Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
http://assembly.coe.int
COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12952
08 juin 2012

Le respect des obligations et engagements du Monténégro

Rapport[1]
Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)
Corapporteurs : M. Jean-Charles GARDETTO, Monaco, Groupe du Parti populaire européen, et Mme Nursuna MEMECAN, Turquie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

La commission de suivi félicite le Monténégro pour les progrès substantiels réalisés depuis 2010 pour respecter les obligations et engagements non encore honorés envers le Conseil de l'Europe: le Monténégro a pleinement coopéré avec le Conseil de l'Europe, a ratifié 83 conventions et a contribué à de nombreuses initiatives régionales et internationales. Le Monténégro continue de jouer un rôle positif dans la stabilisation de la région. Il a adopté de nombreuses lois dans le domaine de l'Etat de droit, la démocratie et les droits de l'homme et il joue un rôle de premier plan dans la lutte contre les discriminations dans la région. Le Monténégro a réalisé des efforts continus pour se conformer aux normes du Conseil de l'Europe, consolidant ainsi sa voie vers l'intégration européenne. L'Assemblée parlementaire salue en particulier les progrès réalisés par le Monténégro pour mettre sa législation relative aux élections et à la citoyenneté en conformité avec la Constitution.

Tout en saluant les efforts réalisés, la commission note cependant que des progrès supplémentaires doivent encore être réalisés dans cinq domaines clé, à savoir le système judiciaire, les droits des minorités, la lutte contre la corruption et le crime organisé, les médias, ainsi que la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et des réfugiés. La commission recommande donc à l'Assemblée de décider de poursuivre sa procédure de suivi à l'égard du Monténégro, dans l'attente de progrès dans les cinq domaines précités.

1. Renvoi en commission: Résolution 1115 (1997).

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution ... 3
B. Exposé des motifs, par M. Gardetto et Mme Memecan, corapporteurs ... 8
1. Introduction ... 8
2. Le Monténégro dans le contexte régional et international ... 8
3. Fonctionnement des institutions démocratiques ... 10
3.1. Fonctionnement du parlement ... 10
3.2. Loi électorale ... 11
3.3. Administration publique ... 14
3.4. Autonomie locale ... 14
3.5. Le Défenseur des droits de l'homme et des libertés du Monténégro (Ombudsman) ... 15
3.6. Coopération avec les ONG ... 16
4. Etat de droit ... 16
4.1. Réforme du système judiciaire ... 16
4.2. Corruption, blanchiment de capitaux et financement délictueux ... 19
5. Droits de l'homme ... 23
5.1. La Convention européenne des droits de l'homme ... 23
5.2. Torture et traitements inhumains ... 23
5.3. Liberté d'expression et des médias ... 23
5.4. Lutte contre la discrimination ... 26
5.5. Droits des minorités ... 26
5.6. Les personnes roms, ashkali et égyptiennes (RAE) ... 28
5.7. Droits des femmes ... 28
5.8. Droits des lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels (LGBT) ... 29
5.9. Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) et réfugiés ... 31
6. Conclusions ... 33

A. Projet de résolution[2]

1. Depuis l'adoption par l'Assemblée parlementaire de la Résolution 1724 (2010) sur le respect des obligations et engagements du Monténégro, le pays a continué à faire des progrès significatifs dans la mise en œuvre de ses obligations et engagements non encore honorés: il a signé et ratifié 83 conventions du Conseil de l'Europe, répondant ainsi à toutes les exigences contenues dans la Résolution 1724 (2010), et a poursuivi sa pleine coopération avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et d'autres organes de suivi du Conseil de l'Europe tels que le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

2. L'Assemblée félicite le Monténégro pour son rôle positif dans la stabilisation de la région. Le pays a continué à être un partenaire fiable et constructif, prenant part à plusieurs initiatives régionales et multilatérales.

3. Le Monténégro a également avancé dans le processus d'intégration à l'Union européenne: après l'introduction du régime de libéralisation des visas en décembre 2009, le Monténégro s'est vu accorder le statut de pays candidat par le Conseil européen en décembre 2010; en décembre 2011, il a été proposé d'ouvrir les négociations d'adhésion en juin 2012, sous réserve de progrès supplémentaires, qui ont été reconnus par la Commission européenne le 22 mai 2012. Cette évolution est une reconnaissance explicite des progrès réalisés par le Monténégro ces trois derniers mois. L'Assemblée prend également note de la «nouvelle approche» adoptée par la Commission européenne pour le lancement des négociations d'adhésion, consistant à vérifier dans un premier temps le respect par le Monténégro des chapitres 23 (appareil judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (justice, liberté et sécurité) de la procédure d'adhésion reposant sur l'acquis de l'Union européenne.

Dans le domaine de la démocratie

4. L'Assemblée se félicite des efforts entrepris pour renforcer la transparence du travail parlementaire et la capacité des commissions parlementaires. Elle constate que les droits de l'opposition parlementaire au sein du parlement sont encore à l'examen.

5. Elle encourage tous les membres du parlement à travailler de manière constructive et à améliorer les relations entre la majorité parlementaire et la minorité/opposition.

6. Elle encourage le Monténégro à continuer à renforcer les capacités administratives et les autres ressources indispensables pour assurer un travail professionnel, efficace et transparent du parlement, à veiller à ce que les auditions de contrôle au sein des commissions parlementaires débouchent sur l'adoption de conclusions qui seront dûment suivies par les autorités compétentes, et à améliorer les relations avec la société civile sur la base du protocole d'accord signé entre le Parlement et les organisations non gouvernementales (ONG) en avril 2011.

7. L'Assemblée, tenant compte du fait que la loi sur l'élection des conseillers et membres du parlement a été révisée le 17 juin 2011, conformément aux recommandations de la Commission de Venise, de l'OSCE/BIDDH et de l'Assemblée parlementaire:

7.1. se félicite de ces modifications, qui mettent la législation électorale en conformité avec la Constitution de 2007 du Monténégro, restreignant désormais le droit de vote aux personnes de nationalité monténégrine;

7.2. note que les amendements à la loi sur la citoyenneté monténégrine, adoptés le 8 septembre 2011, devraient faciliter l'octroi de la nationalité monténégrine aux citoyens des anciennes républiques yougoslaves qui avaient leur résidence permanente au Monténégro deux ans avant la date à laquelle le Monténégro a accédé à l'indépendance;

7.3. en ce qui concerne la question de la «représentation authentique» des minorités, considère comme une évolution positive l'extension de l'action positive à tous les groupes minoritaires constituant moins de 15% de la population et invite l'ensemble des partis politiques à trouver un terrain d'entente pour modifier en conséquence la loi sur les minorités et assurer le bon fonctionnement des conseils des minorités et l'utilisation transparente du Fonds des minorités;

2. Projet de résolution adopté par la commission le 31 mai 2012.

7.4. tout en saluant le fait que le code électoral révisé prévoit une participation de 30% du sexe sous-représenté sur les listes électorales, invite le Monténégro à modifier cette disposition afin d'assurer un accès effectif des candidats du sexe sous-représenté à des mandats électifs (par un système d'alternance, en plaçant ces derniers tous les trois candidats sur une liste). Dans l'intervalle, l'Assemblée appelle tous les partis politiques à appliquer cette règle de leur propre initiative en prévision des prochaines élections.

8. L'Assemblée se félicite des évolutions positives qui ont eu lieu en ce qui concerne la Commission électorale d'Etat et encourage le Monténégro à régler les problèmes en suspens relevés dans les recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, notamment la dissolution des coalitions et leurs obligations de financement, l'élargissement du mandat de la Commission électorale d'Etat aux élections municipales et l'exigence constitutionnelle d'une résidence de deux ans (au lieu de six mois pour les élections locales) avant qu'un ressortissant puisse obtenir le droit de vote.

9. L'Assemblée réitère sa ferme conviction que la composition multiethnique et multireligieuse de la société est un atout pour le Monténégro. A cet égard, elle se félicite de l'accord obtenu en septembre 2011 pour modifier la loi sur l'éducation adoptée en septembre 2011 et espère que les acteurs concernés feront preuve d'une attitude ouverte aux compromis et feront prévaloir des débats consensuels sur toute nouvelle question qui pourra se poser concernant les droits des minorités.

10. L'Assemblée prend note des nouvelles avancées dans le processus de décentralisation, et notamment l'adoption de la loi sur l'organisation territoriale et de la loi sur les finances locales en 2011, l'adoption, en juin 2011, de la stratégie de renforcement de la coopération intercommunale pour 2011-2016 et la ratification du Protocole additionnel (STCE n° 207) à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122). L'Assemblée invite le Monténégro, à mettre en œuvre la Recommandation 293 (2010) sur la démocratie locale au Monténégro adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, et à continuer à solliciter l'expertise du Conseil de l'Europe pour mener à bien les réformes dans le domaine de la démocratie locale et assurer un fonctionnement transparent, démocratique et efficace des autorités locales.

Dans le domaine de l'Etat de droit

11. L'Assemblée considère que la réforme du système judiciaire reste une priorité à traiter par les autorités monténégrines pour respecter leurs obligations. A ce propos, l'Assemblée:

11.1. reconnaît que des textes de loi importants ont été modifiés (tels que les lois sur les tribunaux, sur le ministère public et sur le Conseil de la magistrature du Monténégro, ainsi que le Code pénal) ou adoptés (loi sur les délits, loi sur l'aide juridictionnelle gratuite) en 2011. Le nouveau Code de procédure pénale est entré en vigueur en août 2011;

11.2. déplore toutefois que le parlement ne soit pas parvenu à modifier la Constitution pour ce qui est de la nomination des hauts fonctionnaires de la justice. L'Assemblée appelle tous les partis politiques à parvenir à un accord pour se conformer aux recommandations de la Commission de Venise et établir un appareil judiciaire solide et indépendant. Le parlement ne devrait plus intervenir dans l'élection du Président de la Cour suprême et il conviendrait de revoir la composition de la Cour constitutionnelle et du Conseil de la magistrature;

11.3. invite les autorités monténégrines à soumettre à la Commission de Venise les propositions d'amendements à la Constitution relatifs à la nomination des hauts fonctionnaires de la justice, avant leur adoption au parlement;

11.4. souligne que des efforts supplémentaires devraient être déployés s'agissant de la formation initiale et continue des juges et des procureurs et invite les autorités monténégrines à doter le Centre de formation judiciaire des ressources nécessaires.

12. L'Assemblée félicite le Monténégro pour le lancement de la stratégie de réforme de l'administration publique pour 2011-2016 et l'adoption de textes de loi importants en 2011, tels que la loi sur le contrôle interne des finances publiques, la loi sur la procédure administrative générale, la loi sur les fonctionnaires et employés de l'Etat fondée sur les principes du recrutement et de la promotion au mérite, ainsi que la loi sur les salaires des fonctionnaires et des employés de l'Etat. L'Assemblée invite le Monténégro à mettre en œuvre cette législation, qui contribuera à un fonctionnement plus efficace et plus transparent de l'administration publique. Elle rappelle également aux autorités monténégrines la nécessité d'assurer une représentation équitable des minorités au sein de l'administration publique.

13. Au niveau régional, l'Assemblée salue la ratification par le Monténégro d'accords d'extradition avec la Croatie, la Serbie et «l'ex-République yougoslave de Macédoine», lesquels couvrent ses propres ressortissants ayant participé à des infractions graves ou à des actes relevant de la criminalité organisée, ainsi que la signature d'accords de coopération policière avec la Croatie et la Serbie et la ratification d'accords avec la Bosnie-Herzégovine concernant l'entraide judiciaire en matière civile et pénale et la reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale.

14. L'Assemblée salue les mesures prises pour lutter contre la corruption et la criminalité organisée et en particulier les modifications apportées au Code pénal en avril 2010, l'adoption d'un nouveau Code de procédure pénale en juillet 2010 et la révision de la loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en février 2012.

15. L'Assemblée se félicite en particulier de l'adoption de la loi sur le financement des partis politiques, de la loi sur les marchés publics et des amendements à la loi sur les conflits d'intérêts en juillet 2011, ainsi que de la loi sur les groupes de pression en novembre 2011. Elle souligne l'importance de ces nouveaux textes qui, elle en est convaincue, contribueront à réduire les possibilités de corruption et à renforcer la transparence dans ce domaine. L'Assemblée demande instamment aux autorités monténégrines d'assurer la mise en œuvre intégrale de ces lois et le renforcement du rôle de la Cour des comptes, de la Commission électorale d'Etat et de la Commission de prévention des conflits d'intérêts afin que ces dernières puissent exercer pleinement leurs fonctions.

Dans le domaine des droits de l'homme

16. L'Assemblée félicite le Monténégro pour l'adoption en 2010 d'une loi couvrant tous les aspects de la lutte contre la discrimination, pour les initiatives récentes prises par les autorités monténégrines, parmi lesquelles la nomination d'un conseiller du Premier ministre sur les droits de l'homme et la protection contre la discrimination, ainsi que pour le rôle de premier plan du Monténégro dans ce domaine dans la région.

17. L'Assemblée souligne qu'il convient maintenant d'assurer la mise en œuvre pleine et entière de ces lois. Des mesures effectives doivent être prises pour promouvoir les attitudes tolérantes dans la société et engager des poursuites à l'encontre des auteurs de violences, quel qu'en soit le motif, y compris l'orientation sexuelle des victimes. A ce propos, l'Assemblée demande instamment aux autorités d'ouvrir des enquêtes ou d'engager des poursuites dans toutes les affaires de violence et d'intimidation à l'égard des membres de la communauté LGBT et de garantir la liberté de réunion et la sécurité des événements publics tels que la marche des fiertés.

18. En ce qui concerne l'institution du Défenseur des droits de l'homme et des libertés (ombudsman), l'Assemblée:

18.1. se félicite de l'adoption en juillet 2011 de la loi sur le Défenseur des droits de l'homme et des libertés du Monténégro (ombudsman) qui, selon les termes de la loi de lutte contre la discrimination de 2010, est le mécanisme national de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants dans le cadre du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) et le mécanisme national de prévention des discriminations et de protection contre ces pratiques;

18.2. demande instamment au Monténégro de modifier la Constitution conformément aux recommandations de la Commission de Venise afin de renforcer l'indépendance de l'ombudsman et de veiller à ce qu'il ou elle soit élu(e) à la majorité qualifiée au parlement;

18.3. déplore toutefois que la loi en question ne fasse aucune référence à la loi de lutte contre la discrimination et n'attribue pas à l'ombudsman les droits et compétences énoncés dans la Recommandation n° 70 de l'ECRI;

18.4. attend des autorités monténégrines qu'elles dotent l'ombudsman des ressources humaines et financières nécessaires pour mener à bien sa mission, afin qu'il devienne un mécanisme efficace de mise en œuvre de la législation applicable en matière de lutte contre la discrimination et de prévention de la torture.

19. L'Assemblée reste préoccupée par la situation des communautés rom, ashkali et égyptienne (RAE). Elle est consciente des nombreux efforts déployés par le Monténégro pour améliorer les conditions de vie de ces communautés et les programmes éducatifs qui leur sont consacrés. Toutefois, compte tenu des discriminations multiples auxquelles ces personnes sont confrontées, l'Assemblée demande instamment au

Monténégro de poursuivre ses programmes pour faciliter l'inscription à l'état civil des personnes RAE, assurer leur accès au logement, à l'éducation, aux services de santé et à l'emploi, inclure une dimension de genre dans les programmes et élaborer des politiques intégrées.

20. En ce qui concerne la situation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), l'Assemblée:

20.1. rend hommage au rôle joué par le Monténégro en matière d'accueil des réfugiés et des personnes déplacées des pays voisins au cours des conflits des années 1990 en ex-Yougoslavie;

20.2. félicite le Monténégro pour la signature en novembre 2011 de la «Déclaration de Sarajevo» avec la Serbie, la Bosnie-Herzégovine et la Croatie ainsi que pour sa participation active à cette initiative régionale qui devrait faciliter le retour des réfugiés et/ou la mise en place de solutions durables pour les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. L'Assemblée appelle les donateurs à mettre à disposition les fonds nécessaires pour mener à bien cette initiative qui vise en particulier à améliorer les conditions de vie dans les camps de Konik, ces dernières restant préoccupantes à certains égards;

20.3. invite les autorités monténégrines, en coopération avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et la Croix Rouge, à continuer à faciliter le retour volontaire des réfugiés dans leur municipalité d'origine ou à assurer l'intégration au niveau local de ceux qui souhaitent rester au Monténégro, conformément à la Stratégie élaborée par les autorités monténégrines pour une solution durable au problème des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et des personnes déplacées au Monténégro;

20.4. suite à la révision de la loi sur les étrangers, invite les autorités monténégrines à faciliter l'octroi d'un statut juridique et d'un titre de séjour temporaire ou permanent aux réfugiés et aux PDI vivant encore au Monténégro. Elle attend du Monténégro qu'il trouve une solution adaptée pour ceux qui risquent de se retrouver apatrides suite à la perte de leurs papiers d'identité ou à l'impossibilité d'en obtenir pour s'enregistrer.

21. En ce qui concerne la situation des médias, l'Assemblée:

21.1. reste particulièrement préoccupée par les actes d'intimidation, les pressions et les violences à l'encontre de journalistes d'investigation;

21.2. demande instamment aux autorités monténégrines d'ouvrir des enquêtes et d'engager des poursuites contre les auteurs d'actes de violence à l'égard de journalistes;

21.3. se félicite des amendements du 22 juin 2011 au Code pénal, qui ont abouti à une dépénalisation de la diffamation, et des lignes directrices édictées par la Cour suprême pour réglementer le niveau des indemnisations dans les affaires de diffamation contre les médias; appelle à une pleine mise en œuvre de ces lignes directrices pour éviter la mise en péril de la viabilité des médias concernés; reste cependant préoccupée par le fait que, dans certaines affaires anciennes de diffamation, les amendes impayées ont été converties en peines de prison et appelle les autorités à régler cette question conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme;

21.4. gardant à l'esprit la viabilité économique des médias, appelle à la transparence du financement des médias, à une réforme de la compagnie de radiodiffusion publique, à l'achèvement du processus de privatisation et à l'adoption, à cet effet, de toutes les mesures nécessaires par les autorités monténégrines;

21.5. invite les autorités à assurer l'indépendance des organes d'autorégulation et appelle les journalistes à améliorer l'éthique professionnelle.

