

AD 17/25

LIMITE

CONF-ME 4

DOCUMENT D'ADHÉSION

Objet: POSITION COMMUNE DE L'UNION EUROPÉENNE
– Chapitre 4: Libre circulation des capitaux

POSITION COMMUNE DE L'UNION EUROPÉENNE

Chapitre de négociation 4: Libre circulation des capitaux

La présente position de l'Union européenne est fondée sur sa position générale définie pour la conférence d'adhésion avec le Monténégro (AD 23/12 CONF-ME 2) et s'entend sous réserve des principes de négociation qui y sont approuvés, à savoir notamment:

- tout avis exprimé par l'une ou l'autre des parties sur un chapitre des négociations ne préjugera en rien la position qui pourra être adoptée sur d'autres chapitres;
- les accords, même partiels, intervenus dans le courant des négociations sur des chapitres devant être examinés successivement ne peuvent être considérés comme définitifs avant qu'un accord global n'ait été dégagé;
- les critères fixés aux points 24, 28, 41 et 44 du cadre de négociation.

L'UE encourage le Monténégro à poursuivre le processus d'alignement sur l'acquis de l'Union, notant que des éléments supplémentaires s'ajoutant à l'acquis pourraient entrer en vigueur avant l'adhésion, afin d'en assurer la mise en œuvre et l'application effectives et de déjà élaborer, avant l'adhésion, des politiques et des instruments qui se rapprochent autant que possible de ceux de l'UE.

L'UE note que, dans sa position de négociation AD 5/14 (CONF-ME 1) et son addendum AD 5/14 ADD 1 (CONF-ME 1), le Monténégro accepte l'acquis au titre du chapitre 4, tel qu'il est en vigueur au 2 octobre 2025, et que ce pays déclare qu'il sera prêt à le mettre en œuvre à la date de son adhésion à l'Union européenne.

Cadre général pour la libre circulation des capitaux

L'UE prend acte du fait que le Monténégro a mis en place un régime de mouvements de capitaux exempt de restrictions qui respecte largement les principes consacrés par l'article 63 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le droit de propriété des étrangers au Monténégro est protégé par la Constitution.

L'UE note que la loi monténégrine sur les investissements étrangers accorde un traitement national aux investisseurs étrangers et leur permet de transférer et de rapatrier des bénéfices et des dividendes sans restrictions. Le cadre législatif et institutionnel ne fixe aucune limite en matière de contrôle étranger ni de restriction en ce qui concerne le droit des étrangers à la propriété privée. Des modifications apportées à la loi sur les investissements étrangers ont levé des restrictions qui s'appliquaient, au moment de l'ouverture du chapitre, aux investissements dans des entreprises locales.

L'UE constate que la loi sur les fonds de pension volontaires comporte une limitation territoriale portant sur les investissements immobiliers. L'UE invite le Monténégro à supprimer cette disposition avant l'adhésion et à présenter un calendrier à cet effet.

Au sujet de la propriété foncière des étrangers, l'UE salue les modifications apportées en mars 2025 à la loi monténégrine sur les droits de propriété. L'UE note que toutes les restrictions devront être levées au moment de l'adhésion afin d'assurer l'égalité de traitement des citoyens de l'UE en matière d'acquisition de biens immobiliers résidentiels et commerciaux et de terrains agricoles. L'UE note que la loi sur les terrains agricoles maintient l'interdiction générale faite indistinctement aux ressortissants nationaux et étrangers d'acheter des terrains agricoles appartenant à l'État.

L'UE note que le Monténégro entend maintenir les restrictions figurant dans la législation nationale en rapport avec l'acquisition de biens immobiliers par des ressortissants de pays tiers. L'UE rappelle que l'article 64 du TFUE autorise les États membres à maintenir, à l'égard des pays tiers, de telles restrictions, si elles existaient le 31 décembre 1993 et si elles sont encore en vigueur, en ce qui concerne notamment les investissements directs dans des biens immobiliers. L'UE prend acte du fait que le traité d'adhésion avec le Monténégro fixera au 22 juin 2009 la date de référence, conformément à l'article 64, paragraphe 1, du TFUE, en ce qui concerne l'acquisition de biens immobiliers au Monténégro par des personnes physiques et morales de pays tiers. L'UE note que le traitement différencié vis-à-vis des pays tiers résultant de l'adoption d'une date modifiée pour le Monténégro est limité et représente une libéralisation globale, ce qui est en accord avec l'esprit du traité en ce qui concerne la libre circulation des capitaux et des paiements, non seulement au sein de l'UE mais aussi par rapport aux opérations avec des pays tiers.

