas déterminé avec assez de précision, ce qui pourrait conduire à des divergences d'interprétation en pratique. Il est recommandé de définir « titulaire de fonction publique » et de donner une liste de fonctions répondant au critère de postes occupés par titulaire de fonction publique (auquel s'étendrait la portée de la présente loi)¹⁰.

⁹ Selon la présente loi, la « corruption de grande ampleur » désigne les infractions pénales d'abus de fonction, de fraude professionnelle, d'influence illicite, d'incitation à faire usage d'une influence illicite, de corruption active et passive commises par des officiers publics et les infractions pénales d'abus de fonction au sein d'une entreprise, et d'abus d'autorité sur le plan économique conduisant à obtenir un gain pécuniaire supérieur à 4 000 euros ».

¹⁰ Ainsi, la réglementation roumaine prévoit expressément que les compétences du parquet s'appliquent aux infractions commises par : les députés ; les sénateurs ; les députés roumains au Parlement européen ; le membre de la Commission européenne nommé par la Roumanie ; les membres du Gouvernement ; les secrétaires d'Etat ; les sous-secrétaires d'Etat et personnes assimilées ; les conseillers ministériels ; les juges de la Haute Cour de cassation et de justice et de la Cour constitutionnelle ; les autres juges et procureurs ; les membres du Conseil supérieur de la magistrature ; le Président du Conseil législatif et son suppléant ; le médiateur et ses adjoints ; les conseillers présidentiels et d'Etat au sein de l'Administration présidentielle ; les conseillers d'Etat du Premier Ministre ; les membres externes et les auditeurs de la Cour des comptes de Roumanie et des Chambres des comptes de comitats ; le gouverneur, le premier gouverneur adjoint et le gouverneur adjoint de la Banque nationale de Roumanie ; le président et le vice-président du Conseil de la concurrence ; les officiers, amiraux, généraux et maréchaux ; les fonctionnaires de police ; les présidents et vice-présidents de conseils de comitat ; le maire et les adjoints au maire de la ville de Bucarest ; les maires et adjoints au maire des arrondissements de Bucarest ; les maires et les adjoints aux maires de municipalités ; les conseillers de comitat ; les préfets et sous-préfets ; les responsables des autorités et établissements publics locaux et centraux et les détenteurs de postes de responsabilité en leur sein, à l'exception des responsables d'autorités et d'établissements publics au niveau municipal et des détenteurs de postes de contrôle au sein de ceux-ci ; les avocats ; les commissaires de la Garde financière ; les fonctionnaires des douanes ; les titulaires de fonctions de responsabilité ayant au moins le grade de directeur parmi les administrateurs autonomes d'intérêt national, des sociétés nationales, des banques et des sociétés commerciales où l'Etat détient une participation

40. En outre, étant donné les étapes à franchir sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne et les objectifs proposés à cet égard dans l'exposé des motifs, nous considérons qu'il serait nécessaire de prévoir, comme dans la législation roumaine, une compétence pour les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne.

41. La délégation de la Commission a eu connaissance d'opinions selon lesquelles le mandat du Bureau spécial devrait s'étendre aux crimes de guerre et au terrorisme. On notera que les articles 18 et 19 applicables à la formation et au fonctionnement « *d'équipes d'enquête spéciales* » prévoient parmi les personnes détachées au Bureau spécial par d'autres services de l'Etat « aux fins d'enquêtes sur les affaires particulièrement complexes demandant l'assistance d'experts », des fonctionnaires de l'administration chargée de prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Toutefois, compte tenu de la vocation de l'institution et de sa nécessaire spécialisation, il conviendrait de ne pas la surcharger de tâches trop différentes.

42. En outre, pour une détermination complète de la nature du nouvel organe et de son mode de fonctionnement, le projet de loi devrait prévoir un ensemble de dispositions procédurales précisant les personnes / services habilités à lui délivrer des notifications, les conditions à remplir pour ce faire et, à moins d'un renvoi à des dispositions applicables figurant dans une autre loi, la procédure et les délais à respecter.