22. L'Assemblée invite le Monténégro à poursuivre la mise en œuvre des recommandations formulées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en 2008, en particulier en ce qui concerne les allégations de mauvais traitements, les conditions de détention et les services de santé dans les postes de police, les prisons et les instituts spécialisés. A cette fin, l'Assemblée invite les autorités monténégrines à continuer à coopérer avec le CPT et à lui fournir des données mises à jour.

23. En conclusion, l'Assemblée souligne que le Monténégro a accompli d'importants progrès dans la mise en œuvre des obligations et engagements non encore honorés. Elle espère que cette tendance positive se poursuivra avec les autorités qui gouverneront le pays après les élections législatives qui se tiendront au plus tard début 2013.

24. L'Assemblée, tout en se félicitant des efforts entrepris, insiste sur le fait qu'un certain nombre de mesures essentielles doivent encore être prises et elle encourage le Monténégro à poursuivre ses progrès dans des domaines prioritaires qui resteront au centre de la procédure de suivi, à savoir:

24.1. l'achèvement de la réforme du système judiciaire et la modification de la Constitution;

24.2. la capacité des partis politiques à trouver un terrain d'entente et à veiller à ce que les droits de toutes les minorités, y compris des LGBT, soient respectés et mis en œuvre. La situation des communautés rom, ashkali et égyptienne (RAE) fera l'objet d'une attention particulière;

24.3. la lutte contre la corruption et la criminalité organisée et le renforcement des organes de surveillance;

24.4. la situation des médias et l'environnement de travail des journalistes;

24.5. le statut juridique des PDI et des réfugiés, ainsi que la recherche d'une solution durable basée sur le retour volontaire ou l'intégration locale de ces personnes.

25. Dans l'attente de progrès dans la mise en œuvre des recommandations précitées, l'Assemblée décide de poursuivre sa procédure de suivi à l'égard du Monténégro.

B. Exposé des motifs, par M. Gardetto et Mme Memecan, corapporteurs

1. Introduction

1. Suite à l'Avis 261 (2007) sur l'adhésion de la République du Monténégro au Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire a adopté le 28 avril 2010 la Résolution 1724 (2010) sur le respect des obligations et engagements du Monténégro, par laquelle elle a demandé aux autorités monténégrines de maintenir le rythme actuel des réformes, de façon à rattraper le retard et à parachever la mise en œuvre des engagements post-adhésion restants.

2. En leur qualité de corapporteurs, M. Jean-Charles Gardetto et M. Serhiy Holovaty ont suivi l'évolution au Monténégro – dans le domaine de la démocratie, de l'Etat de droit et de la protection des droits de l'homme – depuis juin 2007. Le 13 mars 2012, M. Holovaty a été remplacé par Mme Nursuna Memecan. Le présent rapport évalue l'évolution au Monténégro depuis 2010.

3. Pour la préparation de ce rapport, M. Gardetto et M. Holovaty ont effectué une visite d'information à Podgorica du 31 mai au 2 juin 2011. M. Gardetto a effectué une seconde visite d'information du 5 au 7 mars 2012 pour compléter nos informations. Nous souhaiterions remercier la délégation monténégrine auprès de l'Assemblée parlementaire, ainsi que son secrétariat, pour les préparatifs de la mission. Il convient également de remercier l'équipe du Bureau de projet du Conseil de l'Europe, qui a facilité les contacts avec les organisations non gouvernementales (ONG), les médias et la communauté diplomatique. Les échanges de vues avec les représentants de la communauté diplomatique, de la délégation de l'Union européenne, de la Mission de l'Organisation pour la sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et du Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) à Podgorica ont été particulièrement appréciés et utiles.

2. Le Monténégro dans le contexte régional et international

4. Six ans après avoir recouvré son indépendance, le Monténégro s'emploie activement à devenir membre de l'Union européenne. Après l'adoption par l'Union européenne d'un régime d'exemption de visas pour le pays le 19 décembre 2009, l'accord de stabilisation et d'association entre le Monténégro et l'Union européenne (ASA) est entré en vigueur le 1er mai 2010. Le 17 décembre 2010, le Conseil de l'Union européenne a octroyé au Monténégro le statut de pays candidat, conformément à une recommandation de la Commission européenne dans son Avis du 9 novembre 2010.

5. Suite à ces avancées, le Premier ministre Milo Đukanović a décidé, le 21 décembre 2010, de présenter sa démission. Le 29 décembre 2010, 46 parlementaires du Parti démocratique des socialistes (DPS), du Parti social-démocrate (SDP), du Parti Bosniak Party (BS), de l'Union Démocratique des Albanais (DUA) et de l'Initiative Civique Croate (HGI) ont investi le nouveau gouvernement, dirigé par Igor Luksic. Deux parlementaires d'autres partis albanais étaient indécis alors que 25 parlementaires des trois principaux partis d'opposition – Parti socialiste populaire (SNP), Mouvement pour les changements (PzP) et Nouvelle démocratie serbe (NOVA) – ont voté contre. Les priorités établies par le nouveau gouvernement demeuraient l'intégration euro-atlantique et l'augmentation du niveau de vie.

6. Dorénavant, le pays devra se concentrer sur les domaines prioritaires clés de la réforme, tels que déterminés par la Commission européenne et qui sont nécessaires à la préparation du pays à l'ouverture des négociations relatives à son adhésion à l'Union européenne. Le 17 février 2011, le gouvernement du Monténégro a publié un «Plan d'action pour le suivi de l'application des recommandations énoncées dans l'avis de la Commission européenne». Un premier rapport mensuel sur la «mise en œuvre des engagements du plan d'action pour le suivi de l'application des recommandations énoncées dans l'avis de la Commission européenne» a été publié par le ministre des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne le 17 mars 2011[3]. Afin de respecter les exigences fondamentales énoncées dans l'avis de la Commission européenne, le Monténégro a accéléré en 2011 l'adoption de plusieurs lois pour obtenir une date pour l'ouverture des négociations.

3. Voir http://www.gov.me/en/news/104180/Government-adopts-report-on-Action-Plan-new-laws.html, dénommé: «Premier rapport mensuel sur la mise en œuvre de l'avis de la Commission européenne, mars 2011».

7. Sur la base du rapport de progrès de la Commission européenne pour 2011, daté du 12 octobre 2011[4], le Conseil européen a décidé le 9 décembre 2011 qu'«en vue de l'ouverture de négociations d'adhésion avec le Monténégro en juin 2012, d'examiner les progrès réalisés par le Monténégro dans la mise en œuvre des réformes, tout particulièrement en matière d'Etat de droit et de droits fondamentaux, et notamment en ce qui concerne la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, sur la base du rapport que la Commission présentera au premier semestre de 2012»[5]. La décision du Conseil européen ayant pour objectif de lancer les négociations d'adhésion en juin 2012 a été saluée par le Parlement européen.[6] Le 22 mai 2012, la Commission européenne, compte tenu des nouveaux progrès réalisés, restait d'avis que «le Monténégro a atteint le degré nécessaire de conformité avec les critères d'adhésion, et plus particulièrement les critères politiques de Copenhague, pour entamer les négociations d'adhésion. (…) Au cours du processus de négociation d'adhésion, la Commission continuera de mettre particulièrement l'accent sur l'Etat de droit et les droits fondamentaux, et plus particulièrement la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, de manière à assurer des résultats probants. (…) A cet égard, la nouvelle approche proposée par la Commission et avalisée par le Conseil européen de décembre 2011, en ce qui concerne les chapitres consacrés au pouvoir judiciaire et aux droits fondamentaux ainsi qu'à la justice, à la liberté et à la sécurité permettra d'ancrer fermement les réformes dans ce domaine et d'assurer le suivi attentif de leur mise en œuvre.»[7] Les futures négociations seront par conséquent conditionnées par les progrès et les résultats concrets obtenus dans ce domaine.

8. Au niveau régional, le Monténégro joue un rôle important pour la stabilité politique générale. La coopération entre les pays de l'ouest des Balkans est particulièrement importante du point de vue des échanges économiques, du tourisme, de la défense, de la gestion des frontières, du transport et de l'énergie. Le premier poste frontière commun de la région a récemment été ouvert entre le Monténégro et l'Albanie. Le Monténégro a également signé un accord complet avec la Bosnie-Herzégovine sur le franchissement des frontières[8]. Le Monténégro participe activement à plusieurs initiatives multilatérales[9]. Il est devenu le 156e membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) le 17 décembre 2011. Il a signé un accord avec l'Albanie et «l'ex-République yougoslave de Macédoine» lors de la réunion des pays de la Charte Adriatique du 14 décembre 2011, lequel permet aux ressortissants de ces trois pays d'y voyager munis d'un simple passeport et d'une carte d'identité biométrique[10].

9. Nous encourageons le Monténégro, suite à l'adoption par l'Assemblée parlementaire de la Résolution 1786 (2011) sur la réconciliation et le dialogue politique entre les pays de l'ex-Yougoslavie[11], à appuyer la création d'une commission régionale d'établissement des faits relatifs aux crimes de guerre et autres violations graves des droits de l'homme commis sur le territoire de l'ex-Yougoslavie (REKOM), en associant tous les pays impliqués dans ces conflits; le but étant de parvenir à une compréhension mutuelle des événements passés, d'honorer et de reconnaître toutes les victimes. Il convient de se réjouir du soutien apporté à cette initiative par le Premier ministre Igor Lukšić, le 29 avril 2011[12].

---

4. Rapport de progrès de 2011 sur le Monténégro joint au document intitulé «Communication de la commission au Parlement et Stratégie d'élargissement du Conseil et Principaux défis de 2011-2012, 12 octobre 2011, SEC(2011)1204. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/pressdata/rn/ec/126714.pdf. Document disponible en anglais uniquement (traductions non officielles).

5. Conclusions du Conseil européen du 9 décembre 2011, EUCO 139/11, paragraphe 12, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/126714.pdf.

6. Résolution du Parlement européen du 29 mars 2012 sur le rapport de suivi 2011 sur le Monténégro (2011/2890(RSP)).

7. COM(2012)222 final, rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par le Monténégro dans la mise en œuvre des réformes, voir http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/montenegro_spring_report_fr.pdf. Le Conseil européen devrait se prononcer le 29 juin 2012.

8. Rapport analytique de la Commission européenne accompagnant la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, SEC(2010)1334), 9 novembre 2010, p. 33.

9. De septembre 2010 à septembre 2011, le Monténégro a présidé l'Initiative centre-européenne (ICE), le processus de coopération en Europe du Sud-Est (SEECP), la Charte US Adriatique, l'Initiative adriatique et ionienne (AII), l'initiative régionale anticorruption (RAI) et le Groupe consultatif multinational du Centre de coopération pour la sécurité. Le Monténégro a aussi renouvelé son statut de partenaire au sein du dialogue de l'Organisation de la coopération économique de la mer Noire (OCEMN). Le Monténégro participe aussi activement au Conseil de coopération régionale (CCR), à l'Accord de libre-échange centreeuropéen (ALECE), au Traité instituant la Communauté de l'énergie, l'accord sur l'Espace aérien européen commun et à la Stratégie de l'Union européenne pour la Région du Danube, SEC(2011)1204, p. 22.

10. http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2011/12/28/feature-03.

11. Résolution 1786 (2011), adoptée le 26 janvier 2011, et Doc. 12461 (Rapporteur: M. Pietro Marcenaro, Italie, SOC).

10. Cela étant, les frontières avec la Croatie, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo[13] ne sont toujours pas délimitées. «L'ex-République yougoslave de Macédoine» est le seul pays de la région avec lequel un accord sur la double citoyenneté a été conclu. Certaines questions sont en discussion, comme le statut des citoyens serbes au Monténégro (voir ci-dessous), les déclarations de responsables monténégrins et serbes, la double nationalité et la relation entre «l'Eglise orthodoxe serbe de la Métropolie du Monténégro et du Littoral» (dirigée par le métropolite Anfilohije Radovic) et «l'Eglise orthodoxe monténégrine» (dirigée par le métropolite Mihailo (Miraš Dedeić)).

11. Au 16 mai 2012, le Monténégro avait signé et ratifié 83 conventions du Conseil de l'Europe (contre 67 en avril 2010). Il convient de féliciter le Monténégro pour avoir pleinement respecté les dispositions de la Résolution 1724 (2010) de l'Assemblée parlementaire, paragraphes 7.2 et 7.3, et ratifié 12 conventions du Conseil de l'Europe depuis mars 2010. Les autorités sont désormais encouragées à s'assurer de l'entière et effective application de ces instruments juridiques. Nous félicitons également le Monténégro d'avoir été parmi les premiers signataires de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210) le 11 mai 2010, et nous encourageons le parlement à ratifier cet instrument aussi rapidement que possible, tout comme le Protocole additionnel à la Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine, relatif à la recherche biomédicale (STCE n° 195), la Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée) (STCE n° 202) et le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 205).

12. Compte tenu des progrès accomplis par le Monténégro dans la réalisation de ses engagements, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé, le 12 janvier 2011, de remplacer la procédure de suivi post-adhésion du Comité des Ministres par un inventaire régulier, fondé sur le dialogue, de la coopération et des progrès dans la mise en œuvre des obligations statutaires et en matière de processus démocratiques. Les autorités monténégrines ont été invitées à s'acquitter, le plus rapidement possible, de leurs engagements restants, conformément à l'Avis 261 (2007) de l'Assemblée parlementaire s'agissant de la révision de la loi électorale, en étroite consultation avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise); de renforcer l'indépendance du judiciaire, en particulier dans la nomination aux plus hautes fonctions; d'appliquer pleinement la nouvelle loi portant sur l'interdiction de la discrimination; de mettre en place des structures efficaces de suivi de l'application du Plan d'action pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les personnes déplacées, de façon à ce que leur droit au retour soit véritablement respecté et qu'elles s'intègrent effectivement dans la société monténégrine[14]. Dans le dernier bilan de la coopération et du respect des obligations statutaires publié le 1er mars 2012[15], le Comité des Ministres a reconnu que des progrès substantiels avaient été accomplis entre décembre 2010 et décembre 2011, souligné l'importance de la mise en œuvre du cadre juridique et institutionnel et recommandé au Monténégro de renforcer l'indépendance du système judiciaire, de l'ombudsman, des médias et des organes de contrôle; de combattre la discrimination, en particulier à l'égard de la communauté LGBT; d'améliorer le cadre juridique de lutte contre la corruption et la criminalité organisée; d'assurer le respect des droits constitutionnels et légaux des personnes appartenant à des minorités nationales et d'encourager le dialogue politique entre la majorité parlementaire et l'opposition.

3. Fonctionnement des institutions démocratiques

3.1. Fonctionnement du parlement

13. La plupart des parlementaires rencontrés ont reconnu que le parlement fonctionnait mieux. Il a adopté son règlement administratif intérieur en juillet 2010. Un système de retransmission télévisuelle en direct de ses sessions à travers le portail internet a été créé pour améliorer la transparence du travail parlementaire. Un portail web du parlement a été lancé en mars; il présente les actualités, les ordres du jour et les rapports.Les modifications apportées au Règlement le 22 décembre 2010 ont permis d'accroître le nombre d'employés des

12. Une campagne en vue de collecter un million de signatures dans les pays de l'ex-Yougoslavie est menée par des ONG au Monténégro.
13. Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.
14. SG-Inf (2010)22.
15. DPA/Inf(2011)36rev, 1er mars 2012.

associations parlementaires. Un groupe de travail a préparé un projet de propositions concernant les droits de l'opposition pendant les assemblées plénières. Le Parti socialiste populaire du Monténégro a proposé l'établissement d'une nouvelle commission chargée de recevoir les pétitions et les demandes des citoyens[16].

14. Toutefois, les membres du parlement rencontrés en mai 2011 ont regretté le manque de locaux, la médiocrité des équipements techniques, l'absence d'études et les possibilités limitées de mener des enquêtes. Nous avons été informés qu'un nouveau bâtiment devrait être construit. Dans son rapport de progrès de 2011, la Commission européenne a également estimé que la capacité administrative et les autres ressources indispensables au travail professionnel, efficace et transparent du parlement sont globalement limitées. Le manque d'espace de bureau et de matériel technique persiste, y compris au niveau des députés[17].

15. Nous avons noté avec satisfaction qu'une Stratégie du renforcement des ressources humaines du parlement a été adoptée pour la période 2011-2013 qui prévoit notamment un plan de formation visant à accroître la capacité administrative des commissions parlementaires. Nous espérons que cette stratégie sera mise en œuvre et que tous les postes prévus par le règlement relatif à l'organisation interne et à la description des fonctions seront pourvus grâce au recrutement d'un personnel qualifié[18] et à la formation complémentaire du personnel en fonction.

16. La capacité du parlement d'exercer son rôle de surveillance doit, elle aussi, être encore renforcée. Nous nous félicitons de l'adoption de la loi sur le contrôle parlementaire dans le domaine de la sécurité et de la défense, le 22 décembre 2010, laquelle accroît les capacités de contrôle du législatif. Cependant, nous partageons les préoccupations de la Commission européenne[19] et aimerions savoir si les auditions organisées par les commissions parlementaires débouchent sur l'adoption de conclusions et sont suivies par les autorités compétentes et aussi par quels moyens l'opposition peut engager une procédure de contrôle. Nous avons appris que le parti d'opposition SNP demandait de nouveaux amendements au règlement du Parlement afin de renforcer la fonction de contrôle du parlement et d'améliorer les enquêtes parlementaires. A cet égard nous notons que le parlement a décidé, pour la première fois, d'ouvrir une enquête parlementaire en février 2012 et d'instituer une commission d'enquête chargée de recueillir des informations et d'élaborer un rapport concernant une affaire de corruption présumée dans le cadre de la privatisation de la société «Telekom Crne Gore»[20].

