

## Conclusions concernant le Monténégro

Le Monténégro a continué de progresser dans ses efforts pour satisfaire aux **critères politiques**. Conformément au partenariat européen, il a poursuivi l'élaboration de son cadre juridique et renforcé ses capacités administratives et institutionnelles. Dans l'ensemble, la Constitution a été mise en œuvre efficacement. La réforme du système judiciaire s'est poursuivie et a produit ses premiers résultats. Néanmoins, les juges et magistrats restent soumis à l'influence de la sphère politique. La lutte contre la corruption et la criminalité organisée doit être poursuivie avec détermination. Le renforcement des capacités administratives reste un défi de taille. Le consensus politique autour des questions européennes ne faiblit pas. Il convient de renforcer la capacité du parlement d'examiner les projets de loi et de contrôler l'application des réformes.

La *démocratie et l'État de droit* se sont encore renforcés. La mise en œuvre de la constitution a globalement bien avancé, mais plusieurs lois essentielles doivent encore être alignées sur cette dernière. Le fonctionnement des institutions publiques s'est amélioré, notamment dans les domaines liés à l'intégration européenne. La volonté politique affichée en matière de lutte contre la corruption, et notamment la corruption au plus haut niveau, reste insuffisante.

Le fonctionnement du *parlement* s'est amélioré. Son activité législative est restée intense et sa capacité administrative a été renforcée. Le parlement doit toutefois améliorer sensiblement son efficacité en tant qu'organe législatif ainsi que ses capacités de contrôle. Les élections législatives de mars 2009 ont été conformes à presque tous les engagements souscrits dans le cadre de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. Néanmoins, l'OSCE et le BIDDH ont relevé la persistance d'un certain nombre de problèmes et manquements. La législation électorale doit être alignée sur la Constitution.

Le *gouvernement* a poursuivi la mise en place de nouvelles structures administratives consécutive à l'indépendance du pays. Le cadre de la coordination en matière d'intégration européenne s'est amélioré et a continué de bien fonctionner. La réforme de l'*administration publique* a progressé grâce à l'adoption de lois essentielles, à la modernisation des capacités administratives et à une meilleure gestion des ressources humaines. Toutefois, la pénurie de ressources humaines et financières, conjuguée à des faiblesses structurelles et à la corruption, continue d'entraver l'efficacité globale de l'administration publique. Les capacités administratives restent limitées. *Il convient de déployer des efforts importants pour mettre en place une fonction publique professionnelle, responsable, fondée sur le mérite et libre de toute ingérence politique.* La plupart des avis et recommandations formulés par le Bureau du Médiateur ont été suivis d'effets. Toutefois, il convient d'aligner pleinement la loi instituant le Médiateur sur la Constitution et de continuer de renforcer les capacités de celui-ci.

Il faut redoubler d'efforts pour mettre en place des instances de surveillance et de régulation indépendantes et efficaces et les doter des moyens requis.

Le Monténégro a accompli des progrès modestes en ce qui concerne la *réforme du système judiciaire*. L'adoption d'un nouveau code de procédure pénale a encore renforcé le cadre juridique. De nouveaux efforts sont néanmoins nécessaires pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'autonomie du ministère public. La capacité du ministère public de mener à bien ses nouvelles missions dans le cadre du code de procédure pénale doit être renforcée. La responsabilité, l'intégrité et l'efficacité du système judiciaire doivent être encore améliorées.

L'établissement du cadre juridique et administratif de *lutte contre la corruption* a progressé de manière satisfaisante. Des progrès ont été accomplis en termes de renforcement des organes chargés de la prévention et des enquêtes anti-corruption. Toutefois, la corruption reste endémique dans de nombreux secteurs et constitue toujours un problème très sérieux. La portée et l'application effective des lois en la matière constituent des motifs de préoccupation.

Malgré une tendance positive, les capacités d'enquête et la coordination entre les organismes chargés de faire appliquer la loi sont faibles et se traduisent par un nombre limité de condamnations. Les contrôles relatifs au financement des partis politiques et aux conflits d'intérêts sont insuffisants.