43. Il est proposé de rebaptiser ce chapitre et d'en revoir le contenu en tenant compte des observations ci-dessus.

2. Nomination du procureur spécial

44. En guise de généralités, il convient de relever que la place du chapitre II dans le texte n'est pas conforme à l'article 1^{er} du projet de loi, qui énumère les questions régies par le texte dans un ordre différent, car il indique d'abord l'organisation et la compétence du Bureau spécial et ensuite seulement les conditions et la procédure de nomination des procureurs spéciaux et leurs rapports avec les autres services publics. Par souci d'économie du texte, il est proposé soit d'amender l'article 1^{er} de façon qu'il indique l'ordre réel des chapitres de la loi ou de replacer les chapitres dans l'ordre prévu à l'article 1^{er}.

45. Les procédures de nomination du procureur spécial sont relativement complexes et dans certains cas, confuses. Le procureur spécial en chef doit être nommé¹¹ par le Conseil des procureurs sur proposition du Procureur général, présentée après avis de l'Assemblée des procureurs du Procureur général (**article 5**). Cependant, rien n'est prévu en cas de désaccord entre ces trois acteurs. Qu'arrive-t-il si le Procureur général ne fait pas sien l'avis de l'Assemblée ? Peut-il passer outre ? Que se passe-t-il si le Conseil est en désaccord avec sa proposition ? Peut-il rejeter la nomination ou ne donne-t-il qu'un avis consultatif ? (**article 5**).

3. Cessation de fonction et fin du mandat du procureur spécial en chef et des procureurs spéciaux

46. La situation particulière du procureur spécial en chef et des procureurs spéciaux qui ne sont pas reconduits dans leurs fonctions (**article 8**) soulève des questions analogues. Il faut leur proposer une autre fonction (en tant que procureur au Bureau du Procureur général ou, respectivement, au parquet auquel ils étaient rattachés avant leur nomination). Si l'intéressé refuse une telle proposition, il perd son poste. Toutefois, la proposition doit être confirmée

importante, des institutions publiques chargées de questions liées au processus de privatisation, et des unités bancaires et financières centrales ; les personnes visées aux articles 293 et 294 du Code pénal.

¹¹ Article 5 : « Le procureur spécial en chef est nommé parmi les responsable du système du ministère public ou parmi les procureurs ayant un mandat permanent, qui satisfont aux conditions de nomination au poste de Procureur général ».

CDL(2014)056

par le Conseil des procureurs. Ont-ils le choix ? Dans la négative, à quoi sert donc leur intervention ? Dans l'affirmative, que se passe-t-il ? Selon la Commission de Venise, il est fondamental que les critères, les conditions et la transparence de la procédure de nomination et de fin de mandat soient clairement précisés dans la loi. Ce sont là des garanties essentielles de l'autonomie fonctionnelle et de la sécurité institutionnelle des procureurs, ainsi que de l'efficacité de l'institution.

47. De plus, Il y a de fortes raisons d'élargir l'éligibilité à cette fonction à des candidats extérieurs au ministère public. Bien que le procureur spécial ne soit pas indépendant du Procureur général, il serait souhaitable de nommer une personne connue pour son indépendance d'esprit. Au cours des échanges avec la délégation de la Commission de Venise, le Procureur général s'est dit favorable à l'idée d'un élargissement des recrutements par le Bureau spécial et d'autres fonctions à des candidats extérieurs. Cela étant, même si la fonction est juridiquement accessible à des candidats extérieurs, la méthode de sélection, dans la version proposée actuellement, favoriserait fortement un candidat du sérail.

4. Supervision

48. L'**article 11** indique que le chef du Bureau spécial est responsable devant le Procureur général du travail de son service et que « *le Procureur général supervise le travail du Bureau spécial conformément à la loi* ». Il est recommandé de préciser clairement les pouvoirs de supervision du Procureur général (voir **article 128**). Cela est d'autant plus important que les dispositions du projet de loi sur le système du ministère public qui seraient applicables à ce type de supervision manquent de clarté et de cohérence. Les renvois entre les dispositions correspondantes devraient clarifier ce point.

49. La supervision du Bureau spécial par le Procureur général revient à un contrôle interne au sein du système du ministère public du Monténégro, complété par les pouvoirs du Procureur général (dans certaines conditions¹²) de reprendre des affaires confiées au Bureau spécial (voir **article 129** du projet de loi sur le système du ministère public). Dans le cadre des modèles analogues à celui que le Monténégro a retenu, le contrôle interne est de fait l'un des facteurs contribuant, parallèlement à un cadre légal et à un mandat clairs, à une gestion appropriée des ressources humaines, à la transparence des procédures de nomination et de cessation de fonction du chef du Bureau, et à l'efficacité et l'autonomie de l'organe spécialisé¹³. Toutefois, la supervision crée aussi un risque d'abus. Dans les affaires de corruption de grande ampleur, des pressions politiques pourraient être exercées pour donner des instructions qui seraient dans l'intérêt des personnes faisant l'objet d'une enquête.