17. Comme l'avait annoncé le Président du Parlement pendant notre visite de mai 2011, le législateur a adopté la loi sur les conflits d'intérêts (voir ci-dessous). Le Président avait également souligné qu'une telle loi pourrait contribuer à créer un environnement de travail stimulant pour les parlementaires et à les empêcher d'exercer une autre profession.

18. Nous aimerions également encourager les membres du parlement à travailler de manière constructive et à améliorer les relations entre la majorité et l'opposition qui profite parfois du fait que certains textes doivent être votés par une majorité qualifiée pour arracher des concessions n'ayant aucun rapport avec le projet de loi discuté.

3.2. Loi électorale

19. Le Monténégro était tenu de mettre sa législation électorale en conformité avec la Constitution de 2007 et avec les normes européennes avant le 31 mai 2011. En particulier sur la question des électeurs (d'après la Constitution, les «citoyens» ont le droit de vote, alors que la loi électorale fait référence aux «habitants») – ce qui affectait le statut des personnes originaires des ex-républiques yougoslaves résidant au Monténégro – et sur la «représentation authentique» des minorités mentionnée dans l'article 79.9 de la Constitution.

20. Dans un avis commun sur une nouvelle version du «projet de modification de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés du parlement»[21] adopté le 17 juin 2011[22], la Commission de Venise a appelé l'attention sur plusieurs améliorations de la loi, notamment le remplacement dans toute la loi du mot «habitant»

16. AS/Mon/Inf (2011)16.
17. SEC(2011)1204, p. 8.
18. Le 31 août 2011, 89 personnes étaient employées par des commissions parlementaires alors que le règlement relatif à l'organisation interne et à la description des fonctions en prévoit 154. En mars 2012, le nombre des effectifs est passé à 129 (COM(2012)222 final, p. 3).
19. SEC(2011)1204, p. 8.
20. COM(2012)222 final, p. 3.
21. Voir CDL-REF(2011)021, 9 mai 2011.
22. Voir CDL-AD(2011)011.

par «votant», au sens de «citoyen». Elle a néanmoins mis l'accent sur les imperfections qui demeurent concernant le traitement préférentiel particulier qu'il est prévu d'appliquer désormais au «groupe national minoritaire des Croates» (et non plus à «un groupe national minoritaire constituant 2 % de la population totale»), le mandat de la Commission électorale d'Etat, etc. Des éclaircissements ont aussi été demandés concernant la règle exceptionnelle sur la participation à l'attribution des mandats s'agissant des listes de candidats issus de minorités[23], sur les coalitions qui peuvent être mises en place par les partis politiques enregistrés[24], sur la création d'un mécanisme plus efficace pour assurer une meilleure égalité entre les femmes et les hommes sur les listes électorales[25], etc.

21. Le projet de loi n'a pas pu être adopté le 31 mai 2011: 47 parlementaires ont voté en faveur des amendements – un nombre insuffisant pour atteindre la majorité qualifiée nécessaire (54 votes). Au cours du débat, le SNP qui avait tout d'abord approuvé un projet de loi contenant différentes alternatives, a exigé que les personnes ne pouvant établir leur nationalité monténégrine soient autorisées à le faire d'ici 2016, et qu'elles aient le droit de voter jusque-là[26]. Lors des réunions bilatérales en mai 2011, le SNP nous a indiqué que 22 000 cas de personnes inscrites sur les listes électorales qui n'avaient pas apporté la preuve de leur nationalité monténégrine ou n'étaient pas en mesure de le faire, avaient été réglés depuis novembre 2009. Nous souhaiterions souligner qu'aujourd'hui 44 000 personnes sont encore dans cette situation. Il convient de souligner que le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) et la Commission de Venise ont suggéré que l'article 69 du projet de loi fixe un «délai raisonnable» pour l'exercice du droit de vote des résidents qui ne peuvent pas établir leur nationalité monténégrine[27]. Il convient de rappeler que, faute de réforme électorale opportune, les élections générales du 29 mars 2009 et les élections locales partielles de mai 2010 ont continué d'être organisées sur la base de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés du parlement de 1998.

22. Les partis minoritaires n'ont pas approuvé les dispositions du projet de loi concernant la «représentation authentique des minorités». L'application de ces mesures d'action positive à toutes les minorités entraîne une perte de sièges pour chacune d'entre elles. La coalition des partis albanais appelle de ses vœux un système de représentation proportionnelle au parlement et les Croates sont favorables à un seuil minimum pour leur minorité (0,35 %). Le ministre des Droits de l'homme et des minorités s'était néanmoins montré confiant sur la possibilité pour les partis minoritaires de parvenir à un consensus par l'accès de toutes les minorités aux mesures d'action positive prévues par la loi.

23. Afin d'obtenir le soutien de l'opposition pour faire passer la loi électorale, le parlement a adopté les amendements à la loi sur la citoyenneté monténégrine le 8 septembre 2011. Selon ce texte, les citoyens des anciennes républiques yougoslaves qui avaient leur résidence permanente au Monténégro deux ans avant le 3 juin 2006 peuvent solliciter la nationalité monténégrine, sans obligation de renoncer à leur autre nationalité et sous réserve qu'ils soient toujours résidents dans le pays à la date de la demande. La demande d'obtention de la nationalité monténégrine devait être déposée avant le 31 janvier 2012 et il est indispensable de produire la preuve de cette nationalité avant le 31 décembre 2012 pour pouvoir rester inscrit sur les listes électorales. L'opposition a déjà exprimé ses craintes que le délai ne puisse pas être respecté par certaines personnes, dans la mesure où le ministre de l'Intérieur n'est tenu à répondre aux demandes de nationalité que dans un délai d'un an[28]. Renvoyant aux observations faites par l'ECRI dans son rapport de février 2012[29] et à certaines insuffisances au sein des instances de l'Etat, le parti socialiste populaire du Monténégro a demandé l'extension

23. «Si aucune des listes de candidats de la même minorité ou du même groupe national minoritaire n'atteint le seuil général de 3 %, mais si certaines listes représentent individuellement au moins 0,7 % des bulletins valables, elles sont prises en considération dans la répartition des sièges à concurrence de 3 % du nombre total de bulletins valables.» CDL(2011)028, paragraphe 15.

24. CDL(2011)028, paragraphe 20.

25. Dans le présent projet, la liste des candidats ne contiendra pas moins de 20% de candidats du sexe moins représenté, mais ne précise pas le rang de ces candidats du sexe sous-représenté. La proposition faite par les experts – faire en sorte qu'un candidat sur cinq soit de l'autre sexe – reste perfectible. CDL(2011)028, paragraphe 21.

26. En vertu de l'article 12 de la loi sur la citoyenneté monténégrine adoptée le 14 février 2008, les personnes qui possèdent la nationalité monténégrine au 3 juin 2006 ont le droit de la conserver. Tous ceux qui avaient acquis la nationalité d'un autre pays après cette date peuvent conserver leur nationalité monténégrine jusqu'à ce qu'un accord de nationalité soit conclu avec l'Etat concerné, mais pas plus d'une année à compter du jour où la Constitution monténégrine est entrée en vigueur. Un accord bilatéral sur la nationalité a été conclu entre le Monténégro et «l'ex-République yougoslave de Macédoine». En 2010, les négociations avec la Serbie suivaient leur cours.

27. CDL(2011)028, paragraphe 23.

28. Voir la déclaration de Mme Jonica du 4 octobre 2011, AS/Mon/Inf (2011) 16.

de ce délai au 31 mars 2012. Cette proposition a été rejetée par le parlement à sa session extraordinaire du 30 janvier 2012. Le SNP considère qu'un «certain nombre de citoyens» n'ont pas pu faire usage de ce mécanisme pour obtenir la nationalité monténégrine.

24. Après sept tentatives malheureuses, le parlement a finalement adopté, le 8 septembre 2011, la loi modifiée sur l'élection des conseillers municipaux et des membres du Parlement, conformément à la Constitution de 2007 et en tenant compte des recommandations formulées par la Commission de Venise (voir ci-dessus). Nous estimons que cette loi – qui est une condition préalable à la poursuite de l'intégration du Monténégro à l'Union européenne – représente une étape majeure vers la mise en conformité de la législation avec la Constitution.

25. La loi adoptée se penche également sur la question de la «représentation authentique» des minorités et renforce l'action positive en faveur de tous les groupes minoritaires. La loi prévoit que les groupes constituant moins de 15% de la population devraient bénéficier d'autres mesures spéciales, conformément à la recommandation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH[30]. Le 29 novembre 2011, la Commission des questions constitutionnelles et législatives du Parlement a déclaré que l'initiative de l'opposition visant à modifier la loi sur les droits des minorités était conforme à l'ordre juridique du Monténégro. Cela étant, le 13 décembre 2011, en accord avec les auteurs de la proposition, la Commission des droits de l'homme et des libertés fondamentales a décidé de repousser le vote à la session suivante. Les auteurs de la proposition n'ayant pas répondu à l'invitation, la Commission n'a pu examiner le projet de loi à sa réunion du 15 décembre 2011[31]. Nous déplorons que la loi sur les droits des minorités n'ait pu être modifiée.

26. Nous nous félicitons également de ce que la loi prévoit un quota obligatoire de 30 % de femmes sur les listes électorales, même si le texte ne fixe pas la place des intéressées sur lesdites listes. Nous pensons qu'il serait possible de progresser davantage vers l'égalité des sexes si la loi garantissait au sexe sous-représenté une possibilité effective de voir ses candidats élus (au moyen d'un système d'alternance visant à garantir la présence d'un candidat du sexe sous-représenté tous les trois candidats sur la liste). Les partis politiques jouent également un rôle essentiel dans la promotion de l'accès des femmes à des fonctions électives. Nous aimerions rappeler les résolutions adoptées par l'Assemblée parlementaire sur cette question[32] et inviter les autorités monténégrines à renforcer la participation des femmes aux assemblées élues et à envisager la modification de la disposition en vigueur. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation légale, nous avons noté avec satisfaction que le parti socialiste populaire avait décidé d'appliquer le principe consistant à placer une femme tous les trois candidats sur les listes pour les élections locales qui se sont tenues récemment à Tivat et Herceg Novi (7 avril 2012), au cours desquelles la nouvelle loi électorale a été appliquée pour la première fois.

27. Nous nous félicitons de l'évolution positive de la question liée à la Commission électorale d'Etat (CEE), à savoir le renforcement de ses pouvoirs, la clarification du système de nomination de ses membres, l'amélioration de la représentation politique des partis d'opposition dans les commissions électorales locales, l'établissement d'un secrétariat de la CEE (qui doit encore être créé) chargé de faciliter l'administration des élections (conformément aux recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH), la clarification de certaines questions liées à la répartition des mandats, l'accroissement de la transparence dans la publication des résultats, l'autorisation explicite des sondages de sortie, le renforcement des dispositions relatives aux médias et l'interdiction de recourir aux ressources de l'Etat à des fins de campagne électorale. Cependant, certaines recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise n'ont pas été prises en considération; c'est le cas notamment de la dissolution des coalitions et de ses effets, de l'élargissement du mandat de la CEE aux élections municipales ou de l'exigence constitutionnelle d'une résidence d'au moins deux ans avant qu'un ressortissant puisse obtenir le droit de vote (ce délai étant réduit à six mois pour les élections locales)[33]. L'opposition déplore également le fait que la CEE ait indiqué lors des élections locales du

29. CRI(2012)5, p. 11: «L'ECRI remarque qu'un très court délai a été fixé pour soumettre les demandes: avant le 31 janvier 2012 (quatre mois). Par ailleurs, l'ECRI ne peut s'exprimer sur les effets de ce nouvel élément dans le présent rapport».
30. Commission de Venise, CDL-AD(2011)011.
31. Observations de la délégation monténégrine, AS/Mon (2012) 06.
32. Voir la Résolution 1706 (2010) «Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux» et la Recommandation 1676 (2004) sur la participation des femmes aux élections. Un rapport consacré aux meilleures pratiques en matière de promotion de l'égalité des genres dans les partis politiques est en cours de préparation par la commission sur l'égalité et la non-discrimination.
33. SEC(2011)1204, p. 5/6.

7 avril 2012 que la participation des fonctionnaires aux campagnes électorales durant les heures de travail (qui est interdite par la loi électorale de 2011) ne pouvait être sanctionnée car la loi ne précise pas quel est l'organe compétent pour se prononcer sur de tels abus et sur les sanctions à infliger[34].

3.3. Administration publique

28. Nous nous félicitons des nombreuses réformes entreprises en matière d'administration publique, réformes nécessaires pour garantir un bon fonctionnement des services et organismes publics. Le Monténégro a adopté ces derniers mois un nombre impressionnant de lois qu'il conviendrait maintenant d'appliquer[35]:

– Adoption de la stratégie de réforme de l'administration publique pour 2011-2016 par le gouvernement en mars 2011, de la stratégie et du programme d'action correspondant – lequel vise à introduire des normes européennes en matière de recrutement et de promotion, ainsi que des mesures visant à accroître l'efficacité de l'administration publique – et la mise à l'étude d'une réduction globale du personnel du secteur public. Des mesures ont été adoptées en vue d'introduire des économies d'échelle et d'intégrer des organismes dont les activités étaient jusqu'alors disparates et non coordonnées;

– Adoption de la loi sur le contrôle interne des finances publiques, en mars 2011, afin de renforcer les principes de gestion financière saine de l'administration publique; la capacité de la Cour des comptes (SAI) a été renforcée, mais cet organe devra recruter des conseillers supplémentaires pour accroître ses capacités de contrôle et devra renforcer son autonomie en matière de gestion et d'administration[36];

– Adoption par le gouvernement en avril 2011 du Règlement révisé sur l'organisation interne et la description des fonctions de l'Agence de gestion des ressources humaines (HRMA);

– Adoption des amendements à la loi sur la procédure administrative générale, en juin 2011, visant à jeter les fondations d'une administration moderne orientée vers l'usager et à simplifier les processus administratifs conformément au principe d'efficience et d'efficacité, et à renforcer la transparence et l'objectivité, l'accessibilité aux usagers et aux ONG et le recours aux technologies modernes d'information et de communication;

– Adoption d'une nouvelle loi sur les fonctionnaires et les employés de l'Etat, en juillet 2011, fondée sur les principes du recrutement et de la promotion au mérite, afin de jeter les fondations d'une administration publique dépolitisée et professionnelle capable d'agir efficacement et impartialement. Ce texte renforce la protection des personnes signalant des affaires potentielles de corruption (donneurs d'alerte) et énonce l'obligation d'adopter des plans d'intégrité du secteur public. La loi entrera en vigueur en janvier 2013, à l'issue d'une période de transition;

– Adoption d'une loi sur les salaires des fonctionnaires et des employés de l'Etat, en juillet 2011, afin d'établir un système transparent de calcul des salaires financés par le budget de l'Etat;

– Adoption des amendements à la loi sur l'administration publique en juillet 2011.

3.4. Autonomie locale

29. Nous avons été satisfaits d'apprendre que la loi sur l'organisation territoriale a été adoptée le 2 novembre 2011. La loi sur les finances locales et la loi sur la taxe foncière, adoptées en décembre 2010, sont entrées en vigueur le 1er janvier 2011. Nous louons la bonne coopération entre les autorités monténégrines, l'Association des collectivités locales du Monténégro et le Conseil de l'Europe concernant la rédaction de ces textes de loi et leur alignement sur les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122). La loi sur l'organisation territoriale doit encore être promulguée et des lois sectorielles adoptées pour compléter le processus de décentralisation, y compris la décentralisation fiscale. Nous pensons que l'expertise et les programmes de coopération du Conseil de l'Europe devraient être mis à profit dans le cadre du suivi du programme bilatéral cofinancé par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne et intitulé «Renforcer l'autonomie locale au Monténégro» mis en œuvre par le Conseil de l'Europe de 2009 à 2011.

34. AS/Mon (2012) 06, p. 14.
35. SEC(2011), p. 9.
36. *Ibid.*, p. 10.

30. Nous nous félicitons de la ratification par le Monténégro du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 207) relatif au droit de participer aux affaires d'une collectivité locale, en octobre 2010, et l'adoption, en juin 2011, de la Stratégie de renforcement pour 2011-2016 de la coopération intercommunale au Monténégro, ainsi que du Programme d'action 2011-2013 visant à mettre ladite stratégie en œuvre[37].

31. Enfin, nous aimerions mentionner la conclusion de la récente Recommandation 293 (2010)[38] sur la démocratie locale au Monténégro, adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, et inviter le Monténégro à la mettre en œuvre.

3.5. Le Défenseur des droits de l'homme et des libertés du Monténégro (Ombudsman)

32. Nous avons été satisfaits d'apprendre que l'influence du Défenseur des droits de l'homme et des libertés du Monténégro (Ombudsman) s'accroît, que ses recommandations sont suivies par les institutions compétentes dans la grande majorité des affaires (avec, toutefois, un retard important) et que sa coopération avec la société civile s'est nettement améliorée[39]. L'Ombudsman verra en effet son rôle renforcé suite à l'adoption de la loi de lutte contre la discrimination en 2010 (voir ci-dessous) qui définit l'Ombudsman comme un mécanisme national de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains, dans le cadre du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) et comme un mécanisme national de prévention des discriminations et de protection contre ces pratiques.

