



Strasbourg, 21 mai 2024

CDL-PI(2024)008

Or. Angl.

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

MONTÉNÉGRO

AVIS URGENT

**SUR LE PROJET DE LOI SUR LA
PRÉVENTION DE LA CORRUPTION**

**Rendu le 21 mai 2024 conformément à l'Article 14a du règlement
intérieur révisé de la Commission de Venise**

Sur la base des commentaires des

M. Eirik HOLMØYVIK (Membre, Norvège)
Mme Verica TRSTENJAK (Membre suppléant, Slovénie)
M. Panayotis VOYATZIS (Membre suppléant, Grèce)
Mme Elena KONCEVICIUTE (Expert, Lituanie)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I. Introduction	3
II. Remarques préliminaires	3
III. Analyse	4
A. Champ d'application personnel du projet de loi	4
B. Conflits d'intérêts et incompatibilités	6
C. Dons, parrainages et donations	9
D. Rapports sur le patrimoine et les revenus des agents publics	10
E. Lanceurs d'alerte	12
F. Structure institutionnelle	16
G. Sanctions	19
IV. Conclusion	20

I. Introduction

1. Par lettre du 1er avril 2024, le ministre de la Justice du Monténégro, M. Andrej Milović, a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur le projet de loi sur la prévention de la corruption (CDL-REF(2024)013), ainsi que sur d'autres projets de loi, indiquant que le Parlement prévoyait de promulguer ces projets de loi en urgence. Le 29 avril 2024, la Commission de Venise a reçu un projet de loi révisé sur la prévention de la corruption (CDL-REF(2024)013rev) (ci-après « le projet de loi ») qui constitue la base du présent avis.
2. M. Eirik Holmøyvik, Mme Verica Trstenjak, M. Panayotis Voyatzis et Mme Elena Konceviciute ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis urgent.
3. Le 10 avril 2024, le Bureau de la Commission de Venise a autorisé la préparation d'un avis urgent, sur la base de l'article 14a du Règlement intérieur révisé de la Commission.
4. Les 29 et 30 avril 2024, une délégation de la Commission composée de M. Holmøyvik, M. Voyatzis et Mme Konceviciute, accompagnée de Mme Tania van Dijk du Secrétariat, a tenu des réunions à Podgorica avec le ministre de la justice, des membres du Parlement (majorité au pouvoir et partis d'opposition), l'Agence pour la prévention de la corruption et le président du tribunal administratif, ainsi que des représentants d'organisations de la société civile et de l'UE (Délégation au Monténégro et DG NEAR). La Commission remercie les autorités monténégrines et le Bureau de programme du Conseil de l'Europe au Monténégro pour l'excellente organisation de cette visite.
5. Le 30 avril 2024, l'ONG « The Network for Affirmation of NGO Sector - MANS » a fourni des commentaires sur le projet de loi. La Commission de Venise remercie ces commentaires et tous les interlocuteurs pour leur contribution.
6. Le présent avis urgent a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
7. En outre, le présent avis urgent a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 29 et 30 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 a été transmis aux autorités du Monténégro le 20 mai 2024 pour commentaires. Il a été rendu le 21 mai 2024, conformément au Protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents. Il sera soumis à la Commission pour approbation lors de sa 139th Session plénière (Venise, 21-22 juin 2024).

II. Remarques préliminaires

8. La présente demande d'avis urgent est liée au processus d'intégration du Monténégro dans l'Union européenne et, en particulier, à la nécessité de satisfaire aux critères de référence provisoires pour le chapitre 23 (pouvoir judiciaire et droits fondamentaux) des négociations d'adhésion, avant la publication du rapport intermédiaire d'évaluation des critères de référence (IBAR) en juin 2024. Parallèlement à la présentation de la demande d'avis urgent à la Commission de Venise, le projet de loi a été publié sur le site web du ministère de la Justice pour consultation publique.
9. À l'exception des dispositions relatives aux lanceurs d'alerte, le projet de loi conserve une grande partie des dispositions de la loi de 2016 sur la prévention de la corruption actuellement en vigueur (ci-après : « la loi actuelle »), telle qu'amendée en 2017¹. La loi actuelle (et donc aussi le projet de loi) établit les principales règles de prévention de la corruption pour certaines catégories de personnes travaillant dans le secteur public. Elle est complétée par la loi sur le lobbying et la loi

¹ Journal officiel du Monténégro 53/2014 et 42/2017

sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales, qui prévoient des responsabilités supplémentaires pour l'Agence pour la prévention de la corruption (ci-après : « l'Agence ») créée en vertu de la loi actuelle.

10. Au fil des ans, la loi actuelle a fait l'objet d'une série d'analyses, notamment un avis rendu en 2018 par l'OSCE/BIDDH², un examen par les pairs de l'UE en 2021 et des documents techniques élaborés dans le cadre de la facilité horizontale de l'UE et du Conseil de l'Europe pour les Balkans occidentaux en 2022 et 2023³, en plus du suivi effectué par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe et des examens par les pairs dans le cadre de la Convention des Nations unies contre la corruption, ainsi que des analyses réalisées par des organisations de la société civile. Le cas échéant, le présent avis urgent s'appuiera sur ces analyses pour les parties du projet de loi qui n'ont pas fait l'objet de modifications substantielles.

11. En ce qui concerne le processus de préparation du projet de loi, la Commission de Venise comprend les raisons de l'urgence (comme mentionné ci-dessus), mais regrette profondément qu'un processus de consultation et de préparation plus approfondi n'ait pas eu lieu. 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* »⁴. De telles consultations auraient été bénéfiques pour la qualité du projet de loi et auraient probablement créé un soutien pour des améliorations plus approfondies du système de prévention de la corruption, en particulier compte tenu des similitudes remarquables des solutions proposées par les analyses susmentionnées. Par conséquent, comme dans les précédents avis de la Commission de Venise, les autorités sont invitées à assurer un dialogue approfondi avec les principales parties prenantes et la société civile aux stades ultérieurs du processus législatif.

12. Tous les aspects du projet de loi ne seront pas abordés dans le présent avis d'urgence. La Commission de Venise se concentrera sur ce qu'elle considère comme les aspects 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. Analyse

A. Champ d'application personnel du projet de loi

13. Comme la loi actuelle, le projet de loi couvre « *les personnes élues, c'est-à-dire nommées⁵ dans une autorité de l'État, un organe de l'administration de l'État, une autorité judiciaire, un organe d'autonomie locale, un organe de gouvernement local, un organe indépendant, un organe de régulation, une institution publique, une entreprise publique ou une autre société ou personne morale exerçant l'autorité publique (...), ainsi que les personnes dont l'élection, la nomination ou*

² OSCE/BIDDH (2018), [Opinion on the Law on the Prevention of Corruption of Montenegro](#).

³ Škrbec, J., *Technical Paper: Analysis of the parts of the Law on Prevention of Corruption which regulate the setup and functioning of the Agency for Prevention of Corruption*, ECDD-HFII-AEC-MNE-TP4-2022 (May 2022); Kalniņš, V., Škrbec, J., *Technical Paper: Analysis of the parts of the Law on Prevention of Corruption which regulate conflict of interest, restrictions in the exercise of public functions (incompatibilities of functions), asset declarations, gifts, donations and sponsorships*, ECDD-HFII-AEC-MNE-TP9-2022 (September 2022); Savage, A.C., *Technical Paper: A Review of the Legislative Framework of Montenegro on Whistleblower Protection*, ECDD-HFII-AEC-MNE-TP1-2023 (April 2023); Kalniņš, V., Škrbec, J., *Technical Paper: Analysis of the parts of the Law on Prevention of Corruption which regulate Integrity plans, and Administrative and Misdemeanour procedures*, ECDD-HFII-AEC-MNE-TP2-2023 (April 2023) - tous développés dans le cadre de la Facilité horizontale UE/Conseil de l'Europe pour les Balkans occidentaux et la Turquie.

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)021](#), Roumanie - Avis sur les projets d'amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale, para. 39. Concernant l'importance des consultations préalables avec le public et les principales parties prenantes, voir également [CDL-PI\(2021\)003](#) [en anglais]. Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les procédures d'élaboration des lois et la qualité de la loi.

⁵ Le projet de loi ne mentionne plus les personnes « affectées » aux différentes autorités publiques mentionnées, mais la Commission de Venise a été informée qu'il s'agit d'une erreur de traduction.

l'affectation à un poste est soumise au consentement d'une autorité, indépendamment de la durée du mandat et de la rémunération » (article 3, paragraphe 1, du projet de loi). S'écartant de la méthodologie consistant à ne pas fournir de liste de fonctions, en vertu du paragraphe 2 de l'article 3, « les *notaires, les officiers publics d'exécution et les administrateurs de faillite* » seront désormais explicitement inclus dans la définition d'un agent public dans le projet de loi. Ces professions étaient déjà soumises à l'obligation de soumettre des déclarations de patrimoine et de revenus en vertu d'autres législations, mais l'Agence n'était apparemment pas habilitée à vérifier leurs déclarations de patrimoine et de revenus⁶. Cette question est désormais abordée dans le projet de loi. Toutefois, il aurait peut-être été préférable de ne pas les inclure dans la définition de l'agent public en tant que tel, mais - comme nous le verrons plus loin - de leur appliquer des dispositions spécifiques du projet de loi.

14. Il est clair que la définition d'un agent public au Monténégro est exhaustive. Elle comprendrait jusqu'à 8 000 agents publics (c'est-à-dire les agents publics / fonctionnaires élus et nommés d'un certain rang, tels que le Président du Monténégro, les membres du gouvernement, les membres du Parlement, les juges et les procureurs, les conseillers municipaux, les secrétaires généraux et les personnes nommées pour des raisons politiques dans les ministères, etc.) Toutefois, en raison de l'évolution des interprétations de la définition d'un agent public au fil du temps, celle-ci inclut désormais également - comme cela a été régulièrement mentionné lors des réunions au Monténégro - les membres des conseils scolaires et même les représentants des organisations de la société civile s'ils sont nommés dans des groupes de travail ou dans un organe tel que le Conseil qui supervise le travail de l'Agence.