50. Pour être conforme aux exigences de l'Etat de droit, ces garanties internes devraient être associées à l'obligation de rendre des comptes, y compris un contrôle juridictionnel des mesures de poursuites, l'accessibilité et la transparence.

51. Il est aussi recommandé de prévoir l'obligation pour le nouveau Bureau spécial de rédiger un rapport d'activité annuel et de le soumettre au Conseil des procureurs, puis de le porter à l'attention du Parlement pour permettre à celui-ci d'adapter le droit pénal / les mesures de politique criminelle.

5. Service de police

52. Le **chapitre IV** concernant les rapports entre le Bureau spécial et la police (**articles 16-17**) régit l'un des domaines clés du travail du Bureau spécial, à savoir la détection de la criminalité organisée, de la corruption de grande ampleur et du blanchiment de fonds et

¹² Le Procureur général peut reprendre une affaire relevant du Bureau spécial s'il y a des motifs de soupçonner que le chef du Bureau spécial ou un procureur de ce Bureau ont commis une infraction pénale qui relève de la compétence de ce Bureau ou s'il y a des motifs de récusation (article 129 du projet de loi sur le système du ministère public).

¹³ *Specialised anti-corruption institutions. Review of Models*, OCDE, 2008, p. 10.

l'enquête sur le sujet. Les fonctionnaires de police rattachés à une « unité spéciale » de la Direction de la police pour collaborer avec le Bureau spécial seront chargés de ces tâches.

53. Il est regrettable qu'hormis les dispositions de l'article 17 autorisant l'ouverture de procédures disciplinaires contre un fonctionnaire de police – à la demande du procureur spécial en chef – parce qu'il n'est pas intervenu comme le lui avait demandé un procureur spécial dans une affaire dont il est chargé, aucune information ne soit donnée sur le statut particulier du fonctionnaire de police tandis qu'il mène l'enquête pour le Bureau spécial ni sur les rapports entre les deux organes. En ce qui concerne la procédure disciplinaire, aucune participation du Bureau spécial n'est prévue sinon la communication de la décision finale au procureur spécial en chef.

54. Aucun détail n'est donné non plus sur l'organisation interne de « l'unité spéciale » - composition, structure hiérarchique ou direction. De même, rien n'est dit non plus sur les critères et la manière dont tel ou tel fonctionnaire de police se voit assigner telle ou telle affaire ou est rattaché à tel ou tel procureur au sein du Bureau spécial. On ne sait pas comment et par qui les fonctionnaires devraient être supervisés, ni quels sont les rapports entre leur hiérarchie respective. C'est là une cause de préoccupation.

55. Ainsi que l'a souligné le rapport de l'OCDE sur les institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption ¹⁴, « *l'indépendance des organes de maintien de l'ordre qui sont placés institutionnellement au sein des structures existantes de services spécialisés mérite une attention particulière. La police et les autres organes d'investigation sont dans la plupart des pays des structures très centralisées et hiérarchisées, qui rendent compte en dernier ressort au ministère de l'Intérieur ou de la Justice* ». En outre, « *le risque d'ingérence abusive est particulièrement élevé lorsqu'un agent d'investigation ou un procureur ne dispose pas de pouvoirs de décision autonomes dans la gestion des affaires et que la loi octroie à son supérieur ou au procureur en chef un pouvoir discrétionnaire étendu pour intervenir dans une affaire donnée* ». Pour faire face à de tels risques, le rapport propose de soumettre les services ou unités de police spécialisés dans la lutte contre la corruption ou du ministère public à des règles hiérarchiques et à des procédures de nomination distinctes ou que même s'ils dépendent institutionnellement de la police, les fonctionnaires chargés d'affaires de corruption rendent compte des différentes affaires uniquement et directement au procureur compétent.