De nouveaux progrès ont été relevés en ce qui concerne ***les droits de l'homme et la protection des minorités***, domaine dans lequel le Monténégro s'est globalement conformé aux normes européennes.

Dans l'ensemble, des progrès ont été réalisés en matière de *droits civils et politiques*. Il convient néanmoins de consentir des efforts supplémentaires pour améliorer l'application des lois portant sur la *torture et les mauvais traitements*, le *système pénitentiaire* et l'*accès à la justice*.

La *liberté d'expression* continue de poser problème. Les enquêtes sur des violences infligées à des journalistes ont progressé, mais de nouveaux cas ont été signalés. Des déclarations d'intimidation de responsables monténégrins concernant le rôle des médias et des ONG soulèvent des inquiétudes. Le gouvernement doit nouer un dialogue constructif avec les représentants de la société civile. Dans l'ensemble, le respect de la *liberté de réunion et de culte* reste satisfaisant. Pourtant, la restitution des biens de l'Église pose encore problème et les pouvoirs publics doivent rester impartiaux dans les litiges qui opposent l'Église orthodoxe serbe et l'Église orthodoxe monténégrine au Monténégro.

Des efforts soutenus sont nécessaires dans le domaine des *droits des femmes*, notamment pour renforcer la protection des femmes contre toutes les formes de violence, les violences domestiques restant très répandues. Des lois essentielles telles qu'une loi sur la protection contre les violences domestiques doivent encore être adoptées. Une loi aussi importante que celle relative à la lutte contre la discrimination n'a toujours pas été adoptée. Il convient de mener une action déterminée pour poursuivre la mise en œuvre de la législation et des stratégies en faveur des *droits de l'enfant* et des groupes de population socialement vulnérables. En 2008, les plaintes enregistrées dans le domaine des *droits de propriété* ont été moins nombreuses. Des problèmes persistent néanmoins dans la mise en œuvre de la législation sur les restitutions.

Le Monténégro a progressé dans la mise en œuvre du cadre relatif à la *protection des minorités*. Les conseils pour les minorités ont obtenu des fonds et sont à présent opérationnels. Des mesures ont été prises pour améliorer la situation des communautés *rom*, *ashkali* et *égyptienne*. Les relations interethniques restent harmonieuses. Par contre, la situation économique et sociale des personnes déplacées et des communautés *rom*, *ashkali* et *égyptienne* reste très préoccupante. Ces groupes de population continuent de vivre dans des conditions très difficiles et restent en butte aux discriminations. Il convient de faire preuve d'une plus grande détermination dans la mise en œuvre des législations et stratégies en la matière. Des moyens financiers accrus sont aussi nécessaires. La loi sur les droits et libertés des minorités n'a pas encore été alignée sur la Constitution pour ce qui est de leur représentation.

Un cadre juridique a été mis en place pour définir le statut des *personnes déplacées* originaires de Bosnie-et-Herzégovine et de Croatie, mais sa mise en œuvre n'est toujours pas assurée. Le Monténégro doit régler le statut des personnes déplacées provenant du Kosovo et œuvrer à l'amélioration de leurs droits économiques et sociaux qui restent limités. Leur situation continue d'être préoccupante.

En ce qui concerne les ***questions régionales et les obligations internationales***, la coopération entre le Monténégro et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) est satisfaisante. Les enquêtes et procès portant sur les quelques dossiers de crimes de guerre nationaux ont progressé. La coopération menée avec les pays voisins dans ce domaine s'est

améliorée. Le cas des survivants et des familles des civils bosniaques déplacés en 1992 a été réglé dans un cadre extrajudiciaire.

S'agissant de la Cour pénale internationale, l'accord bilatéral d'immunité conclu avec les États-Unis n'est pas conforme aux positions communes et aux principes directeurs de l'UE en la matière. Il convient que le pays se rallie à la position de l'UE.

Le Monténégro a continué de participer activement aux initiatives de coopération régionales, notamment dans le cadre du processus de coopération de l'Europe du Sud-Est (SEEC), du Conseil de coopération régionale (CCR) et de l'accord de libre-échange centre-européen (ALECE). Le Monténégro occupe la présidence de l'ALECE en 2009. L'école régionale d'administration publique à Danilovgrad, près de Podgorica, est désormais opérationnelle.

