



Version provisoire

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Respect des obligations et engagements du Monténégro

Projet de rapport

Corapporteurs : M. Jean-Charles GARDETTO, Monaco, Groupe du Parti populaire européen, et M. Serhiy HOLOVATY, Ukraine, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe

A. Projet de résolution

1. Depuis son adhésion au Conseil de l'Europe en 2007, le Monténégro a fait des progrès substantiels dans la mise en œuvre de ses engagements post-adhésion et obligations statutaires. A ce jour, il a signé et ratifié 67 conventions du Conseil de l'Europe, honorant ainsi la plupart, mais non la totalité, de ses engagements formels. Il coopère activement avec le Conseil de l'Europe et sollicite régulièrement l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans le processus d'élaboration de ses lois.

2. L'Assemblée renvoie aux rapports de ses commissions ad hoc sur l'observation de l'élection présidentielle de 2008 et des élections parlementaires de 2009 et note avec satisfaction que ces élections ont satisfait à la quasi-totalité des normes internationales. Elle note toutefois que d'autres avancées démocratiques sont nécessaires, notamment en ce qui concerne le renforcement de la confiance de l'opinion publique dans le processus électoral, l'élimination du flou qui entoure les structures de l'Etat et des partis, ainsi que l'harmonisation du cadre électoral avec les normes du Conseil de l'Europe.

3. L'Assemblée se félicite des progrès réalisés par le Monténégro dans le processus d'intégration européenne. Elle note que, le 15 décembre 2008, le Monténégro a officiellement posé sa candidature à l'Union européenne. Elle suit de près le processus d'élaboration de l'avis de la Commission européenne sur la candidature du Monténégro et espère que la Commission fera pleinement usage des rapports de l'Assemblée et des organes de suivi du Conseil de l'Europe dans la préparation de cet avis. L'Assemblée félicite en outre le Monténégro des nets progrès accomplis dans le respect des critères fixés par la Commission européenne pour la libéralisation des visas, progrès qui ont abouti à l'introduction, à compter du 19 décembre 2009, d'un régime d'exemption de visa pour le Monténégro.

4. L'Assemblée félicite le Monténégro pour les bonnes relations qu'il entretient avec les pays voisins. C'est un partenaire fiable et constructif qui joue un rôle stabilisateur dans la région.

5. S'agissant de la mise en œuvre des engagements, l'Assemblée note avec satisfaction que le Monténégro a rempli plusieurs engagements souscrits, qui devaient être mis en œuvre dans un délai de deux ans suivant son adhésion au Conseil de l'Europe. Il a notamment adopté en octobre 2007 une nouvelle constitution sur laquelle la Commission de Venise a porté un avis globalement positif. En outre, un certain nombre de lois importantes ont été adoptées pour donner effet aux dispositions constitutionnelles et harmoniser la législation interne avec les normes du Conseil de l'Europe. Cela dit, il y a également eu des contretemps, et les délais prévus à l'origine pour l'adoption des lois relatives aux engagements post-adhésion n'ont pas tous été respectés. En outre, quelques engagements importants n'ont pas encore été honorés, et l'application de certaines des lois adoptées doit être suivie de près.

6. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée invite les autorités monténégrines à maintenir la dynamique de réforme actuelle afin de rattraper leur retard et d'achever la mise en œuvre des engagements post-adhésion restants. En particulier,

