



**Conférence des États parties à
la Convention des Nations Unies
contre la corruption**

Distr. générale
15 février 2013
Français
Original: anglais

Groupe d'examen de l'application

Quatrième session

Vienne, 27-31 mai 2013

Point 2 de l'ordre du jour

**Examen de l'application de la Convention
des Nations Unies contre la corruption**

Résumé analytique

Note du Secrétariat

Additif

Table des matières

	<i>Page</i>
II. Résumé analytique.....	2
Monténégro	2



II. Résumé analytique

Monténégro

Observations générales

1. Introduction: aperçu du cadre juridique et institutionnel du Monténégro dans le contexte de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

La Serbie-et-Monténégro a signé la Convention des Nations Unies contre la corruption le 11 décembre 2003 et l'a ratifiée le 20 décembre 2005. En vertu d'une déclaration de succession déposée auprès du Secrétaire général le 23 octobre 2006, le Monténégro est devenu partie à la Convention en tant qu'État indépendant. La législation d'application a été adoptée le 22 octobre 2005 et est entrée en vigueur le 20 décembre 2005.

Selon l'article 9 de la Constitution monténégrine, les accords internationaux ratifiés et publiés au journal officiel et les règles de droit international généralement acceptées font partie intégrante de l'ordre juridique national, priment sur le droit interne et sont directement applicables lorsque leurs dispositions diffèrent de celles de la législation nationale.

Le cadre législatif monténégrin relatif à la lutte anticorruption comprend des dispositions de la Constitution, du Code pénal et du Code de procédure pénale. Il comprend en outre des textes spécifiques tels que la loi sur la prévention des conflits d'intérêts, la loi sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, la loi sur la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale, la loi sur la protection des témoins et la loi sur l'entraide judiciaire en matière pénale.

Le Monténégro a mis en place un cadre institutionnel aux multiples composantes pour lutter contre la corruption. Ainsi, s'agissant de prévention, plusieurs organismes spécialisés ont été créés: la Direction de l'Initiative anticorruption; la Direction de la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme; l'Ombudsman; la Commission de la prévention des conflits d'intérêts; l'Institution de contrôle des finances publiques; la Direction nationale des marchés publics; et la Commission pour le contrôle des procédures de passation des marchés publics.

En outre, plusieurs sections spécialisées ont été créées au sein des organes de justice et tribunaux pénaux: la Section de la lutte contre la criminalité organisée et la corruption au sein du Département de la police criminelle (Direction de la police); la Division pour la répression de la criminalité organisée, de la corruption, du terrorisme et des crimes de guerre au sein du Bureau du Procureur suprême; les divisions spécialisées de la Haute Cour chargées des affaires de criminalité organisée, de corruption, de terrorisme et de crimes de guerre; et l'Équipe d'enquête conjointe (exemple de coordination intersectorielle).

2. Chapitre III: Incrimination, détection et répression

2.1. Observations sur l'application des articles examinés

La corruption active et passive dans le secteur public est une infraction pénale en vertu des articles 424 et 423 du Code pénal, respectivement. Ces dispositions

emploient toutes deux le terme “personne dans l’exercice de ses fonctions”, auquel est donné à l’article 142 du Code pénal une acception large, englobant toute personne exerçant des fonctions judiciaires, qu’elle soit élue ou nommée. L’expression “don ou autre avantage” a été préférée à “avantage indu” dans le souci de mettre fin à la pratique courante consistant à offrir un cadeau en signe de remerciement. Le terme “autre avantage” englobe toutes sortes d’avantages, y compris matériels.

Selon les articles 424 et 423 du Code pénal, l’un des éléments de l’infraction est l’accomplissement ou le non-accomplissement par l’agent public d’un “acte officiel ou autre”. La référence à un autre acte s’entend comme une volonté d’aller au-delà de ce que prévoit l’article 15 de la Convention contre la corruption, qui se limite à “l’exercice de fonctions officielles”.

À la différence de l’article 423 du Code pénal, qui mentionne le fait de corrompre “directement ou indirectement”, l’article 424 fait référence à “une personne qui sert d’intermédiaire pour la corruption d’une personne agissant dans l’exercice de ses fonctions”. Il n’apparaissait pas clairement à l’équipe d’examen si, dans de telles circonstances, l’auteur serait lui aussi tenu pour responsable de la corruption indirecte d’un agent. Les autorités monténégrines ont précisé que l’article 424 du Code pénal incriminait à la fois l’auteur et l’intermédiaire et que, dans la pratique, son interprétation ne posait pas problème.