Les relations avec les autres pays associés au processus d'élargissement et les États membres voisins ont continué de s'améliorer et la coopération bilatérale relative à certains domaines s'est intensifiée. Des progrès ont notamment été accomplis en vue du règlement des questions frontalières bilatérales entre le Monténégro et la Croatie, qui ont coopéré pour mettre au point, à l'attention de la Cour internationale de justice, leur proposition concernant la question frontalière de Prevlaka.

L'**économie** du Monténégro a fortement ralenti en 2009. Les finances publiques ont ainsi été mises à rude épreuve et l'endettement a progressé. Le pays n'est toutefois pas entré en profonde récession et les risques liés aux financements extérieurs ne se sont pas entièrement concrétisés. Le gouvernement a mené une série de réformes structurelles en dépit de la crise économique. Le renforcement de l'État de droit et la mise à niveau des infrastructures comptent toujours parmi les principaux enjeux du développement économique.

En ce qui concerne les **critères économiques**, le pays a continué de progresser dans la mise en place d'une économie de marché viable. Pour être en mesure d'affronter les pressions concurrentielles et les forces du marché à moyen terme au sein de l'Union, le pays doit aller de l'avant dans des réformes en profondeur afin de réduire ses faiblesses structurelles.

Les déséquilibres extérieurs et l'inflation ont baissé sous l'effet du ralentissement de l'activité économique. Les indicateurs du marché de l'emploi ont continué de s'améliorer malgré une décélération de la croissance. Les banques mères étrangères ont maintenu le financement de leurs filiales locales, soutenant ainsi la stabilité du système financier en l'absence de prêteur en dernier ressort. Le déficit budgétaire a été réduit grâce à une baisse des dépenses et aux recettes tirées de la privatisation de grands réseaux. La dette publique a augmenté, mais elle se maintient à un niveau modéré. La législation visant à améliorer la sécurité en matière de droits de propriété a été adoptée. Le processus de simplification législative s'est poursuivi en vue d'éliminer les obstacles au commerce et l'arriéré dans les affaires de mise en faillite a diminué. Le rôle de l'État dans l'économie s'est renforcé pour faire face à la crise actuelle, mais il s'est limité à l'octroi de prêts et de garanties de prêts au bénéfice des principaux secteurs d'activité.

La situation du secteur manufacturier monténégrin s'est toutefois fortement dégradée du fait de la contraction de la demande extérieure et de la chute des prix internationaux de l'acier et de l'aluminium. La restructuration des entreprises des secteurs de l'aluminium et de l'acier reste un défi de taille. Le système financier a souffert d'un tarissement important des liquidités fin 2008 et début 2009, qui s'explique par un vaste mouvement de retraits de dépôts. Les taux d'intérêt sont restés à un niveau élevé en dépit de l'injection de liquidités dans le système bancaire. Les finances publiques ont été mises à rude épreuve et les garanties de prêts accordées par l'État se sont accumulées. Victimes de pertes substantielles, les marchés des capitaux ont subi un ajustement brutal. L'inadéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre persiste, ce qui oblige les employeurs à faire appel à des travailleurs étrangers alors que le chômage est élevé dans le pays. Le secteur informel constitue toujours un sérieux problème.

Le Monténégro a continué de progresser dans l'alignement de sa législation sur les **normes européennes**. La mise en œuvre de l'accord intérimaire s'est poursuivie sans difficulté et le pays progresse dans l'exécution des obligations qui lui incombent en vertu de l'ASA. Des avancées satisfaisantes ont été réalisées en matière de protection des consommateurs et de recherche, ainsi que dans certains domaines du marché intérieur et de la justice, de la liberté et de la sécurité. Des progrès ont été observés en ce qui concerne la libre circulation des capitaux, la douane et la fiscalité, l'emploi, l'agriculture et le développement rural, l'énergie, les statistiques et dans les autres domaines relevant de la justice, de la liberté et de la sécurité. Il est nécessaire de maintenir les efforts consentis dans ces domaines. Des efforts particuliers s'avèrent nécessaires pour améliorer les capacités de mise en œuvre. Les progrès accomplis dans les domaines de l'environnement, des transports, de la société de l'information et des médias ont été inégaux. Des progrès limités ont été observés en matière d'accréditation et d'évaluation de la conformité, de métrologie, de surveillance des marchés et de politique industrielle.