33. Lorsque nous nous sommes rendus au Monténégro en mai 2011, un projet de loi sur l'Ombudsman avait été soumis au parlement en décembre 2010 et avait donné lieu à un accord de principe. Toutefois, le texte avait été renvoyé par le Président du Parlement pour amélioration. La nouvelle version établie par le ministère des Droits de l'homme et des minorités ne semblait convenir ni à l'Ombudsman ni aux ONG et n'avait pas été approuvée par les partis d'opposition lors de son examen par la Commission des droits de l'homme et des libertés. Nous avions souligné que l'adoption de la loi sur l'Ombudsman est déterminante pour l'application effective de la loi de lutte contre la discrimination. Nous avions instamment prié le président du Parlement de soumettre l'actuel projet de loi à la Commission de Venise – et à tenir compte des recommandations de celle-ci – avant de l'adopter. Il importait en effet de veiller à ce que la loi relative à l'Ombudsman soit compatible avec la loi de lutte contre la discrimination, ainsi qu'avec les normes européennes, et à ce qu'elle octroie à l'Ombudsman les compétences et ressources nécessaires. A cet égard, nous avions salué l'augmentation de 30 % des fonds alloués à l'Ombudsman dans le budget 2011[40].

34. A la demande de l'Assemblée parlementaire et du président du Parlement, la Commission de Venise et le OSCE/BIDDH ont préparé en juillet 2011 – et adopté en octobre de la même année – un avis conjoint sur le projet de loi[41], lequel souligne les mesures positives proposées, dans la mesure où l'Ombudsman pourra soumettre une proposition concernant son propre budget et participer aux débats du parlement. La Commission de Venise a également souligné que des amendements à la Constitution seraient nécessaires pour renforcer l'indépendance de l'Ombudsman et garantir son élection par une majorité qualifiée (et non pas ordinaire) au parlement.

35. Nous nous félicitons de l'adoption de la loi sur l'Ombudsman en juillet 2011. Toutefois, nous déplorons que ce texte ne mentionne pas la loi sur l'interdiction de la discrimination et n'énonce pas en détail les pouvoirs qui permettraient au Défenseur des droits de l'homme de devenir un mécanisme effectif de mise en œuvre de la législation antidiscriminatoire. La loi ne confère à l'intéressé ni les pouvoirs et compétences – comme le pouvoir d'enquête –, ni les autres droits spécifiques décrits dans la Recommandation n° 70 de l'ECRI. Nous sommes également préoccupés par le fait que les ressources financières et humaines actuelles du Bureau de l'Ombudsman pourraient s'avérer insuffisantes pour assumer efficacement l'ensemble des tâches lui étant affectées[42]. Nous invitons par conséquent les autorités monténégrines à modifier la Constitution

37. *Ibid*., p. 9.
38. Recommandation 293 (2010) sur la démocratie locale au Monténégro, adoptée par le Congrès le 28 octobre 2010, 3e séance. Rapporteur: Nigel Mermagen, Royaume-Uni (L, ILDG).
39. SEC(2011)1204, p. 9/10.
40. Premier rapport mensuel sur la mise en œuvre de l'avis de la Commission européenne, mars 2011, p. 80.
41. CDL-REF(2011)052.
42. SEC(2011)1204, p. 15.

conformément aux recommandations de la Commission de Venise et à nous informer de l'affectation de ressources envisagée pour permettre à l'Ombudsman de devenir un instrument efficace de lutte contre la discrimination et de prévention de la torture et des mauvais traitements.

3.6. Coopération avec les ONG

36. Nous notons avec satisfaction que le Conseil de coopération entre le gouvernement et les ONG a été établi en 2011 par le gouvernement et devrait fonctionner comme un organe consultatif indépendant chargé de conseiller le gouvernement et les organisations de la société civile. Nous relevons également qu'un protocole d'accord a été signé entre le parlement et des ONG en avril 2011, qui pourrait être une bonne base pour une coopération future améliorée. La loi sur les ONG, adoptée le 22 juillet 2011, énonce les conditions d'établissement d'une organisation non gouvernementale, conformément aux documents internationaux et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») sous l'angle des libertés et du droit d'association. Nous nous félicitons de l'adoption de ce nouveau cadre institutionnel qui devrait renforcer la coopération entre les autorités publiques et les ONG et nous procéderons au suivi de sa mise en œuvre, ainsi que du soutien financier apporté par l'Etat à ces organisations.

4. Etat de droit

4.1. Réforme du système judiciaire

37. Nous rappelons que, dans notre dernier rapport sur le Monténégro, nous avons exprimé nos vives préoccupations sur le rôle du parlement dans les nominations à des fonctions judiciaires, notamment dans la nomination du président de la Cour suprême[43] et des procureurs, rôle qui pourrait nuire à l'indépendance de la justice. La Commission de Venise a adopté une position similaire en 2007[44]. La Commission européenne, quant à elle, a souligné les possibilités juridiques d'influence excessive du monde politique sur la nomination des juges et des procureurs[45], la concentration excessive de pouvoirs au niveau du président de la Cour suprême et du procureur suprême (nommé par le parlement à la majorité simple) et le contrôle insuffisant concernant les règles sur la corruption et les conflits d'intérêts dans le système judiciaire[46].

38. Nous saluons la réforme du système judiciaire mise en œuvre par les autorités, ainsi que le souligne le Plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie de réforme de la justice de 2007 à 2012. Dans ce contexte, les autorités monténégrines ont sollicité l'expertise de la Commission de Venise sur:

– les projets d'amendements à la Constitution du Monténégro dans le domaine de la justice[47];

– le projet de loi portant amendement de la loi sur les tribunaux du Monténégro[48];

– le projet de loi portant amendement de la loi sur le Conseil de la magistrature du Monténégro[49];

– le projet de loi portant amendement de la loi sur le ministère public du Monténégro[50].

39. A la suite de l'adoption de l'avis de la Commission de Venise les 17 et 18 juin 2011[51], le parlement a adopté des amendements à la loi sur les tribunaux, à la loi sur le ministère public et à la loi sur le Conseil de la magistrature du Monténégro. Ces amendements intègrent une partie des recommandations de la

---

43. L'article 124 de la Constitution stipule que le Président de la Cour suprême «est élu par le Parlement sur proposition commune du Président du Monténégro, du Président du Parlement et du Premier ministre». Par ailleurs, l'article 124 dispose que «si une proposition commune ne peut pas être présentée dans un délai de 30 jours, le Président de la Cour suprême sera élu sur proposition de l'organe compétent du Parlement.» Ces dispositions font de la désignation du Président de la Cour suprême un acte politique puisque ce sont les trois responsables politiques les plus puissants du pays qui doivent se prononcer sur les candidatures. Voir Doc. 12192, paragraphe 26.
44. CDL-AD(2007)047, adopté lors de sa 73e réunion plénière les 14-15 décembre 2007.
45. SEC(2011)12, p. 11.
46. SEC(2010)1334, p. 18.
47. CDL-REF(2011)033 en date du 24 mai 2011. Ces amendements portent notamment sur la nomination et la durée du mandat des juges, du président de la Cour suprême, du procureur suprême et des procureurs, ainsi que sur la composition et les compétences du Conseil de la magistrature et du Conseil des procureurs.
48. CDL-REF(2011)024, 18 mai 2011.
49. *Ibid*.
50. CDL-REF(2011)026, 18 mai 2011.
51. CDL-AD(2011)010.

Commission de Venise (concernant les procédures disciplinaires et la composition du Comité disciplinaire, ainsi que les compétences de l'appareil judiciaire et du Conseil des procureurs), qui mettent l'accent sur la nécessité de construire un appareil judiciaire solide et indépendant – et, ce faisant, d'empêcher l'intervention du parlement dans l'élection du président de la Cour suprême –, de modifier la composition du Conseil de la magistrature de manière à instaurer un juste équilibre entre les juges professionnels et non professionnels, ainsi que de revoir la composition de la Cour constitutionnelle[52].

40. Nous nous félicitons de l'adoption de ces amendements qui devraient renforcer l'indépendance et la responsabilisation de l'appareil judiciaire. Ces amendements incluent notamment: la modification de la composition du Conseil des procureurs; le renforcement de la transparence et de la participation de l'appareil judiciaire à la procédure de nomination de juges et de juristes renommés au Conseil de la magistrature; l'obligation légale d'organiser des concours écrits et anonymes pour sélectionner des juges débutants[53] et des procureurs adjoints, ainsi que pour promouvoir les intéressés par la suite, pour nommer les présidents de tribunaux et pour titulariser des procureurs; l'introduction de listes exhaustives énumérant tous les motifs pouvant être invoqués pour engager une procédure disciplinaire contre un procureur, un juge et – pour la première fois – un président de tribunal, etc[54]. Des progrès ont été observés dans la mise en œuvre de ces lois nouvellement adoptées, bien que le fonctionnement du Conseil de la magistrature et du Conseil des procureurs reste entravé par leur manque de capacités administratives et leurs faibles dotations budgétaires[55]. Nous encourageons ces Conseils à appliquer en pratique les nouveaux critères de sélection, à renforcer les éléments basés sur le mérite dans l'évolution des carrières et à réduire encore plus les risques d'influence politique disproportionnée.

41. La réforme du système judiciaire incluait également l'amendement adopté en décembre 2010 à la loi sur les délits, ainsi que l'adoption en avril 2011 de la loi sur l'aide juridictionnelle gratuite et de la loi modifiant le Code pénal. Le nouveau Code de procédure pénale est, depuis le 26 août 2011, appliqué par tous les tribunaux monténégrins.

42. Dans son avis du 17 juin 2011[56], la Commission de Venise a reconnu que les propositions d'amendements à la Constitution et aux trois lois en question vont dans le bon sens et constituent une tentative en vue d'améliorer véritablement la situation actuelle. Cependant, pour atteindre l'objectif de l'établissement d'un pouvoir judiciaire solide et indépendant:

> *«75. La Commission de Venise considère qu'il conviendrait de modifier la Constitution de sorte à:*
>
> *disposer que l'élection du Président de la Cour suprême incombe exclusivement au Conseil de la magistrature;*
>
> *b. modifier la composition du Conseil de la magistrature pour la rendre équilibrée;*
>
> *c. modifier la composition de la Cour constitutionnelle pour la rendre plus efficace.*
>
> *76. D'autre part, étant donné que la modification de la Constitution ne suffirait pas pour remédier à la situation de la justice au Monténégro, de l'avis de la Commission de Venise, il conviendrait également de modifier la législation conformément aux recommandations suivantes, notamment en ce qui concerne:*
>
> *la transparence et l'efficacité des procédures disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs ;*
>
> *b. la composition du collège disciplinaire au sein du Conseil de la magistrature et du Conseil des procureurs;*
>
> *c. l'existence de meilleures voies de recours pour les victimes d'abus judiciaire;*
>
> *d. les compétences du Conseil de la magistrature et du Conseil des procureurs;*
>
> *e. l'amélioration des procédures de nomination des juges et des procureurs.[57]»*

52. *Ibid*.
53. Les membres de la Commission chargés d'organiser ces concours de sélection des magistrats ont été nommés en septembre 2011, SEC(2011)1204, p. 56.
54. SEC(2011)1204, p. 11/12.
55. COM(2012)222 final, p. 4/5.
56. CDL(2011)044.
57. *Ibid*.

43. La réforme du système judiciaire devrait donc être complétée par une révision de la Constitution qui, pour l'instant, prévoit que le président de la Cour suprême et le procureur général sont nommés par le législatif à la majorité simple, pour un mandat limité dans le temps. Les modalités de la nomination des juges de la Cour constitutionnelle ne sont pas, elles non plus, totalement conformes aux normes européennes. Le parlement a décidé, en juillet 2011, de lancer la procédure législative d'amendement de la Constitution en vue de renforcer l'indépendance du système judiciaire et de revoir la nomination du Président de la Cour suprême, des membres du Conseil de la magistrature, du Conseil des procureurs et de la Cour constitutionnelle. Le 28 septembre 2011, le parlement a adopté, à une majorité des deux tiers, des projets d'amendement à la Constitution relatifs à l'appareil judiciaire. Ce vote a été suivi d'un débat public d'une durée de 30 jours. Le 31 octobre 2011, ces amendements ont été communiqués à la commission parlementaire compétente, laquelle était censée finaliser le texte avant le 20 novembre 2011. Ce délai s'est avéré cependant trop court pour parvenir à un compromis, dans la mesure où l'adoption du texte requiert une majorité des deux tiers au parlement. La Commission de Venise reste impliquée dans le processus de consultation.

44. En mai 2011 et en mars 2012, nous avons encouragé le président du parlement et le ministre de la Justice à poursuivre cette réforme fondamentale de la justice. Nous comprenons que, ces dernières années, la nomination des hauts fonctionnaires de la justice par le parlement a été perçue comme un système utile pour conférer une légitimité démocratique à l'institution judiciaire. Cela étant dit, nous devons souligner que cette période de transition est révolue et la dépolitisation de la nomination des hauts fonctionnaires est une condition sine qua non de l'indépendance de la justice. Nous avons aussi encouragé le ministre à tenir pleinement compte des recommandations de la Commission de Venise lors de la rédaction de la nouvelle version des projets de loi et des projets d'amendement à la Constitution qui devaient être adoptés en juillet 2011 et en septembre 2011, respectivement. En mars 2012, le Vice-Premier ministre et ministre de la Justice a réaffirmé qu'il était disposé à solliciter l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements à la Constitution. Toutefois, ces derniers étaient encore en cours d'examen au niveau parlementaire en mai 2012.

45. Au cours de notre visite en mai 2011, nous avons rencontré des hauts fonctionnaires de la justice. Nous avons pris note des progrès accomplis dans la résorption de l'arriéré judiciaire. Il convient de saluer les mesures prises par le président de la Cour suprême (qui consistent en une meilleure répartition des affaires entre l'ensemble des tribunaux et des juges et en l'instauration d'heures supplémentaires les samedis) et l'affectation de nouveaux locaux au tribunal administratif. Ces progrès se sont avérés payants puisque, avec environ 12 000 affaires compliquées non résolues héritées des années précédentes par l'ensemble des tribunaux monténégrins fin 2010, l'arriéré a été réduit d'environ 7 % cette année-là par rapport à 2009[58]. A la fin de l'année 2011, des progrès supplémentaires étaient enregistrés avec 11 500 affaires non résolues[59]. La loi sur les notaires devrait contribuer à réduire la charge de travail des tribunaux et des organes administratifs[60]. Une loi sur le recouvrement et la garantie des créances, adoptée en juillet 2011, a transféré les pouvoirs d'exécution aux huissiers de justice. Toutefois, l'exécution des décisions de justice, surtout en matière civile, demeure défaillante[61].

46. Tous les membres du pouvoir judiciaire rencontrés par les corapporteurs en mai 2011 ont fait état de leurs préoccupations au sujet du manque de ressources financières[62], du manque de personnel compétent, de l'insuffisance de la formation des juges sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les ingérences des pouvoirs exécutif et législatif dans la sphère judiciaire. L'âge et le manque de compétences linguistiques de certains juges ont aussi été mentionnés en tant qu'obstacles à la mise en œuvre des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme. L'absence de cours et de programmes obligatoires permanents constitue un obstacle à la formation des juges. En dépit des activités menées par le Centre de formation judiciaire[63], Il conviendrait d'accorder d'urgence une attention particulière à la formation

58. La Commission européenne s'est montrée cependant prudente quant à la fiabilité des statistiques et des méthodes utilisées. SEC(2011)1204, p. 11. Dans le domaine de la corruption, l'ONG Human Rights Action met également en doute les données communiquées en suggérant que «certains tribunaux gonflent fictivement les statistiques», voir: «Behind the Statistics» – Review of Judgements and Data on Anti Corruption Reform Outcomes», HRA.

59. COM(2012)222 final, p. 5.

60. 38 notaires ont pris leurs fonctions depuis juillet 2011, COM (2012) 222 final, p. 5.

61. SEC(2011)1204, p. 11.

62. En 2011, le budget alloué à l'appareil judiciaire s'élève à 26,5 millions d'euros, soit 0,83 % du PIB. Pourtant, la majorité des fonds est affectée aux salaires des magistrats, procureurs et membres du personnel du greffe. Des efforts sont déployés par les autorités pour remédier aux déficiences des infrastructures et du matériel, lesquelles constituent encore un frein à l'efficacité (p. 13).

des juges concernant le nouveau Code de procédure pénale et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le Centre de formation aux professions judiciaires devrait également voir ses pouvoirs et ses ressources renforcés par l'Etat pour remplir cette mission.

47. S'agissant de l'accès à la justice, nous avons été informés qu'en dépit de la loi sur la liberté d'accès à l'information d'avril 2011, les ONG ont du mal à obtenir des informations officielles sur les enquêtes. Par conséquent, nous nous félicitons de la décision du tribunal administratif d'annuler la décision du ministre de la Justice confirmant la décision du procureur suprême de refuser d'informer l'ONG *Human Rights Action* sur les mesures prises en termes de poursuites concernant 14 affaires de violations de droits de l'homme et affaires d'abus au sein d'une institution publique appelée *Komanski most*. Le tribunal a indiqué que la loi sur la liberté d'accès à l'information vise à garantir une action transparente et ouverte de la part des autorités et l'exercice du droit d'accès à l'information publique, permettant ainsi un contrôle public des organismes investis de la puissance publique. Le Tribunal a relevé que les autorités administratives (en l'occurrence, le procureur suprême et le ministère de la Justice) ont omis d'étayer par des arguments pertinents le refus d'accès à l'information dans ces affaires, et a ordonné l'adoption de nouvelles solutions juridiques à ces demandes[64]. Un projet de loi révisé sur le libre accès à l'information a été préparé en avril 2012 et soumis à la Commission de Venise, qui devrait adopter son avis en juin 2012.