15. La Commission estime que la définition de l'« agent public » manque de clarté, dans la mesure où elle permet des interprétations divergentes. Plus important encore, une définition aussi large et exhaustive, due à la manière dont la loi actuelle a été structurée, a pour conséquence que toutes les obligations du projet de loi (et de la loi actuelle), que ce soit dans le domaine des conflits d'intérêts, des incompatibilités, des restrictions relatives à l'après-mandat ou des déclarations de patrimoine et de revenus, s'appliquent sans distinction aux différentes catégories d'agents publics. Cela signifie que, par exemple, un membre d'un conseil scolaire (un poste à temps partiel avec peu de pouvoir de décision) est soumis aux mêmes interdictions d'incompatibilité de fonctions qu'un secrétaire général d'un ministère et a les mêmes obligations de soumettre des déclarations de patrimoine et de revenus et de transférer des droits de gestion dans une entreprise qu'un membre du gouvernement.

16. Si l'obligation générale d'éviter les conflits d'intérêts et de refuser les cadeaux offerts dans le cadre de fonctions publiques doit s'appliquer à toutes les personnes travaillant dans le secteur public, quelle que soit la nature de leur fonction, les personnes ayant un niveau d'influence, de responsabilité et de pouvoir de décision plus élevé doivent être soumises à des obligations et à des restrictions plus importantes. S'il appartient à chaque État de définir qui il considère comme des agents publics dans son système juridique, les obligations qu'il impose à ces agents publics doivent être liées à « *la nature des fonctions exercées et des responsabilités qui s'y rattachent* »⁷. Certaines catégories de personnes engagées dans le secteur public (par exemple, les membres des conseils scolaires, les représentants de la société civile affectés temporairement à des groupes de travail, etc.) ne devraient donc pas être soumises aux règles relatives aux incompatibilités, aux restrictions concernant l'après-emploi et aux exigences en matière de déclaration de patrimoine et de revenus, à moins que la nature spécifique de leur engagement dans le secteur public ne rende l'application d'une ou de plusieurs de ces règles à la fois logique et nécessaire. Il serait donc souhaitable de dresser une liste explicite des agents publics qui sont

⁶ A cette fin, il a été recommandé aux autorités monténégrines de modifier la loi afin d'appliquer l'obligation de soumettre un rapport et la procédure de vérification des données du rapport à toutes les personnes qui sont tenues de soumettre le rapport conformément à la loi spéciale (Kalniņš et Škrbec (2022), op. cit., p. 75).

⁷ Conseil de l'Europe, [Exposé des motifs](#) de la Recommandation Rec(2000)10 sur les Codes de conduite pour les agents publics, ajoutant « *Cela peut amener les Etats à imposer une telle obligation à certains agents occupant des postes d'un niveau hiérarchique modeste* ».

soumis à l'obligation de présenter des déclarations de patrimoine et de revenus et de ceux qui doivent déclarer les conflits d'intérêts potentiels, les autres fonctions et les activités parallèles. De préférence, la définition d'un agent public ne devrait pas seulement être exhaustive mais aussi ciblée, de sorte que certaines catégories de personnes (par exemple, les représentants de la société civile susmentionnés affectés à des groupes de travail) ne soient pas incluses dans la définition en tant que telle mais soient soumises à certaines obligations et règles générales concernant - par exemple - les conflits d'intérêts, lorsqu'elles sont engagées dans certaines activités dans le secteur public. En accord avec diverses analyses antérieures⁸, la Commission de Venise recommande donc que la définition susmentionnée de l'agent public soit clarifiée dans le projet de loi afin d'éviter toute ambiguïté quant à son champ d'application et d'inclure dans le projet de loi une catégorisation des obligations et des restrictions en rapport avec les postes concrets occupés.

B. Conflits d'intérêts et incompatibilités

17. L'article 9 du projet de loi stipule que « *l'agent public doit exercer ses fonctions de telle manière que l'intérêt public ne soit pas subordonné à l'intérêt privé et sans provoquer de conflit d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique. Il y a conflit d'intérêts dans l'exercice d'une fonction publique lorsqu'un intérêt privé d'un agent public affecte ou peut affecter l'impartialité de l'agent public dans l'exercice d'une fonction publique (...)* ». En tant que telle, cette définition, qui couvre les conflits d'intérêts réels et potentiels, est plus limitée que celle contenue dans les normes du Conseil de l'Europe, qui exigent, comme le soulignent également les avis précédents⁹, l'inclusion des conflits d'intérêts *apparents*, un intérêt privé qui semble influencer l'impartialité de l'agent public¹⁰. La Commission de Venise recommande de compléter l'article 9 du projet de loi pour y inclure les situations qui semblent créer un conflit d'intérêts, étant donné que même la perception d'un conflit d'intérêts minera la confiance dans les agents publics et les autorités qu'ils représentent.

18. Un concept central des dispositions relatives aux conflits d'intérêts est celui de l'intérêt privé d'un agent public, qui est défini à l'article 4 comme « *la propriété ou tout autre intérêt matériel ou immatériel d'un agent public ou d'une personne qui lui est liée* », tandis qu'une « *personne liée à un agent public* » est définie à l'article 8 du projet de loi comme « *un parent d'un agent public en ligne directe et au deuxième degré en ligne latérale, un parent par alliance au premier degré, un conjoint marié ou de fait, un partenaire dans un partenariat de vie du même sexe, un parent adoptif ou un enfant adopté, un membre du même ménage, une autre personne physique ou morale avec laquelle l'agent public établit ou a établi une relation d'affaires* ». La Commission de Venise note que, dans le projet de loi, la définition d'un intérêt privé a été déplacée de la disposition générale sur les définitions à l'article 8 vers la disposition qui traite des lanceurs d'alerte à l'article 4. Étant donné que les dispositions relatives aux conflits d'intérêts sont par ailleurs muettes sur ces personnes apparentées, il n'est plus suffisamment clair que les intérêts privés d'un agent public comprennent également les avantages accordés aux personnes apparentées à l'agent public. En outre, comme le souligne la CM/Rec(2000)10 du Conseil de l'Europe, les personnes liées à un agent public devraient inclure « *d'amis et de personnes proches, ou de personnes ou organisation avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires ou politiques* »¹¹. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise recommande à que le Monténégro précise que l'intérêt privé d'un agent public comprend les avantages pour « *une personne liée à un agent public* » (par exemple, en déplaçant la définition de l'intérêt privé de la disposition sur les lanceur d'alerte de

⁸ Kalniņš et Škrbec (2022), *op. cit.*, p. 44 ; Rapport d'examen par les pairs de l'UE (2021), pp. 17-18 ; Trivunović, M. / MANS, [Analysis of the Montenegro Law on Prevention of Corruption](#) (2023), p. 20.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)024](#), Avis sur le projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions de Bosnie-Herzégovine, para. 26 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)018](#), Avis sur le projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions de Bosnie-Herzégovine.

¹⁰ Conseil de l'Europe, [Code modèle de conduite pour les agents publics](#) (Annexe à la Recommandation CM n° R(2000)10), article 8, paragraphe 1 et article 13, paragraphe 1, et son [Exposé des motifs](#), p. 7.

¹¹ *Ibid*, article 13, paragraphe 2.

l'article 4 à la disposition sur les définitions générales de l'article 8) et d'inclure également les relations personnelles et politiques dans la définition des personnes liées¹².

19. En ce qui concerne l'application pratique des mécanismes de prévention, de gestion et/ou de résolution des conflits d'intérêts (ou de leur apparence), les dispositions ont subi peu de changements mais contiennent désormais un délai bienvenu dans lequel l'agent public doit se conformer à un avis de l'Agence sur l'existence d'un conflit d'intérêts. Le projet de loi oblige un agent public à éviter un conflit d'intérêts (article 9), à déclarer un conflit d'intérêts potentiel aux participants à une discussion et à une prise de décision (l'autorité au sein de laquelle l'agent public exerce sa fonction publique étant censée consigner cette déclaration dans le procès-verbal et demander l'avis de l'Agence) (article 10), ne pas participer à la discussion et à la prise de décision jusqu'à ce que l'Agence émette un avis sur l'inexistence d'un conflit d'intérêts (article 10), résoudre le conflit d'intérêts (article 30), signaler un soupçon de conflit d'intérêts à l'Agence en soumettant une demande d'avis de l'Agence sur l'existence d'un conflit d'intérêts (article 9). Il faut s'en féliciter.

20. D'une manière générale, il convient de garder à l'esprit que le succès d'un régime de gestion des conflits d'intérêts dépend largement de la prise de conscience et de l'internalisation de ce régime par tous les membres de la société, y compris les agents publics, le secteur privé et la société dans son ensemble. La responsabilité de la détection et de la gestion d'un conflit d'intérêts potentiel (ou d'une apparence de conflit d'intérêts) incombe à la (aux) personne(s) concernée(s), dont la prise de conscience dépend du niveau de conscience, de la formation, de l'orientation et de la culture environnante. Le comportement des agents publics dans la manière dont ils réagissent à un conflit d'intérêts réel, potentiel ou perçu ne devrait donc pas dépendre uniquement du fait que l'Agence émette ou non un avis correspondant et « *prenne des mesures pour prévenir un conflit d'intérêts* », mais de la propre gestion de ces risques par l'agent public, étant entendu qu'il appartient au supérieur de l'agent public concerné « *de décider des mesures à prendre pour résoudre ou gérer la situation conflictuelle réelle ou potentielle* »¹³. À cet égard, il conviendrait également d'envisager d'inclure une obligation de prévenir, d'éviter et de gérer les conflits d'intérêts dans le droit administratif général pour tous les agents publics et organismes publics, en tant que disposition générale, afin d'éviter une dépendance excessive à l'égard de l'Agence.

21. La Commission de Venise note que si le système centralisé actuel de demande d'avis à l'Agence en cas de suspicion de conflit d'intérêts présente l'avantage de permettre une interprétation cohérente et uniforme des dispositions relatives aux conflits d'intérêts et une approche uniforme de la gestion des risques à cet égard, il s'agit d'une procédure plutôt lourde et longue (surtout si l'on considère la fréquence avec laquelle des situations de conflits d'intérêts peuvent survenir et le nombre de personnes relevant du champ d'application du projet de loi), qui ignore largement la responsabilité de l'agent public et de son supérieur hiérarchique lui-même.

22. La Commission de Venise recommande donc qu'à tout le moins l'article 10 du projet de loi soit modifié pour faire en sorte que la déclaration ou la notification d'un éventuel conflit d'intérêts et la récusation subséquente de l'agent public concerné ne se limitent pas à la participation à la « *discussion et à la prise de décision* », mais couvrent également toute autre forme d'engagement dans une affaire. De préférence, cela prendrait la forme d'une divulgation électronique des conflits d'intérêts *ad hoc*, qui serait distincte du régime de déclaration des biens et des revenus, où les divulgations sont publiées (car cela servira en soi d'outil de sensibilisation et donc de prévention plus forte des situations de conflit d'intérêts) et pas seulement partagées

¹² Voir CDL-AD(2021)024, paragraphe 28 ; voir également Kalniņš et Škrbec (2022), *op. cit.* p. 85.