Sur le plan du *marché intérieur*, le Monténégro a progressé dans ses efforts pour s'attaquer aux priorités du partenariat européen. Les préparatifs dans le domaine de la *libre circulation des marchandises* se sont poursuivis. Des progrès satisfaisants ont été réalisés dans le domaine de la protection des consommateurs. La surveillance des marchés doit encore progresser. Il convient d'améliorer les capacités institutionnelles et administratives, la coopération interinstitutionnelle et la transposition de l'acquis lié aux produits.

Dans les domaines de la *libre circulation des personnes, de la libre prestation de services et du droit d'établissement*, le Monténégro satisfait partiellement aux priorités fixées en matière d'alignement. La loi sur l'emploi et le travail des étrangers, qui prévoit des permis de travail et des quotas pour la main-d'œuvre et les services transfrontaliers, a été adoptée. Le processus de libéralisation du marché des services a encore progressé. Le cadre institutionnel de surveillance du secteur bancaire et du secteur financier non bancaire a continué de s'améliorer mais doit encore être renforcé. Une stratégie pour le secteur des services postaux a été adoptée. De nouvelles dispositions régissant les déclarations des entreprises et les exigences de surveillance ont accru la transparence comptable et l'efficacité en matière d'audit. Il convient néanmoins de consentir de nouveaux efforts pour consolider les progrès accomplis dans ces domaines.

Des progrès ont été réalisés dans le domaine de la *libre circulation des capitaux* avec l'adoption des lois sur les rapports de propriété et sur les biens publics. Les étrangers ne bénéficient pas encore de l'égalité de traitement pour l'acquisition de terres agricoles, la nouvelle loi prévoyant pour eux la possibilité d'une location de longue durée.

L'alignement de la *législation douanière et fiscale* sur l'acquis suit son cours. Il convient néanmoins d'aller de l'avant dans l'alignement relatif aux procédures en matière d'origine et de transit et aux procédures simplifiées, à la valeur en douane et aux droits de douane. La lutte contre la corruption et l'économie informelle reste un défi majeur.

Dans le domaine de la *concurrence*, l'alignement sur l'acquis s'est poursuivi. Il convient de poursuivre les efforts visant à renforcer le cadre de la concurrence et à moderniser les capacités administratives, notamment en matière de contrôle des aides d'État.

Le Monténégro a poursuivi l'alignement de sa législation sur l'acquis dans le domaine des *marchés publics*. Le pays a mené des actions de formation et de sensibilisation. Il doit toutefois continuer d'aligner sa législation et de renforcer ses capacités administratives dans ce secteur.

Des progrès ont été observés dans le domaine des *droits de propriété intellectuelle*. La nouvelle loi sur les brevets a renforcé le cadre législatif. La procédure de reconnaissance des droits au niveau national a été améliorée. Néanmoins, les préparatifs ne font que débiter et les

capacités institutionnelles et de mise en œuvre doivent être renforcées, au même titre que le travail de sensibilisation.

Le Monténégro a continué de progresser dans le domaine de *la politique sociale et de l'emploi*. Il doit toutefois encore aller de l'avant dans l'alignement de la législation sur les normes européennes et le renforcement de la capacité administrative dans ce domaine, notamment en termes d'application effective des nouvelles lois. De nouveaux efforts s'imposent également pour renforcer les capacités administratives et institutionnelles dans le domaine de *la santé publique*.

Le Monténégro a continué de progresser dans le domaine de *l'éducation et de la culture*. Des progrès satisfaisants ont été accomplis en matière de *recherche*, notamment pour renforcer le cadre institutionnel, grâce à une participation au septième programme-cadre de recherche et de développement.

Le Monténégro a adopté les lois requises en vue de son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce.