L'UE rappelle qu'au moment de son adhésion, le Monténégro devra faire en sorte que le traitement octroyé aux ressortissants de l'UE et du Monténégro au titre de la loi de 2009 sur les droits de propriété soit étendu aux ressortissants de l'Espace économique européen. L'UE rappelle que la restitution des droits de propriété demeure un volet important du chapitre 23.

Paiements

L'UE note que le cadre réglementaire et législatif du Monténégro relatif aux paiements est largement aligné sur l'acquis. L'UE note également que le Monténégro a déployé des efforts notables afin d'aligner pleinement sa législation sur la deuxième directive sur les services de paiement [directive (UE) 2015/2366, ci-après dénommée "DSP2"] et sur le règlement établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros [règlement (UE) n° 260/2012, ci-après dénommé "règlement SEPA"]. Cet alignement a permis au Monténégro de rejoindre le champ d'application géographique de l'espace unique de paiements en euros (SEPA) en novembre 2024.

À cet égard, l'UE note que la Banque centrale du Monténégro et toutes les banques du pays ont été incluses dans les systèmes de paiement SEPA à partir du 13 mai 2025, et que les paiements SEPA sont opérationnels au Monténégro depuis le 6 octobre 2025. L'UE se félicite de ces évolutions, qui étendent les avantages de l'intégration européenne aux citoyens et aux entreprises monténégrins avant même l'adhésion.

L'UE invite le Monténégro à achever, avant l'adhésion, son alignement sur la DSP2 et sur le droit dérivé de l'UE, notamment les règlements délégués (UE) 2018/389 et (UE) 2022/2360 de la Commission, le règlement d'exécution (UE) 2019/410 de la Commission, et le règlement délégué (UE) 2019/411 de la Commission. Elle invite en outre le Monténégro à faire en sorte que toutes les dispositions réglementaires propres au pays que les autorités nationales sont tenues d'adopter en vertu du règlement SEPA et du règlement concernant les paiements transfrontaliers [règlement (UE) 2021/1230] le soient au moins six mois avant l'adhésion.

L'UE fait par ailleurs observer que le règlement concernant les paiements transfrontaliers impose aux prestataires de services de paiement plusieurs obligations, qui demandent une préparation technique et doivent être mises en œuvre avant l'adhésion. L'UE invite les autorités monténégrines à collaborer avec le secteur des paiements pour que toutes les dispositions pertinentes du règlement concernant les paiements transfrontaliers soient mises en œuvre dès le premier jour de l'adhésion. L'UE note dans ce contexte que la Banque centrale du Monténégro et les banques du pays sont déjà convenues de réduire et de plafonner les frais applicables aux transactions SEPA à partir du 6 octobre 2025, se préparant ainsi à mettre un terme à toute différenciation entre les paiements nationaux et les paiements transfrontaliers effectués en euros.

L'UE note que le Monténégro n'est pas encore aligné sur le règlement sur les paiements instantanés [règlement (UE) 2024/886], qui modifie aussi la DSP2, le règlement concernant les paiements transfrontaliers et le règlement SEPA. L'UE invite le Monténégro, avant l'adhésion, à veiller à aligner sa législation sur le règlement sur les paiements instantanés, pour que son secteur des paiements soit prêt à traiter les paiements instantanés, qu'il mette en œuvre le service assurant la vérification du bénéficiaire et apporte les modifications nécessaires en ce qui concerne le contrôle relatif aux sanctions.