¹³ [Comparative Overview of OECD Countries \[en anglais\]](#) (p. 62) joint aux [Lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public](#) de l'OCDE (2003). De même, l'article 13 du Code modèle de conduite pour les agents publics susmentionné souligne qu'un agent public doit divulguer un conflit d'intérêts à son supérieur dès qu'il en a connaissance, se conformer à toute décision finale de se retirer de la situation ou de se dessaisir de l'avantage à l'origine du conflit et déclarer s'il a ou non un conflit d'intérêts, chaque fois qu'il est tenu de le faire.

avec le cercle restreint des participants à la discussion et à la prise de décision, comme c'est le cas actuellement¹⁴. En outre, sur la base des bonnes pratiques internationales¹⁵, la Commission de Venise recommande également d'envisager d'apporter d'autres modifications aux dispositions actuelles sur les conflits d'intérêts, en les complétant par l'obligation pour un agent public de s'exclure immédiatement de tout travail (et pas seulement de cesser sa participation à la « *discussion et à la prise de décision* » comme c'est le cas actuellement) dans lequel il existe une possibilité ou un risque de conflit d'intérêts, et de le notifier par écrit dans un délai limité à son supérieur hiérarchique ou à l'organe collégial dans lequel il est impliqué. Il appartiendra ensuite à son supérieur ou au chef de l'organe collégial de prendre une décision à ce sujet dans un délai limité¹⁶. À cet égard, le supérieur ou le chef de l'organe collégial peut également décider de ne pas exclure totalement l'agent public de l'affaire en question, mais de restreindre l'accès à certaines informations ou de réorganiser ses fonctions et responsabilités. Dans tous les cas, l'Agence doit être informée (avec la possibilité que l'Agence prenne une décision différente de celle du supérieur de l'agent public ou du chef de l'organe collégial).

23. Contrairement aux conflits d'intérêts, qui surviennent et sont résolus sur une base *ad hoc*, les incompatibilités - qui, par essence, poursuivent le même objectif que les règles relatives aux conflits d'intérêts - sont de nature de plus longue durée. À cet égard, les articles 11 à 16 du projet de loi ne comportent aucune modification substantielle des dispositions de la loi actuelle. Il est prévu que les agents publics ne peuvent pas exercer d'activités autres que scientifiques, éducatives, culturelles, artistiques et sportives (mais peuvent être élus ou nommés à des organes de travail et percevoir des revenus de droits de propriété intellectuelle et d'autres droits similaires, dont ils doivent rendre compte à l'Agence) (article 11, projet de loi), doivent transférer leurs droits de gestion dans des sociétés (article 12, projet de loi) et - à l'exception de quelques fonctionnaires de haut niveau - ne peuvent pas être membres d'un organe de gestion ou d'un organe de surveillance d'une entreprise publique, d'une entreprise publique, d'un établissement public ou d'une autre personne morale (à l'exception d'une association scientifique, éducative, culturelle, artistique, humanitaire ou sportive) (article 14, projet de loi), ne peut conclure de contrats de prestation de services avec une entreprise publique ou avec une autorité ou une société ayant une relation contractuelle ou exécutant des tâches pour une autorité au sein de laquelle l'agent public exerce ses fonctions, sauf si la valeur du contrat est inférieure à 1 000 euros par an.

24. La Commission de Venise estime qu'en tant que telles, les dispositions susmentionnées sont complètes, mais qu'elles gagneraient à être modifiées afin de les rendre à la fois pratiques et équitables. Tout d'abord, comme déjà mentionné au paragraphe 16 ci-dessus, les dispositions de sur l'incompatibilité des fonctions ne devraient s'appliquer qu'à des catégories spécifiques d'agents publics pour lesquels une telle restriction serait nécessaire pour préserver l'intégrité de l'autorité publique, tout en garantissant que les personnes (en particulier lorsqu'elles occupent un poste à temps partiel ou non rémunéré) pour lesquelles il existe peu de risques de conflits d'intérêts ou de risques pour l'intégrité de la fonction peuvent exercer d'autres activités lucratives¹⁷. Il n'est par exemple pas clair pourquoi les membres des conseils scolaires ou les représentants des organisations de la société civile qui participent à un groupe de travail (voir ci-dessus) doivent dans tous les cas transférer leurs droits de gestion dans des sociétés et ne peuvent pas être membres des organes de surveillance d'une entreprise publique, d'une institution publique ou d'une personne morale. Les dispositions relatives aux incompatibilités qui sont plus adaptées à des catégories spécifiques d'agents publics peuvent

¹⁴ Voir également le code modèle de conduite pour les agents publics (article 14) ; Dans le même esprit, Kalniņš et Škrbec (2022), *op. cit.*, p. 51.

¹⁵ Voir pour un aperçu des bonnes pratiques dans d'autres pays, Kalniņš et Škrbec (2022), *op. cit.*, p. 23-28. Voir également le *Comparative Overview of OECD Countries* [en anglais], mentionné ci-dessus, joint aux Lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public de l'OCDE (2003) (qui peut toutefois, dans certains cas, être obsolète).

¹⁶ Cette suggestion s'appuie fortement sur et soutient la proposition de Kalniņš et Škrbec (2022) visant à ajouter deux nouvelles dispositions au projet de loi (pp. 48-49). À cet égard, l'inspiration peut également être tirée des dispositions pertinentes de [la loi slovène sur l'intégrité et la prévention de la corruption](#).

¹⁷ Kalniņš et Škrbec (2022), *op. cit.* p. 55 ; Rapport d'examen par les pairs de l'UE (2021), p. 18.

à leur tour être complétées par une obligation générale pour les agents publics d'informer l'Agence de leurs activités parallèles (y compris les activités scientifiques, éducatives, culturelles, artistiques et sportives autorisées à l'article 14 du projet de loi), à la suite de quoi l'Agence peut interdire ou imposer des conditions pour l'exercice de cette activité afin d'éviter les risques de conflit d'intérêts¹⁸.

25. L'article 16 du projet de loi contient des limitations aux relations contractuelles, le paragraphe 2 excluant les contrats d'une valeur inférieure à 1 000 euros et le paragraphe 3 interdisant à « l'autorité au sein de laquelle un agent public exerce ses fonctions » de conclure un contrat « avec une entité juridique dans laquelle l'agent public et une personne qui lui est liée ont un intérêt privé ». Si l'objectif du paragraphe 3 est clairement de garantir qu'il n'y ait pas de conflit entre les intérêts privés et publics d'un agent public, la disposition, telle qu'elle est formulée, est maintenant trop large (par exemple, elle annulerait le contrat entre un agent public et une personne qui lui est liée). elle annulerait le contrat entre un parent d'un agent public et son autorité publique pour - par exemple - la fourniture de papeterie si celle-ci a une valeur supérieure à 1 000 euros, même si l'agent public n'a eu aucune implication ou même connaissance de l'appel d'offres précédant le contrat ; elle interdirait à une autorité publique d'avoir tout type de contrat avec une université où un agent public employé par cette autorité publique donne des conférences rémunérées, si l'agent public gagne plus de 1 000 euros grâce à ces conférences, etc.), ce qui rend sa mise en œuvre peu pratique. Il est donc recommandé d'adapter davantage cette disposition.

26. L'article 17 du projet de loi traite des restrictions postérieures à l'emploi. Cette disposition a subi une légère modification en ce sens qu'elle réduit les restrictions postérieures à l'emploi (autres que l'utilisation d'informations ne relevant pas du domaine public) à une période d'un an (au lieu de deux ans dans la loi actuelle) afin de l'aligner sur la période d'indemnité de licenciement des agents publics. Cet article interdit notamment à l'agent public, pendant une période d'un an, « d'établir une relation de travail ou une coopération commerciale avec la personne morale, l'entrepreneur ou l'organisation internationale ou autre qui acquiert un gain sur la base des décisions de l'autorité au sein de laquelle une autorité publique a exercé ses fonctions ». En tant que tel, il souffre du même inconvénient pratique que celui décrit dans le paragraphe précédent, ce qui signifie qu'un agent public (y compris les représentants susmentionnés des organisations de la société civile affectés à un groupe de travail du ministère de la justice, par exemple) ne peut pas travailler pour une personne morale si cette personne morale a eu - par exemple - un contrat de service quelconque avec l'autorité pour laquelle l'agent public a travaillé, indépendamment de sa connaissance ou de son implication dans de tels contrats. Dans un pays de la taille du Monténégro, cette solution semble excessive et cette restriction devrait être limitée aux fonctionnaires (de haut niveau) susceptibles d'avoir eu une influence sur les décisions de l'autorité publique en question et aux agents publics qui ont été directement impliqués dans la prise de décision de l'autorité publique.

C. Dons, parrainages et donations

27. Les articles 18 à 24 du projet de loi établissent des règles concernant les cadeaux, les parrainages et les donations. Les dispositions sont à nouveau largement identiques à celles de la loi actuelle, interdisant l'acceptation de cadeaux autres que les « cadeaux protocolaires et appropriés » (ces derniers étant définis comme étant d'une valeur maximale de 50 euros¹⁹), qui doivent être dûment enregistrés (articles 19 et 20, projet de loi). La même interdiction s'applique aux conjoints et aux enfants des agents publics si le cadeau est lié à l'agent public ou à l'exercice

¹⁸ Kalniņš et Škrbec (2022), *op. cit.*, pp. 55-56. Voir également à cet égard le Code modèle de conduite pour les agents publics, qui prescrit qu'un agent public « est tenu d'informer et d'obtenir l'approbation de son employeur dans la fonction publique avant d'exercer certaines activités, rémunérées ou non, ou d'accepter certains postes ou fonctions quels qu'ils soient, extérieurs à son emploi dans la fonction publique » (Article 15, paragraphe 2).

¹⁹ L'agent public n'est pas autorisé à accepter plus de cadeaux par an de la part d'un même donateur si la valeur combinée dépasse 50 euros, ou pas plus de 100 euros par an s'il s'agit de plusieurs donateurs.

de sa fonction publique (article 19, projet de loi). En outre, la conclusion d'accords de parrainage et la réception de dons au nom de l'autorité au sein de laquelle l'agent public exerce sa fonction publique, qui « *affecte ou pourrait affecter la légalité, l'objectivité et l'impartialité du travail de l'autorité* » sont interdites, avec la possibilité de demander l'avis de l'Agence à ce sujet.