S'agissant des *politiques sectorielles*, le Monténégro a commencé à s'attaquer aux priorités concernant l'alignement de sa législation dans le domaine de *la politique industrielle* et satisfait partiellement aux priorités relatives à *la politique en faveur des PME*. De nouveaux efforts sont nécessaires pour éliminer les obstacles existants au commerce, accélérer l'octroi des licences et permis et mettre pleinement en œuvre des mesures telles que l'octroi de garanties de crédits aux PME ainsi que la création de pépinières et de groupements de PME.

Le Monténégro a progressé dans les domaines de *l'agriculture et du développement rural*, ainsi que de *la pêche*, pour ce qui est de la réforme de ses législations et de l'adoption de ses programmes et stratégies nationaux. La mise en œuvre doit cependant s'améliorer. Dans le domaine de *la sécurité alimentaire et des politiques vétérinaire et phytosanitaire*, certaines avancées ont été observées, notamment en termes de renforcement du cadre législatif, mais il n'existe toujours aucun système de sécurité alimentaire intégré. Les progrès accomplis pour renforcer les capacités administratives du ministère de l'agriculture et de la gestion des eaux et forêts restent limités et doivent être accélérés, également dans le cadre de ses préparatifs à l'IPARD.

Dans le domaine de *l'environnement*, les progrès restent inégaux. Si des avancées ont été observées en ce qui concerne l'adoption de lois horizontales, il convient de renforcer davantage leur mise en œuvre et leur application. L'agence pour la protection de l'environnement doit être dotée des moyens requis pour pouvoir mener à bien ses missions. La protection insuffisante de l'environnement reste préoccupante, en particulier dans les zones côtières et les parcs nationaux.

Dans le domaine de *la politique des transports*, les préparatifs ont moyennement avancé pour les transports routier et ferroviaire et ne font que débiter pour les transports aérien et maritime. Les progrès accomplis en matière de sécurité de tous les modes de transport ont été limités. Le Monténégro devrait mettre au point une stratégie cohérente de développement de son secteur des transports. Des efforts considérables doivent être déployés pour mettre en place une capacité administrative suffisante.

Quelques avancées ont été observées dans certains secteurs de *l'énergie*. Le Monténégro a progressé dans l'exécution des obligations découlant du traité instituant la Communauté de l'énergie, mais il doit poursuivre ses efforts. Il doit définir ses priorités en matière de promotion de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie renouvelables.

Des progrès ont été observés dans le domaine de *la société de l'information et des médias*, l'agence chargée des communications électroniques et des services postaux étant à présent opérationnelle. L'indépendance de l'agence et les retards dans la mise en œuvre de la loi sur les communications électroniques continuent néanmoins de soulever des inquiétudes. Les autorités compétentes du Monténégro doivent aborder d'urgence - et régler - la question de la

compétence relative à l'attribution des fréquences de radiodiffusion et de la procédure à suivre dans ce domaine. Les lois et les pratiques relevant de ce secteur doivent être alignées sur les normes européennes.

Les préparatifs du Monténégro en matière de *contrôle interne des finances publiques* et d'*audit externe* ne font que débiter. La législation de base dans ce domaine vient d'être adoptée. Le nombre d'auditeurs certifiés du secteur public et d'audits effectués par leurs soins augmente et l'institution supérieure de contrôle renforce ses capacités administratives.

La stratégie nationale 2009-2012 dans le domaine des *statistiques* a conféré à l'office des statistiques du Monténégro un rôle de coordination en vue de l'élaboration d'un système statistique conforme au code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Des progrès ont été accomplis pour les statistiques sectorielles et macroéconomiques, tandis que les avancées relatives aux classifications et aux registres ont été limitées. Il convient de continuer d'améliorer le cadre législatif et les capacités administratives du secteur.

Le Monténégro a continué de s'attaquer aux principaux défis en matière de *justice, de liberté et de sécurité*, mais doit poursuivre ses efforts pour mettre en œuvre les réformes. En ce qui concerne l'assouplissement du régime des visas, le Monténégro a consenti d'importants efforts dans tous les domaines figurant dans la feuille de route. Au vu des progrès accomplis par le pays, la Commission a proposé, en juillet 2009, d'exempter les ressortissants monténégrins de l'obligation de visa, à la condition que le Monténégro respecte les critères en suspens de la feuille de route avant que le Conseil prenne sa décision.