7. S'agissant de la signature et de la ratification des conventions du Conseil de l'Europe, l'Assemblée :
- 7.1. note qu'à ce jour, le Monténégro a signé et ratifié 67 conventions du Conseil de l'Europe, remplissant ainsi la quasi-totalité de ses engagements formels post-adhésion, tout en déplorant que les délais prévus à l'origine n'aient quelquefois pas été respectés ;
- 7.2. encourage les autorités à mener rapidement à son terme le processus de ratification des Conventions suivantes figurant sur la liste des engagements post-adhésion :
- 7.2.1. la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats (STCE 200) ;
 - 7.2.2. la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (STCE 160) ;
 - 7.2.3. le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STCE 190) ;
 - 7.2.4. la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs (STCE 070) ;
 - 7.2.5. la Convention relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STCE 116) ;
 - 7.2.6. la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE 106).
- 7.3. En outre, l'Assemblée invite les autorités monténégrines à signer et ratifier rapidement les Conventions suivantes figurant sur la liste des engagements post-adhésion :
- 7.3.1. la Convention européenne sur la nationalité (STCE 166) ;
 - 7.3.2. la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre (STCE 082).
8. S'agissant de la réforme constitutionnelle, l'Assemblée :
- 8.1. se félicite de l'adoption, le 19 octobre 2007, de la nouvelle Constitution sur laquelle la Commission de Venise a porté un avis globalement positif. Elle note qu'il semblerait que les sept principes minimaux recommandés dans l'avis 261(2007) de l'Assemblée aient été reflétés dans la Constitution de façon satisfaisante ;
- 8.2. estime que la Constitution tient compte des recommandations de l'Assemblée relatives à la réforme constitutionnelle, notamment en ce qui concerne l'applicabilité directe des conventions internationales en droit interne, le droit à un recours effectif ; le mandat, la procédure de nomination et la garantie de l'indépendance de l'institution du médiateur, l'application des lois en vigueur dans l'attente de l'adoption d'une nouvelle législation, la définition de l'état d'urgence et ses effets juridiques, ainsi que la définition de l'autonomie locale ;
- 8.3. note toutefois que, de l'avis de la Commission de Venise, la formulation de certaines dispositions de la Constitution, et en particulier celles traitant des droits de l'homme et des droits des minorités, pourrait être améliorée et rapprochée des termes de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- 8.4. invite par conséquent les autorités monténégrines à continuer à travailler avec la Commission de Venise pour veiller à ce que les dispositions de la Constitution soient transposées dans la législation ordinaire et appliquées de manière à donner plein effet aux normes de protection des droits de l'homme prévues par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
9. S'agissant des institutions démocratiques et du système juridique interne, l'Assemblée :
- 9.1. note que, ces deux dernières années, les autorités monténégrines ont adopté un grand nombre de lois dans le but de créer un nouveau système juridique moderne, conforme à la nouvelle Constitution et aux normes du Conseil de l'Europe ;
- 9.2. note avec satisfaction que ce travail législatif a été mené en étroite coopération avec la Commission de Venise, tout en regrettant que les recommandations des experts n'aient pas toutes été prises en considération ;

9.3. note que le renforcement des capacités du parlement doit se poursuivre, afin que les députés puissent jouer un rôle actif dans le processus législatif et assurer un contrôle parlementaire de l'application des lois adoptées ;

9.4. regrette que les autorités monténégrines n'aient toujours pas honoré leur engagement spécifique d'adopter une nouvelle loi relative à l'élection des membres du parlement, et que les élections parlementaires du 29 mars 2009 se soient déroulées conformément à l'ancienne loi électorale, qui ne satisfait pas aux normes du Conseil de l'Europe ;

9.5. se félicite de l'adoption, en juillet 2008, de la loi sur le financement des partis politiques, mais déplore le manque de transparence persistant du financement des partis et des campagnes électorales ;

9.6. se félicite de l'adoption en février 2008 du Plan d'action pour l'autonomie locale par la Commission mixte entre le pouvoir central et les collectivités, et encourage les autorités à poursuivre la mise en œuvre d'une réforme d'ensemble en matière de décentralisation ;

9.7. se félicite de la mise en place d'un nouveau système de financement du service public de radiodiffusion, qui garantit sa pérennité, son bon fonctionnement et son indépendance ;

9.8. Par conséquent, l'Assemblée invite les autorités monténégrines :

9.8.1. à adopter dans les meilleurs délais une nouvelle loi relative à l'élection des membres du parlement, en étroite coopération avec la Commission de Venise ;

9.8.2. à modifier la loi sur le financement des partis politiques compte tenu des recommandations des observateurs électoraux, et accroître la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales ;

9.8.3. à renforcer les capacités du parlement, notamment en le dotant de ressources et de locaux appropriés et en ayant recours à l'expertise de l'Assemblée et aux possibilités de financement offertes, en particulier dans le cadre de l'instrument de préadhésion de l'Union européenne ;

9.8.4. à renforcer les mécanismes de contrôle parlementaire des activités du gouvernement, notamment pour ce qui est de l'application des lois adoptées par le Parlement, et renforcer l'indépendance financière du Parlement ;

9.8.5. à poursuivre la réforme d'ensemble de l'autonomie locale, en vue de transférer des responsabilités sectorielles aux municipalités, de renforcer leur assise financière et leurs capacités, et d'améliorer l'éthique publique au niveau local.

