

AD 2/26

LIMITE

CONF-ME 2

DOCUMENT D'ADHÉSION

Objet: POSITION COMMUNE DE L'UNION EUROPÉENNE
- Chapitre 32: Contrôle financier

POSITION COMMUNE DE L'UNION EUROPÉENNE

Chapitre de négociation 32: Contrôle financier

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;
- ainsi que des 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'UE ainsi que la mise en œuvre et l'application effectives de celui-ci et, de manière générale, à élaborer avant même l'adhésion des politiques et des instruments qui se rapprochent autant que possible de ceux de l'UE.

L'UE note que, dans ses positions de négociation AD 8/14 CONF-ME 4 et AD 30/25 CONF-ME 14, le Monténégro accepte l'acquis au titre du chapitre 32, tel qu'il est en vigueur au 18 novembre 2025, et que ce pays sera prêt à le mettre en œuvre à la date de son adhésion à l'Union européenne.

Contrôle interne des finances publiques (CIFP)

L'UE convient que, en matière de contrôle et d'audit internes, le Monténégro a élaboré un cadre réglementaire, stratégique, institutionnel et opérationnel global, qui est conforme aux normes internationales. L'UE espère que le cadre opérationnel du Monténégro relatif au CIFP sera encore renforcé, en particulier pour les entreprises publiques et les municipalités. Les objectifs et les actions de la politique de contrôle interne s'inscrivent dans le cadre de la stratégie de réforme de l'administration publique 2022-2026 et du programme de réforme de la gestion des finances publiques 2022-2026, afin que la réforme et l'application du contrôle interne des finances publiques soient traitées comme faisant partie intégrante de la réforme plus large de l'administration publique.

L'UE note également que le Monténégro n'a cessé d'améliorer la mise en œuvre effective de la responsabilité des gestionnaires au sein de l'administration publique, afin de continuer à soutenir le fonctionnement du système de CIFP et la gestion efficace des ressources administratives et budgétaires. L'UE invite le Monténégro à veiller à la mise en œuvre intégrale du cadre réglementaire relatif à la responsabilité des gestionnaires conformément à l'engagement pris, y compris au moyen d'une définition détaillée des fonctions et d'une délégation de pouvoirs accrue, de la discipline budgétaire, de la préservation des actifs, de la fixation d'objectifs et de l'établissement de rapports, en tenant pleinement compte des réformes en cours en matière budgétaire, de comptabilité et d'autres domaines de réforme applicables.

L'UE prend acte des progrès qui sont accomplis dans la mise à niveau du droit primaire et du droit dérivé relatifs au contrôle interne des finances publiques, dans le but de poursuivre l'alignement sur les normes de l'UE et les normes internationales et de relever les défis pratiques liés à la mise en œuvre. Sur la base de ce cadre renforcé, l'UE prend acte des progrès réalisés, notamment par l'adoption d'actes de droit dérivé précisant les règles et lignes directrices en matière de contrôle interne et renforçant les capacités administratives nécessaires à leur application dans l'ensemble du secteur public, y compris dans les domaines de la gestion des risques et des irrégularités.

Plus particulièrement, l'UE se félicite des dernières améliorations réglementaires, qui renforcent la gouvernance et la responsabilité des gestionnaires en matière de gestion des ressources budgétaires et humaines, améliorent la qualité et l'indépendance de l'audit interne par l'harmonisation avec les normes internationales et établissent un cadre plus efficace pour la gestion des risques et le suivi des irrégularités.

L'UE encourage le Monténégro à continuer de veiller à ce que le développement stratégique futur des systèmes de contrôle interne et des réglementations connexes soit bien aligné sur les modifications en cours de la législation relative à la gestion des finances publiques et à la réforme de l'administration publique. Par ailleurs, l'UE invite le Monténégro à veiller à ce que le développement stratégique futur des systèmes de contrôle interne soit axé sur la sensibilisation de la direction et du personnel des institutions publiques à la nécessité d'un respect effectif du contrôle et de l'audit internes pour une bonne gestion des ressources budgétaires et administratives.

L'UE note que des progrès constants ont été accomplis dans le renforcement du cadre opérationnel relatif à l'audit interne et de son fonctionnement grâce à des améliorations méthodologiques, à une assurance qualité accrue et à la professionnalisation du système d'audit interne, y compris pour ce qui a trait à la certification et à la formation des auditeurs internes. L'UE attend du Monténégro qu'il (1) améliore encore la productivité des fonctions d'audit interne en renforçant la coopération entre les organes directeurs et les audits internes; (2) poursuive la mise à niveau des capacités administratives en développant la formation professionnelle et la certification afin de remédier aux pénuries de personnel et d'accélérer le processus de systématisation des emplois et le pourvoi régulier des postes vacants; (3) améliore la planification, la documentation et l'établissement de rapports en matière d'audits en vue d'accroître la productivité et de réduire la charge administrative. En ce qui concerne la gestion des risques, l'UE note que des progrès tangibles ont été accomplis dans la mise en place d'un cadre réglementaire et institutionnel global dans le contexte des processus de gouvernance et de contrôle interne de l'administration publique du Monténégro. L'UE convient de l'efficacité accrue du système, comme en témoigne le nombre croissant d'entités dotées de responsables de la gestion des risques désignés et de registres des risques établis dans l'ensemble du secteur public.