28. Même s'il est largement similaire, le projet de loi comporte un certain nombre d'améliorations par rapport à la loi actuelle. Il s'agit notamment de la suppression d'une référence antérieure à « *l'argent, les titres et les métaux précieux* », remplacée par la définition générale d'un cadeau figurant à l'article 8 du projet de loi, de l'introduction d'un délai aux articles 19 et 22 du projet de loi pour la remise de cadeaux illégaux ou inappropriés (sous peine d'amende) et de l'introduction d'une obligation d'agir conformément à l'avis de l'Agence sur les parrainages et les dons (sous peine d'amende) à l'article 23 du projet de loi.

29. La notion de cadeau figurant à l'article 8 du projet de loi (« *un objet, un droit ou un service acquis ou fourni sans contrepartie et tout autre gain accordé à l'agent public ou à une personne liée à l'agent public dans le cadre de l'exercice d'une fonction publique* ») est complète, en ce sens qu'elle inclut les objets, les droits et les services, l'expression « *tout autre gain* » couvrant vraisemblablement les objets reçus avec une forte remise ou les prêts accordés à des conditions avantageuses ou amortis. De l'avis de la Commission, ce point pourrait toutefois être précisé dans le projet de loi afin d'éviter toute ambiguïté à cet égard²⁰. De même, comme le recommande le GRECO, il serait bon de clarifier la définition de « *protocole et cadeaux appropriés* »²¹. En outre, il serait utile de 1) d'introduire une interdiction d'accepter des cadeaux non protocolaires lorsque l'agent public n'est pas certain que la valeur du cadeau est inférieure à 50 euros, 2) d'étendre l'interdiction d'accepter des cadeaux à d'autres tiers que les conjoints et les enfants des agents publics si le cadeau est lié à l'agent public ou à l'exercice de sa fonction publique (voir également à cet égard les remarques sur les « *personnes liées à un agent public ci-dessus* »), et 3) exiger explicitement que les conjoints et les enfants de l'agent public (ainsi que les autres tiers) remettent tout cadeau reçu en relation avec l'agent public ou l'exercice de sa fonction publique²².

30. Les dispositions relatives aux parrainages et aux dons figurant à l'article 23 du projet de loi interdisent - de la même manière que la loi actuelle - les parrainages et les dons s'ils affectent ou pourraient affecter la légalité, l'objectivité et l'impartialité des travaux de l'autorité, une notification de ces parrainages et dons devant être soumise à l'Agence. Les dispositions sont judicieuses, mais la Commission recommande - à l'instar de ce qui a été décrit ci-dessus en ce qui concerne les conflits d'intérêts - d'inclure l'*apparence* d'affectation de la légalité, de l'objectivité et de l'impartialité des travaux de l'autorité²³.

D. Rapports sur le patrimoine et les revenus des agents publics

31. Le projet de loi contient plusieurs dispositions relatives à l'obligation pour les agents publics de soumettre des déclarations détaillées de patrimoine et de revenus. Ces dispositions sont largement identiques à celles de la loi actuelle, à une exception notable près : le projet de loi ajoute une nouvelle disposition à l'article 33 permettant aux agents publics de corriger les erreurs dans leurs déclarations de patrimoine et de revenus (en cas de différence de 1 000 euros au maximum dans les montants déclarés) sans que cela ne soit immédiatement considéré comme une violation de la loi. Bien que les raisons pour lesquelles le montant de 1 000 euros a été choisi comme seuil ne soient pas claires (car des erreurs peuvent être commises pour n'importe quel montant), il est bon que la possibilité de corriger une déclaration de patrimoine et de revenus existe désormais.

²⁰ Comme cela a également été recommandé précédemment, voir OSCE/BIDDH (2018) ; de même, Kalniņš et Škrbec, *op. cit.* p. 62.

²¹ GRECO, Rapport d'évaluation du cinquième cycle sur le Monténégro ([GrecoEval5Rep\(2022\)2](#)), 17 juin 2022, para. 99.

²² Voir dans le même sens Kalniņš et Škrbec, *op. cit.* p. 64 ;

²³ Kalniņš et Škrbec, *op. cit.* p. 70.

32. Il n'existe pas de normes internationales concernant les agents publics qui devraient être tenus de présenter des déclarations de patrimoine et de revenus. Néanmoins, la Commission de Venise rappelle qu'en ce qui concerne les agents publics, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé (dans une affaire concernant des conseillers municipaux) que l'ingérence dans le droit à la vie privée résultant de la déclaration de patrimoine (et de sa publication) était justifiée, dans la mesure où elle poursuivait l'objectif légitime de prévenir la corruption, et qu'elle était nécessaire dans une société démocratique, dans la mesure où la candidature à des fonctions publiques était volontaire et où la situation financière des personnes occupant de telles fonctions est d'un intérêt public légitime²⁴.

33. On peut toutefois se demander si la situation financière de toutes les personnes couvertes par le projet de loi serait d'un intérêt public légitime. La publication des données des déclarations de patrimoine et de revenus pourrait entraîner une violation disproportionnée de la vie privée par rapport au droit à l'information du public. Il conviendrait donc, selon la Commission de Venise, de limiter l'obligation de soumettre des déclarations de patrimoine et de revenus ou limiter la publication de ces déclarations de patrimoine et de revenus aux agents publics ayant un véritable pouvoir de décision (ou une influence sur celui-ci), pour lesquels les risques anticipés de corruption sont élevés (par exemple, les agents publics dans le domaine des marchés publics, les responsables politiques de haut niveau, etc.). La Commission de Venise rappelle sa recommandation (au paragraphe 16) d'inclure dans le projet de loi une catégorisation des obligations et des restrictions en fonction des postes concrets occupés.

34. L'article 26 du projet de loi contient une liste exhaustive des catégories de revenus et d'actifs à déclarer, qui - à l'exception du relèvement du seuil des liquidités à déclarer de 5 000 à 10 000 euros - sont à nouveau identiques aux catégories à déclarer en vertu de la loi actuelle. Dans la plupart des cas, cela devrait permettre d'obtenir une vue d'ensemble suffisante du patrimoine et des intérêts financiers d'un agent public. Quelques lacunes subsistent néanmoins, notamment en ce qui concerne les droits d'utilisation des biens (ce qui permettrait de traiter la question des baux et des biens immobiliers construits illégalement au Monténégro), la propriété effective des actifs, les biens meubles d'une certaine valeur situés à l'étranger (c'est-à-dire les bateaux, les avions, etc.), les transactions importantes (c'est-à-dire les transactions d'une certaine valeur, ce qui permettrait de traiter la question de l'achat sous-évalué et de la vente surévaluée de biens au cours de la période de déclaration) et les actifs numériques (crypto-monnaies)²⁵. En ce qui concerne ces derniers, il peut également être décidé de demander aux agents publics de déclarer « tout autre actif » dépassant une certaine valeur. La Commission de Venise recommande d'inclure ces catégories dans les déclarations de patrimoine et de revenus des agents publics.

35. La vérification par l'Agence des déclarations de patrimoine et de revenus comprend trois étapes : un contrôle de la conformité de tous les rapports soumis avec les exigences de soumission, un contrôle de l'exactitude des données déclarées pour un groupe de déclarations plus restreint sur la base d'une comparaison avec les données détenues par d'autres autorités (conformément au plan annuel de vérifications) et une évaluation approfondie d'un groupe encore plus restreint pour voir si le revenu officiel d'un agent public est proportionnel à l'acquisition de richesse par cet agent (c'est-à-dire les indications d'un enrichissement illicite). La Commission de Venise note que le manque d'outils informatiques adéquats permettant une analyse automatique des déclarations basée sur les risques et une vérification automatique croisée avec d'autres bases de données constitue un obstacle majeur à la réalisation de ces contrôles. Le développement de tels outils devrait, selon la Commission de Venise, être une priorité, afin de permettre une vérification efficace et efficiente des déclarations de patrimoine et de revenus.

36. En outre, la Commission de Venise a été informée que la capacité de vérification de l'Agence était entravée par un manque d'accès aux données des banques et autres institutions

²⁴ Cour européenne des droits de l'homme, [Wypych c. Pologne](#) (déc.) [en anglais], n° 2428/05, 25 octobre 2005.

²⁵ Voir l'analyse détaillée de la nécessité de compléter les catégories de rapports actuelles par ces questions : Kalniņš et Škrbec, *op. cit.* p. 77.

financières²⁶. Conformément à l'article 26 du projet de loi, l'agent public peut autoriser l'agence à accéder à ces données, mais il n'est pas obligé de le faire. La Commission de Venise est consciente que les réglementations sur le secret bancaire empêchent les organes de la prévention de la corruption qui n'ont pas de fonctions répressives d'avoir accès aux informations provenant des banques et autres institutions financières. Néanmoins, s'ils signalent un soupçon, il devrait y avoir un moyen d'y donner suite. D'autres États ont trouvé des moyens de réglementer l'accès aux informations financières pour leurs organes de prévention de la corruption, par exemple comme la Commission pour la prévention de la corruption de Slovénie, la Commission de prévention de la corruption d'Arménie et l'Agence nationale pour la prévention de la corruption d'Ukraine²⁷. A la lumière de ses recommandations antérieures visant à établir d'une « *obligation pour les organismes publics et les sociétés privées (et en particulier les institutions financières) de fournir des informations sur les instruments financiers* » sans laquelle « *tout le mécanisme de déclaration des avoirs peut devenir superflu* »²⁸, la Commission de Venise recommande d'explorer les voies permettant à l'Agence d'accéder aux informations détenues par les banques et autres institutions financières dans le but de vérifier les déclarations de patrimoine et de revenus des agents publics et des membres de leur ménage.

E. Lanceurs d'alerte

37. Le plus grand nombre de changements dans le projet de loi par rapport à la loi actuelle concerne la partie relative aux lanceurs d'alerte. Comme indiqué dans l'exposé des motifs annexé au projet de loi, ce dernier vise à transposer la recommandation CM/Rec(2014)7 du Conseil de l'Europe et la directive 2019/1937 de l'UE dans la législation monténégrine²⁹. Un commentaire général est que, dans un souci de clarté et d'harmonisation, les concepts utilisés dans le projet de loi concernant les lanceurs d'alerte devraient, dans la mesure du possible, être identiques ou similaires aux concepts utilisés dans la Recommandation CM/Rec(2014)7 et la Directive 2019/1937, sous réserve des spécificités de la terminologie juridique monténégrine.