10. S'agissant de l'état de droit, l'Assemblée :

10.1. se félicite de l'adoption des lois relatives aux tribunaux, au Conseil de la magistrature et au Bureau du procureur, rédigées en coopération avec la Commission de Venise ;

10.2. se félicite de l'adoption et de la mise en œuvre par les autorités monténégrines de la stratégie et du plan d'action pour la réforme judiciaire, mais déplore le fait que les fonds alloués au fonctionnement de l'appareil judiciaire représentent toujours une part relativement faible du budget de l'Etat ;

10.3. se félicite de l'adoption de la loi sur la protection du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable, dont la mise en œuvre semble avoir contribué à réduire l'arriéré judiciaire des tribunaux nationaux ;

10.4. se félicite de l'adoption du nouveau Code de procédure pénale et du nouveau Code de procédure civile, qui prévoient une possibilité de réexamen ou de réouverture d'une affaire au niveau national suite à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme ;

10.5. regrette toutefois que les traductions des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ne soient pas systématiquement mises à la disposition des juges nationaux, et note qu'un système durable de formation initiale et continue sur la jurisprudence de la Cour devrait être mis en place ;

10.6. se félicite de la bonne coopération des autorités monténégrines avec le GRECO et MONEYVAL, ainsi que des progrès qu'elles accomplissent dans la lutte contre la corruption, le crime organisé et le blanchiment de capitaux, mais note que l'image publique de l'appareil judiciaire et du Bureau du procureur pourrait encore être améliorée, notamment en ce qui concerne les risques de corruption ;

10.7. Par conséquent, l'Assemblée invite les autorités monténégrines :

10.7.1. à poursuivre la réforme de l'appareil judiciaire et du Bureau du procureur en vue de garantir leur pleine indépendance et leur professionnalisme, et d'améliorer ainsi leur image publique ;

10.7.2. à continuer à améliorer la situation financière des tribunaux ;

10.7.3. à continuer à renforcer les mécanismes actuels de formation initiale et continue des juges à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et leur fournir systématiquement les traductions des arrêts de cette dernière ;

10.7.4. à poursuivre les réformes dans le domaine de la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, conformément aux recommandations du GRECO et de MONEYVAL.

11. S'agissant des droits de l'homme, l'Assemblée :

11.1. se félicite des garanties constitutionnelles de l'indépendance de l'institution du médiateur, ainsi que des efforts des autorités visant à renforcer la capacité opérationnelle de cette dernière, tout en notant que la loi relative au médiateur pourrait encore être améliorée, conformément à l'avis de la Commission de Venise ;

11.2. regrette que les dispositions constitutionnelles sur l'action positive en faveur des minorités n'aient pas encore été transposées dans la législation ordinaire, et que la loi sur les minorités de 2006 contienne une définition des droits des minorités fondée sur la citoyenneté ;

11.3. regrette que la loi sur l'interdiction de la discrimination n'ait pas encore été adoptée, tout en notant que des consultations avec la Commission de Venise sont en cours ;

11.4. regrette que certains groupes de la société monténégrine, et en particulier la communauté gay, lesbienne, bisexuelle et transsexuelle (LGBT), soient souvent victimes de discriminations, d'intimidations et de violences physiques ;

11.5. note que le paysage médiatique du Monténégro est varié et actif, tout en déplorant les pressions dont se plaignent des journalistes, celles-ci constituant une entrave à leur liberté d'expression ;

11.6. salue les efforts entrepris par les autorités monténégrines pour réformer le système éducatif et à donner aux enfants issus des minorités la possibilité d'étudier dans leur langue maternelle et d'assister à des cours sur la culture et les traditions de leurs communautés, dans un esprit de promotion de la tolérance et du respect de l'autre ;