56. En tout état de cause, pour éviter les instructions faisant double emploi ou contradictoires entre fonctionnaires de police, les interventions abusives et les retards, ainsi que les problèmes éventuels de confidentialité des données, il conviendrait de clarifier ces points essentiels dans le projet de loi. Pour améliorer l'efficacité des activités d'investigation et offrir des garanties d'autonomie, on pourrait envisager de détacher des fonctionnaires de police auprès du nouveau Bureau afin qu'ils mènent leurs activités en tant qu'unité de police judiciaire sous l'autorité exclusive du procureur spécial en chef. Les différents fonctionnaires s'acquitteraient alors de leurs activités sous l'autorité, la supervision et le contrôle directs d'un procureur spécial.

6. Equipes d'investigation spéciales

57. L'**article 18** détermine les règles et conditions générales auxquels est soumise la formation d'équipes d'enquête spéciales chargées de s'occuper de dossiers particulièrement complexes, tandis que l'**article 19** porte sur la composition et le fonctionnement de ces équipes dans la pratique.

58. Ces dispositions prévoient que les équipes d'enquête sont constituées d'experts détachés provenant de diverses institutions spécialisées, ayant des connaissances spéciales dans des domaines comme le fisc, la douane, le blanchiment de fonds, le terrorisme etc. Elles précisent les aspects et garanties clés de sélection des membres et du

¹⁴ *Specialised anti-corruption institutions. Review of Models*, OCDE, 2008, p. 25.

CDL(2014)056

fonctionnement de ces équipes, y compris les méthodes de travail, l'ordre hiérarchique, l'obligation de rendre des comptes et les exigences de confidentialité. Toutefois, il est difficile de comprendre en quoi se justifient deux dispositions distinctes au contenu pour l'essentiel semblable.

59. Cela dit, il manque d'autres éléments importants : quels sont les critères de sélection / les descriptions de fonctions des experts détachés et qui décide de les retenir ou non, qui se prononce sur les domaines d'expertise et le nombre d'experts nécessaires ; quel est le rôle du procureur spécial en chef dans la sélection des personnes susceptibles d'être détachées ; quel est la durée du détachement ; quelles sont les autres modalités pour faire partie de ces équipes (comme une candidature directe). Il est recommandé de préciser clairement ces points dans le projet de loi ou de faire des renvois à d'autres textes de loi régissant ces questions.

7. Pouvoirs des procureurs spéciaux

60. Un certain nombre de dispositions du projet de loi confèrent des pouvoirs étendus aux procureurs spéciaux :

- demander à diverses autorités d'Etat, y compris le fisc, les douanes et le service responsable de la prévention du blanchiment des capitaux de contrôler le fonctionnement de personnes physiques ou morales, d'obtenir certains documents et données et de prendre d'autres mesures dans son domaine de compétence (**article 20**) ;
- obtenir dans les trois jours les données nécessaires des autorités responsables de la prévention du blanchiment de capitaux et du terrorisme quand celles-ci soupçonnent que des fonds ou des biens ont été obtenus au moyen d'infractions pénales relevant des compétences du Bureau spécial (**article 21**) ;
- demander aux banques de leur communiquer les données de comptes et suspendre les retraits de ces comptes pendant un an maximum lorsque pèse un soupçon d'infraction relevant de la compétence du Bureau spécial (**article 22**).

61. Bien que le projet de loi oblige à faire figurer dans ces demandes une description détaillée des mesures requises, les faits ou actes concernés et leur qualification juridique d'infraction suspectée, ces pouvoirs sont si étendus qu'ils ne devraient pas être exercés sans l'aval d'un juge. Etant donné les incidences éventuelles de ces demandes en matière de sécurité, il pourrait être raisonnable dans certaines affaires de prévoir que des requêtes *ex parte* soient examinées à huis clos pour autant que sauf motif impérieux de procéder autrement, la personne concernée puisse les contester dès que possible. Les pouvoirs des procureurs spéciaux eux-mêmes doivent être mis en balance avec les droits de la personne faisant l'objet de l'enquête et, étant donné leur étendue, ils doivent s'accompagner de contreponds en guise de garanties contre les abus.