48. Au niveau régional, il convient de relever que le Monténégro a ratifié et a commencé à mettre en œuvre des accords d'extradition avec la Croatie, la Serbie et «l'ex-République yougoslave de Macédoine», lesquels couvrent ses propres ressortissants ayant participé à des infractions graves ou à des actes relevant de la criminalité organisée. Des accords de coopération policière ont été signés avec la Croatie et la Serbie. Le Monténégro a ratifié des accords passés avec la Bosnie-Herzégovine relatifs à l'entraide judiciaire en matière civile et pénale et à la reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale[65]. Il s'agit là d'une initiative positive.

4.2. Corruption, blanchiment de capitaux et financement délictueux

49. Selon l'indice de perception de la corruption établie en 2011 par Transparency International, le Monténégro se place en 66e position (sur 178 pays où la perception de la corruption a été mesurée) avec une note de 4 en légère amélioration par rapport à 2010[66].

50. La lutte contre la corruption est suivie par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe. En décembre 2010, le GRECO a terminé ses premier et deuxième cycles d'évaluation et conclu que le Monténégro met en œuvre ou s'occupe de manière satisfaisante de 22 de ses recommandations sur les 24 formulées. Depuis, le GRECO a publié son rapport d'évaluation de troisième cycle sur le Monténégro dans lequel il conclut que la législation en matière de lutte contre la corruption n'est pas appliquée de manière effective et qu'il est urgent d'établir un mécanisme indépendant de suivi du financement politique[67].

51. Le 9 décembre 2011, le Conseil européen a indiqué que les progrès en matière de lutte contre la corruption et la criminalité organisée seraient l'une des principales questions à prendre en considération avant la décision d'engager les négociations d'adhésion avec le Monténégro (voir ci-dessus).

52. Nous nous félicitons de l'engagement pris par le gouvernement à s'attaquer à ce problème et, notamment, de l'adoption en juillet 2011 d'un Plan d'action révisé 2011-2012 en vue de la mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre la corruption et la criminalité organisée (2010-2014), de la mise en place, le 30 septembre 2010, d'une Commission nationale de lutte contre la corruption[68], chargée du suivi de la mise en œuvre du plan d'action, ainsi que de l'établissement d'une équipe spéciale de lutte contre la corruption – composée de représentants de la police, du Bureau pour la prévention du blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, de l'administration fiscale et de l'administration des douanes – devant rendre compte au procureur spécial pour la criminalité organisée, la corruption, le terrorisme et les crimes de guerre[69], l'introduction de nouvelles mesures de lutte contre la corruption (telles que la protection des «donneurs

---

63. La délégation monténégrine a fourni des informations détaillées sur les activités et séminaires proposés par le Centre de formation judiciaire (principalement sur le Code de procédure pénale nouvellement adopté et sur la Convention européenne des droits de l'homme). Elle a souligné que la plupart de ces activités ont pu être mises en place grâce au soutien international et qu'une aide financière supplémentaire serait la bienvenue. Voir AS/Mon (2012) 06.
64. http://www.hraction.org/?p=463, 1er juin 2011.
65. SEC(2011)1204, p. 22.
66. Le Monténégro s'était en effet classé à la 69e place avec une note de 3,7 en 2010 et de 3,9 en 2009.
67. Greco Eval III Rep (2010) 7F, thèmes I et II.

d'alerte», le contrôle des opérations de privatisation, le financement des partis politiques ainsi que d'autres mesures spécifiques dans des secteurs particulièrement sensibles tels que le système de santé, la passation des marchés publics, les agréments et la gouvernance locale), la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité et de son protocole, entrés en vigueur en juillet 2010. Nous sommes également reconnaissants pour les informations fournies par le Vice-Premier ministre et ministre de la Justice, M. Marković, sur les résultats obtenus dans le domaine de la criminalité organisée et de la corruption[70].

53. Les modifications apportées au Code pénal en avril 2010 et l'adoption d'un nouveau Code de procédure pénale en juillet 2010 devaient faciliter les poursuites contre les infractions de corruption en renforçant le rôle principal du parquet dans les enquêtes pénales, y compris le recours à des techniques d'enquête spéciales, l'inversion de la charge de la preuve pour les biens d'origine suspecte au regard de la loi et l'extension de la confiscation des avoirs d'origine criminelle.

54. Plusieurs textes de loi importants ont été adoptés à la suite des recommandations du GRECO: une nouvelle loi sur le financement des partis politiques est entrée en vigueur en juillet 2011. Le 26 juillet 2011, le parlement a modifié la loi sur les conflits d'intérêts[71]. Une nouvelle loi sur les marchés publics a été adoptée en juillet 2011, dans le but de réduire les possibilités de corruption et de renforcer la transparence dans ce domaine. La nouvelle loi sur les fonctionnaires et les salariés de l'Etat accorde une protection juridique aux «donneurs d'alerte». Le gouvernement a également approuvé, en juin 2011, un projet de loi sur les groupes de pression, qui a été adopté par le parlement en novembre 2011 et est entré en vigueur le 1er janvier 2012.

55. La corruption reste un problème au Monténégro et continue d'être perçue par la population comme un phénomène répandu, en dépit d'une tendance à la baisse[72]. Nous nous félicitons de la reconnaissance par les autorités de l'existence d'une corruption au sein des systèmes éducatif et sanitaire et de leur décision de procéder, en juillet 2011, à une évaluation du risque dans six secteurs particulièrement exposés, à savoir les organes de l'autonomie locale, l'aménagement du territoire, les marchés publics, la privatisation, l'éducation et les soins de santé. L'évaluation a permis de conclure à la nécessité de mécanismes plus précis de mise en œuvre et de suivi des initiatives de lutte contre la corruption et nous encourageons les autorités à poursuivre cette action ciblée.

56. La Commission européenne a reconnu les efforts déployés par le Monténégro pour établir une solide réputation en matière d'enquêtes, de poursuites et de condamnations volontaristes à tous les niveaux: en décembre 2010, un juge de la Haute Cour a été condamné en appel à sept ans d'emprisonnement pour corruption passive. Neuf personnes ont été condamnées en première instance à une peine d'emprisonnement pour abus de fonctions et corruption en juin 2011. Vingt-huit personnes ont été mises en examen dans trois affaires d'abus de fonctions et de corruption. Parmi les affaires concernées figure un cas de corruption à un haut niveau impliquant des personnes qui étaient respectivement, à l'époque, le maire de Budva, son

---

68. Depuis janvier 2011, cette commission est présidée par M. Duško Marković, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et inclut des représentants d'ONG. Outre ladite commission, la Direction pour les initiatives de lutte contre la corruption (DACI) et la Commission de prévention des conflits d'intérêts sont également chargées de la lutte contre la corruption. Elle a adopté son premier rapport en avril 2011 et a approuvé de nouvelles règles de procédure habilitant la Commission nationale à centraliser les plaintes dénonçant des actes de corruption et à exiger des organismes officiels qu'ils lui adressent des rapports ad hoc sur ce sujet. Depuis juin 2011, les sessions de la Commission nationale sont intégralement ouvertes au public, SEC(2011)1204, p. 13.

69. SEC(2011)1204, p. 13.

70. AS/Mon (2012) 06 Addendum.

71. La loi sur la prévention des conflits d'intérêts de décembre 2008 autorisait des exceptions en faveur des membres du parlement, lesquels pouvaient siéger au conseil d'administration d'entreprises publiques et occuper des postes au sein d'entreprises ou d'organismes publics. La loi de 2011 élargit la catégorie des personnes n'étant pas autorisées à siéger au sein d'un organe de gestion ou de surveillance, y compris les personnes élues directement. Les députés ont été ainsi obligés de démissionner de tout organe d'administration d'une entreprise publique avant le 1er novembre, tandis que les maires et les députés membres d'un conseil d'administration ont eu jusqu'au 1er mars 2012 pour choisir la fonction qu'ils désiraient conserver.

72. Dans un sondage mené par la Direction de l'Initiative anti-corruption (DACI) et l'OSCE en 2011, 18,6 % des personnes interrogées (par rapport à 33,2 % en 2010) ont affirmé qu'il leur avait déjà été demandé de verser un pot-de-vin. Le nombre de personnes ayant reconnu avoir proposé un pot-de-vin pour l'exercice d'un droit prévu par la loi était également inférieur en 2011 (17,6 % contre 30,6 % en 2010). Les sondés ont indiqué que la corruption était plus fréquente dans le secteur de la santé (18,6 % des personnes interrogées), de la police (13,3 %) et des douanes (15,9 %), et estimaient que les principales causes de la corruption étaient les faibles salaires des fonctionnaires (25,1 % des personnes interrogées), le népotisme (15,5 %) et le manque de sensibilisation de l'opinion publique aux effets dommageables de la corruption (17,2 %).

adjoint et un membre du parlement. En 2010, les organes compétents ont engagé des procédures pénales contre 12 policiers au titre de 13 infractions pénales comprenant des éléments de corruption (11 pour abus de fonction et deux pour corruption passive). Toutefois, la Commission européenne a conclu que «malgré une tendance positive, le bilan en matière d'enquêtes et de condamnations laisse encore à désirer. Les décisions judiciaires définitives notamment dans des affaires de corruption à haut niveau restent rares. Les enquêtes financières devraient être menées de manière plus systématique en s'inspirant des normes applicables aux infractions graves. Le nombre d'affaires dans lesquelles des saisies ou des confiscations d'avoirs sont ordonnées demeure faible»[73].

57. En dépit d'une volonté politique et de nombreuses réformes adoptées par le Monténégro en vue de s'attaquer au problème de la corruption et de lutter contre la criminalité organisée, nous demeurons préoccupés par le manque de mise en œuvre effective desdites mesures, ainsi que par la capacité des autorités à éradiquer ce fléau. Sur la base des observations formulées par la Commission européenne après l'adoption de la série de nouvelles lois[74], nous aimerions mettre en lumière certaines questions qui mériteraient un examen plus approfondi:

57.1. l'indépendance de la Commission pour la prévention des conflits d'intérêts dont les membres continuent à être élus par le parlement, et la capacité d'intervention de cet organe;

57.2. la mise en œuvre limitée de la loi sur le financement des partis politiques en pratique, surtout au niveau local[75];

57.3. la capacité de la Cour des comptes et de la Commission électorale d'Etat – qui sont devenues l'autorité de surveillance suite à l'entrée en vigueur de la loi sur le financement des partis politiques en janvier 2012 – d'assurer un véritable contrôle indépendant; la Cour des comptes procédera au contrôle et, en fonction de ses conclusions, formulera des recommandations pour la suppression des irrégularités;

57.4. des sanctions appliquées aux partis politiques ayant enfreint les règles de financement; en 2010, sept partis politiques ont reçu un avertissement pour avoir soumis leurs rapports recensant les dépenses engagées pendant la campagne électorale après la fin du délai fixé par la loi et l'un d'entre eux a été condamné pour n'avoir soumis aucun rapport;

57.5. la vérification de la déclaration de patrimoine des fonctionnaires, de manière à identifier les cas d'enrichissement illicite;

57.6. le régime et le plafonnement des cotisations; des plafonds ont toutefois été fixés pour les cotisations des membres;

57.7. l'effet dissuasif du cadre législatif actuel;

57.8. les perspectives d'établissement d'une commission d'enquête parlementaire spéciale[76];

57.9. le suivi de l'observation des règles en matière de lutte contre la corruption et de conflits d'intérêts par l'appareil judiciaire, dans la mesure où juges et procureurs continuent à jouir d'une immunité fonctionnelle de poursuites[77].

58. Les allégations de corruption à un haut niveau sont souvent faites par des médias ou des ONG. Nous avons également écouté le député Nebojša Medojević expliquer qu'il avait été victime d'une agression physique après avoir rendu publique une affaire de contrebande et de corruption présumée d'un responsable de la police, lequel avait été dénoncé par quatre agents de police. Ces agents ont ensuite été limogés. Deux d'entre eux ont décidé de s'exiler en Suède après avoir été menacés par la mafia. Nous avons été choqués

73. SEC(2011)1204, p. 13 et 56/57 (traduction non officielle).
74. SEC(2011)1204, p. 58.
75. Selon la Commission européenne, la loi de 2008 sur le financement des partis politiques pose toujours la question de la transparence et de la responsabilisation des partis politiques. Voir le document SEC(2010)1334 intitulé «Analytical report of the European Commission accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council», 9 novembre 2010, p. 10.
76. Concernant les actes relevant de la lutte contre la corruption en général, les membres du chapitre national de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) ont été nommés en juillet 2011, conformément à une résolution du parlement de 2007. Toutefois, aucune commission d'enquête spéciale n'a été établie. La coopération du parlement avec la société civile devra être encore renforcée, SEC(2011)1204, p. 6.
77. Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 2007, deux juges ont vu leur immunité levée, SEC(2011)1204, p. 12.

d'apprendre qu'aucune enquête criminelle n'a été initiée à l'encontre de l'auteur pour l'agression commise. L'intéressé s'est vu finalement infliger uniquement une amende de 500 euros assortie d'une seconde amende de 450 euros au titre des menaces proférées.

59. Nous avons évoqué ce problème avec le ministre de l'Intérieur, qui était au courant de l'affaire et a expliqué que les agents de police concernés n'avaient pas été renvoyés, mais que leur contrat était arrivé à terme. Pour sa part, le Procureur suprême a souligné que des poursuites pénales pouvaient être engagées à deux conditions: 1) il existe des preuves suffisantes indiquant que les menaces mettent sérieusement la vie en danger et 2) la victime *se sent* en danger. Ces explications nous ont laissés plutôt perplexes.

60. Il nous semble essentiel de mettre en place le cadre législatif nécessaire, mais aussi de veiller à ce que ledit cadre soit intégralement mis en œuvre et conduise à l'engagement de poursuites et à des sanctions dans des affaires de corruption alléguée, de manière à garantir l'Etat de droit et à restaurer la confiance des citoyens dans l'appareil judiciaire et les institutions démocratiques. La lutte contre la corruption à tous les niveaux[78] constituera un élément essentiel lors de l'évaluation des progrès du Monténégro concernant le respect de ses obligations et engagements. Les affaires de corruption de haut niveau demeurent également un sujet de préoccupation pour la Commission européenne, qui a appelé à la consolidation systématique des résultats obtenus dans la lutte contre la corruption, en particulier en termes d'enquêtes et de condamnations définitives dans les affaires de corruption de haut niveau, à la mise en place de procédures de saisie, de confiscation et de gestion des produits, au renforcement capacité administrative du bureau du procureur spécial pour la lutte contre la criminalité organisée, la corruption, les crimes de guerre et le financement du terrorisme, etc.[79]

61. En matière de blanchiment d'argent, nous souhaiterions nous référer aux conclusions du récent rapport de MONEYVAL et les recommandations adoptées par son comité en mars 2010 visant à renforcer le régime de confiscation au Monténégro à travers la modification de la loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. MONEYVAL a aussi souligné la nécessité de résultats visibles et d'efforts réguliers en matière de poursuites, notamment à l'encontre des auteurs d'infraction de haut niveau; la nécessité d'un défenseur crédible de la transparence et de l'intégrité dans les affaires publiques; et la nécessité d'une surveillance efficace et indépendante de la mise en œuvre et des retombées des mesures de lutte contre la corruption.

62. Pour faire suite à une demande formulée en avril 2011 par le ministre monténégrin des Finances, le Conseil de l'Europe a préparé un Avis d'expert sur le projet de loi portant modification de la loi sur la prévention du blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. En raison du nombre de recommandations soumises, les projets d'amendement ont été retirés par le gouvernement de la procédure parlementaire et sont actuellement examinés par l'Agence monténégrine de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Le 27 février 2012, le parlement a adopté la loi portant modification de la loi sur la prévention du blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. La délégation monténégrine a précisé que les changements apportés étaient conformes aux recommandations publiées par MONEYVAL et aux directives de l'Union européenne en la matière[80].

---

78. Le représentant du SNP auprès de l'Assemblée a attiré notre attention sur une affaire de corruption présumée au sein de l'assemblée municipale d'Andrijevica, où des conseillers de la coalition «Better Andrijevica-Better Montenegro» auraient été «transférés» au DPS, permettant ainsi à une nouvelle coalition locale d'accéder au pouvoir. Le SNP, considérant que cette coalition avait été formée de manière illégale, a saisi le tribunal administratif. Ce dernier a décidé d'annuler les décisions relatives à la destitution du précédent président et à l'élection du nouveau président de la municipalité d'Andrijevica. Le SNS déplore que les autorités compétentes n'aient pris aucune mesure pour donner suite à ce jugement. AS/Mon (2012) 06.

79. COM(2012)222 final, p. 8.

80. Voir AS/Mon (2012) 06. La délégation faisait référence aux directives suivantes: Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme; Directive de la Commission 2006/70/CE du 1er août 2006 portant mesures de mise en œuvre de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne la définition des «personnes politiquement exposées» et les conditions techniques de l'application d'obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle ainsi que de l'exemption au motif d'une activité financière exercée à titre occasionnel ou à une échelle très limitée; Directive 2002/92/CE Parlement européen et du Conseil du 9 décembre 2002 sur l'intermédiation en assurance, et Directive 2000/46/CE Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements.

5. Droits de l'homme

5.1. La Convention européenne des droits de l'homme

63. La Convention européenne des droits de l'homme est entrée en vigueur en 2004 au Monténégro[81]. Fin 2010, cinq arrêts – constatant tous une violation de cet instrument – avaient été rendus par la Cour européenne des droits de l'homme. Le 21 juillet 2011, 885 requêtes déposées contre le Monténégro étaient pendantes devant la Cour[82]. La plupart de ces affaires visent la non-exécution de décisions de justice, la disparité entre la jurisprudence nationale et celle de la Cour, la liberté d'information, l'accès à la justice et la durée des procédures.

64. Dans l'affaire récente *Živaljević c. Monténégro*, la Cour a conclu que le Monténégro avait violé le droit à un procès dans un délai raisonnable, tel qu'il est garanti par l'article 6.1 de la Convention[83]. La loi sur le droit à un procès dans un délai raisonnable n'est pas encore effectivement mise en œuvre, dans la mesure où la plupart des plaintes sont rejetées pour vice de procédure et où les parties ne sont pas dûment notifiées.