L'UE note que, en vertu de la loi sur la banque de développement du Monténégro, la banque de développement peut effectuer des opérations de paiement, même si elle n'est pas soumise aux mêmes obligations légales que les établissements de crédit ni aux dispositions de la loi monténégrine alignée sur la DSP2, lesquelles précisent le cadre juridique applicable aux paiements. L'UE souligne que cet état de fait n'est pas conforme à l'acquis de l'UE et doit être modifié dès que possible pour que la banque de développement ait les mêmes obligations juridiques et réglementaires que les autres institutions financières. En outre, il est essentiel que le Monténégro fasse en sorte que la loi sur la banque de développement soit conforme à l'ensemble de l'acquis au titre d'autres chapitres des négociations d'adhésion.

Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

L'UE note que le Monténégro a largement aligné sa législation sur l'acquis de l'Union existant en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). L'UE se félicite des modifications législatives et réglementaires introduites ces dernières années, notamment les modifications apportées à la loi de mars 2025 sur la prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme, qui mettent en place des règles plus strictes pour les crypto-actifs, les opérateurs de jeux d'argent et de hasard, et la transparence de la propriété effective.

L'UE souligne qu'il subsiste des divergences entre la législation nationale en vigueur et celle de l'Union. Ces divergences portent sur a) la définition du financement du terrorisme, qui n'est pas pleinement alignée sur la définition donnée par l'UE; b) la protection des données et la conservation des informations, les délais de conservation des informations applicables au Monténégro dépassant ceux autorisés par le droit de l'Union; et c) les sanctions, les sanctions minimales imposées par le Monténégro étant bien inférieures à celles requises par le droit de l'Union. L'UE invite le Monténégro à éliminer ces divergences et à modifier sa législation dès que possible afin que celle-ci soit pleinement alignée au plus tard le 1^{er} juillet 2026. L'UE note que la mise en œuvre de l'acquis en matière de LBC/FT doit être améliorée et recommande que le Monténégro obtienne avant l'adhésion des résultats dans la mise en œuvre et le contrôle du respect de cette législation.

L'UE note que le Monténégro a adopté par le passé des stratégies visant à prévenir et à lutter contre le terrorisme, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (y compris la stratégie actuelle pour la période 2022-2025), et qu'il prévoit de mettre en place une nouvelle stratégie au cours de la période à venir. L'UE invite le Monténégro à adopter sans tarder la nouvelle stratégie, ainsi qu'un plan d'action, et à veiller à ce que sa mise en œuvre fasse l'objet d'un suivi étroit et de rapports.

L'UE salue la bonne coopération que le Monténégro a établie ces dernières années avec le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) et avec le Groupe d'action financière (GAFI). L'UE attend du Monténégro qu'il donne systématiquement suite à ses recommandations, en particulier celles issues du prochain cycle d'évaluation de MONEYVAL.

L'UE note que le Monténégro dispose d'une cellule de renseignement financier (CRF) fonctionnelle, attachée au département de police au ministère de l'intérieur, et dont l'indépendance opérationnelle est garantie par la loi. L'UE note que la CRF est membre du Groupe Egmont, l'organisation internationale au sein de laquelle les CRF peuvent échanger leur expertise et des renseignements financiers afin de lutter contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et les formes de criminalité qui y sont associées. L'UE salue l'augmentation du nombre de déclarations de transaction suspecte auprès de la CRF ces dernières années. L'UE note que certains postes au sein de la CRF restent vacants, et invite le Monténégro à les pourvoir avant l'adhésion et à continuer de former le personnel.

L'UE se félicite que les instances de surveillance des institutions financières (la Banque centrale du Monténégro, l'Autorité des marchés financiers, l'Agence de surveillance des assurances, et l'Agence des communications électroniques et des services postaux) ont renforcé les contrôles ces dernières années. L'UE engage toutes les instances de surveillance à renforcer leurs capacités en matière de contrôle du respect des règles. L'UE note toutefois que, malgré de récentes améliorations, le nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations dans des affaires de blanchiment de capitaux reste faible. L'UE invite le Monténégro à obtenir des résultats probants en ce qui concerne le contrôle du respect de la législation récemment modifiée et renforcée en matière de LCB/FT. L'UE invite l'ensemble des autorités monténégrines à recourir de manière systématique aux enquêtes financières pour retrouver et confisquer les produits du crime, et à concentrer leurs efforts sur les crimes à haut risque, la criminalité organisée et les avoirs transférés à l'étranger. En tant que l'une des principales agences de surveillance dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, il est de la plus haute importance que l'indépendance de la Banque centrale du Monténégro soit préservée et renforcée, conformément aux exigences fixées dans les critères de clôture pour les chapitres 9 et 17 des négociations d'adhésion.