38. Le champ d'application matériel des dispositions relatives aux lanceurs d'alerte dans le projet de loi (articles 1, 4, 5, 8(6) et 8(7), 56, 58 et 64) est limité aux « *menaces pour l'intérêt public qui indiquent l'existence d'une corruption* ». Il est compréhensible que, dans une loi sur la prévention de la corruption, le champ d'application de l'alerte dans l'intérêt général soit d'une certaine manière liée à la corruption. Pourtant, cela n'est pas conforme à la Recommandation CM/Rec(2014)7 de , qui se réfère en général à une « *menace ou un préjudice pour l'intérêt public* » et à la Directive 2019/1937, qui couvre les violations du droit de l'Union européenne (article 2, paragraphe 1). Si le principe 2 de la Recommandation CM/Rec(2014)7 laisse explicitement aux États le soin de définir le champ matériel de l'intérêt public en matière d'alerte, il précise néanmoins que ce champ « *devrait pour le moins, inclure les violations de la loi et des droits de l'homme, ainsi que les risques pour la santé et la sécurité publiques, et pour l'environnement* »³⁰. L'article 2, paragraphe 1, point a), de la directive européenne fournit à son tour une liste d'infractions à la

²⁶ Voir à ce sujet le rapport d'évaluation par les pairs de l'UE (2021), p. 21.

²⁷ Voir l'article 16 de la [loi slovène sur l'intégrité et la prévention de la corruption](#) [en anglais]; comme décrit dans Kalniņš et Škrbec, *op. cit.* p. 79, en Arménie, la commission de prévention de la corruption peut demander des informations sur les soldes des comptes, des informations sommaires sur les entrées et les sorties au cours d'une période spécifique (etc.); en Ukraine, l'agence nationale pour la prévention de la corruption peut demander la divulgation d'informations constituant un secret bancaire si cela est nécessaire pour la vérification des déclarations d'actifs.

²⁸ CDL-AD(2021)024, paragraphes. 86 et 87.

²⁹ [Recommandation CM/Rec\(2014\)7](#) du Comité des ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte ; [Directive \(UE\) 2019/1937](#) du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

³⁰ Voir à cet égard également Conseil de l'Europe, [Protection des lanceurs d'alerte : Petit guide pour la mise en œuvre d'un cadre national](#) (2015), p. 8, qui souligne la nécessité pour les États membres d'adopter « *une approche large* », en avertissant que « *Si l'on restreint la protection juridique aux personnes qui révèlent uniquement certains types d'informations comme, par exemple, les délits de corruption, et uniquement à certains organes, il y a un risque de confusion entre « l'alerte dans l'intérêt général » et « la délation » ou « la dénonciation », ce qui peut renforcer l'opposition à la loi et la méfiance à l'égard de son objectif.* »

législation de l'Union européenne qui entrent dans le champ d'application de la directive³¹, qui comprend des domaines tels que la « *santé publique* » et la « *sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale, santé et bien-être des animaux* », laissant explicitement aux États la possibilité d'étendre la protection du droit national à des domaines et des actes qui ne sont pas mentionnés dans cet article. La Cour européenne des droits de l'homme a également adopté une approche large de la protection des lanceurs d'alerte au titre de l'article 10 de la CEDH, indiquant « *le périmètre des informations d'intérêt public susceptibles de relever du champ du lancement d'alerte est largement défini* »³². Apparemment pour tenter de résoudre ce problème, l'article 4 du projet de loi étend la définition des « *menaces pour l'intérêt public qui indiquent l'existence d'une corruption* » à « *une violation des règlements et des règles éthiques* » (ainsi qu'à « *une action visant à empêcher qu'une telle violation soit découverte* ») dans tous les domaines mentionnés dans la directive de l'UE susmentionnée.

39. Selon la Commission de Venise, la limitation initiale de l'alerte dans l'intérêt général aux « *menaces pour l'intérêt public qui indiquent l'existence d'une corruption* » et l'extension ultérieure de la définition de ces menaces à toutes les violations du droit de l'UE mentionnées dans la directive de l'UE entraînent manifestement une confusion, décourageant potentiellement les personnes de signaler des violations de la loi qui ne contiennent pas d'élément de corruption, ce qui conduit à des malentendus de la part des institutions tenues de donner suite à ces rapports et/ou de protéger les lanceurs d'alerte. Dans ce contexte, la Commission de Venise considère également que les dispositions spécifiques du projet de loi concernant la protection des lanceurs d'alerte sont explicitement destinées à couvrir le secteur privé³³, alors que le projet de loi traite presque exclusivement des agents publics. Etant donné qu'une loi sur la prévention de la corruption devrait comprendre des dispositions liées à la corruption, la Commission de Venise recommande de créer une loi spéciale sur des lanceurs d'alerte, en examinant si une autre autorité que l'agence (par exemple, le médiateur) ne serait pas mieux placée pour jouer un rôle central dans la protection des lanceurs d'alerte, en tenant compte du fait que tous les rapports des lanceurs d'alerte ne sont pas liés à l'existence de la corruption (nonobstant le fait que dans certains autres pays, c'est également un bureau de prévention de la corruption qui est responsable des lanceurs d'alerte³⁴) et pour faciliter les rapports des lanceurs d'alerte dans le secteur privé, permettant à l'Agence de se concentrer sur ses nombreuses tâches principales³⁵. La Commission de Venise a toutefois été informée qu'en raison des délais fixés pour la préparation du rapport intermédiaire d'évaluation des performances, il n'y avait pas assez de temps pour créer une loi autonome sur les lanceurs d'alerte.

40. En outre, la Commission recommande d'aligner plus étroitement les dispositions relatives aux lanceurs d'alerte sur la terminologie utilisée dans la recommandation CM/Rec(2014)7 et la directive européenne. Toutefois, en ce qui concerne le champ d'application matériel des dispositions, les menaces contre l'intérêt public qui n'ont pas de lien avec la corruption et ne sont pas couvertes par les domaines mentionnés à l'article 2, paragraphe 1, et à l'annexe de la directive européenne

³¹ L'article 2, paragraphe 1, de la directive énumère « *marchés publics; services, produits et marchés financiers et prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme; sécurité et conformité des produits; sécurité des transports; protection de l'environnement; radioprotection et sûreté nucléaire; sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale, santé et bien-être des animaux; santé publique; protection des consommateurs; protection de la vie privée et des données à caractère personnel, et sécurité des réseaux et des systèmes d'information* » ainsi que « *les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (...)* » et « *les infractions liées au marché intérieur (...)* ».

³² CourEDH, [Halet v. Luxembourg](#) [GC], no. 21884/18, 14 février 2023, para. 133, indiquant notamment que la Cour « *a admis que présentaient un intérêt public des questions relevant du débat politique dans une société démocratique, telles que la séparation des pouvoirs, l'abus de fonction de la part de personnalités politiques de haut rang et l'attitude du gouvernement à l'égard de brutalités policières* » (para. 134). Voir aussi [Guja c. Moldova](#) [GC], no. 14277/04, 12 février 2008, para. 88.

³³ A cette fin, l'article 8 du projet de loi définit le « *contexte professionnel* » comme « *les activités professionnelles dans le secteur public ou privé par lesquelles, quelle que soit la nature de ces activités, des personnes acquièrent des informations sur une menace pour l'intérêt public qui indique l'existence d'une corruption (...)* ».

³⁴ Comme, par exemple, la Commission pour la prévention de la corruption en Slovaquie.

³⁵ Voir également la nécessité d'établir une loi autonome sur les lanceurs d'alerte : Savage, *op. cit.*, pp. 5, 14 et 37.

(comme – par exemple – les violations de certains droits de l'homme), devraient clairement être couvertes par la loi pour être conformes au principe 2 de la Recommandation CM/Rec(2014)7 et à la jurisprudence de la Cour EDH (voir ci-dessus), cela ne peut être fait dans une mesure limitée dans une loi qui traite exclusivement de la prévention de la corruption. Cela souligne encore la nécessité d'une loi spécifique pour traiter efficacement la question des lanceurs d'alerte.

41. En ce qui concerne le champ d'application personnel des dispositions, la recommandation CM/Rec(2014)7 et la directive de l'UE couvrent respectivement « *toutes les personnes travaillant dans le secteur public ou privé, indépendamment de la nature de leur relation de travail et du fait qu'elles soient rémunérées ou non* » (principe 3, recommandation CM/Rec(2014)7) et « *les personnes travaillant dans le secteur privé ou public qui ont acquis des informations sur des violations dans un contexte lié au travail* » (article 4, paragraphe 1, de la directive de l'UE). Dans ce contexte, il convient d'explicitier dans la définition de l'article 5 du projet de loi que la protection offerte aux lanceurs d'alerte inclut 1) les personnes dont la relation de travail a pris fin ou dont la relation de travail doit encore commencer - lorsque l'information concernant la menace ou le préjudice pour l'intérêt public a été acquise au cours du processus de recrutement ou d'une autre étape de négociation précontractuelle - (comme indiqué dans le principe 4 de la Recommandation CM/Rec(2014)7 et à l'article 4, paragraphes 2 et 3 de la directive de l'UE), 2) les travailleurs indépendants (article 4, paragraphe 1, point b), de la directive de l'UE) et 3) les personnes travaillant sous la supervision et la direction d'entrepreneurs, de sous-traitants et de fournisseurs (article 4, paragraphe 1, point d), de la directive de l'UE), nonobstant la référence à « *une personne qui a conclu (...) un contrat de service* » à l'article 5 du projet de loi³⁶. De même, il serait approprié d'inclure dans le projet de loi une référence plus ouverte à d'autres « *tiers* » qui sont liés au lanceur d'alerte et qui, pour cette raison, peuvent subir des représailles, comme le fait l'article 4, paragraphe 4, de la directive de l'UE, plutôt que de se référer à une liste limitée de « *personnes liées à un lanceur d'alerte* », comme le font l'article 8, paragraphe 8, et l'article 71 du projet de loi³⁷.

42. En outre, il serait utile de préciser à l'article 47 du projet de loi que les signalements peuvent être effectués par « *d'autres systèmes de messagerie vocale* » (article 9, paragraphe 2, de la directive européenne), qu'un lanceur d'alerte peut effectuer un signalement de manière confidentielle ou anonyme (comme l'article 48 du projet de loi semble l'indiquer) et que si les lanceurs d'alerte soumettent leur rapport oralement (et ont révélé leur identité), ils devraient avoir la possibilité de vérifier, de rectifier et d'accepter la transcription de l'appel (article 18, paragraphe 2, point b), de la directive européenne).