11.7. se félicite de l'adoption et de la mise en œuvre de la stratégie pour l'amélioration de la situation des Roms ;

11.8. salue les efforts entrepris par les autorités monténégrines pour assurer l'égalité entre hommes et femmes tant en droit que dans la famille, la société et l'économie, tout en notant que la représentation des femmes en politique doit être améliorée ;

11.9. se félicite de la coopération entre les autorités monténégrines et le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), de la publication du rapport le plus récent du CPT, ainsi que des efforts des autorités visant à améliorer les conditions de détention ;

11.10. se félicite de la ratification par le Monténégro de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE 197), ainsi que des efforts des autorités en matière de lutte contre la traite ;

11.11. prend note de l'adoption de la loi sur la citoyenneté et invite les autorités monténégrines à poursuivre les négociations avec les pays voisins afin de conclure des accords sur la double citoyenneté ;

11.12. regrette que la nouvelle loi sur l'asile ne soit pas pleinement conforme aux dispositions de la Convention européenne sur la nationalité (STCE 166) ;

11.13. suit de près les actions des autorités monténégrines visant à réenregistrer les personnes déplacées afin de négocier leur retour durable ou d'assurer l'intégration locale de ceux qui décident de rester au Monténégro ;

11.14. Par conséquent, l'Assemblée invite les autorités monténégrines :

11.14.1. à tenir compte de l'avis de la Commission de Venise dans la finalisation de la loi relative à l'interdiction de la discrimination et adopter cette loi d'urgence ;

11.14.2. à continuer à œuvrer à l'application effective des garanties constitutionnelles des droits des minorités, en révisant si nécessaire la législation relative à ces droits ;

11.14.3. à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour enquêter sur toutes les allégations de torture ou de mauvais traitements, en particulier celles formulées par des personnes détenues par la police, et sanctionner les auteurs de tels actes ;

11.14.4. à enquêter sur toutes les allégations de violence contre les défenseurs des droits de l'homme, les journalistes et la population LGBT ; offrir une protection adéquate aux individus concernés, et poursuivre et sanctionner les auteurs de ces infractions ; apprendre à la population –en particulier à la police et aux jeunes– à accepter les différences ;

11.14.5. à mettre en œuvre les principes de la Résolution 1577 (2007) de l'Assemblée, « vers une dépenalisation de la diffamation », notamment en instaurant des plafonds raisonnables et proportionnés en matière de montants de dommages et intérêts dans les affaires de diffamation, de sorte qu'ils ne soient pas susceptibles de mettre en péril la viabilité même du média poursuivi ;

11.14.6. à coopérer pleinement avec le CPT dans la mise en œuvre des recommandations de ce dernier ;

11.14.7. à poursuivre la réforme de l'éducation afin d'enseigner la tolérance et le respect d'autrui à l'école ;

11.14.8. à poursuivre la mise en œuvre de la stratégie pour l'amélioration de la situation des Roms ;

11.14.9. à réviser la législation sur la citoyenneté et l'asile, compte tenu des dispositions de la Convention européenne sur la nationalité ;

11.14.10. à continuer à œuvrer à l'amélioration de la situation des réfugiés et personnes déplacées en supprimant toutes les dispositions discriminatoires dans les secteurs de l'emploi et de l'éducation, ainsi qu'en matière d'accès aux droits de propriété, au droit à réparation, à la citoyenneté et aux services de santé ; poursuivre les négociations avec les pays voisins du Monténégro afin d'assurer le retour durable des personnes déplacées ou l'intégration locale de ceux qui décident de rester au Monténégro ;

11.14.11. à poursuivre la lutte contre la traite des êtres humains.

12. L'Assemblée prend note de la bonne coopération des autorités monténégrines avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et encourage les autorités à poursuivre dans cette voie, notamment en ce qui concerne la recherche et l'arrestation des personnes mises en examen qui sont toujours en fuite.