Tandis que l’article 423 du Code pénal porte sur l’acceptation, par une personne dans l’exercice de ses fonctions, d’une promesse de don ou d’autre avantage pour elle-même ou pour autrui, l’article 424 concerne le don qui est accordé, offert ou promis à cette “autre personne”. L’équipe d’examen ne comprenait pas bien si cette “autre personne” désignait un tiers bénéficiaire ou une personne dont on attendait qu’elle accomplisse un “autre acte”, voire un “acte relevant de ses fonctions”. Les autorités monténégrines ont indiqué qu’à leur sens, l’“autre personne” était un “tiers bénéficiaire”, mais elles ont reconnu lors de la visite de pays qu’il fallait modifier la législation pour y faire expressément figurer la notion de tiers bénéficiaire dans les dispositions relatives à la corruption.

Au cours de la visite de pays, on s’est interrogé sur l’hétérogénéité des sanctions prévues à l’article 424. Les peines maximales prévues pour corruption active d’agent public devraient être uniformisées.

Les éléments de l’infraction et les sanctions applicables en cas de corruption d’agents publics (nationaux) valent aussi en cas de corruption d’agents publics étrangers et de fonctionnaires d’organisations internationales publiques. L’expression “agent public étranger” est définie à l’article 142 (3) (5a) du Code pénal.

Les articles 420 (soustraction), 421 (usage non autorisé) et 421a (fraude mineure commise dans l’exercice d’une fonction officielle, soustraction et usage non autorisé) du Code pénal traduisent l’article 17 de la Convention en droit interne. Les experts examinateurs se sont interrogés quant à leur conformité par rapport à l’alinéa d) de l’article 2 de la Convention du fait qu’ils ne couvraient pas les biens immeubles.

Le trafic d’influence, sous ses formes tant active que passive, est érigé en infraction pénale aux articles 422a et 422 du Code pénal, respectivement. L’infraction prévue

au paragraphe 1 de l'article 422a couvre le fait d'user d'une "position officielle ou sociale" en plus du fait d'user d'une "influence effective ou présumée". L'article 422a a donc une portée plus large que l'article 18 de la Convention en ce qu'il ne mentionne pas l'abus d'influence (étant entendu que le terme "usage [d'influence]" couvre les cas d'abus). Au cours de la visite de pays, on s'est interrogé sur l'hétérogénéité des sanctions prévues à l'article 422a; les peines maximales prévues aux paragraphes 1 et 2 devraient être uniformisées.

L'article 416 du Code pénal couvre tous les éléments de l'article 19 de la Convention (abus de fonctions). De plus, il prévoit les cas de dommage causé à autrui et de violation grave des droits d'autrui par l'usage illicite de position ou d'autorisation officielle. Compte tenu du caractère facultatif des dispositions de l'article 19 de la Convention, l'équipe d'examen s'est félicitée de l'interprétation selon laquelle l'article 416 du Code pénal n'exige pas l'accomplissement de tous les actes énumérés. Souhaitant favoriser une application large de la disposition, elle a rappelé que le "dommage" n'était pas un élément prévu par la Convention.

Après avoir débattu de la question en 2011, le Monténégro a décidé de ne pas traduire en droit interne l'article 20 de la Convention, sur l'enrichissement illicite, dont les dispositions sont facultatives. Il a, au lieu de cela, adopté en juillet 2012 des amendements à la loi sur la prévention des conflits d'intérêts. Une analyse approfondie suivra. Les experts examinateurs se sont félicités de ces explications et ont invité les autorités nationales à évaluer l'efficacité de ce qui avait été fait concernant les déclarations de patrimoine et de conflit d'intérêts afin de remédier à toute éventuelle lacune du cadre juridique.

La corruption dans le secteur privé est considérée comme une infraction pénale à la fois sous sa forme active (article 276b du Code pénal) et sous sa forme passive (article 276a). L'objet visé à l'article 276b est un "don ou autre avantage indu". Prenant note avec satisfaction des explications fournies par les autorités monténégrines, les experts examinateurs ont encouragé ces dernières à faire en sorte qu'il y ait plus de certitude, de clarté et d'uniformité quant à l'interprétation du terme "tiers bénéficiaires" dans les dispositions relatives à la corruption active et passive dans le secteur privé.