43. En outre, en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel, les derniers amendements à l'article 50 du projet de loi, qui étendent la protection de l'identité d'un lanceur d'alerte aux facilitateurs d'un lanceur d'alerte, aux tiers (ou, selon les termes du projet de loi, aux « *personnes liées à un lanceur d'alerte* ») et aux personnes concernées, sont les bienvenus. Il est également recommandé d'inclure la possibilité que le lanceur d'alerte consente à ce que son identité soit révélée et que, si l'identité d'un lanceur d'alerte est divulguée - si cela est nécessaire et proportionné - dans le cadre d'une enquête ou d'une procédure judiciaire, le lanceur d'alerte en soit informé ainsi que des raisons de cette divulgation, conformément à l'article 16, paragraphe 3, de la directive de l'UE. À l'article 61 du projet de loi, il serait souhaitable de préciser que l'enregistrement doit se faire dans le plein respect des exigences de confidentialité des informations (dont l'identité du lanceur d'alerte être déduite), en établissant un lien avec l'article 50 du projet de loi, conformément à l'article 18, paragraphe 1, de la directive de l'UE³⁸.

44. En ce qui concerne les règles relatives aux canaux de signalement, le projet de loi prévoit un modèle de signalement à trois niveaux (interne, externe et divulgation publique) conformément aux exigences de la recommandation CM/Rec(2014)7 et de la directive de l'UE, et pour bénéficier d'une protection, il n'oblige pas un lanceur d'alerte à faire d'abord un signalement interne avant de

³⁶ *Ibid*, p. 5 et 13-14.

³⁷ *Ibid*, p. 14.

³⁸ *Ibid*, p. 18.

soumettre un rapport à l'Agence ou - sous certaines conditions - avant de divulguer publiquement des informations. En ce qui concerne le signalement interne (article 52-55, projet de loi), le projet de loi va plus loin que la directive en imposant l'obligation d'établir des canaux internes de signalement et de suivi à tous les employeurs employant plus de 20 personnes, alors que la directive prévoit des exceptions pour les entités du secteur privé employant moins de 50 travailleurs. Un problème potentiel est que l'article 54 du projet de loi utilise un langage assez large et descriptif concernant des questions clés telles que la sécurité et la confidentialité, qui sont des exigences procédurales conformément à l'article 9 de la directive de l'UE. Étant donné que la loi exige des employeurs qu'ils mettent en place un système de signalement interne, mais qu'elle leur laisse le soin de décider de son organisation dans le détail, la loi devrait énoncer de manière normative les principales exigences juridiques relatives au processus de signalement et de suivi, telles que mentionnées à l'article 9 et détaillées dans le chapitre V de la directive.

45. En ce qui concerne le signalement externe à l'article 56 du projet de loi, il serait souhaitable d'indiquer des canaux de signalement externes autres que l'Agence, tels que les services répressifs et éventuellement le médiateur, conformément au principe 14 de la recommandation CM(2014)7, étant donné que les personnes qui signalent des menaces ou un préjudice pour l'intérêt public à une institution autre que l'Agence (par exemple, parce qu'il n'y a pas de lien avec la corruption) devraient toujours avoir droit à une protection en vertu de ces dispositions. Les dispositions de la directive européenne relatives à la confidentialité (article 11, paragraphe 2, point b)) et au délai pour fournir un retour d'information au lanceur d'alerte (article 11, paragraphe 2, point e)) n'ont pas été incluses dans l'article 56 du projet de loi. Bien que l'article 56 du projet de loi délègue au ministère le soin d'adopter des règles plus détaillées sur les actions de l'Agence en matière de rapports externes, les dispositions mentionnées sur la confidentialité et le délai sont importantes pour l'efficacité des rapports externes et devraient donc être incluses dans le projet de loi. En outre, lorsque l'Agence transmet aux autorités compétentes un rapport de lanceur d'alerte qui ne relève pas de sa compétence (par exemple, aux autorités chargées de l'application de la loi en cas d'infraction, ou à une autorité de contrôle dans un certain domaine), comme le prévoit l'article 63, lanceur d'alerte devrait être informée de cette transmission (conformément à l'article 11, paragraphe 6, de la directive de l'UE).

46. En ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte et les recours dont ils disposent, étant donné qu'il est crucial que le projet de loi prévoit explicitement des mesures de protection contre les représailles et des mesures de protection des personnes affectées (en plus du droit à une indemnisation pour les dommages résultant de la soumission d'un rapport de lanceur d'alerte), la Commission estime que les derniers changements apportés à l'article 59 du projet de loi indiquant que l'Agence peut, à la demande du lanceur d'alerte, fournir un soutien juridique, financier, psychologique et autre lorsque le lanceur d'alerte entame une procédure judiciaire, sont particulièrement bien accueillis. Pour l'intitulé de la partie du projet de loi intitulée « *Protection des lanceurs d'alerte et réparation des dommages* » (articles 64 à 73, projet de loi), il serait toutefois souhaitable, même à un niveau symbolique, d'utiliser le titre de l'article 19 de la directive de l'UE « *Interdiction des représailles* ». En outre, une disposition devrait être insérée dans le projet de loi stipulant que les personnes qui ont signalé ou divulgué publiquement des informations sur des violations de manière anonyme, mais qui sont ensuite identifiées et subissent des représailles, bénéficieront de la protection du projet de loi, conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la directive de l'UE. Il est en outre positif que la liste des actions de représailles potentielles à l'encontre des lanceurs d'alerte ait été élargie, mentionnant explicitement l'atteinte à la réputation d'une personne, la discrimination et le harcèlement moral. D'une manière générale, la formulation plus large et plus générale de la directive peut offrir une protection plus efficace, étant donné que les représailles peuvent éventuellement prendre d'autres formes que celles énumérées à l'article 65 du projet de loi. Cela pourrait toutefois ne pas poser de problème si l'Agence et la Cour utilisent la liste d'actions figurant à l'article 65 uniquement à titre d'exemple et interprètent le premier paragraphe de l'article 65 comme une interdiction générale couvrant toute action directe ou indirecte ayant un effet négatif sur la situation des lanceurs d'alerte.

47. L'Article 66 du projet de loi précise que le lanceur d'alerte a droit à une indemnisation pour tout dommage, mais ne précise pas le type d'indemnisation et la manière dont elle peut être fournie, laissant cela à la « *loi régissant des obligations* ». Il serait souhaitable de clarifier ce point dans le projet de loi. En outre, il serait préférable que les réparations soient fournies au lanceur d'alerte de manière proactive, sans qu'une procédure judiciaire n'ait été engagée, par exemple en exigeant que le lanceur d'alerte soit réintégré dans son ancien poste, en rétablissant la licence ou le contrat annulé, en compensant les pertes financières actuelles et futures, en veillant à ce que tout traitement injuste soit rendu nul et non avenue et à ce que la compensation financière soit versée en proportion des revenus actuels et futurs. À cet égard, la Commission recommande de modifier l'article 70, afin de préciser que les lanceurs d'alerte peuvent demander des mesures provisoires avant l'ouverture d'une procédure judiciaire.

48. Enfin, en ce qui concerne les sanctions, il est positif qu'avec les dernières modifications apportées au projet de loi, l'article 105 prévoit désormais la responsabilité en cas de représailles contre les lanceurs d'alerte (paragraphe 22 et 23) et que l'article 107 ait été modifié de manière à ce qu'un lanceur d'alerte ne puisse plus se voir infliger une amende pour « *ne pas avoir fourni, lors de la soumission d'un rapport, les raisons pour lesquelles il soupçonne l'existence d'une menace pour l'intérêt public indiquant l'existence d'une corruption* ».

F. Structure institutionnelle

49. En ce qui concerne l'agence elle-même, la Commission de Venise rappelle que l'indépendance, avec un niveau adéquat d'autonomie structurelle et opérationnelle, impliquant des dispositions juridiques et institutionnelles pour empêcher toute influence politique ou autre, est une exigence fondamentale pour les organes spécialisés dans la lutte contre la corruption³⁹. Comme indiqué dans les avis précédents, le niveau d'indépendance et d'autonomie structurelle et opérationnelle dépend du type d'organe, les organes chargés d'enquêter sur la corruption et d'engager des poursuites nécessitant normalement un niveau d'indépendance plus élevé que ceux chargés des fonctions de prévention et de coordination des politiques⁴⁰. Toutefois, des fonctions « préventives » spécifiques, telles que le contrôle des déclarations de patrimoine et la prévention des conflits d'intérêts impliquant des fonctionnaires de haut niveau ou la surveillance du financement des partis politiques, peuvent nécessiter des garanties supplémentaires pour l'indépendance (et donc la perception de la neutralité politique) d'un tel organisme. C'est le cas de l'Agence qui, outre ses tâches dans le domaine des conflits d'intérêts, des incompatibilités, des cadeaux (etc.)⁴¹, dispose également de certains pouvoirs en matière de contrôle des déclarations de patrimoine et de revenus et de financement des partis politiques (ainsi que du lobbying en vertu de la loi sur le lobbying). Elle ne dispose pas de pouvoirs d'enquête.

50. Plusieurs facteurs déterminent l'indépendance d'un organe de lutte contre la corruption : sa base juridique, son implantation institutionnelle, la nomination et la révocation du directeur, la sélection et le recrutement du personnel, l'autonomie budgétaire et fiscale, la responsabilité et la transparence⁴². La Commission de Venise observe que les éléments positifs du projet de loi (qui

³⁹ Article 20 de la [Convention pénale sur la corruption](#) du Conseil de l'Europe (STE 173) ; Principe 3 des [Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption](#) du Conseil de l'Europe (Résolution (97) 24) ; Articles 6 et 36 de la [Convention des Nations unies contre la corruption](#) (CNUCC) ; ainsi que les articles 11 et 12 de la directive 2019/137 de l'UE susmentionnée, qui exige que les autorités compétentes qui fonctionnent comme des canaux de signalement externes pour les lanceurs d'alerte soient « indépendantes et autonomes ».

⁴⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)046](#), Géorgie - Avis sur les dispositions de la loi sur la lutte contre la corruption concernant le Bureau anti-corruption, paragraphes 12 et 17, avec référence à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), [Specialised anti-corruption bodies: Review of Models \[en anglais\]](#) (2008), pp. 31-32.