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

B. Exposé des motifs par M. Gardetto et M. Holovaty, corapporteurs

Sommaire

I.	Introduction	8
II.	Développements politiques récents	8
III.	Coopération avec le Conseil de l'Europe et ratification des Conventions du Conseil de l'Europe	9
IV.	Institutions démocratiques	10
	a) <i>Réforme constitutionnelle : mise en œuvre des sept principes fondamentaux</i>	
	b) <i>Réforme constitutionnelle : autres dispositions à inclure dans la Constitution</i>	
	c) <i>Élections et loi électorale</i>	
	d) <i>Partis politiques</i>	
	e) <i>Les travaux du Parlement</i>	
	f) <i>Pluralisme des médias</i>	
	g) <i>Contrôle parlementaire des forces armées et des services de sécurité et définition de l'état d'urgence</i>	
	h) <i>Autonomie locale</i>	
V.	Etat de droit	16
	a) <i>Réforme du judiciaire</i>	
	b) <i>Recours internes contre la durée excessive des procédures devant les tribunaux nationaux</i>	
	c) <i>Réforme du parquet</i>	
	d) <i>Lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme</i>	
	e) <i>Lutte contre la criminalité organisée</i>	
VI.	Droits de l'homme	20
	a) <i>Garanties constitutionnelles en matière de droits de l'homme</i>	
	b) <i>Interdiction constitutionnelle de la peine de mort</i>	
	c) <i>Droit à un recours effectif</i>	
	d) <i>Statut de l'institution du médiateur</i>	
	e) <i>Formation et sensibilisation à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme</i>	
	f) <i>Non-discrimination</i>	
	g) <i>Egalité entre les hommes et les femmes dans la famille, la société, l'économie et la politique</i>	
	h) <i>Liberté d'expression</i>	
	i) <i>Citoyenneté</i>	
	j) <i>Droits des minorités</i>	
	l) <i>Interdiction de la torture, enquêtes effectives à propos des allégations de mauvais traitements par les membres des forces de police et conditions de détention</i>	
	m) <i>Lutte contre la traite des êtres humains</i>	
	n) <i>Statut des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et des demandeurs d'asile</i>	
	o) <i>Réforme de l'éducation</i>	
	p) <i>Situation des Roms</i>	
	q) <i>Coopération avec le Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie (TPIY)</i>	
VII.	Conclusions et prochaines étapes	30

I. Introduction

1. La République du Monténégro a adhéré au Conseil de l'Europe le 11 mai 2007, devenant ainsi le 47^e État membre de l'Organisation. Les circonstances qui ont entouré la demande d'adhésion du Monténégro au Conseil de l'Europe étaient uniques en leur genre : en effet, le pays faisait auparavant partie de l'Union d'États de Serbie et Monténégro, laquelle a été membre du Conseil de l'Europe du 3 avril 2003 jusqu'au 6 avril 2006.

2. Conformément à la procédure habituellement suivie avant une adhésion, l'Assemblée parlementaire a établi l'Avis n° 261 (2007) sur l'adhésion de la République du Monténégro au Conseil de l'Europe, dans lequel elle énumère les engagements que le pays devra contracter au moment de son adhésion à l'Organisation. Conformément au paragraphe 21 de l'Avis, l'Assemblée a décidé, en application de sa Résolution 1115 (1997) de suivre la situation au Monténégro à partir de son adhésion. La commission de suivi, qui a été chargée d'accomplir cette tâche, nous a nommés corapporteurs pour le Monténégro en juin 2007.

3. Le présent document est le premier rapport sur le respect des obligations et engagements du Monténégro. Nous nous sommes fondés, pour l'établir, sur des documents rédigés par différents experts et organes de contrôle du Conseil de l'Europe, ainsi que sur des informations qui nous ont été fournies par les autorités monténégrines. Les observations sur l'avant-projet de rapport, formulées par la délégation monténégrine, se sont avérées particulièrement utiles à cet égard.

4. Afin de recueillir des informations de première main, nous avons effectué deux missions d'enquête au Monténégro, la première du 14 au 16 octobre 2007 et la deuxième du 7 au 9 juillet 2009. Nous sommes reconnaissants à nos collègues du Monténégro d'avoir organisé ces visites ainsi que pour les échanges de vues francs et ouverts que nous avons eus avec eux. Nous tenons également à remercier le personnel du Bureau du Conseil de l'Europe à Podgorica pour le soutien qu'il nous a apporté sur le plan de l'organisation et de la logistique.