5.2. Torture et traitements inhumains

65. Nous aimerions mentionner le rapport au Gouvernement du Monténégro sur la visite effectuée dans ce pays par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 15 au 22 septembre 2008[84]. Les recommandations formulées par le CPT visent diverses questions telles que les enquêtes dans les affaires portant sur des allégations de mauvais traitements, la protection des personnes privées de leur liberté contre les mauvais traitements, les conditions de détention dans les postes de police et les prisons, les mauvais traitements et les services de soins de santé dans les établissements pénitentiaires, l'hôpital psychiatrique spécial de Dobrota et l'institution de Komanski Most pour personnes avec des besoins spécifiques. Nous invitons les autorités monténégrines à coopérer plus avant avec le CPT sur ces questions et à fournir des données mises à jour en réponse à la demande formulée par le comité (voir l'annexe I du rapport).

66. La loi amendée sur l'Ombudsman est une étape positive qui devrait contribuer à une meilleure prévention de la torture et des mauvais traitements, ainsi qu'à la lutte contre l'impunité. Nous notons que des cas occasionnels de violence continuent à être signalés, en particulier dans les postes de police[85]. Nous nous félicitons des sessions de formation dispensées au personnel pénitentiaire et aux membres des services de sécurité chargés de la protection des droits de l'homme et de la résolution des incidents.

67. Nous saluons l'adoption par le parlement, en juillet 2011, de la loi modifiée sur l'exécution des peines pénales, laquelle prévoit l'établissement d'un service de probation au sein du ministère de la Justice et introduit des possibilités de sanctions de substitution pour les petits contrevenants. Le gouvernement a nommé le vice-ministre de la Justice à la tête de ce service le 29 décembre 2011.

68. Nous encourageons les autorités à poursuivre leurs efforts de rénovation et de reconstruction des installations pénitentiaires. Nous relevons également que la loi d'amnistie, adoptée en juillet 2010, a permis de réduire le nombre de détenus. Pourtant, selon les informations communiquées par la Commission européenne, la surpopulation carcérale demeure un problème et les conditions de détention, même si elles ont été améliorées, ne sont toujours pas conformes aux normes internationales, notamment sous l'angle de la fourniture de traitements médicaux et de la mise à disposition de salles familiales. Les conditions de détention dans la prison de Spuz se sont améliorées, tandis que celles de la prison de Bijelo Polje demeurent préoccupantes[86].

5.3. Liberté d'expression et des médias

69. Nous sommes préoccupés par les cas de violence et de pressions à l'encontre de journalistes, présentés par les représentants de médias que nous avons rencontrés et évoqués aussi par la Commission européenne[87] et l'Organisation des médias du sud-est de l'Europe (SEEMO)[88]. Ainsi, la journaliste

81. Voir Doc. 12192, paragraphe 30.
82. http://www.echr.coe.int.
83. Requête n° 17229/04, arrêt définitif du 15 septembre 2011.
84. CPT/Inf(2010)3.
85. SEC(2011)1204, p. 15/16.
86. *Ibid*., p. 15/16.

d'investigation Olivera Lakic du quotidien Vijesti, qui avait publié en février 2011 un article sur l'étiquetage illégal des produits du tabac, a été agressée le 7 mars 2012, jour même de la visite du corapporteur de l'Assemblée. En avril 2012, Marko Milacic, correspondant au Montenegro du quotidien Press basé à Belgrade aurait été bousculé et blessé par le garde du corps d'un homme d'affaires local qui lui avait demandé de ne pas mentionner son nom dans les médias[89].

70. Les journalistes rencontrés ont déploré l'absence d'enquêtes et de poursuites. Nous attendons des autorités qu'elles résolvent les affaires non élucidées d'agression et de violence à l'encontre de journalistes, en particulier de journalistes d'investigation. A ce propos, nous accueillons favorablement l'initiative de la Cour suprême demandant à l'ensemble des tribunaux du Monténégro de fournir des statistiques sur les cas de violence à l'encontre de journalistes, afin de préparer un rapport sur la violence à l'encontre de journalistes et les enquêtes s'y rapportant[90]. Nous appelons instamment les autorités monténégrines à prendre toutes les mesures requises pour garantir un environnement de travail sûr aux journalistes et ouvrir des enquêtes ou engager des poursuites ayant un effet dissuasif en cas de violence. Compte tenu de ce qui précède, nous demandons instamment à tous les responsables politiques d'éviter toute déclaration susceptible d'être interprétée comme une tentative de faire pression sur les journalistes et les propriétaires des médias[91].

71. L'autorégulation des médias doit être renforcée: les représentants des médias ont exprimé leur insatisfaction à l'endroit de l'instance d'autorégulation du Conseil des journalistes (NST) établi en 2003, qui ne fonctionne pas actuellement étant donné que trois médias très influents n'y sont plus représentés depuis mai 2010[92]. Les représentants des médias que nous avons rencontrés ont fait savoir que la profession aurait besoin de deux instances de régulation séparées, l'une pour la presse écrite et l'autre pour la presse non écrite[93]. Le vice-ministre de la Culture a rappelé que l'Agence de régulation des médias électroniques a été instituée en vertu d'une loi, et que rien n'empêche les journalistes d'établir d'autres organes. Cependant, nous avons souligné qu'il conviendrait de disposer d'un cadre juridique pour réglementer l'existence et les compétences de ces organes d'autorégulation, qui devraient disposer de ressources pérennes pour fonctionner de manière effective. Par ailleurs, nous considérons qu'il importe au plus haut point que les journalistes élaborent un code de déontologie et renforcent leurs compétences professionnelles.

72. Lors de notre visite en mai 2011, nous avions évoqué la question de la criminalisation de la diffamation, en rappelant la position de l'Assemblée (en particulier sa Résolution 1577 (2007) «Vers une dépénalisation de la diffamation»[94]) et de la Commission européenne qui, en novembre 2010, a souligné que le procès pour diffamation et l'imposition d'une amende très élevée, quoique moins fréquents, sont toujours utilisés pour exercer des pressions sur les médias[95]. Nous nous félicitons par conséquent de l'adoption, le 22 juin 2011, d'amendements au Code pénal en vue de dépénaliser la diffamation et l'injure, ainsi que de l'organisation en 2011 par le Centre de formation judiciaire de formations destinées aux juges et aux procureurs sur la liberté d'expression, la réparation du préjudice moral subi en cas de diffamation dans les médias, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 10 de la Convention européenne des droits de

87. Dans son rapport de novembre 2010, la Commission européenne a déploré que les incidents de violence grave ayant visé des journalistes au Monténégro n'ont pas toujours fait l'objet d'une enquête et d'un suivi satisfaisants, dans un contexte où les journalistes d'investigation en particulier subissent des actes d'intimidation, SEC (2010) 1334, p. 26.

88. Le 28 septembre 2010, SEEMO a condamné les menaces dont auraient été la cible cinq membres du personnel du groupe d'édition Vijesti, réputé pour ses enquêtes et ses articles critiques sur le gouvernement. Ces incidents s'ajoutent à de nombreux autres dont ont été victimes des journalistes, y compris l'assassinat de Dusko Jovanovic, directeur du quotidien Dan en 2004 – voir http://www.seemo.org/activities/pressfreedom/10/press1056.html

89. SEEMO Condemns Latest Assault on Journalist in Montenegro, 10 avril 2012.

90. First Monthly Report on the implementation of the EC opinion [premier rapport mensuel sur la mise en œuvre de l'avis de la CE], mars 2011, p. 69.

91. Le 12 avril 2012, SEEMO a déploré que «l'homme politique de premier plan Milo Djukanovic, ancien président et premier ministre du Monténégro et actuellement chef du parti au pouvoir, ait affirmé que des éléments de l'opposition et certains propriétaires de médias devraient aller en prison. Djukanovic a attaqué des représentants d'ONG et des médias à Tivat en avril 2012, au cours de la campagne pour les élections locales» http://www.freemedia.at/index.php?id=288&tx_ttnews%5Btt_news%5D=6164&cHash=3ec4d4de2b.

92. Youth Initiative for Human Rights, Quarterly Report on the State of Human Rights 2011 [rapport trimestriel sur la situation des droits de l'homme], p. 13.

93. Un organisme d'autorégulation des médias a été mis en place en mars 2012, rassemblant une partie des médias grand public et locaux; un organisme parallèle a récemment été mis en place, représentant certains médias nationaux importants. COM(2012)222final, p. 11.

94. Voir également Doc. 11305 du 25 juin 2007, Vers une dépénalisation de la diffamation (Rapporteur: M. Jaume Bartumeu Cassany, Andorre, Groupe socialiste).

95. SEC(2010)1334, p. 26.

l'homme, l'accès aux tribunaux, etc.[96]. Il s'agit d'une mesure positive, compte tenu du fait que dans un arrêt de chambre, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu, à l'unanimité, à une violation de l'article 10 (droit à la liberté d'expression) de la Convention dans l'affaire *Koprivica c. Monténégro*[97], laquelle visait l'éditeur d'un magazine reconnu coupable de diffamation et contraint de verser un dédommagement excessif au titre d'un article paru dans sa publication en 1994 et annonçant que 16 journalistes étaient sur le point d'être jugés pour crimes de guerre. Il nous faudra examiner les suites données aux procédures qui ont été engagées avant la dépénalisation de la diffamation et sont encore en instance[98]. Nous sommes particulièrement préoccupés par le fait que dans des cas anciens de diffamation, des amendes non payées ont été converties en peines privatives de liberté[99].

73. La Commission européenne a noté que la Cour suprême a fixé des lignes directrices à l'usage des tribunaux pour réglementer le niveau des indemnisations dans les affaires de diffamation visant des médias électroniques, afin de se conformer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et à organiser une formation correspondante à l'intention des juges. Elle a souligné la réduction du nombre d'actions intentées pour diffamation contre des médias et le recours à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme par les tribunaux nationaux dans la préparation de leurs arrêts. Parallèlement, la Commission européenne a souligné que la mise en œuvre intégrale par tous les tribunaux des lignes directrices de la Cour suprême relatives au traitement des affaires de diffamation reste à confirmer, y compris au niveau des recours pendants devant la Haute Cour[100].

74. La viabilité financière des médias a aussi été perçue comme un sujet de préoccupation. Un grief a été formulé s'agissant du journal Pobjeda qui n'a toujours pas été privatisé, ainsi que le prévoit la loi sur les médias adoptée en 2002, mais continue de bénéficier de contrats publicitaires avec les autorités publiques. Le vice-ministre de la Culture a expliqué que, malgré deux appels d'offres, le processus de privatisation de Pobjeda est resté infructueux pour cause de manque d'intérêt. Il a souligné que Pobjeda ne reçoit pas de financement public. Il a reconnu que le journal est confronté à d'énormes difficultés financières et que les autorités cherchent actuellement à améliorer sa position sur le marché, de façon à le rendre plus attrayant pour d'éventuels repreneurs. Dans ses commentaires écrits envoyés aux corapporteurs, le ministère de la Culture a indiqué que deux appels d'offres avaient échoué en 2007 et 2008, et clarifié la situation: bien que la part de l'Etat dans le capital corresponde à 86 % de la valeur actuelle des actions de Pobjeda, ce journal n'est pas financé par des deniers publics. Nous aimerions obtenir des informations à jour sur les projets envisagés par les autorités pour achever la privatisation de Pobjeda.

75. La loi sur les médias électroniques, adoptée en juillet 2010, doit encore être intégralement mise en œuvre. En décembre 2010, le parlement a nommé les membres du Conseil de l'agence des médias électroniques. En février 2011, ce conseil a nommé le directeur de l'Agence des médias électroniques. Le Gouvernement du Monténégro a aussi adopté, le 3 mars 2011, une «Information sur l'attribution d'aides d'Etat aux émetteurs/médias électroniques»[101]. En juillet 2011, une loi sur la radiodiffusion numérique a été adoptée et a fixé la date butoir pour le passage au numérique au 1er janvier 2013.

76. Le fonctionnement de la compagnie de radiodiffusion publique devrait être revu, de manière à garantir des médias efficaces, professionnels, durables et indépendants dans le cadre d'une approche basée sur le mérite en matière de gestion du personnel et d'une représentation adéquate de la société civile à son bureau d'administration[102].

---

96. AS/Mon (2012) 06, p. 9.
97. Requête n° 41158/09, décision du 22 novembre 2011.
98. Par exemple les affaires K. br. 386/11 et K. br. 125/11 mentionnées par la délégation monténégrine, voir AS/Mon (2012) 06.
99. COM(2012)222 final, p. 10.
100. SEC(2011)1204, p. 16.
101. Conformément aux décisions de la Commission de contrôle des aides d'Etat, la dette des émetteurs commerciaux vis-à-vis de l'Agence des communications électroniques et des services postaux (AECPS) et du Centre de télédiffusion (BC) sera reprise pour le montant d'environ 4,5 millions d'euros, et une somme de 880 000 € a été allouée à l'entreprise en faillite Bega Press pour l'exécution de contrats de représentation passés avec les éditeurs Pobjeda AD, Daily Press, Jumedia Mont et Monitor (First Monthly Report on the implementation of the EC opinion [premier rapport mensuel sur la mise en œuvre de l'avis de la CE]), mars 2011, p. 68-69).
102. SEC(2011)1204, p. 16.

5.4. Lutte contre la discrimination

77. Nous souhaiterions féliciter le Monténégro pour l'adoption de la loi de lutte contre la discrimination en juillet 2010, qui est conforme à la plupart des recommandations formulées par la Commission de Venise dans ses avis successifs de décembre 2009 et de mars 2010. Toutefois, lors de notre visite en mai 2011, cette loi n'était toutefois pas suivie d'effet, car aucun mécanisme d'application nationale n'avait encore été mis en place.

78. Nous nous félicitons également de l'adoption de la loi sur l'Ombudsman en juillet 2011, même si nous aimerions souligner de nouveau que le cadre législatif devrait être amélioré, notamment au moyen d'une révision constitutionnelle (voir, ci-dessus, le chapitre consacré à l'Ombudsman). Nous notons également avec satisfaction la nomination d'un Conseiller pour la protection des droits de l'homme et la lutte contre la discrimination en septembre 2011 au sein du Bureau du Premier ministre, l'établissement d'un Conseil pour la protection contre la discrimination (qui sera chargé de suivre et de coordonner les activités antidiscriminatoires menées par divers organismes) et présidé par le Premier ministre, le lancement de campagnes de sensibilisation sur l'insertion des groupes les plus vulnérables, des programmes de formation destinés aux membres des autorités répressives et fonctionnaires, ainsi que l'adoption de mécanismes de signalement[103].

79. Nous saluons le renforcement du cadre législatif et institutionnel de lutte contre la discrimination. Nous attendons de voir si les mécanismes envisagés par les autorités permettront à tous les citoyens, mais plus spécialement aux membres de groupes particuliers soumis à une discrimination spécifique (comme les femmes, les minorités, les Roms, les Ashkali et les Egyptiens, les personnes handicapées, les membres de la communauté LGBT (lesbienne, gays, bisexuels et transsexuels)) à recourir efficacement à la législation antidiscriminatoire. La mise en œuvre de ladite législation – en particulier par le Bureau de l'Ombudsman et les organismes publics – constituera un défi de taille pour les autorités.

5.5. Droits des minorités

80. L'approche monténégrine concernant les problèmes des minorités ethniques a été montrée comme un exemple d'intégration des minorités dans la région. Les résultats du recensement organisé du 1er au 15 avril 2011 révèlent que 44,98 % des citoyens se sont déclarés Monténégrins, 28,73 % Serbes, 8,65 % Bosniaques, 4,91 % Albanais, 3,31 % Musulmans, 0,97 % Croates, 1,01 % Roms, tandis que 4,87 % ont refusé de déclarer leur appartenance ethnique[104]. Ces chiffres sont importants, étant donné que la Constitution prévoit une «représentation équitable» des minorités nationales dans les services publics, organes de l'Etat et organes des administrations locales – une disposition qui devrait être précisée et mise en œuvre, selon la Commission européenne[105]. Par ailleurs, il est intéressant de noter que le serbe est parlé par 42,88 % des personnes, le monténégrin par 36,97 %, le bosnien par 5,33 %, l'albanais par 5,27 %, le bosniaque par 0,59 %, le croate par 0,45 %, le monténégrin-serbe par 0,06 %, l'anglais par 0,03 %, le serbo-croate par 0,04 %, le hongrois par 0,04 % et le macédonien par 0,09 %[106].

81. Le ministère des Droits de l'homme et des minorités a joué un rôle actif dans la mise en place des conseils des minorités albanaise, bosniaque, croate, musulmane, rom et serbe et d'un Fonds pour les minorités. Certaines des améliorations ont été notées dans la composition et le fonctionnement des Conseils de minorité. Toutefois, les représentants des minorités rencontrées au Monténégro ont déploré la mise en œuvre déficiente du cadre législatif en vigueur. Le 20 décembre 2010, le parlement a adopté des amendements à la décision de création du Fonds pour les minorités comportant des critères relatifs à l'allocation de ressources par les organes directeurs du Fonds dans le but de protéger, d'améliorer et de développer les droits des minorités[107]. L'affectation de ressources financières émanant du Fonds des minorités et le contrôle de leur utilisation demeurent cependant problématiques: en juin 2011, la Cour des comptes a procédé à un contrôle des activités du Fonds et identifié des irrégularités telles que l'absence de critères pour l'évaluation des projets, l'absence d'indicateurs d'efficacité de l'exécution des projets et le manque de tout suivi ou évaluation des résultats des projets exécutés[108].