L'UE note qu'il existe des lacunes, recensées par MONEYVAL, en ce qui concerne la couverture prudentielle en matière de LCB/FT de certaines des entreprises et professions non financières désignées, comme celles d'avocat ou de notaire. Différentes entreprises et professions non financières désignées ne sont pas soumises à des obligations d'agrément, d'enregistrement ou d'accréditation professionnelle ni à des conditions d'accès au marché. L'UE attend du Monténégro qu'il intensifie les efforts déployés pour faire en sorte que les entreprises et professions non financières désignées comprennent bien les risques liés au blanchiment des capitaux et qu'elles bénéficient d'une couverture prudentielle solide. L'UE demande instamment au Monténégro de présenter une stratégie en vue d'un alignement complet et de l'obtention de résultats en matière de contrôle du respect de la législation et suivra de près la mise en œuvre de cette stratégie.

D'une manière générale, l'UE invite le Monténégro à s'aligner pleinement sur les normes européennes et internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et à continuer d'obtenir des résultats probants dans la mise en œuvre et le contrôle du respect de la législation et des mesures réglementaires connexes au titre des chapitres 4 et 24 des négociations d'adhésion. L'UE suivra de près le processus d'obtention de ces résultats. Il convient de se concentrer en particulier sur le renforcement des capacités administratives dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et sur la supervision des entités, entreprises et professions non financières.

Renforcement des capacités administratives

L'UE note que le Monténégro dispose d'un cadre réglementaire et institutionnel adéquat pour les mouvements de capitaux, les paiements et la LBC/FT. La Banque centrale du Monténégro et le ministère des finances sont les principales institutions réglementaires chargées de l'élaboration des politiques en matière de mouvements de capitaux. En outre, l'Autorité des marchés financiers et l'Agence de surveillance des assurances sont investies d'importantes responsabilités, notamment en ce qui concerne les opérations en capital effectuées par des institutions financières et des compagnies d'assurance.

L'UE note que la Banque centrale du Monténégro est la principale institution publique chargée de réglementer et de superviser les systèmes de paiement, et qu'elle travaille en étroite collaboration avec les institutions financières nationales. L'UE relève que la Banque centrale contrôle régulièrement les prestataires nationaux de services de paiement et qu'elle prend systématiquement des mesures lorsqu'elle constate des cas de non-conformité. L'UE invite le Monténégro à continuer à surveiller régulièrement les établissements de paiement et à continuer d'agir avec prudence en ce qui concerne l'octroi de licences à de nouveaux établissements de paiement et à de nouveaux établissements de monnaie électronique.

En matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, l'UE note que la loi impute des responsabilités spécifiques à de nombreuses institutions, notamment la Banque centrale du Monténégro, l'Autorité des marchés financiers, l'Agence de surveillance des assurances, l'administration des jeux de hasard, l'administration fiscale, l'administration chargée de la propriété numérique, le ministère de la justice, le ministère de l'intérieur, la cellule de renseignements financiers de la police, l'Agence des communications électroniques et des services postaux, et le barreau du Monténégro.

Toutefois, l'UE souligne que la surveillance d'entités du secteur non financier, comme les agents immobiliers, les comptables, les opérateurs de jeux de hasard et les négociants, est insuffisante, notamment en ce qui concerne les mesures correctives appliquées, et qu'elle devrait être renforcée afin d'éviter que des flux financiers illicites ne se produisent et que des criminels ne sévissent dans ces domaines. L'UE suivra les mesures prises à cet égard.

L'UE note par ailleurs que de nombreuses institutions manquent d'effectifs. Dans quelques rares cas, l'UE estime que les effectifs actuels sont insuffisants pour contrôler et surveiller adéquatement la mise en œuvre de la législation. Cela vaut en particulier pour le personnel du ministère de la justice chargé de la LBC/FT et pour l'administration des jeux de hasard.