5. Lors de l'établissement du présent rapport, nous avons également pris en considération les rapports établis par d'autres partenaires internationaux et organisations non gouvernementales et notamment les conclusions contenues dans les rapports d'activités 2008 et 2009 de la Commission européenne.

II. Développements politiques récents

6. Au nombre des développements politiques les plus notables intervenus ces deux dernières années, l'élection présidentielle et les élections parlementaires anticipées revêtent une importance particulière.

7. Le 6 avril 2008, M. Filip Vujanovic, Président en exercice et Vice-Président du Parti démocratique des socialistes au pouvoir, a été réélu Président du Monténégro. Cette élection présidentielle, la première à se tenir depuis l'indépendance du Monténégro, était régie par un nouveau cadre juridique, amendé à la veille de la déclaration d'indépendance et incluant la loi sur l'élection du président (décembre 2007) et la loi sur les listes électorales (2000). Une commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée a observé cette élection et a conclu qu'elle satisfaisait dans une large mesure aux normes européennes en matière d'élections libres¹.

8. Les élections parlementaires anticipées qui se sont tenues au Monténégro le 29 mars 2009 étaient les premières à être organisées en vertu de la nouvelle Constitution monténégrine (adoptée en octobre 2007). Le 27 janvier 2009, le Parlement a approuvé sa dissolution, un an avant l'achèvement de son mandat, ouvrant ainsi la voie à ces élections anticipées. Une commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée a observé les élections parlementaires et a conclu que, dans l'ensemble, elles étaient conformes aux engagements et aux normes internationales. Toutefois, la commission a noté que la confiance de l'opinion dans le processus électoral devait être améliorée, notamment parce que « de fréquentes allégations de fraude électorale et le flou qui entourait les structures de l'État et des partis ont eu une influence négative sur le sentiment d'un grand nombre d'électeurs »². Au nombre des autres sujets de préoccupation qui ont été notés figurent la question de l'harmonisation et celle de la réforme du cadre électoral, l'absence de voies de recours satisfaisantes pour traiter les plaintes et la couverture trop peu critique de l'événement par la plupart des médias radiodiffusés. Par ailleurs, la commission ad hoc s'est montrée critique à l'égard de la disposition de la Constitution relative à la condition de résidence de deux ans, qui n'est pas conforme au principe du suffrage universel. Elle a souligné que le droit d'élire et d'être élu doit pouvoir être exercé par tous les citoyens.

¹ Voir Doc. 11567

² Voir Doc. 11867

9. Les résultats des élections ont conforté dans sa position la majorité au pouvoir, à savoir la Coalition pour un Monténégro européen (Parti démocratique des socialistes, Parti social-démocrate, Parti bosniaque et Initiative civique croate), qui a recueilli près de 52 % des suffrages, soit 48 sièges sur les 81 que compte le Parlement. Les 33 sièges restants se répartissent comme suit : Parti socialiste populaire (SNP, 16 sièges), Nouvelle démocratie serbe (NOVA, 8 sièges), Mouvement pour les changements (PzP, 5 sièges) et 4 petits partis albanais (1 siège chacun). M. Milo Djukanovic, Président du Parti socialiste des démocrates et ancien Président du Monténégro a été nommé Premier ministre. Il s'agit là de son cinquième mandat (non consécutif). Sur le plan politique, nous notons que, bien que le parti au pouvoir bénéficie d'une majorité confortable, il doit engager un dialogue constructif avec l'opposition qui s'est vue confier un solide mandat au sein du nouveau Parlement. Ce point est particulièrement important puisque certaines lois, telles que les amendements à la loi électorale, doivent être adoptées à la majorité qualifiée. C'est la raison pour laquelle le dialogue entre la majorité et l'opposition revêt une importance capitale. Nous attendons de la coalition au pouvoir et de l'opposition qu'elles assument leurs responsabilités politiques et engagent une coopération constructive.