⁴¹ La liste complète des responsabilités de l'Agence figure à l'article 81 du projet de loi, qui prévoit que l'Agence « prend l'initiative de modifier les lois, les autres règlements et les actes généraux, afin d'éliminer le risque éventuel de corruption ou de les mettre en conformité avec les normes internationales dans le domaine de la lutte contre la corruption » et « donne des avis sur les projets de lois, les autres règlements et les actes généraux en vue de leur mise en conformité avec les normes internationales dans le domaine de la lutte contre la corruption ».

⁴² OCDE (2008), pp. 25-26.

ont été conservés de la loi actuelle) à cet égard sont les dispositions sur le financement de l'Agence, qui prévoient que le budget est proposé par le Conseil (voir ci-dessous sur le Conseil), que l'Agence ne peut pas recevoir d'instructions sur l'utilisation de ses fonds, que les fonds de l'Agence ne représentent pas moins de 0,2% du budget de l'Etat et que si le gouvernement s'écarte de la proposition de budget susmentionnée, il doit fournir une explication officielle par écrit (article 98, projet de loi). Ce qui manque néanmoins à l'article 98 du projet de loi, c'est une obligation plus générale de fournir à l'Agence des ressources adéquates pour lui permettre de s'acquitter pleinement, de manière indépendante et efficace, de ses responsabilités et de ses fonctions, ce qui serait d'une importance pratique pour garantir l'efficacité et l'indépendance de l'Agence. Une telle disposition constituerait une mise en œuvre naturelle de l'article 20 de la convention pénale sur la corruption⁴³ et serait conforme aux normes internationales relatives aux institutions indépendantes⁴⁴.

51. En ce qui concerne la nomination et la révocation du directeur de l'Agence, un organe collectif - le Conseil - joue un rôle central. Le Conseil est notamment chargé d'élire et de révoquer le directeur de l'Agence, de décider de sa récusation et d'adopter le statut, d'agir sur l'organisation interne, la proposition de budget et le règlement intérieur de l'Agence, ainsi que de vérifier la déclaration de patrimoine et de revenus du directeur de l'Agence (article 91, projet de loi). Le Conseil est composé de cinq membres (fonction rémunérée à temps partiel), élus par le Parlement à la suite d'un concours public (article 88, projet de loi). Ce concours public est géré par une commission de sélection spéciale composée de cinq membres (un représentant de la majorité parlementaire, un représentant de l'opposition parlementaire, un représentant du Conseil judiciaire, un représentant du Conseil des procureurs et un représentant des agences non gouvernementales), qui - après avoir vérifié que les candidats remplissent les conditions requises pour être élus au Conseil⁴⁵ et après avoir mené des entretiens - soumet une proposition motivée de cinq candidats à la commission anti-corruption du Parlement en vue de leur nomination par le Parlement (articles 88 et 89, projet de loi).

52. En ce qui concerne les conditions à remplir pour être élu au Conseil, il conviendrait d'envisager d'exclure explicitement les personnes qui ont été condamnées pour des délits liés à la corruption de l'éligibilité au Conseil et d'ajouter des critères d'intégrité aux conditions d'éligibilité. En outre, la Commission de Venise se félicite de ce qui semble être une composition équilibrée de la Commission de sélection, qui devrait permettre une nomination non partisane des membres du Conseil ou du moins une nomination qui ne dépend pas de la majorité politique du jour⁴⁶.

⁴³ L'article 20 stipule que « (...) Les Parties veillent à ce que le personnel desdites entités dispose d'une formation et des ressources financières adaptées aux fonctions qu'elles exercent ».

⁴⁴ Voir par exemple Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)005](#), Principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur (« les Principes de Venise »), para. 21 ; Annexe à la Recommandation CM/Rec(2014)7, para. 55 ; [Recommandation CM/Rec\(2021\)1](#) sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes, para. 6 ; Résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations Unies, Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme ([les Principes de Paris](#)) : « Les institutions nationales doivent disposer d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de leurs activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits doivent leur permettre de se doter de leur propre personnel et de leurs propres locaux, afin d'être indépendantes du gouvernement et de n'être pas soumises à un contrôle financier qui pourrait compromettre cette indépendance ».

⁴⁵ Les conditions requises par l'article 86 du projet de loi sont : un diplôme de master, dix ans d'expérience professionnelle (dont au moins cinq ans dans le domaine de la lutte contre la corruption ou de la protection des droits de l'homme et au moins trois références professionnelles). L'article 87 du projet de loi prévoit en outre qu'un membre du Conseil ne peut avoir été député, conseiller ou membre du gouvernement ou avoir exercé certaines fonctions au sein d'un parti politique ou d'une coalition de partis, au cours des dix dernières années.

⁴⁶ Dans d'autres avis, la Commission de Venise a recommandé que le chef d'une agence de lutte contre la corruption ou les membres d'une commission des conflits d'intérêts soient nommés à la majorité qualifiée au Parlement afin de garantir un large accord entre les partis sur une telle nomination (voir, par exemple, [CDL-AD\(2023\)046](#), paragraphe 42 ; [CDL-AD\(2021\)024](#), para. 67 et [CDL-AD\(2010\)030](#), Avis final sur la troisième version révisée du projet de loi relative à la confiscation au profit de l'Etat de biens acquis par l'exercice d'activités illicites de la Bulgarie, para. 15). Dans le cas du Monténégro, étant donné que le Parlement ne joue pas un rôle direct dans la nomination du directeur de l'Agence, mais nomme seulement les membres du Conseil (sur la base de la proposition d'une commission de sélection à la composition équilibrée) qui, à son tour, nomme le directeur, la Commission de Venise estime que le risque de politisation de la nomination du directeur est moindre.

53. Les membres du Conseil sont nommés pour un mandat de quatre ans (renouvelable une fois). Compte tenu du fait qu'il n'y a actuellement pas de Conseil en fonction, son mandat ayant pris fin en 2023, il est bienvenu que le projet de loi contienne désormais une disposition exigeant que les membres du Conseil restent en fonction jusqu'à ce qu'un nouveau Conseil ait été nommé (d'autant plus qu'en l'absence du Conseil, le directeur de l'Agence ne peut être démis de ses fonctions ou un nouveau directeur ne peut être élu). Les membres du Conseil peuvent être démis de leurs fonctions avant la fin de leur mandat par le Parlement, sur proposition de la commission anti-corruption du Parlement, à l'initiative d'au moins trois membres du Conseil. Cela peut se faire à la demande personnelle d'un membre du Conseil, en raison d'une perte permanente de capacité de travail, pour avoir manqué (rétrospectivement) aux conditions requises pour devenir membre, telles que définies aux articles 86 et 87 du projet de loi (voir ci-dessus) et/ou pour avoir enfreint les dispositions de la loi et du règlement intérieur de l'Agence. Ces motifs semblent pertinents et raisonnables, à l'exception de la violation du règlement intérieur. De l'avis de la Commission de Venise, toutes les violations du règlement intérieur ne devraient pas être considérées comme un motif de révocation, et il est recommandé de modifier ce point dans le projet de loi. Même si le Parlement décide de la révocation d'un membre, étant donné qu'une telle procédure ne peut être engagée qu'à la majorité du Conseil et que le membre révoqué a accès à un contrôle juridictionnel (en vertu d'une nouvelle disposition de l'article 90 du projet de loi), il semble y avoir suffisamment de garanties contre les abus potentiels de cette procédure.

54. Le directeur de l'Agence est élu par le Conseil pour une période de cinq ans à la suite d'un concours public et peut être réélu une fois. Les critères d'éligibilité du directeur sont les mêmes que pour les membres du Conseil⁴⁷, avec une restriction supplémentaire : Le directeur de l'agence ne peut être une personne qui a été nommée ou affectée par le gouvernement ou le parlement du Monténégro en tant qu'agent public au cours des cinq dernières années (article 94, projet de loi). Ces critères sont identiques à ceux de la loi actuelle, à une exception importante près : Un candidat au poste de directeur de l'Agence devra désormais avoir passé un « examen judiciaire » (qui a été expliqué à la Commission de Venise comme étant un examen que les procureurs et les juges sont tenus de passer). Des allégations ont été faites selon lesquelles ce critère a été ajouté au projet de loi en vue de candidats spécifiques. La Commission de Venise ne peut pas évaluer la véracité de ces allégations, mais elle a des doutes sur la valeur ajoutée de la condition restrictive supplémentaire susmentionnée pour un organe qui n'a aucun pouvoir d'enquête ou d'exécution, en particulier si l'on considère que le groupe de candidats éligibles sera assez restreint au départ. Comme la Commission l'a noté précédemment, disposer d'un personnel spécialisé et formé est une exigence clé pour un organisme anticorruption spécialisé et « *l'expérience pertinente est particulièrement importante pour le chef de l'institution, car la compétence professionnelle reflète l'autorité de l'institution, ce qui renforce son autonomie* »⁴⁸. Bien qu'il n'y ait pas de norme claire sur ce qu'une telle expérience peut impliquer pour une institution anti-corruption clé, les autorités monténégrines pourraient souhaiter augmenter l'expérience professionnelle pertinente requise plutôt que d'adopter une nouvelle condition restrictive concernant un « examen judiciaire »⁴⁹. En outre, comme elle l'a fait pour les membres du Conseil, la Commission de Venise recommande d'envisager d'exclure les personnes qui ont été condamnées pour des infractions liées à la corruption de l'éligibilité au poste de directeur de l'Agence et d'ajouter des critères d'intégrité aux conditions d'éligibilité au poste de directeur de l'Agence.

55. En ce qui concerne la durée du mandat du directeur, un mandat fixe assorti d'une limitation de la réélection est assez courant et conforme aux normes internationales pour certains organismes

⁴⁷ Voir ci-dessus : Un candidat au poste de directeur peut aussi, par exemple, ne pas avoir été membre du Parlement ou conseiller, membre du gouvernement ou avoir exercé certaines fonctions au sein d'un parti politique ou d'une coalition de partis au cours des dix dernières années (article 94 renvoyant à l'article 87, projet de loi).

⁴⁸ *Ibid*, paragraphe. 19.

⁴⁹ Dans l'avis CDL-AD(2023)046, la Commission de Venise, par exemple, a estimé que l'exigence minimale de cinq ans d'expérience professionnelle dans le système judiciaire, les organes chargés de l'application de la loi ou les droits de l'homme était assez faible.

indépendants⁵⁰. Pour les organismes indépendants, la Commission de Venise a exprimé à plusieurs reprises sa préférence pour un mandat plus long et non renouvelable comme garantie de l'indépendance, car la possibilité de renouveler le mandat peut comporter un risque d'influence politique sur la personne qui cherche à être réélue⁵¹. Si les garanties formelles d'indépendance dépendent également du contexte politique et institutionnel spécifique du pays et nonobstant le fait que le directeur est nommé par un organe apolitique, d'un point de vue général, on peut se demander si un mandat renouvelable de cinq ans offre des garanties d'indépendance suffisantes pour un poste aussi sensible que celui de directeur de l'Agence. Dans cette optique, la Commission de Venise recommande d'allonger le mandat du directeur de l'agence et de supprimer la possibilité de sa réélection.