S'agissant de l'article 268 du Code pénal, sur l'incrimination du blanchiment d'argent, les experts examinateurs ont noté une escalade des peines prévues au fil du texte; celle-ci a été expliquée par le souci de faciliter l'identification des affaires pertinentes, sans exclure les autres formes de l'infraction. L'équipe d'examen a encouragé les autorités nationales à continuer de faire en sorte que la jurisprudence rende les choses plus claires, en particulier en ce qui concernait le critère relatif à l'imposition de sanctions différentes, en rapport avec l'article 48 du Code pénal, sur le concours d'infractions pénales.

Le système juridique monténégrin permet les poursuites pour autoblanchiment. En outre, toutes les infractions pénales qui génèrent un produit, y compris celles qui sont commises hors du Monténégro, peuvent être considérées comme des infractions principales de blanchiment. En cas d'infractions commises à l'étranger, par des étrangers, à l'encontre d'un pays étranger, le Code pénal ne s'applique qu'aux infractions qui sont punissables d'une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans en vertu de la loi dudit pays.

L'équipe d'examen a noté avec satisfaction que l'article 24 de la Convention, dont les dispositions sont facultatives, avait été incorporé dans le droit interne par le biais de l'article 256 du Code pénal. Pour que cette disposition ait une vaste portée, l'équipe a invité les autorités nationales à étudier la possibilité de veiller à ce qu'elle englobe le fait de "retenir de façon continue".

En ce qui concerne l'article 390 du Code pénal sur l'"entrave à l'administration de la preuve", l'équipe d'examen a estimé qu'il devait viser les témoins, les experts appelés à témoigner et les autres acteurs de la procédure pénale mentionnés au paragraphe 1, mais aussi les membres de leur famille et leurs parents proches.

Le Monténégro a introduit la responsabilité des personnes morales dans son système juridique par la loi sur la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale (2007). Il a fourni à ce sujet des données tirées de trois rapports annuels (2009, 2010 et 2011).

L'équipe d'examen a pris note de l'article 124 du Code pénal, dans lequel des délais de prescription croissants sont prévus en fonction du niveau des sanctions pénales encourues. Ces délais peuvent être suspendus ou interrompus lorsque l'auteur de l'infraction échappe à la justice ou lorsque des procédures d'entraide judiciaire sont lancées. Les autorités monténégrines ont toutefois reconnu que la conduite de poursuites effectives pouvait se heurter à des difficultés vu le délai de prescription relativement court qui s'appliquait aux infractions de corruption les moins graves, qui relevaient de la compétence des tribunaux de base.

Les sanctions applicables aux personnes physiques et morales pour la plupart des infractions de corruption ont été jugées suffisantes et dissuasives. Cependant, l'équipe d'examen a noté que les dispositions relatives aux peines encourues devaient être harmonisées, de manière à éviter la disparité actuelle entre corruption active et corruption passive. Des amendements au Code pénal étaient en cours d'élaboration; ils avaient notamment pour objectif d'harmoniser les sanctions pour corruption active et passive, et par conséquent les délais de prescription qui y étaient associés, comme l'équipe le proposait. Cette dernière s'en est félicitée, et elle a invité les autorités nationales à poursuivre sur cette voie et à adopter ces modifications en temps utile.

Au Monténégro, le Président et les membres du Parlement, le Premier Ministre et les membres du Gouvernement, le Président de la Cour suprême, le Président et les juges de la Cour constitutionnelle et le Procureur suprême bénéficient de l'immunité (article 86 de la Constitution). C'est le Parlement qui décide des immunités (article 82 de la Constitution), qu'il peut lever afin de permettre les poursuites pénales. Les juges jouissent de l'immunité fonctionnelle, qui peut être levée sur décision du Conseil judiciaire en cas d'infraction pénale (articles 122 et 128 de la Constitution).

Le principe de la légalité des poursuites et le principe de la légalité sont fondamentaux dans le contexte juridique national. La loi prévoit toutefois la possibilité, dans certains cas, de décider de l'opportunité des poursuites et de soustraire l'auteur de l'infraction aux poursuites pénales (article 272 et 273 du Code de procédure pénale). L'équipe d'examen a donc estimé que la législation monténégrine était conforme au paragraphe 3 de l'article 30 de la Convention.