Des progrès ont été enregistrés dans le domaine de la *politique des visas*. L'application des accords relatifs à la réadmission et à l'assouplissement des formalités de délivrance des visas s'est poursuivie. Une nouvelle loi sur les étrangers et une nouvelle réglementation en matière de visas fondée sur les règles de Schengen sont entrées en vigueur. Le pays doit toutefois redoubler d'efforts pour améliorer son propre régime de visas et le conformer aux normes européennes. Ses capacités administratives et techniques en matière de délivrance des visas demandent à être considérablement renforcées.

S'agissant de la *gestion des frontières*, le Monténégro a bien progressé dans le domaine des contrôles aux frontières. Le pays a poursuivi la mise en œuvre de sa stratégie intégrée de gestion des frontières. Des avancées ont été constatées en ce qui concerne l'équipement des points de passage frontaliers. Il reste toutefois à adopter une nouvelle législation sur les contrôles frontaliers, et notamment sur la surveillance des frontières. L'une des priorités est de relier tous les points de passage frontaliers en un réseau en ligne doté d'un accès à la banque de données nationale et à celle d'Interpol.

Des progrès sont à signaler dans le domaine de l'*asile et des migrations*. En matière d'*asile*, le cadre législatif et institutionnel est presque achevé. Il convient toutefois de garantir la bonne exécution des lois. Des lois essentielles ont été adoptées en matière de *migrations*. Un centre d'accueil réservé aux immigrants clandestins doit encore être construit. De nouveaux efforts sont nécessaires pour mettre en œuvre les lois adoptées. Les capacités administratives et la coopération institutionnelle doivent être renforcées. Il convient d'aborder le statut des personnes déplacées.

Le Monténégro a continué de progresser dans le domaine du *blanchiment de capitaux*, mais la baisse du nombre d'enquêtes ouvertes et de transactions suspectes signalées est préoccupante. Il convient de mener une action déterminée pour renforcer les compétences et les moyens d'enquête des autorités, notamment de la cellule de renseignement financier. Le blanchiment de capitaux demeure très préoccupant et des efforts supplémentaires sont nécessaires pour prévenir et combattre ce phénomène.

Le Monténégro a progressé dans sa *lutte contre les trafics de drogue*. La stratégie nationale contre la drogue et le plan d'action qui l'accompagne sont en cours de mise en œuvre. Le cadre institutionnel de lutte contre la criminalité liée à la drogue a été renforcé et les quantités de

drogue saisies ont augmenté. Les trafics mis en place par des groupes criminels organisés restent néanmoins très préoccupants. Le Monténégro doit renforcer sa lutte dans ce domaine.

Le Monténégro a progressé dans le domaine des activités de police en poursuivant sa réforme de la *police* et en dressant un bilan en matière de contrôle interne. Il doit néanmoins améliorer les capacités professionnelles, l'équipement et l'infrastructure de la police.

La capacité institutionnelle, législative et administrative de *lutte contre la criminalité organisée* a été renforcée. Celle-ci reste toutefois un sérieux motif de préoccupation qui nuit à l'État de droit et à l'environnement des entreprises. Les capacités d'enquête et de poursuite restent insuffisantes et ne permettent d'obtenir que rarement des condamnations dans des dossiers de criminalité organisée. L'une des priorités doit être de renforcer les ressources humaines et la coopération entre institutions. Des progrès satisfaisants ont été observés en matière de lutte contre la *traite des êtres humains*. Le Monténégro reste principalement un pays de transit. Des enquêtes ont été menées sur des cas de traite d'êtres humains et des condamnations ont été prononcées. De nouvelles mesures doivent être prises pour renforcer la capacité des autorités compétentes d'identifier les victimes potentielles.

Le Monténégro a progressé dans le domaine de la *protection des données* à caractère personnel avec l'adoption d'un cadre juridique. Toutefois, la loi en la matière n'est pas pleinement alignée sur l'acquis et l'autorité de contrôle n'a pas encore été mise en place.