62. L'**article 23** comprend une disposition qui autorise un juge à rendre une décision à la demande d'un procureur spécial, contraignant une banque à suivre les opérations de paiement et à faire un rapport à ce sujet au procureur spécial. Il est recommandé de d'indiquer dans le texte de loi des critères clairs pour l'adoption d'une ordonnance à cette effet, considérant notamment que le refus d'exécuter l'ordonnance est passible de sanctions se montant à € 5 000 la première fois et jusqu'à deux mois de prison pour la personne responsable à la banque. Toutefois, la sanction pour un refus initial de se conformer à une telle ordonnance est étonnamment faible, car elle consiste uniquement en une amende. En fait, même une amende portée à € 50 000 (pour la banque) pourrait ne pas être véritablement dissuasive pour un établissement bancaire en cas de fraude portant sur des montants très importants.

63. Ce serait une bonne chose de prévoir un recours contre ces décisions (**article 23, part. 5**), conformément aux dispositions applicables du Code pénal (article 24, par. 7, du Code pénal).

64. Plus généralement, il convient de noter qu'aucune indication n'est donnée sur les obligations de coopération existantes des banques avec les autorités de l'Etat, notamment dans le domaine de la prévention de la corruption et de la protection contre ce phénomène.

8. Protection des données

65. Des dispositions du projet de loi portent sur les données du renseignement. Leur collecte, leur conservation et leur communication par la police au Bureau spécial, dans le cadre de l'ouverture et du déroulement de la procédure pénale relevant des compétences de celui-ci sont régies par l'**article 24**.

66. Un chapitre distinct, portant sur la protection des données (**chapitre VIII. Articles 28 à 31**), fait référence à la loi sur la confidentialité des données pour les actes, documents et procès-verbaux concernant les actes d'investigation accomplis sous le contrôle du Bureau spécial. De même, une obligation de réserve est imposée, en vertu de cette loi aux procureurs spéciaux, aux employés et aux personnes détachées du Bureau pour ce qui est des faits, des données ou des contenus d'actes qui font l'objet d'actes d'investigation, et les données à caractère personnel ou familial, ainsi que la situation patrimoniale des personnes physiques ou morales. C'est une bonne chose que les fonctionnaires de police accomplissant des tâches pour le Bureau spécial aient expressément « l'obligation de protéger les données de nature confidentielle ». Il est recommandé d'envisager aussi la question de la confidentialité sous l'angle de leur subordination à l'égard de la hiérarchie policière.

67. Il importerait de faire figurer une disposition interdisant de dissimuler des données pouvant être utiles à la personne mise en examen en cas de poursuites.

9. Personnel

68. Plus généralement, on notera que le projet de loi délègue à un acte d'organisation et de rationalisation internes la fonction de déterminer les effectifs du personnel du Bureau. Il serait utile de définir au moins dans la loi les critères permettant d'arrêter le nombre minimum de fonctions qui garantissent l'efficacité du Bureau, et les modalités de modification de ce chiffre.

69. De même, des termes trop généraux servent à désigner les catégories d'agents : « conseillers » (**article 26**), « autres agents » (qualifiés « d'assistants professionnels » à l'**article 27**) et « employés » (**article 25**). Si des dispositions déterminent les modalités de recrutement des deux premières catégories, rien n'est dit pour les « employés » et on ne sait pas bien ce que cette catégorie recouvre exactement. L'absence de définition claire des catégories auxquelles appartiennent ces personnes et du nombre maximum de fonctions peut créer des difficultés de recrutement et de rémunération de ces agents.

70. Il serait aussi utile de déterminer dans la loi les catégories de conseillers / employés ayant des domaines de responsabilité spécifiques, correspondant à ceux qui sont visés par les infractions de corruption¹⁵.

71. Enfin et surtout, étant donné son effet potentiel sur les capacités, l'efficacité, la qualité du travail et l'autonomie du bureau, la procédure de recrutement applicable aux catégories précitées devrait être régie comme il convient par la loi. L'absence, dans l'actuel projet de loi, de toute indication – sur le recrutement par concours ou non et autres modalités – est préoccupante.

¹⁵Le droit roumain prévoit par exemple que « la Direction nationale anticorruption comprend des procureurs, des officiers et des agents de police judiciaire, des spécialistes des questions économiques, financières, bancaires, douanières, informatiques et autres, un personnel auxiliaire spécialisé et des agents comptables et administratifs dans la limite du nombre de postes prévus sur la liste de fonctions approuvées conformément à la loi » (article 6 de l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 43/2002).