Les examinateurs ont pris note des nouvelles règles juridiques applicables à la compétence en matière de conduite d'enquêtes pénales, en vertu desquelles cette compétence revient aux services de poursuite. C'est cependant toujours le juge chargé de l'instruction qui décide de la détention éventuelle du suspect avant son procès, de manière à ce que l'autorité judiciaire exerce un contrôle sur les mesures susceptibles d'avoir des conséquences dans le domaine du respect des droits de l'homme. Les infractions pénales commises dans le contexte de la criminalité organisée et de la grande corruption relèvent de la compétence de l'Équipe d'enquête conjointe, qui fait rapport au Procureur suprême.

Des mesures permettent la confiscation d'objets (à titre conservatoire), la confiscation de biens, la confiscation élargie de biens tirés de l'infraction et la saisie d'avoirs. Les modalités de la confiscation de biens tirés de l'infraction sont précisées à l'article 113 du Code pénal. La confiscation peut aussi porter sur la valeur du produit de l'acte criminel, ainsi que sur des biens tirés de l'infraction transférés à d'autres personnes.

Depuis les modifications apportées au Code pénal en 2009 et 2010, la législation monténégrine permet la confiscation élargie de biens tirés de l'infraction. Pour que l'origine des biens susceptibles d'être visés par la confiscation élargie puisse être vérifiée, le Code de procédure pénale permet par ailleurs la conduite d'enquêtes financières. Du fait de ces multiples modifications des textes, les dispositions relatives à la confiscation, à la saisie et au gel d'avoirs et d'instruments criminels constituent un cadre presque complet. L'équipe d'examen n'en a pas moins observé que, s'il revenait aux États parties de déterminer la manière dont ils devaient traduire la Convention dans la loi et si le fait de recourir à différents textes de loi n'était pas en soi contestable, les récentes modifications avaient en un sens ajouté à la complexité et à la fragmentation de la législation, ce qui risquait d'en gêner la bonne application.

Des mesures de protection des témoins sont prévues par les dispositions pertinentes du Code de procédure pénale et de la loi sur la protection des témoins. Cette dernière régit la protection, en dehors du tribunal, des témoins qui sont entendus au sujet de la commission, notamment, d'infractions punies par une peine d'emprisonnement de 10 ans ou plus, dont les infractions de corruption graves. Ce seuil exclut toute une série d'infractions visées par la Convention. Lors de la visite de pays, les autorités nationales ont expliqué que cette situation correspondait à la répartition des ressources au sein du système national de justice pénale et indiqué qu'elles pourraient envisager de modifier le seuil en question à l'occasion de la réforme de la loi.

Les règles de preuve en place garantissent qu'en déposant, les témoins ne mettent pas en danger la sécurité de leur conjoint, de leurs parents ou de leurs proches (article 120 du Code de procédure pénale).

Le Monténégro est partie à l'Accord des Balkans sur la protection des témoins. Aucun changement de lieu de résidence de témoin vers un autre État n'a été signalé. Les examinateurs ont encouragé les autorités nationales compétentes à étudier la possibilité de conclure d'autres accords sur la protection des témoins, prévoyant notamment le changement de leur lieu de résidence, conformément au paragraphe 3 de l'article 32 de la Convention.

Sans perdre de vue le caractère facultatif des dispositions de l'article 33 de la Convention, l'équipe d'examen a constaté que, malgré la combinaison de dispositions en place, qu'il s'agisse de droit du travail ou de règles applicables aux fonctionnaires, concernant la protection des personnes qui communiquent des informations, il n'existait pas encore au Monténégro de texte spécifique prévoyant ce type de protection. Les autorités nationales ont fait observer qu'elles avaient pris des mesures en vue de l'adoption d'une loi spécifique sur les personnes qui signalent des actes de corruption. L'équipe d'examen a encouragé les autorités monténégrines à poursuivre sur cette voie afin qu'une telle loi soit adoptée.

Les articles 125 et 129 du Code de procédure pénale permettent à une personne impliquée dans la criminalité organisée de fournir des informations à des fins d'enquête et de recueil de preuves. L'équipe d'examen a encouragé les autorités à étendre la portée de ces dispositions de telle sorte que les auteurs d'infractions ne relevant pas de la criminalité organisée soient aussi incités à coopérer avec les services de détection et de répression. Il serait possible pour ce faire de leur accorder l'immunité, d'alléger leur peine ou de les faire bénéficier des mesures de protection des témoins, ainsi que d'abaisser le seuil (en termes de peines minimales) à partir duquel une infraction donne lieu à l'application de mesures de protection des témoins, comme prévu à l'article 37 de la Convention.