10. La reconnaissance, le 9 octobre 2009, par le Monténégro de la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo³ a constitué un autre important développement politique. En réponse à cette reconnaissance, l'Ambassadeur du Monténégro en Serbie a été déclaré persona non grata et il lui a été demandé de quitter le territoire de la Serbie alors que cette dernière n'a pas rappelé son ambassadeur au Monténégro. Un nouvel ambassadeur du Monténégro en Serbie a été nommé en septembre 2009. Il s'agit là d'une démarche positive et nous espérons que le nouvel ambassadeur contribuera à renforcer les relations de bon voisinage entre les deux États. Après la reconnaissance du Kosovo, les chefs des partis d'opposition serbes ont appelé à une manifestation pacifique à Podgorica. Celle-ci toutefois a débouché sur des affrontements au cours desquels des représentants des forces de l'ordre et plus de trente personnes (des policiers pour la plupart) ont été blessés. Cela dit, cet incident, regrettable mais isolé, n'a pas été suivi de manifestations de masse.

11. Le Monténégro progresse régulièrement sur le chemin de l'intégration européenne. Dans son rapport d'activité de 2009, la Commission européenne a noté que le pays avait accompli des progrès en matière de respect des critères politiques. Par ailleurs, elle a souligné que l'achèvement de son cadre juridique et le renforcement de sa capacité administrative et institutionnelle sont en bonne voie et que la Constitution était, dans l'ensemble, effectivement mise en œuvre. La réforme judiciaire se poursuit et a commencé à porter des fruits. Toutefois, de l'avis de la Commission européenne, l'influence politique sur le judiciaire et le parquet persiste et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée doit être poursuivie avec détermination.

12. Le 15 décembre 2008, le Monténégro a officiellement posé sa candidature à l'Union européenne. Le 23 avril 2009, le Conseil a invité la Commission à rédiger un avis sur cette candidature. Un questionnaire spécial a été transmis aux autorités monténégrines fin juillet 2009 et la Commission espère être en mesure de rendre son avis courant 2010. Nous suivrons de près ce processus dans le cadre de la procédure de suivi.

13. Le Monténégro a bien rempli les critères de référence pour la libéralisation des visas fixés par l'Union européenne. Depuis le 19 décembre 2009, les citoyens monténégrins bénéficient d'un régime sans visa pour les pays de l'Union européenne.

14. Pour ce qui concerne la coopération régionale, le Monténégro entretient de bonnes relations avec les pays de la région et participe activement aux initiatives de coopération régionale telles que le Conseil de la coopération régionale (qui a succédé au Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est), le Processus de coopération de l'Europe du Sud-est (SEECP) ainsi que l'Accord de libre-échange d'Europe centrale (CEFTA) dont il a assuré la présidence en 2009.

III. Coopération avec le Conseil de l'Europe et ratification des Conventions du Conseil de l'Europe

15. Conformément au paragraphe 19.3.1. de l'Avis n° 261 (2007) (ci-dessous « l'Avis de l'Assemblée »), le Monténégro a continué de vérifier la compatibilité de ses normes juridiques actuelles et à venir avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et les normes du Conseil de l'Europe en faisant appel à l'expertise de l'Organisation.

³ Toutes les références au Kosovo, que ce soit au territoire, aux institutions ou à la population, faites dans le présent document doivent être entendues comme étant pleinement conformes à la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations unies et sans préjudice du statut du Kosovo.

16. D'une manière générale, le Monténégro a, au cours du processus de réforme, consulté le Conseil de l'Europe et recherché l'assistance de l'Organisation, notamment celle de la Commission de Venise. Bien que toutes les recommandations formulées par les organes du Conseil de l'Europe n'aient pas été pleinement suivies, une relation de travail positive a été instaurée dans un esprit de coopération. C'est pourquoi nous sommes arrivés à la conclusion que le Monténégro a satisfait à cet engagement.

17. A ce jour, le Monténégro a signé et ratifié 67 conventions du Conseil de l'Europe, dont un certain nombre sont énumérées au paragraphe 19.1 de l'Avis de l'Assemblée. Les délais fixés par l'Assemblée n'ont pas toujours été strictement respectés, mais, d'une manière générale, de bons progrès ont été accomplis pour ce qui concerne l'adoption des conventions du Conseil de l'Europe.

18. Cela étant, conformément à l'Avis n° 261 (2007), le Monténégro doit encore ratifier six conventions figurant sur la liste des engagements qu'il a contractés, à savoir :

- la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États (STCE 200) ;
- la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (STCE 160) ;
- le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STCE 190).
- la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs (STCE 070) ;
- la Convention relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STCE 116) ;
- la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE 106).