L'UE note, en ce qui concerne la gestion des irrégularités, que le cadre réglementaire est bien établi et fournit des orientations adéquates concernant la mise en œuvre. Le système global visant à prévenir les irrégularités et à y remédier a été davantage aligné et renforcé, grâce à une clarification des responsabilités et des procédures institutionnelles. L'UE note en outre une augmentation du nombre d'agents désignés pour la gestion des irrégularités, ainsi que des cas de fraude présumée signalés de manière transparente. L'UE attend du Monténégro qu'il continue de renforcer ses capacités administratives afin d'assurer une mise en œuvre plus efficace des systèmes de gestion des risques et des irrégularités, grâce à des formations régulières, à l'assurance de la qualité et à la mise en place d'un mécanisme centralisé de notification des irrégularités et de collecte de données en la matière.

Par ailleurs, l'UE note que les capacités administratives ont été renforcées pour améliorer les fonctions d'audit dans les entreprises publiques et les administrations de sécurité sociale, et que des mesures sont prises constamment en vue de leur amélioration.

L'UE note également que la nouvelle loi sur l'inspection budgétaire établit une fonction d'inspection du budget financier qui est totalement séparée de l'audit interne, sur le plan tant organisationnel que fonctionnel. Compte tenu de l'engagement pris par le Monténégro de renforcer encore la complémentarité entre l'inspection budgétaire et l'audit interne au moyen de garanties supplémentaires au cours de la mise en œuvre, l'UE attend du Monténégro qu'il poursuive la mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'inspection budgétaire et des modifications pertinentes adoptées à la fin de 2025.

Audit externe

L'UE convient que le Monténégro a mis en place un cadre juridique solide pour l'audit externe, conforme aux normes et bonnes pratiques internationales et de l'UE. L'Institution de contrôle des finances publiques (SAI) du Monténégro a mis en place un cadre réglementaire, institutionnel et opérationnel complet qui tient compte des principes et bonnes pratiques promus par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

À cet égard, l'UE note que le Monténégro a assuré l'indépendance financière, fonctionnelle et institutionnelle de l'Institution de contrôle des finances publiques conformément aux normes de l'INTOSAI, y compris à travers sa Constitution, et en mettant en place la législation correspondante. Cela permet à l'Institution en question de s'acquitter de son mandat de manière efficace et impartiale; elle réalise à la fois des audits financiers et des audits de performance, contribuant ainsi à améliorer la transparence, la responsabilité et la bonne gestion des finances publiques. Tout en convenant que l'Institution de contrôle des finances publiques a renforcé ses capacités administratives, l'UE s'attend à ce que les postes vacants soient pourvus. L'UE attend du Monténégro qu'il continue d'assurer l'indépendance financière, fonctionnelle et institutionnelle de l'Institution de contrôle des finances publiques.

En outre, l'UE prend acte des progrès accomplis dans le renforcement de la méthodologie d'audit, des pratiques en matière d'établissement de rapports et des mécanismes de suivi des recommandations d'audit, qui contribuent au contrôle efficace des dépenses publiques et à l'amélioration de la gouvernance du secteur public, notamment par le Parlement. L'UE invite le Monténégro à fournir régulièrement des informations actualisées sur le suivi des conclusions de l'audit réalisé par l'Institution de contrôle des finances publiques et attend du Monténégro qu'il améliore la mise en œuvre des conclusions et recommandations figurant dans les rapports de cette Institution.

Par ailleurs, l'UE invite le Monténégro à continuer de renforcer encore la coopération de l'Institution de contrôle des finances publiques avec l'INTOSAI et l'Organisation européenne des institutions supérieures de contrôle financier (EUROSAI), ainsi qu'avec la Cour des comptes européenne. L'UE note aussi que le Monténégro s'engage à développer davantage la coopération entre le Parlement et le gouvernement.

Protection des intérêts financiers de l'Union européenne

L'UE note que le Monténégro entend se conformer à l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), y compris en veillant à une collaboration étroite et régulière entre la Commission et les autorités compétentes.

L'UE note que le Monténégro a achevé le processus d'alignement de sa législation nationale sur la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (directive PIF) par l'adoption, le 14 octobre 2025, de la loi modifiant le code pénal du Monténégro (décret sur la proclamation de la loi modifiant le code pénal du Monténégro, n° 01-009/25-1967/2), qui est entrée en vigueur le 22 octobre 2025 ("Journal officiel du Monténégro", n° 121/25).