Il semblait que la coopération entre les services nationaux d'enquête et de poursuite et le secteur privé ne concernait que les affaires de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme (article 4 de la loi sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme). L'attention de l'équipe d'examen a aussi été appelée sur l'obligation qu'avaient les services postaux et les entités juridiques enregistrées pour la transmission d'informations de fournir à la police et aux services de poursuite les données obtenues grâce aux mesures de surveillance secrète ordonnées en rapport avec des actes de criminalité organisée ou de corruption (articles 157 à 160 du Code de procédure pénale). En outre, l'article 283 du Code de procédure pénale oblige les entités du secteur privé à apporter leur concours lors des enquêtes visant des infractions pénales quelles qu'elles soient. L'équipe d'examen a estimé que tout cela allait dans la bonne direction, et elle a invité les autorités nationales à continuer de favoriser la coopération avec le secteur privé.

La législation monténégrine semble conforme à l'article 40 de la Convention, relatif à l'application du secret bancaire dans le contexte d'enquêtes sur des affaires de corruption et de blanchiment d'argent (paragraphe 3 de l'article 271 du Code de procédure pénale et article 85 de la loi sur les banques).

Les règles de compétence, y compris en ce qui concerne la territorialité et la personnalité active ou passive, sont énoncées aux articles 134 à 137 du Code pénal. Sans perdre de vue le caractère facultatif des dispositions de la Convention sur le sujet, l'équipe d'examen a invité les autorités monténégrines à étudier la possibilité d'étendre la compétence de l'État aux infractions suivantes: 1) infractions commises à l'encontre de l'État ou de ses ressortissants, qu'elles impliquent ou non un ressortissant monténégrin; 2) infractions commises par des personnes apatrides résidant habituellement au Monténégro.

2.2 Succès et bonnes pratiques

L'équipe d'examen a recensé les bonnes pratiques suivantes:

- L'incrimination, dans le contexte des dispositions relatives à la corruption, de l'accomplissement d'un "acte officiel *ou autre*", plutôt que de l'accomplissement ou du non-accomplissement d'un acte "dans l'exercice de fonctions officielles", comme prévu dans la Convention. La référence à un "autre acte" permet de poursuivre un acte de corruption commis dans le but d'amener un agent à accomplir un acte découlant de l'exercice général de ses fonctions officielles;
- La vaste portée des dispositions de la loi nationale relatives au trafic d'influence, dont aucune ne mentionne l'"abus d'influence", terme employé à l'article 18 de la Convention;
- L'adoption d'amendements à la loi qui permettent la confiscation élargie de biens tirés d'une infraction et la conduite d'enquêtes financières; et
- L'introduction de la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction pénale.

2.3. Difficultés d'application, le cas échéant

Bien qu'ayant pris note des efforts continus consentis par le Monténégro pour mettre son système juridique national en conformité avec les dispositions de la Convention dans le domaine de l'incrimination et de l'action de détection et de répression, les examinateurs ont relevé certaines difficultés d'application ou certains points susceptibles d'être améliorés et ont formulé les recommandations suivantes à l'intention des autorités nationales compétentes, pour qu'elles y donnent suite ou envisagent d'y donner suite (suivant la nature obligatoire ou facultative des dispositions correspondantes de la Convention):

- Réviser la législation de manière à inclure expressément les termes "directement ou indirectement" dans les dispositions relatives à la corruption active et passive d'agents publics nationaux, conformément à la Convention;
- Interpréter l'infraction de corruption active dans le secteur public de manière à y englober sans ambiguïté les cas où l'avantage n'est pas destiné à l'agent public lui-même mais à un tiers bénéficiaire;
- Faire en sorte qu'il y ait plus de clarté et d'uniformité, dans la législation interne ou son interprétation, quant à la nature de l'avantage et à sa qualification d'"indu" dans les dispositions relatives à la corruption dans le secteur privé, par rapport à la référence à un "don ou autre avantage" qui figure dans les dispositions relatives au secteur public;
- Clarifier l'interprétation des dispositions législatives en vigueur qui donnent effet à l'article 17 de la Convention, afin que les biens immeubles entrent dans leur champ d'application, conformément à l'alinéa d) de l'article 2 de la Convention;
- Continuer de faire en sorte que la jurisprudence rende l'interprétation et la portée des différentes sections de la législation sur le blanchiment d'argent plus claires, en particulier en ce qui concerne le critère relatif à l'imposition

de sanctions différentes, en rapport avec l'article 48 du Code pénal, sur le concours d'infractions;