L'UE invite le Monténégro à prendre d'urgence des mesures pour renforcer les effectifs dans les services essentiels en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, et à présenter une stratégie s'y rapportant. L'UE souligne qu'il importe que le Monténégro renforce en permanence les autorités de surveillance dans ces domaines. L'UE suivra les mesures prises à cet égard.

De manière plus générale et en lien avec la politique générale de réforme de l'administration publique, l'UE invite le Monténégro à élaborer une politique de recrutement fondée sur le mérite, à pourvoir les postes "organiques" existants qui sont vacants et à mettre en place une politique de maintien en poste du personnel qualifié. L'UE note que ces mesures sont essentielles à la bonne mise en œuvre de sa législation et au contrôle correct de son respect.

L'UE attend du Monténégro qu'il aligne pleinement sur l'acquis sa législation dans les domaines des mouvements de capitaux, des paiements et de la LBC/FT. Elle invite le Monténégro à s'employer, avant son adhésion, à renforcer les capacités administratives en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. L'UE souligne qu'il est nécessaire de renforcer la surveillance, d'imposer des mesures correctives, ainsi que d'améliorer la coordination et l'échange d'informations entre toutes les institutions concernées. L'UE invite le Monténégro à pourvoir les postes actuellement vacants, en particulier au sein du ministère de la justice et de l'administration des jeux de hasard, et à améliorer davantage la formation et le développement des compétences du personnel chargé de la LBC/FT.

L'UE salue les efforts déployés en matière de lutte contre la corruption au sein des différentes institutions concernées par le présent chapitre, et invite le Monténégro à continuer d'élargir les dispositions réglementaires et administratives afin d'améliorer l'intégrité du personnel.

L'UE suivra de près la mise en œuvre des engagements pris par le Monténégro, y compris les ajustements apportés à son système juridique et à ses capacités administratives.

D'une manière générale, l'UE accordera une attention particulière à l'obtention par le Monténégro de résultats probants en matière de mise en œuvre.

* * *

Compte tenu des considérations qui précèdent, l'UE note que, à ce stade, il n'est pas nécessaire de poursuivre les négociations sur ce chapitre.

L'UE continuera à suivre les progrès réalisés en matière d'alignement sur l'acquis de l'Union et de mise en œuvre de celui-ci tout au long des négociations. L'UE souligne qu'elle accordera une attention particulière au suivi de chacun des points spécifiques évoqués ci-dessus afin de s'assurer de la capacité administrative du Monténégro, de sa capacité à faire respecter l'acquis couvert par le présent chapitre, ainsi que de l'achèvement de l'alignement législatif. Il convient de se concentrer en particulier sur le renforcement des capacités administratives dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. L'évaluation définitive de la conformité de la législation du Monténégro avec l'acquis ainsi que de sa capacité à le mettre en œuvre dans tous les domaines ne pourra intervenir qu'à un stade ultérieur des négociations. Outre l'ensemble des informations que l'UE pourra solliciter dans le cadre des négociations sur ce chapitre et qui devront être fournies à la Conférence, l'UE invite le Monténégro à fournir régulièrement, par écrit, au Conseil de stabilisation et d'association, des informations détaillées sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'acquis et dans le renforcement de ses capacités administratives.

Eu égard à toutes les considérations qui précèdent, l'UE reviendra si nécessaire à ce chapitre au moment voulu.

L'UE note que le Monténégro, dans sa position de négociation AD 5/14 (CONF-ME 1) et son addendum AD 5/14 ADD 1 (CONF-ME 1), accepte l'acquis au titre du chapitre 4, intitulé "Libre circulation des capitaux", tel qu'il est en vigueur au 2 octobre 2025. L'UE observe en outre que le Monténégro déclare qu'il poursuivra le processus d'alignement sur l'acquis et qu'il sera prêt à le mettre en œuvre au moment de son adhésion à l'Union européenne.

En outre, l'UE rappelle que de nouveaux éléments peuvent s'ajouter à l'acquis entre le 2 octobre 2025 et la conclusion des négociations.