10. Financement

72. Ainsi que l'énonce l'**article 32** du projet de loi, les ressources financières du Bureau spécial sont inscrites au budget général du système du ministère public. Il serait recommandé de donner des indications complémentaires sur les critères ou indicateurs retenus comme bases pour le projet de budget, l'auteur de celui-ci (est-ce le procureur spécial en chef ?) et l'autorité habilitée à se prononcer (est-ce le Parlement, lors de l'adoption du budget général ou le Procureur général, prenant par la suite une décision sur le sujet ?).

11. Dispositions transitoires et finales

73. Etant donné les affaires complexes et parfois extrêmement sensibles sur lesquelles enquêtent les services de lutte contre la corruption, il est recommandé d'adopter des dispositions transitoires applicables à la situation des affaires pendantes concernant les infractions qui relèvent des compétences du Bureau spécial, à savoir celles qui en seront au stade de l'enquête pénale lors de l'entrée en vigueur de la loi et celles qui seront pendantes devant les tribunaux, renvoyées devant les organes de poursuites, au sens que la nouvelle structure créée devrait pouvoir les reprendre l'une après l'autre dès qu'elle sera en mesure de le faire.

IV. CONCLUSIONS

74. La Commission de Venise salue les efforts déployés par le Monténégro afin de mettre en place le cadre juridique et institutionnel, au sein du système du ministère public, d'un Bureau spécialisé dans la lutte contre la criminalité organisée et la corruption de grande ampleur.

75. Les auteurs du projet sont restés dans le cadre constitutionnel existant sans proposer de révision constitutionnelle, qui aurait permis de doter le nouvel organe d'une indépendance totale. Le projet de loi place donc le Bureau spécial dans le cadre du système général du ministère public. C'est pourquoi, le Bureau spécial est soumis à la supervision du Procureur général. Cela a d'importantes conséquences, dont la loi doit tenir compte.

76. Les aspects clés de la création et du fonctionnement du futur Bureau sont régis par le projet de loi conformément aux principes constitutionnels et au cadre légal proposé pour le système du ministère public.

77. Toutefois, pour faire en sorte que la future loi constitue un cadre juridique solide, clair et cohérent assurant le fonctionnement du futur organe, conformément aux normes applicables et aux bonnes pratiques de ce domaine, un certain nombre de questions importantes doivent être examinées et des dispositions améliorées. Ainsi :

- Il faudrait préciser clairement le degré d'autonomie du futur Bureau et sa place institutionnelle au sein du système du ministère public : le fait qu'il soit placé sous la supervision du Procureur général devrait être assorti de garanties en matière d'autonomie fonctionnelle, de transparence, y compris le contrôle juridictionnel. Il conviendrait de prévoir une obligation de rendre des comptes au Parlement ;
- Il importe, pour assurer le plein respect du principe de sécurité juridique, de clarifier le mandat du futur Bureau (définition claire et cohérente des infractions relevant de sa compétence, détermination plus claire des fonctions ou postes publics relevant de son champ d'action) ;
- Il conviendrait de clarifier et de simplifier considérablement la procédure de nomination du procureur spécial et d'envisager de permettre à des candidats extérieurs au système du ministère public d'être éligibles ;

CDL(2014)056

- Il faudrait définir plus en détail les règles applicables aux critères et à la procédure de recrutement des procureurs spéciaux et d'autres agents, y compris les fonctionnaires de police, leur supervision et leur subordination opérationnelle, les procédures disciplinaires, les garanties contre des ingérences indues ; les rapports avec d'autres institutions, y compris la police, et délimiter clairement les pouvoirs des procureurs spéciaux face à d'autres institutions.

78. Plus généralement, il importe de souligner, étant donné les tâches complexes et difficiles du Bureau spécial, qu'il est capital pour le fonctionnement autonome et approprié de celui-ci de déterminer avec une clarté et une précision particulières les domaines d'action, les compétences et les modalités de fonctionnement, conformément au principe de sécurité juridique et dans le souci de disposer de garanties appropriées contre toute ingérence indue. Il conviendrait aussi de définir plus clairement les ressources humaines, financières et autres affectées au Bureau spécial, y compris les indicateurs, les critères et les dispositions concernant la prise de décisions sur ces questions, qui sont aussi essentiels pour un fonctionnement autonome et efficace du nouveau Bureau spécial.

79. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités du Monténégro pour toute assistance dont elles auraient besoin.