- Continuer d'étendre la portée des mesures visant à encourager la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites et le secteur privé sur les questions touchant à la commission d'infractions visées par la Convention;
- Continuer de faire en sorte que la législation interne relative à la confiscation, à la saisie et au gel d'avoirs et d'instruments criminels ou son interprétation constituent un cadre plus clair, plus uniforme et moins fragmenté, qui aiderait la police et le parquet à s'attaquer à la corruption;
- Modifier, selon qu'il conviendra, les dispositions relatives à l'entrave à l'administration de la preuve/de la justice de manière à ce qu'elles visent les témoins, les experts appelés à témoigner et les autres acteurs de la procédure pénale, mais aussi les membres de leur famille et leurs parents proches;
- Faire en sorte que les amendements au Code pénal qui sont en cours d'élaboration permettent d'harmoniser les sanctions pour corruption active et passive, de manière à éviter la disparité actuelle, à renforcer la cohérence du système de sanctions et à exclure toute éventuelle incertitude ou difficulté pouvant découler de délais de prescription variables; faire de même en ce qui concerne les sanctions encourues pour trafic d'influence actif;
- Faire en sorte que la législation interne prévoit des délais de prescription plus longs pour les infractions de corruption mineures punissables de peines d'emprisonnement et relevant de la compétence des tribunaux de base.

3. Chapitre IV: coopération internationale

3.1. Observations sur l'application des articles en cours d'examen

Au Monténégro, l'extradition est régie par la loi sur l'entraide judiciaire en matière pénale de 2008 ("loi sur l'entraide judiciaire"), à moins que des traités ou accords internationaux n'en disposent autrement.

Le Monténégro ne subordonne pas l'extradition à l'existence d'un traité, mais il a conclu un certain nombre d'accords d'extradition bilatéraux. Le principe de réciprocité peut servir de base légale à l'extradition.

La loi sur l'entraide judiciaire pose les conditions de l'extradition, y compris les motifs pour lesquels celle-ci peut être refusée. Ainsi, son article 13 fixe le seuil à partir duquel une infraction peut donner lieu à extradition: peine d'emprisonnement de six mois, ou reliquat de peine d'emprisonnement de quatre mois si l'extradition est demandée aux fins de l'exécution d'une peine.

La double incrimination est une condition de l'extradition, que celle-ci soit régie par le droit interne (article 11 de la loi sur l'entraide judiciaire) ou par les dispositions d'un traité ou accord en vigueur.

Le droit interne ne comporte aucune disposition concernant spécifiquement l'extradition accessoire (paragraphe 3 de l'article 44 de la Convention). Au lieu de cela, la question est réglée dans les traités d'extradition bilatéraux. Les autorités

monténégrines reconnaissent que la question de l'extradition accessoire devra peut-être être traitée à l'occasion de la révision de la loi sur l'entraide judiciaire.

L'article 12 de la loi sur l'entraide judiciaire exclut l'extradition pour infraction politique et fait référence à la Convention européenne d'extradition de 1957. Vu le champ d'application très vaste de cette disposition, les examinateurs ont appelé l'attention des autorités monténégrines sur les difficultés d'interprétation qui pourraient se poser dans des affaires d'extradition impliquant des personnes qui exercent des fonctions publiques importantes (paragraphe 1 de l'article 52 de la Convention des Nations Unies contre la corruption), où il pourrait être allégué de la nature politique de l'infraction ou de persécutions politiques dans l'État requérant.

La procédure d'extradition est régie par les articles 15 à 33 de la loi sur l'entraide judiciaire. La détention de la personne visée par la procédure peut être autorisée pour une période de six mois maximum, susceptible d'être prolongée de deux mois supplémentaires, sur demande motivée de l'État requérant. Lors de la visite de pays, les autorités monténégrines ont indiqué avoir l'intention d'envisager de faire en sorte que cette période de détention puisse être étendue jusqu'à un an sans que l'État requérant n'ait à en faire la demande.

Aucune indication de durée n'a été donnée s'agissant des procédures internes d'extradition. Lors de la visite de pays, les autorités monténégrines ont fait savoir qu'il fallait compter à peu près quatre mois, recours compris, pour la remise d'une personne en fuite.

Les dispositions pertinentes de la loi sur l'entraide judiciaire sont conformes au paragraphe 11 de l'article 44 de la Convention. De plus, la question de la remise conditionnelle de nationaux est réglée dans les accords bilatéraux.