---

103. *Ibid*., p. 18/19.
104. Le recensement a été organisé du 1er au 15 avril 2011. EUROSTAT a confirmé qu'il s'est déroulé conformément aux normes européennes, lesquelles ont par ailleurs été également respectées sous l'angle du traitement des données.
105. SEC(2010)1334, p. 30.
106. AS/Mon (2012) 06, p.14.
107. *Ibid*., p. 9.
108. Rapport sur l'Etat des droits de l'homme pour le troisième trimestre 2011, Initiative de la jeunesse pour les droits de l'homme, www.yihr.me.

82. La loi sur les droits et les libertés des minorités définit les minorités sur la base de la nationalité, ce qui n'est pas conforme au principe général de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157). La loi sur les droits des minorités a été modifiée afin de l'harmoniser avec la Constitution; de plus amples détails sur les changements intervenus seraient souhaités.

83. La question de la «représentation authentique» des minorités a été abordée dans le projet d'amendements à la loi sur l'élection des conseillers et des membres du parlement, présenté à la Commission de Venise le 9 mai 2011. Le texte examiné par la Commission de Venise en mai 2011 a repris le système qui avait été proposé dans le projet de loi de 2010, notamment les points ci-après:

– l'action positive est étendue à tous les groupes minoritaires (sachant qu'elle était auparavant limitée à la minorité albanaise);
– non seulement les partis et coalitions politiques, mais aussi les groupes de citoyens sont habilités à présenter des listes de candidats;
– deux types différents de mesures d'action positive sont prévus pour les principaux groupes minoritaires et pour le plus petit groupe minoritaire (les Croates);
– la déclaration d'appartenance à un groupe minoritaire est purement volontaire;
– chaque minorité nationale peut prétendre aux mesures d'action positive prévues par la loi et la limitation incluse dans un précédent projet qui excluait une minorité nationale représentant plus d'un sixième de la population a été supprimée;
– les votes exprimés en faveur d'une minorité donnée ne sont pas perdus si le nombre de votes recueillis par la minorité en question atteint le seuil minimal requis de 0,7 % des suffrages valablement exprimés (0,4 % pour les Croates);
– il n'existe pas de sièges réservés et, pour obtenir un siège, il est nécessaire d'avoir recueilli un nombre minimal de votes; cependant, dans certaines conditions, la plus petite minorité (les Croates) a la garantie d'obtenir un siège, à condition qu'une liste de candidats de cette minorité atteigne un seuil minimal de suffrages[109].

84. La coalition albanaise de partis politiques a regretté que la loi sur les minorités ne soit pas mise en œuvre: alors que les Albanais représentent près de 5 % de la population selon le recensement de 2011, ils ne représentent que 2,8% des employés des administrations et entreprises publiques[110].

85. Lors de notre visite en mai 2011, les représentants serbes nous ont informés qu'ils considèrent les amendements à la loi sur l'enseignement général de juillet 2010 comme problématiques, celle-ci constituant une discrimination à l'égard des 64 % de la population qui parlaient le serbe, selon nos interlocuteurs. Le ministre de l'Education et des Sports a toutefois expliqué que des cours optionnels sont proposés aux minorités et que le Monténégro a opté pour un usage flexible de la langue monténégrine après la dissolution de l'ancienne Yougoslavie. La question de l'identité et de la langue a provoqué des désaccords entre Monténégrins et Serbes et a été invoquée dans le contexte des négociations politiques au parlement requises pour dégager une majorité des deux tiers en vue d'adopter la loi électorale ou les amendements constitutionnels. Finalement, le Premier ministre, M. Lukšić, et les leaders des trois partis d'opposition (SNP, NOVA, PZP) sont parvenus à un compromis accordant une garantie constitutionnelle aux personnes appartenant à des nations minoritaires et à d'autres communautés nationales concernant la possibilité de recevoir une éducation dans leur propre langue. La loi sur l'éducation générale a été modifiée. Un accord a été conclu selon lequel la matière pertinente dans le système éducatif serait intitulée: «Langue et littérature monténégrines-serbes, bosniaques et croates». Le parlement a adopté la loi sur l'élection des députés et la loi sur la citoyenneté en septembre 2011.

109. CDL(2011)028, paragraphe 7.

110. D'après les résultats d'une étude menée en 2011 par le ministère des Droits de l'homme et des minorités sur la représentation des minorités au sein des organes de l'administration d'Etat, des organes de l'autonomie locale et des services publics, sur les 13 900 employés interrogés, 10 985 se sont déclarés Monténégrins (79,03 %), 1 194 Serbes (8.59 %), 389 Albanais (2,80 %), 575 Bosniaques (4,14 %), 332 Musulmans (2,39 %), 1 Rom (0,01 %), 124 Croates (0,89 %) et 59 autres (0,42 %). AS/Mon (2012) 06, p. 9.

5.6. Les personnes roms, ashkali et égyptiennes (RAE)

86. Les représentants des communautés rom, ashkali et égyptienne (RAE) ont déploré le défaut de mise en œuvre de la législation et des instruments internationaux au niveau local, ainsi que l'absence de représentation politique au niveau parlementaire et local. En outre, la communauté rom est confrontée à de mauvaises conditions de logement, à des pratiques de ghettoïsation et de discrimination, à la non-possession de documents d'état civil de base (qui entrave l'accès à des services de base tels que la santé, le système éducatif et la protection sociale), à l'illettrisme, à un faible taux de scolarisation des enfants et à un taux élevé d'abandon de la scolarité (en particulier parmi les filles), à la mendicité des enfants, à la violence domestique et à la ségrégation[111]. Nous sommes donc heureux de constater que le Programme national monténégrin 2010-2011 prévoit des fonds pour financer des bourses destinées à tous les élèves roms, ashkali et égyptiens du secondaire et du supérieur, ainsi que la fourniture de manuels et de matériel scolaire gratuits pour les trois premières classes du primaire.

87. Nous nous félicitons également du fait que le Programme national annuel monténégrin envisage en plus la construction de 17 logements à l'intention de 17 familles roms dans les communes de Vruja, Gusinje et Plav. L'accès à un habitat décent demeure problématique. Les conditions de vie dans les camps de Konik, à l'extérieur de Podgorica, ont été décrites comme «très inquiétantes» par la Commission européenne[112]. Nous avons été informés que ces camps devaient être fermés en 2011 et les 1 387 Roms y résidant réinstallés. Nous tenons à remercier Mme Helleland, responsable du bureau du HCR à Podgorica, pour l'organisation de rencontres entre le corapporteur et des représentants et résidents des camps de Konik en mars 2012. Cela nous a donné la possibilité d'évaluer le travail en cours, l'assistance fournie par le HCR et la Croix Rouge, le projet de construction de 90 logements dans le cadre du Processus de Sarajevo en coopération avec les autorités monténégrines ainsi que d'autres questions en suspens.

88. Un problème spécifique tient à l'absence de documents d'identité. Nous nous félicitons des mesures adoptées en vue de faciliter l'enregistrement de l'état civil de la population RAE, y compris la modification de la loi sur la citoyenneté de mars 2011 visant à reporter l'expiration du délai de dépôt de la demande de naturalisation au 31 juillet 2012 et de faciliter les conditions applicables aux personnes qui résidaient dans le pays avant juin 2006.

89. En dépit des efforts déployés pour mettre en œuvre la stratégie 2008-2012 visant à améliorer le statut des populations RAE, les progrès en matière d'insertion de ces personnes demeurent assez limités. Nous encourageons les autorités monténégrines à poursuivre leurs efforts pour intégrer la dimension du genre dans les programmes[113] et modifier les politiques applicables à la population majoritaire en incluant notamment l'enseignement de l'histoire et de la culture roms aux programmes scolaires de celle-ci.

5.7. Droits des femmes

90. Les femmes au Monténégro, comme dans de nombreux autres pays en Europe, font encore l'objet de discrimination fondée sur le genre et sont toujours sous-représentées dans les organes décisionnels[114]. Nous suggérons donc d'évaluer le programme d'action complet et ambitieux en faveur de l'égalité des genres au Monténégro pour la période 2008-2012 de manière à déterminer s'il convient d'envisager des mesures supplémentaires pour renforcer l'égalité des genres dans toutes les sphères de la vie. Cette question fera

---

111. D'après la stratégie 2012-2016 d'amélioration de la situation des Roms et des Egyptiens au Monténégro datant de janvier 2012 (p. 8), 13,81 % des enfants roms fréquentent l'école maternelle (contre 26,68 % au niveau de l'Etat). En 2010, le Centre européen des droits des Roms a signalé que, d'après le Fonds pour l'éducation des Roms, les problèmes les plus préoccupants dans le domaine de l'éducation des Roms au Monténégro étaient le faible taux de scolarisation (25,2 % d'enfants roms scolarisés dans le primaire contre 96,9 % pour la population générale) et les taux élevés d'abandon de scolarité (seuls 18 % des enfants roms vont jusqu'au bout du cycle primaire contre 98 % de l'ensemble des enfants au Monténégro). Rapport ERRC sur le Monténégro pour le rapport de suivi 2010 de l'Union européenne, 1er juin 2010.

112. SEC(2010)1334, p. 31.

113. Voir la Résolution 1740 (2010) sur la situation des Roms en Europe et les activités pertinentes du Conseil de l'Europe, ainsi que le Doc. 12236.

114. En 2011, seul 1 ministre sur 17 était une femme et le parlement ne comptait que 10 femmes sur 81 députés, tandis que 5 seulement des 22 tribunaux étaient présidés par une femme. Voir *Human Rights in Montenegro 2010-2011*, p. 26, par Tea Gorjanc Prelević, Human Rights Action.

l'objet d'un examen plus approfondi dans le cadre de l'élaboration du rapport sur l'égalité des sexes en Europe du Sud-Est (rapporteur: M. Jean-Charles Gardetto, Monaco, PPE/DC) par la commission sur l'égalité et la non-discrimination.

91. Nous nous félicitons de la signature de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210) le 11 mai 2010 et l'adoption de la Stratégie de protection contre la violence conjugale pour la période 2011-2015 en juin 2011. Nous encourageons les autorités monténégrines à ratifier et à mettre en œuvre la convention du Conseil de l'Europe, notamment en affectant des ressources adéquates à la protection des victimes, à la prévention de la violence à l'égard des femmes et à la poursuite des auteurs, mais également en élaborant des politiques en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes dans divers secteurs de la société.

5.8. Droits des lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels (LGBT)

92. C'est une bonne chose que la loi de lutte contre la discrimination de juillet 2010 vise explicitement l'orientation sexuelle et l'identité de genre. La situation des personnes LGBT au Monténégro suscite de vives préoccupations, étant donné qu'elles continuent de subir des discriminations (entre autres, cas signalés d'intimidation et de violence), ainsi que l'a souligné Thomas Hammarberg, ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe[115].

93. Nous avons été consternés d'apprendre que suite à l'agression dont a fait l'objet, en novembre 2010, M. Cimbaljevic, militant de la cause LGBT, aucune enquête pénale n'a été menée, et le parquet n'a engagé aucune action pénale. L'action au civil a abouti à l'imposition d'une sanction pécuniaire à l'auteur de l'agression en décembre 2010. Chose étonnante, M. Cimbaljevic n'a reçu une copie de la décision du tribunal qu'après que l'Union européenne a attiré l'attention des autorités sur son affaire[116]. Fin janvier 2011, le parquet a enfin décidé d'engager une action pénale. Toutefois, le 6 avril 2011, M. Cimbalevic a été à nouveau agressé par la même personne et continue d'être la cible de menaces sur Facebook, lesquelles ne font nullement l'objet de poursuites, sachant qu'internet n'est pas reconnu comme un espace public par le parquet. Cette situation est totalement inacceptable et nous demandons aux autorités d'agir avec diligence et efficacité et d'envisager de modifier la législation pour ériger en infraction le discours de haine sur les réseaux sociaux.

94. Il nous a été expliqué que la communauté LGBT au Monténégro reste invisible, en raison du niveau élevé d'homophobie. Les cas de discrimination et de violence à l'encontre de la communauté LGBT sont rarement signalés par les victimes elles-mêmes, qui craignent alors d'être encore plus persécutées en raison de leur orientation sexuelle ou identité de genre. Cependant, ces derniers mois, les discriminations à l'encontre de la communauté LGBT dans le pays font l'objet d'un débat public plus nourri et bénéficient d'une plus grande visibilité. Une coalition pour les droits des LGBT, dénommée Forum LGBT «Progress», a été établie et pourrait contribuer à défendre les intérêts de la communauté LGBT.

95. Malheureusement, malgré la volonté politique officiellement affichée par les autorités, la situation des LGBT reste difficile: des groupes d'individus non identifiés ont tiré du gaz lacrymogène dans la foule qui célébrait la Journée internationale contre l'homophobie à Podgorica le 17 mai 2011, et deux personnes ont été attaquées au centre-ville[117]. Etant donné que le Gouvernement du Monténégro n'a pas pris de dispositions concrètes, telles que des mesures de sécurité visant à protéger les participants pour soutenir l'organisation de la marche de la fierté homosexuelle (*Gay Pride)* prévue le 31 mai 2011 – ainsi que l'avait pourtant annoncé le Vice-Premier ministre Dusko Markovic le 13 avril 2011[118]– et y être représenté lors de la cérémonie officielle d'ouverture, le Forum LGBT «Progress» a décidé de différer cet événement. Les représentants des ONG ont aussi déploré les déclarations homophobes du ministre des Droits de l'homme et des minorités. De telles déclarations sont surprenantes et ne sont pas acceptables. Elles sont incompatibles avec la position occupée par le ministre. La Commission européenne a également relevé dans son rapport 2011 que le traitement juridique des affaires signalées à la police n'a pas commencé; que la participation du ministre des Droits de l'homme et des Droits des minorités à la protection des droits des membres de la communauté LGBT est insuffisante; et que des déclarations homophobes sont toujours proférées, notamment par des hommes

115. Voir la lettre du Commissaire envoyée aux autorités monténégrines en date du 9 novembre 2010 et la réponse de M. Djukanovic, Premier ministre, www.coe.int/commissioner.

116. Dans son rapport de 2011, la Commission européenne a confirmé que la publicité des décisions judiciaires, bien que prévue, n'est pas appliquée en pratique, SEC(2011)1204, p. 12.

117. Informations fournies par ILGA (International Lesbian and Gay Association).

118. Voir http://www.gov.me/en/search/104969/Government-vows-support-to-Montenegro-s-first-gay-parade-police-to-ensure-safety.html.

politiques[119]. Après la démission du ministre des Droits de l'homme et des minorités en décembre 2011, nous nous attendions à ce que le gouvernement prenne des mesures supplémentaires et donne une impulsion nouvelle à la lutte contre la discrimination.

96. Le 2 septembre 2011, le gouvernement a organisé une conférence importante sur la lutte contre la discrimination[120] intitulée «Vers l'Europe–Vers l'égalité», avec la participation de l'administration de la police, qui a assuré que la communauté LGBT sera protégée lorsqu'elle décidera d'organiser une «marche des fiertés». Plusieurs organisations importantes de défense de la communauté LGBT et des droits de l'homme[121] ont décidé de ne pas prendre part à cet événement et demandé au gouvernement d'adopter cinq mesures spécifiques pour améliorer la situation des membres de la communauté LGBT[122]. Ces mesures ne semblaient pas déraisonnables et devraient être examinées sérieusement par les autorités.

97. Nous avons noté ces derniers mois une évolution positive notable de l'attitude du gouvernement vis-à-vis de la question LGBT. A ce propos, nous tenons à féliciter le Monténégro pour avoir nommé M. Jovan Kojičić au poste de conseiller du Premier ministre sur les questions de droits de l'homme chargé de promouvoir la politique de lutte contre la discrimination et de renforcer les droits des LGBT au sein de la société. Le Gouvernement du Monténégro a également organisé une conférence internationale sur les droits des minorités sexuelles intitulée «Together against Discrimination»[123] à Budva le 19 mars 2012, sous l'égide du Premier ministre Igor Lukšić. Le Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des droits de l'homme, M. Duško Marković, a quant à lui participé à la conférence du Conseil de l'Europe sur les expériences et les progrès réalisés en matière de lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre qui s'est tenue à Strasbourg le 27 mars 2012. M. Marković a réaffirmé à cette occasion la volonté du Monténégro de faire disparaître toute forme de discrimination, directe ou indirecte, et d'élaborer des politiques qui soient conformes aux principes énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur la discrimination sexuelle et l'identité de genre. Un autre signe d'amélioration du climat général à l'égard des LGBT est la possibilité offerte au Forum Progress d'organiser un rassemblement public de petite envergure, le premier du genre, à l'occasion de la Journée internationale contre l'homophobie en 2012 – un événement qualifié d'«historique» par ses organisateurs[124].

98. En octobre 2011, le gouvernement a créé trois groupes de travail intersectoriels composés de représentants d'organisations gouvernementales et non gouvernementales. Ces groupes de travail ont été chargés de rédiger la stratégie nationale contre l'homophobie et le plan d'action correspondant et de préparer une analyse de la législation sous l'angle des droits des LGBT ainsi qu'une analyse de la présence des droits fondamentaux des LGBT dans les manuels scolaires du Monténégro. La police a signé un protocole d'accord avec lesdites ONG, lequel prévoit l'autorisation de rassemblements pacifiques de la population LGBT.