56. Le directeur de l'Agence peut être révoqué par le Conseil à la majorité de quatre voix sur cinq, à l'initiative de trois de ses membres (article 96, projet de loi), avec un nouvel ajout bienvenu dans le projet de loi sur la possibilité d'un contrôle juridictionnel d'une telle décision. Les critères de révocation du directeur sont les mêmes que pour les membres du Conseil, ce qui soulève les mêmes préoccupations que pour le Conseil en ce qui concerne le règlement intérieur : Toutes les violations du règlement intérieur ne justifieraient pas l'ouverture d'une procédure de révocation du directeur. La Commission de Venise recommande donc de modifier cette disposition en conséquence.

57. Enfin, la Commission de Venise note que le projet de loi ne prévoit pas d'immunité fonctionnelle pour le directeur de l'Agence. Comme indiqué dans des avis précédents, la Commission de Venise considère que « l'immunité fonctionnelle des titulaires de fonctions offre des garanties supplémentaires pour l'indépendance d'une institution »⁵². Elle recommande donc que l'immunité fonctionnelle (pas de poursuites pour les activités et les paroles, prononcées ou écrites, dans l'exercice des fonctions officielles de directeur de l'Agence) soit introduite dans le projet de loi. La Commission de Venise souligne que sa recommandation se réfère à l'immunité fonctionnelle et non à l'immunité personnelle.

G. Sanctions

58. Les dispositions relatives aux sanctions figurant aux articles 105 à 107 du projet de loi restent essentiellement les mêmes que celles de la loi actuelle, avec quelques ajouts importants : Des amendes d'un montant de 1 000 à 20 000 euros pour les personnes morales et la personne responsable au sein de la personne morale ou de l'autorité publique sont désormais également prévues, entre autres, pour ne pas protéger les données à caractère personnel contenues dans le rapport d'un lanceur d'alerte, pour causer un préjudice ou entreprendre des actions injustifiées à l'encontre du lanceur d'alerte, de son « facilitateur » et des personnes liées au lanceur d'alerte et pour fixer des délais clairs pour la remise d'un cadeau qu'un agent public ne peut refuser (article 105 du projet de loi, projet de loi) et, comme indiqué précédemment, la responsabilité des lanceurs d'alerte pour « ne pas avoir fourni les raisons pour lesquelles ils soupçonnent l'existence d'une menace pour l'intérêt public indiquant l'existence d'une corruption lorsqu'ils soumettent un rapport » a été remplacée par la responsabilité pour avoir sciemment déposé un faux rapport de lanceur d'alerte (article 107, projet de loi). La Commission de Venise se félicite de ces amendements.

59. L'un des amendements les plus controversés du projet de loi est l'inclusion d'un délai de prescription à l'article 44, qui prévoit que les procédures visant à déterminer les violations de la loi

⁵⁰ CDL-AD(2019)005, paragraphe. 10.

⁵¹ Voir par exemple Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)017](#), Avis sur la loi relative à l'avocat du peuple (médiateur) de la République de Moldova, para. 45 ; [CDL-AD\(2015\)034](#), Avis sur le projet de loi sur le médiateur pour les droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine, para. 65 ; [CDL-AD\(2021\)049](#), Kazakhstan - Avis sur le projet de loi « sur le Commissaire aux droits de l'homme », para. 64-67. Voir également CDL-AD(2021)046, paragraphe 22, dans lequel la Commission de Venise se félicite de la non-renouvelabilité du mandat du chef du Bureau géorgien de lutte contre la corruption.

⁵² Voir par exemple CDL-AD(2023)046, paragraphe 24.

ne peuvent être engagées après l'expiration d'une période de cinq ans. Les organisations de la société civile et certains membres du Parlement craignent toutefois que l'inaction sélective de l'Agence au cours de ces cinq années ne conduise à l'impunité de l'agent public concerné, en rappelant la complexité de la mise au jour des irrégularités financières et les révélations des documents de Panama ou de Pandora qui ont mis en lumière des problèmes plusieurs années après qu'ils se soient produits. La Commission de Venise estime que cinq ans est un délai raisonnable pour l'*ouverture* d'une procédure administrative, surtout si l'on considère qu'il est conforme aux exigences d'autres législations du Monténégro qui imposent de conserver les documents financiers pendant une période de cinq ans. Des enquêtes pénales peuvent encore être ouvertes après ce délai pour fraude fiscale ou - selon le cas - pour corruption et blanchiment d'argent (ou - si le Monténégro devait modifier son code pénal à cet égard - pour enrichissement illicite). Néanmoins, compte tenu du malaise créé par cet amendement, il serait souhaitable d'envisager de prolonger le délai de prescription pour l'ouverture d'une procédure administrative en vertu de la loi.

IV. Conclusion

60. A la demande du ministre de la Justice du Monténégro, la Commission de Venise a évalué le projet de loi sur la prévention de la corruption. Ce projet de loi a été élaboré de toute urgence pour permettre son adoption par le Parlement avant que la Commission européenne ne finalise son rapport d'évaluation intermédiaire dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE. C'est pourquoi, parallèlement à la présentation de la demande d'avis urgent à la Commission de Venise, le projet de loi a été publié sur le site Internet du ministère de la Justice pour consultation publique. Si la Commission de Venise comprend les raisons de l'urgence, elle regrette que cela n'ait pas permis un dialogue plus inclusif et un processus de consultation approfondi sur le projet de loi, ce qui aurait sans aucun doute bénéficié à la qualité de la loi et aurait clarifié tout malentendu sur les raisons de certains des amendements.

61. Sauf dans le domaine des lanceurs d'alerte, le projet de loi reste fondamentalement identique à la loi sur la prévention de la corruption actuellement en vigueur, avec quelques ajustements dans le texte des dispositions. La loi actuelle a fait l'objet de plusieurs évaluations par différents organismes au cours des dernières années, dont certaines sont largement reprises dans l'analyse ci-dessus. Étant donné les similitudes remarquables de ces évaluations et dans une situation où la majorité (sinon la totalité) des interlocuteurs semblent s'accorder sur la nécessité de modifier la loi (et, dans une large mesure, semblent également s'accorder sur les principaux principes des modifications à apporter), le fait que des modifications plus approfondies de la loi actuelle n'aient pas été rédigées est une occasion manquée.

62. Ces modifications plus approfondies auraient dû inclure l'élaboration d'une loi complète et autonome sur les lanceurs d'alerte, qui est une recommandation clé de la Commission de Venise. La solution actuelle consistant à limiter le champ d'application aux « *menaces pour l'intérêt public qui indiquent l'existence d'une corruption* » et l'extension ultérieure de la définition de ces menaces à toutes les violations des réglementations mentionnées dans la directive de l'UE 2019/1937 n'est pas tenable. Il en résultera une confusion, en particulier lorsqu'il s'agira des violations de la loi qui ne contiennent pas d'élément de corruption, au détriment de tels signalements. La Commission de Venise invite donc les autorités du Monténégro à élaborer dans les meilleurs délais une loi autonome sur les lanceurs d'alerte.

63. Outre l'élaboration d'une loi autonome sur les lanceurs d'alerte, les autres recommandations clés de la Commission de Venise sont les suivantes :

- En ce qui concerne le champ d'application personnel du projet de loi : clarifier la définition de l'agent public afin d'éviter toute ambiguïté quant à son champ d'application et d'inclure dans le projet de loi une catégorisation des obligations et des restrictions en fonction des postes concrets occupés, ce qui permettrait d'appliquer des dispositions plus restrictives (sur les

incompatibilités, les restrictions post-emploi et éventuellement les déclarations de patrimoine et de revenus) à différents groupes d'agents pour lesquels, en raison de la nature de leurs fonctions et de leurs responsabilités, les risques et les conséquences des manquements à l'intégrité sont les plus élevés, car les obligations générales relatives à la prévention des conflits d'intérêts et à la non-acceptation de cadeaux dans le cadre de l'exercice d'une fonction publique devant s'appliquer à toutes les personnes travaillant dans le secteur public ;

- En ce qui concerne les dispositions relatives aux conflits d'intérêts et aux incompatibilités : modifier l'article 10 du projet de loi afin de garantir que la déclaration ou la notification d'un éventuel conflit d'intérêts et la récusation ultérieure de l'agent public concerné ne se limitent pas à la participation à la « *discussion et à la prise de décision* », mais couvrent également tout autre type d'engagement dans une affaire ;
- En ce qui concerne les dispositions relatives aux déclarations de patrimoine et de revenus : inclure les droits d'utilisation des biens, la propriété effective des biens, les biens mobiliers d'une certaine valeur situés à l'étranger, les transactions importantes et les actifs numériques (ou « tout autre actif » d'une certaine valeur) dans les éléments à inclure dans les déclarations de patrimoine et de revenus des agents publics, d'étudier les possibilités de donner à l'Agence l'accès aux informations détenues par les banques et autres institutions financières afin de vérifier les déclarations de patrimoine et de revenus des agents publics et des membres de leur ménage, et d'assurer le développement d'outils informatiques appropriés pour permettre une analyse automatique des déclarations en fonction des risques et un recoupement automatique avec d'autres bases de données ;
- En ce qui concerne les dispositions relatives aux lanceurs d'alerte : étendre, dans une loi autonome sur les lanceurs d'alerte mentionnée ci-dessus, le champ d'application matériel des dispositions relatives aux lanceurs d'alerte afin d'inclure d'autres menaces ou préjudices pour l'intérêt public que ceux liés à la corruption ou aux violations des réglementations mentionnées dans la directive de l'UE, et (également si une loi autonome n'est pas élaborée) énoncer les principales exigences juridiques concernant les canaux de signalement internes et prévoir explicitement la possibilité d'offrir des recours aux lanceurs d'alerte sans qu'une procédure judiciaire n'ait été entamée.

64. D'autres recommandations détaillées sur les conflits d'intérêts et les incompatibilités, les cadeaux, les parrainages et les donations, les rapports sur le patrimoine et les revenus des agents publics, les lanceurs d'alerte et la structure institutionnelle figurent dans le texte de cet avis urgent.

65. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités monténégrines pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.