Les autorités monténégrines ont indiqué avoir l'intention de réviser la loi sur l'entraide judiciaire afin de la rendre plus efficace compte tenu des évolutions intervenues, notamment en relation avec la Convention. Lors de la visite de pays, elles ont confirmé que les travaux de révision de la loi allaient commencer sous peu.

L'équipe d'examen a relevé l'absence d'exemples concrets d'application et de statistiques. Lors de la visite de pays, les explications qui leur ont été fournies ont permis aux examinateurs de se faire une meilleure idée de la manière dont le cadre juridique était mis en pratique. En outre, des statistiques leur ont été communiquées concernant les affaires d'extradition active et passive datant de la période 2010-2012. Cela étant, les autorités nationales ont signalé qu'elles entendaient commencer à mettre sur pied, début 2013, un système de gestion des dossiers comprenant une base de données où seraient regroupés des statistiques et des exemples concrets d'extradition et d'entraide judiciaire.

Le Monténégro est partie à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (1983) et à son Protocole additionnel (1997). Le pays a signé des accords bilatéraux sur le transfèrement des personnes condamnées et sur la reconnaissance mutuelle et l'exécution des jugements en matière pénale, y compris sur l'exécution des peines. Le Monténégro est également partie à la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs. L'exécution des peines criminelles étrangères est par ailleurs régie par les articles 38 à 41 de la loi sur l'entraide judiciaire.

L'entraide judiciaire est accordée en vertu des traités ou accords internationaux en vigueur. Le Monténégro est partie à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 et à ses Protocoles additionnels. Le pays a aussi signé un certain nombre d'accords bilatéraux dans ce domaine. En l'absence de tels traités ou accords, ou lorsque les traités ou accords en vigueur ne régissent pas certaines questions, l'entraide est accordée en vertu de la loi sur l'entraide judiciaire, sous condition de réciprocité. Elle peut aussi être accordée en relation avec des infractions pour lesquelles une personne juridique peut être tenue responsable.

L'entraide peut être accordée sous condition de double incrimination (article 5 de la loi sur l'entraide judiciaire). La loi reste muette sur les types d'entraide qui peuvent être accordés en l'absence de double incrimination, mais la question est traitée au cas par cas. Les motifs pour lesquels l'entraide judiciaire peut être refusée sont précisés aux articles 46 et 47 de la loi sur l'entraide judiciaire. Le secret bancaire n'est pas un motif de refus.

Le ministre responsable de l'appareil judiciaire est l'autorité centrale désignée aux fins du traitement des demandes d'entraide judiciaire. En l'absence d'accord international ou de réciprocité, ces demandes sont transmises par voie diplomatique. S'il existe un accord international ou que le principe de réciprocité s'applique, elles sont communiquées directement entre autorités compétentes. En cas d'urgence, à condition que le principe de réciprocité s'applique, les demandes d'entraide judiciaire peuvent être transmises par l'intermédiaire d'INTERPOL. Il est donné suite aux demandes d'entraide conformément à la législation monténégrine. La durée des procédures est fonction de la complexité des affaires.

L'article 19 de la loi sur l'entraide judiciaire fait référence aux motifs de refus des seules demandes d'extradition, et non d'entraide judiciaire. Les motifs pouvant être invoqués pour refuser l'entraide judiciaire sont traités dans les accords bilatéraux. Cela étant, il a été reconnu que, pour les cas où aucun traité n'avait été conclu, la portée de l'article devait être étendue aux demandes d'entraide judiciaire. Cette question devrait être examinée à l'occasion de la révision de la loi.

Le transfert des procédures pénales est régi aux articles 34 à 37 de la loi sur l'entraide judiciaire. Le Monténégro est aussi partie à la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives (1972).

S'agissant de la coopération entre les services de détection et de répression, le Monténégro remplit ses obligations sur la base de la législation nationale et des conventions et accords bilatéraux pertinents, ainsi que de sa qualité de membre d'organisations internationales de police. Lors de la visite de pays, un cas de coopération avec les États-Unis d'Amérique a été signalé à l'occasion duquel la Convention des Nations Unies contre la corruption avait servi de base légale (en l'absence d'accord bilatéral).

Le Monténégro a également signé avec Europol et ratifié un accord de coopération stratégique dans le cadre duquel sont entrepris des programmes de formation. Une coopération concrète avec les officiers de liaison étrangers est favorisée par l'intermédiaire du Bureau central national d'INTERPOL et du Département pour la coopération policière internationale et l'intégration européenne. La Direction de la police dispose d'un officier de liaison au siège d'INTERPOL, à Lyon.