L'UE prend acte du fait qu'un service de coordination antifraude (AFCOS) a été désigné au sein du ministère des finances et que ses moyens administratifs ont été renforcés. Un réseau AFCOS correspondant des autorités nationales compétentes participant à la protection des intérêts financiers de l'UE a également été mis en place, et il a été renforcé dans le cadre d'actions de formation.

L'UE prend acte du fait qu'une stratégie nationale de lutte contre la fraude et la gestion des irrégularités en vue de la protection des intérêts financiers de l'UE pour la période 2025-2028 a été adoptée en juillet 2025, assortie d'un plan d'action pour la période 2025-2026.

L'UE note que la coopération avec la Commission en matière d'enquêtes s'est révélée efficace et que le Monténégro obtient des résultats en matière de notification des irrégularités en continuant à signaler ces dernières dans le système de gestion des irrégularités (IMS).

L'UE attend du Monténégro qu'il renforce davantage sa capacité administrative et maintienne son réseau d'organismes antifraude, et qu'il poursuive la mise en œuvre du plan d'action de l'actuelle stratégie nationale de lutte contre la fraude. L'UE invite le Monténégro à veiller à ce que la notification des irrégularités et des fraudes au titre des obligations fixées dans la convention de financement continue de s'améliorer conformément à la tendance positive observée des dernières années.

Protection de l'euro contre le faux monnayage

L'UE note que le Monténégro a signé et ratifié la convention de Genève de 1929 relative à la répression du faux monnayage en adoptant, le 13 octobre 2015, la loi sur la ratification de la convention internationale de Genève relative à la répression du faux monnayage ("Journal officiel du Monténégro - Traités internationaux", n° 12/15). L'UE estime que le cadre juridique du Monténégro est aligné sur l'acquis de l'UE en matière de protection de l'euro contre le faux monnayage. À cet égard, la Banque centrale du Monténégro a adopté la décision relative au traitement des billets et pièces en euros suspects et à d'autres activités de protection de l'euro contre la contrefaçon ("Journal officiel du Monténégro", n° 35/11 et 61/18) afin de s'aligner sur le règlement (CE) n° 1338/2001 du Conseil et sur le règlement (CE) n° 1339/2001 du Conseil étendant les effets du règlement (CE) n° 1338/2001.

En outre, la Banque centrale du Monténégro a adopté la décision sur les médailles et les jetons similaires aux pièces en euros ("Journal officiel du Monténégro", n° 44/14 et 61/18) afin de s'aligner sur le règlement (CE) n° 2182/2004 du Conseil et le règlement (CE) n° 46/2009 du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2182/2004, ainsi que sur le règlement (CE) n° 2183/2004 du Conseil et le règlement (CE) n° 47/2009 du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2183/2004.

L'UE considère que le Monténégro dispose d'une capacité administrative suffisante pour l'analyse technique et la classification des billets et pièces en euros contrefaits et a mis en place un système adéquat pour leur authentification, comme l'atteste l'adoption par la Banque centrale du Monténégro, le 31 juillet 2024, de la décision relative à la qualité et à l'authenticité des billets et pièces en euros ("Journal officiel du Monténégro", n° 78/24). En outre, l'UE prend note de la poursuite des activités visant à protéger l'euro contre la contrefaçon, conformément aux normes et réglementations harmonisées de l'UE et de la BCE, y compris par la coopération et l'échange réguliers d'informations.

L'UE note que le Monténégro compte continuer de participer aux actions du programme Pericles IV et poursuivre la coopération avec la Commission, la Banque centrale européenne, ainsi qu'un certain nombre de banques centrales des États membres de l'UE. L'UE souligne qu'il importe de protéger l'indépendance de la Banque centrale, y compris son indépendance financière, et de procéder à des nominations transparentes et impartiales des vice-gouverneurs et des membres du conseil d'administration.

L'UE invite le Monténégro à faire en sorte que le centre d'analyse national dispose de capacités administratives suffisantes pour l'analyse technique et qu'il poursuive sa coopération à l'échelle internationale.

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 toutes les questions spécifiques mentionnées ci-dessus en vue de veiller à ce que le Monténégro dispose d'une capacité administrative suffisante pour faire appliquer l'acquis de l'UE sur ce chapitre. Il convient d'attacher une importance particulière aux liens entre le présent chapitre et d'autres chapitres des négociations. L'évaluation définitive de la conformité de la législation du Monténégro avec l'acquis ainsi que de sa capacité à le mettre en œuvre 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 de l'UE.

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 ses positions de négociation AD 8/14 CONF-ME 4 et AD 30/25 CONF-ME 14, accepte l'acquis au titre du chapitre 32, tel qu'il est en vigueur au 18 novembre 2025. L'UE note 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 à la date de son adhésion à l'Union européenne.

Par ailleurs, l'UE rappelle que de nouveaux éléments peuvent s'ajouter à l'acquis dans ce chapitre entre le 18 novembre 2025 et la date d'adhésion.