99. Les autorités monténégrines devraient réagir sans délai et prendre des mesures effectives pour enquêter sur tous les cas signalés de violence à l'encontre de membres de la communauté LGBT et établir un environnement sûr pour la population LGBT et un climat de tolérance, d'acceptation et d'équité. Des programmes éducatifs dans le cadre de l'école doivent être développés pour enseigner la tolérance aux

119. SEC(2011)1204, p. 19.
120. Voir http://www.gov.me/en/homepage/Conference_Toward_Europe_Toward_Equality.
121. A savoir: le «Forum pour le progrès LGBT», «Juventas», le «Centre pour l'éducation civique», le «Lobby des femmes monténégrines», la ligne d'assistance téléphonique pour les femmes et les enfants victimes de violence, «Action pour les droits de l'homme», le «Centre pour la lutte contre la discrimination», EQUISTA, «Expeditio», le «Centre pour le développement des ONG», «Abri», le «Centre pour le suivi des solutions de remplacement au placement dans un institut», le «Centre ANIMA pour l'éducation des femmes et l'enseignement de la paix», le «Mouvement européen au Monténégro», «Cultures monténégrines alternatives», la «Fondation pour les bourses scolaires à l'intention des Roms» et l'«Institut de l'insertion sociale».
122. Les cinq mesures étaient les suivantes: remplacement du ministre des Droits de l'homme et des minorités, Ferhat Dinosa; adoption d'un programme d'action contre l'homophobie sur la base du projet rédigé par la coalition «Ensemble pour les droits LGBT» et établissement des conditions nécessaires à sa mise en œuvre en collaboration avec le secteur des ONG.; fourniture d'un soutien politique à l'organisation d'une «Pride Parade» et établissement des conditions nécessaires à son organisation (garantie d'une participation à la Pride et discours public du ministre compétent, du Vice-Premier ministre ou du Premier ministre); instauration d'une coopération institutionnelle avec les ONG vouées à la protection des droits des membres de la communauté LGBT au Monténégro et soutien de leur travail; engagement de poursuites et imposition de sanctions à l'encontre de tous les auteurs de violences et de crimes de haine dirigés contre la communauté LGBT ou visant à perturber la vie social de ses membres.
123. Voir http://www.gov.me/en/Together_against_Discrimination.
124. http://www.tgeu.org/Montenegro_in_solidarity_with_Turkey.

jeunes. De tels programmes doivent aussi être inclus dans les formations professionnelles – par exemple, pour le personnel de la police ou de la justice – pour garantir un comportement approprié des services répressifs vis-à-vis des LGBT. A cet égard, nous nous félicitons de la campagne médiatique de sensibilisation sur la discrimination, qui constitue un premier pas dans la bonne direction. Toutefois, les autorités doivent encore accomplir beaucoup de travail pour atteindre les normes européennes.

100. A cet égard, nous félicitons les autorités du Monténégro pour leur disponibilité à accueillir un projet bisannuel lancé par le Conseil de l'Europe le 1er septembre 2011, lequel est financé par des contributions volontaires de la Finlande, des Pays-Bas, de l'Allemagne et de la Norvège et vise à instaurer une coopération avec un maximum de 10 Etats membres du Conseil de l'Europe (dont le Monténégro) pour renforcer leurs efforts de lutte contre la discrimination pour des motifs tenant à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre, conformément à la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres. Le projet couvre une série d'activités de sensibilisation auprès des auteurs des politiques et des décideurs, des structures judiciaires et des organismes officiels concernant l'interdiction de toute discrimination à l'égard des LGBT.

5.9. Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) et réfugiés

101. Les engagements souscrits par le Monténégro lors de son adhésion concernent directement la délivrance de documents aux réfugiés et aux personnes déplacées et la prévention de l'apatridie. Le Monténégro a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats (STCE n° 200) le 28 avril 2010. Toutefois, quelque 1 300 des personnes RAE domiciliées risquent de se retrouver apatrides pour défaut de papiers d'identité[125], tout comme de nombreuses personnes déplacées et personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays risquent de se retrouver apatrides de fait en raison de l'incapacité d'exercer leur droit à la nationalité dans leur pays d'origine et de l'absence d'accès à un mécanisme d'acquisition de la nationalité monténégrine. Les autorités examineront séparément la situation de quelque 2 000 Albanais qui ont fui l'Albanie dans les années 1990.

102. D'après les chiffres les plus récents, publiés le 16 février 2012[126], 3 412 personnes sont enregistrées en tant que «personnes déplacées» (DP) de Croatie et de Bosnie-Herzégovine, et 8 850 comme «personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays» (PDI) du Kosovo.

103. Lors de notre visite au Monténégro en mai 2011, la loi sur les étrangers stipulait que le délai de dépôt de la demande de statut d'étranger ayant une résidence temporaire ou permanente était fixé au 7 novembre 2011. Cependant, à ce moment-là, le nombre de personnes auxquelles avait été accordé le statut de résident était faible, ce qui s'expliquait par les difficultés à satisfaire aux exigences très contraignantes en matière de documents, et il était plutôt inquiétant que seuls 20 % des PD et à peine 10 % des PDI ont un statut légal. Outre 71 demandes de titre de séjour temporaire qui étaient en cours d'examen et 16 familles (84 membres) qui avaient exprimé le souhait de retourner volontairement dans leur pays d'origine[127], 2 104 demandes d'acquisition du statut d'étranger séjournant dans le pays à titre permanent avaient été déposées[128].

104. Il nous a été expliqué que plusieurs documents sont demandés aux PDI pour l'obtention d'un statut. Certains documents sollicités nécessitent que les intéressés et les réfugiés effectuent un déplacement dans le pays qu'ils ont fui. Nous avons été informés que les autorités monténégrines et le HCR assurent le transport et facilitent l'obtention des documents; toutefois, nous avons le sentiment que cette procédure devrait être simplifiée pour permettre à la plupart des PDI d'obtenir un statut juridique, de s'intégrer à la vie locale et de bénéficier effectivement de droits sociaux. Nous avons appris qu'une assistance importante est fournie pour faciliter l'acquisition du statut de PDI: des départs collectifs du camp de Konik sont organisés pour les groupes

125. Le chiffre concerne la population Rom dont 1 300 membres, selon le HCR, courraient le risque de se retrouver apatrides, en raison de leur non-enregistrement à la naissance ou de l'absence de preuve de cet enregistrement.
126. AS/Mon (2012) 06 Addendum, Premier rapport sur la réalisation des mesures du plan d'action global pour la mise en œuvre de la stratégie visant à trouver des solutions durables au problème des personnes déplacées et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays au Monténégro, et plus particulièrement dans la région de Konik [premier rapport], p. 3.
127. *First Monthly Report on the implementation of the EC opinion* [premier rapport mensuel sur la mise en œuvre de l'avis de la CE], mars 2011, p. 105. Informations recueillies par le Bureau de soutien aux réfugiés.
128. *Ibid*., p. 96. A la mi-septembre 2010, les chiffres étaient les suivants: 300 demandes du nouveau statut ont été reçues; 81 demandes ont abouti à l'octroi d'un titre de séjour permanent, tandis que quatre ont été rejetées pour cause de «menaces à la sécurité nationale». Voir SG-Inf(2010)22.

les plus vulnérables des populations RAE et les PDI. Cinq départs collectifs vers le Kosovo ont été organisés pour près de 200 personnes. Trois cents PDI vulnérables ont encore besoin d'une assistance pour l'obtention de papiers et d'un soutien financier pour le règlement des frais administratifs[129].

105. A ce propos, nous nous sommes félicités de la mise en place de groupes de travail chargés d'étudier des solutions durables pour les réfugiés et personnes déplacées et les résidents des camps de Konik au Monténégro et d'établir des statistiques précises sur les PDI qui ne disposent pas de documents (requis par la réglementation relative au nouveau statut) et les PDI qui ne figurent pas dans les registres d'état civil – leurs travaux étaient censés être achevés au plus tard fin mars. Par ailleurs, une campagne d'information ciblant les PDI et les réfugiés devait être lancée.

106. Nous avions à l'époque fait part de nos préoccupations concernant la lenteur du processus, ainsi que les difficultés pratiques et financières rencontrées par les personnes essayant de réunir tous les documents requis avant la fin du délai imparti: une situation qui n'avait guère évolué fin 2011, puisque, selon le rapport de la Commission européenne de 2011 et en raison principalement de la lourdeur des procédures (y compris le coût de l'obtention des documents requis auprès des autorités des pays d'origine), seuls environ 30 % des personnes déplacées auraient soumis une demande dans les règles et moins de 20 % obtenu un statut de résident légal. Un nombre encore plus faible a obtenu un permis de résidence temporaire, tandis que quelque 600 personnes sont parvenues à réunir les conditions d'une naturalisation[130].

107. Nous saluons donc les amendements à la loi sur les étrangers adoptés par le parlement le 18 octobre 2011 et prolongeant le délai dont disposent les personnes déplacées pour solliciter le statut d'étranger doté d'un permis de séjour temporaire ou permanent du 7 novembre 2011 au 31 décembre 2012. Depuis, et plus particulièrement au 15 février 2012, 7 148 PDI ont demandé le statut d'étranger doté d'un permis de séjour permanent: 4 161 (58%) ont obtenu une réponse positive et 21 une réponse négative, tandis que 2 966 (42 %) demandes sont encore en cours d'examen. Un total de 342 personnes ont déposé une demande de séjour temporaire; 90 d'entre elles ont obtenu une réponse positive et les autres dossiers sont en cours d'examen[131].

108. Nous louons également les efforts déployés par les autorités monténégrines et l'adoption d'une «Stratégie pour des solutions durables au problème affectant les personnes déplacées et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays au Monténégro, et plus particulièrement dans la région de Konik» par le gouvernement en juillet 2011, afin d'accorder à ces personnes un statut légal, notamment au moyen de campagnes de sensibilisation menées en collaboration avec les organisations internationales compétentes et le renforcement de la collaboration des pays d'origine dans le but de faciliter l'accès par les intéressés aux documents d'identité devant être joints à leur demande. La stratégie devrait également conduire à l'harmonisation des principaux textes de loi avec la loi sur les étrangers, afin de garantir l'accès total des personnes déplacées aux droits économiques et sociaux[132].

109. Nous nous félicitons des mesures prises par les autorités pour faciliter les conditions de vie des PDI et des réfugiés et les encourageons à continuer à garantir à ces personnes l'accès et l'exercice de leurs droits sociaux et économiques et à modifier la législation en conséquence, à trouver des solutions durables (y compris pour la région de Konik), à accélérer le processus de retour volontaire des personnes originaires du Kosovo[133] et à poursuivre leurs efforts bilatéraux et multilatéraux dans ce domaine. La signature d'un protocole d'accord entre le Bureau des réfugiés, la mission de l'OSCE et la Croix Rouge du Monténégro le 30 mars 2012 est une mesure positive qui devrait marquer le début d'une coopération entre ces acteurs en vue d'aider les personnes déplacées du Kosovo à obtenir les justificatifs nécessaires pour acquérir un statut juridique au Monténégro. Le protocole comporte notamment un volet social faisant de l'accès à l'éducation une première étape vers l'intégration des personnes déplacées dans la société monténégrine.

110. A cet égard, nous encourageons le Monténégro à poursuivre sa coopération avec le HCR et d'autres parties intéressées, ainsi qu'à mettre en œuvre la Déclaration de Sarajevo[134], pour contribuer activement au dispositif régional de retour des réfugiés. Nous félicitons les ministres des Affaires étrangères du Monténégro,

---

129. AS/Mon (2012) 06.
130. SEC(2011)1204, p. 21.
131. AS/Mon (2012) 06 Addendum, First report, *ibid*, p. 13.
132. SEC(2011)1204, p. 21.
133. Depuis 2005, quelque 2 700 personnes ont décidé de retourner au Kosovo, tandis que 319 autres (parmi lesquelles 220 vivaient dans le camp de Konik) ont indiqué que cette solution les intéressait. AS/Mon (2012) 06 Addendum, premier rapport (*ibid.*), p. 8.

de Serbie, de Bosnie-Herzégovine et de Croatie qui ont signé une déclaration conjointe le 7 novembre 2011 en vue de trouver des solutions à long terme pour les réfugiés et les PDI et pour identifier des mesures concrètes de nature à supprimer les obstacles restants à une solution durable pour quelque 74 000 personnes et mener ainsi à son terme le processus amorcé à Sarajevo en 2005. Nous voulons croire que la Conférence des donateurs organisée le 24 avril 2012 permettra de réunir les 584 millions d'euros qui seront gérés par la Banque de développement du Conseil de l'Europe.

6. Conclusions

111. Evaluant la situation au Monténégro depuis l'adoption de la Résolution 1724 (2010), nous tenons à saluer la volonté du Monténégro d'honorer ses engagements et obligations envers le Conseil de l'Europe et de satisfaire aux exigences de l'Union européenne en matière de droits de l'homme, d'Etat de droit et de démocratie pour amorcer le processus des négociations d'adhésion à l'Union européenne. Le Monténégro s'est engagé dans plusieurs réformes de fond dans de courts délais. Nous nous réjouissons de l'ouverture d'esprit des autorités et de leur volonté de coopérer avec la Commission de Venise, MONEYVAL et le GRECO et de tenir compte de leurs recommandations.

112. La prompte adoption de nombreuses lois ne devrait toutefois pas se faire au détriment de leur qualité. Il convient d'accorder une attention particulière à la mise en œuvre effective de ces lois, qui requiert un financement et une formation appropriés des organes compétents chargés de les appliquer.

113. Nous tenons également à souligner le rôle important que le Monténégro joue pour la stabilité de la région. Nous encourageons ses autorités à poursuivre le dialogue et la coopération constructifs avec les pays voisins, notamment la Serbie. Nous encourageons le Monténégro et les pays de la région à conclure des accords bilatéraux (concernant la double nationalité) et à régler les problèmes frontaliers en suspens.

114. Nous pensons que des progrès sont encore nécessaires pour garantir l'instauration des conditions fondamentales de la démocratie et de l'Etat de droit. Lesdites conditions incluent notamment l'établissement d'un système judiciaire indépendant, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, la lutte contre la discrimination et la mise en place de mécanismes antidiscriminatoires efficaces, l'exercice des droits des minorités, ainsi que l'ouverture d'enquêtes et l'engagement de poursuites en cas de violences commises contre des journalistes. Nous comptons notamment accorder une attention particulière aux progrès réalisés dans les domaines suivants:

– adoption des amendements constitutionnels visant à renforcer l'indépendance et la dépolitisation du système judiciaire et à garantir son fonctionnement correct conformément aux recommandations de la Commission de Venise, y compris l'accès effectif au système de justice ainsi que la mise en place de programmes de formation adéquats et obligatoires à l'intention des juges et les procureurs;

– amélioration du cadre législatif de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, y compris l'établissement d'organes de surveillance indépendants et efficaces et la mise en œuvre effective des lois pertinentes;

– renforcement de la liberté des médias, notamment grâce à l'engagement de poursuites contre tous les auteurs de violences à l'égard de journalistes et à la facilitation de l'établissement d'organes d'autorégulation;

– à la suite du recensement de 2011, garantie de l'application adéquate des droits constitutionnels et légaux des minorités, ainsi que du bon fonctionnement des Conseils de minorité et de l'utilisation transparente du Fonds des minorités;

– révision de la Constitution en vue de renforcer le statut et d'améliorer le fonctionnement du Bureau du Défenseur des droits de l'homme et des libertés du Monténégro, conformément aux recommandations de la Commission de Venise, mise en œuvre et suivi de la loi sur l'interdiction de la discrimination

134. Le 31 janvier 2005, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, ainsi que l'ancienne Serbie-Monténégro se sont réunis et ont signé la Déclaration de Sarajevo, dans laquelle ils ont convenu de trouver une solution au problème des PDI et des réfugiés au plus tard à la fin de 2006. Une «feuille de route» a été élaborée pour chacun des Etats parties, mais peu de mesures ont été ensuite prises pour trouver une solution durable. Une conférence internationale sur les solutions durables pour les réfugiés et les personnes déplacées s'est tenue à Belgrade le 25 mars 2010, à laquelle ont pris part des ministres de la Bosnie-Herzégovine, de la Croatie, du Monténégro et de la Serbie. Une réunion de suivi a été organisée le 16 septembre 2010 à Podgorica, au cours de laquelle des propositions concrètes de solution durable ont été élaborées.

récemment adoptée et adoption de mesures effectives visant à promouvoir les attitudes tolérantes dans la société, ainsi que l'engagement de poursuites à l'encontre des auteurs de violences, quel qu'en soit le motif, y compris l'orientation sexuelle des victimes;

– mise en œuvre de la Recommandation 293 (2010) du Congrès, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale;

– élaboration de propositions de solutions pertinentes pour les PDI et les réfugiés, de manière à ce que la majeure partie des PDI et des personnes déplacées obtiennent un statut juridique d'ici le 31 décembre 2012 et puissent pleinement jouir de leurs droits, y compris les droits sociaux, le droit au retour ou le droit à s'intégrer au Monténégro.

115. Des élections législatives se tiendront au Monténégro d'ici à la fin 2012 ou au plus tard début 2013. Les partis politiques devront répondre aux besoins fondamentaux de la population dans un contexte fortement marqué par les difficultés économiques et sociales. Dans le même temps, ils devront satisfaire les aspirations de la population à un renforcement de l'intégration européenne, de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'homme. Nous attendons des autorités qui seront élues qu'elles confirment et consolident la tendance positive observée par l'Assemblée depuis l'adhésion du Monténégro au Conseil de l'Europe. En particulier, les autorités nouvellement élues devront faire face à de sérieux défis et s'atteler à des réformes essentielles:

– pour mener à bien la réforme du système judiciaire et modifier la Constitution à cette fin;

– pour trouver les compromis nécessaires au niveau parlementaire et veiller à ce que les droits de toutes les minorités, y compris les LGBT, soient respectés et mis en œuvre. La situation des communautés rom, ashkali et égyptienne (RAE) fera l'objet d'une attention particulière;

– pour lutter contre la corruption et la criminalité organisée et renforcer le rôle des organes de surveillance;

– pour améliorer la situation des médias et l'environnement de travail des journalistes;

– pour garantir un statut juridique aux PDI et aux réfugiés et leur trouver une solution durable, basée sur le retour volontaire ou l'intégration locale.

116. Dans l'attente de progrès dans la mise en œuvre des recommandations précitées, nous proposons à l'Assemblée de poursuivre sa procédure de suivi à l'égard du Monténégro.