Les négociations en vue de la conclusion d'un accord entre le Monténégro et Eurojust vont s'ouvrir en temps opportun. Le Monténégro a par ailleurs noué des liens de coopération avec le Réseau CAMDEN regroupant les autorités compétentes en matière de recouvrement d'avoirs (CARIN), dans lequel il jouit actuellement du statut d'observateur.

Afin de pouvoir conduire des enquêtes conjointes avec d'autres pays, le Monténégro a ratifié le deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

Le Monténégro n'a signé aucun accord bilatéral ou multilatéral relatif aux techniques d'enquête spéciales; il décide du recours à de telles techniques au cas par cas, sur la base de la loi sur l'entraide judiciaire, de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et de son deuxième Protocole additionnel. Les articles 157 à 162 du Code de procédure pénale posent le cadre juridique qui garantit que les opérations de surveillance secrète sont menées dans le respect du principe de légalité et que les éléments de preuve ainsi recueillis sont produits devant le tribunal.

3.2. Succès et bonnes pratiques

L'équipe d'examen est arrivée à la conclusion que le Monténégro avait mis en place un cadre solide pour la coopération internationale. Elle a recensé les bonnes pratiques suivantes:

- Le Monténégro est partie à des instruments régionaux relatifs à diverses formes de coopération internationale ainsi qu'à des instruments multilatéraux de lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et la criminalité organisée qui contiennent des dispositions relatives à la coopération internationale; et
- Le Monténégro a conclu un accord stratégique avec Europol et coopère de manière concrète avec des officiers de liaison étrangers par l'intermédiaire d'INTERPOL afin de faciliter la coopération entre les services de détection et de répression.

3.3 Difficultés d'application, le cas échéant

Les recommandations suivantes sont portées à l'attention des autorités monténégrines pour qu'elles y donnent suite ou envisagent d'y donner suite (suivant la nature obligatoire ou facultative des dispositions correspondantes de la Convention des Nations Unies contre la corruption) dans l'objectif de renforcer la coopération internationale dans la lutte contre les infractions visées par la Convention:

- Envisager d'inclure dans la loi sur l'entraide judiciaire en matière pénale, à l'occasion de sa révision, une disposition sur l'extradition accessoire, conformément au paragraphe 3 de l'article 44 de la Convention des Nations Unies contre la corruption;
- Continuer de veiller à ce que les infractions créées en application de la Convention ne soient pas considérées comme des infractions politiques susceptibles de ne pas pouvoir donner lieu à extradition, en particulier dans les affaires impliquant des personnes "qui exercent des fonctions publiques

importantes”, où il pourrait être allégué de la nature politique de l’infraction ou de persécutions politiques dans l’État requérant;

- Faire en sorte, à l’occasion de la révision de la loi sur l’entraide judiciaire, que la durée maximale de détention aux fins d’extradition puisse être étendue sans que l’État partie requérant n’ait à en faire la demande;
- Faire en sorte, à l’occasion de la révision de la loi sur l’entraide judiciaire, que les dispositions relatives aux motifs pour lesquels l’extradition peut être refusée s’appliquent également aux demandes d’entraide judiciaire;
- Rationnaliser les efforts visant à mettre sur pied un système de gestion des dossiers comprenant une base de données où seraient regroupés des statistiques et des exemples concrets d’extradition et d’entraide judiciaire et qui permettrait de se faire une meilleure idée de la manière dont le cadre juridique est mis en pratique;
- Continuer d’étudier la possibilité de participer activement à des accords bilatéraux et multilatéraux avec des pays étrangers (en particulier des pays non européens) afin d’accroître l’efficacité des différentes formes de coopération internationale; et
- Envisager d’allouer des ressources supplémentaires au renforcement de l’efficacité et des moyens des mécanismes de coopération internationale.

3.4. Assistance technique nécessaire pour garantir une application adéquate de la Convention contre la corruption

Les autorités monténégrines ont indiqué qu’une assistance technique leur serait utile pour ce qui suit:

- Révision de la loi sur l’entraide judiciaire en matière pénale, dont l’efficacité doit être renforcée compte tenu des évolutions intervenues dans le domaine de la coopération internationale en matière pénale, notamment en relation avec la Convention des Nations Unies contre la corruption;
- Création d’un système de gestion des dossiers comprenant une base de données où seraient regroupés des statistiques et des exemples concrets d’extradition et d’entraide judiciaire.