19. De plus, deux des conventions figurant sur la liste des engagements énumérés dans l'Avis 261 (2007) n'ont été ni signées ni ratifiées, à savoir :

- la Convention européenne sur la nationalité (STCE 166) ;
- la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre (STCE 082).

20. Enfin, contrairement au paragraphe 19.1.16.4 de l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro n'a pas encore ni reconsidéré ni supprimé la réserve contenue dans l'instrument de ratification de la Convention européenne d'extradition (STE n° 24), selon laquelle le Monténégro refuse d'extrader ses ressortissants. L'instrument d'adhésion contenant cette déclaration a été déposé le 30 septembre 2002 par la République fédérale de Yougoslavie.

21. Nous invitons les autorités monténégrines à intensifier leurs efforts en vue de compléter la signature et la ratification de toutes les conventions du Conseil de l'Europe qui sont expressément énumérées au nombre des engagements contractés au moment de l'adhésion.

IV. Institutions démocratiques

a) Réforme constitutionnelle : mise en œuvre des sept principes fondamentaux

22. Conformément au paragraphe 19.2.1 de l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé à « achever rapidement la réforme constitutionnelle et adopter une nouvelle Constitution dans un délai d'un an au plus, en étroite coopération avec la Commission de Venise et dans le plein respect des normes internationales et, dans ce contexte, inscrire dans la Constitution les sept principes minimaux suivants, déjà approuvés dans la déclaration du 8 février 2007, signée par le Premier ministre, le Président du parlement et les présidents des groupes politiques représentés au Parlement de la République du Monténégro ».

23. Le 19 octobre 2007, le Parlement du Monténégro a approuvé la nouvelle Constitution lors d'un scrutin à la majorité des deux-tiers. Il a, le même jour, adopté la loi constitutionnelle relative à la mise en œuvre de la Constitution (Loi constitutionnelle). La nouvelle Constitution est entrée en vigueur le 22 octobre 2007.

24. Le Parlement monténégrin a bénéficié de l'assistance de la Commission de Venise lors de la rédaction de la Constitution. Après avoir formulé plusieurs séries de commentaires intérimaires, la Commission de Venise a adopté son avis définitif sur la Constitution lors de sa 73^e session plénière tenue les 14-15 décembre 2007⁴.

25. Dans cet avis, la Commission de Venise a indiqué « qu'il convient de porter un jugement globalement positif sur la Constitution du Monténégro ». Cinq des sept principes fondamentaux ont été entièrement

⁴ Voir Document CDL-AD(2007)047 (ci-dessous dénommé « l'Avis de la Commission de Venise »)

satisfaits. S'agissant des deux qui ne l'ont pas été, le premier sujet de préoccupation a trait au rôle joué par le Parlement dans la désignation du Président de la Cour suprême qui risque d'entamer l'indépendance du judiciaire et le deuxième à la garantie de l'application rétroactive de la CEDH, dont il convient de clarifier le sens et d'en informer les juridictions.

26. S'agissant de la désignation du Président de la Cour suprême, en vertu de l'article 124 de la nouvelle Constitution, ce dernier « 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.

27. Cela dit, la Commission de Venise relève que « le Monténégro a connu de très graves difficultés dues au manque d'efficacité et d'impartialité du pouvoir judiciaire. La classe politique monténégrine est fermement convaincue que ces difficultés ne peuvent être surmontées qu'au moyen d'une supervision du pouvoir judiciaire par le Parlement »⁵. Nous notons également qu'il semblerait exister un large consensus au sein de toutes les parties prenantes politiques à propos de la nécessité de maintenir certains pouvoirs du Parlement dans la désignation des plus hauts fonctionnaires du judiciaire. Cela trouve également son origine dans une longue tradition régionale qui veut que le Parlement se voit conférer le pouvoir de nommer les juges.

28. Nous n'avons pas de solution toute faite à proposer à nos collègues monténégrins. Nous pensons qu'ils doivent continuer de travailler sur cette question en coopération avec la Commission de Venise en vue de rechercher d'autres outils permettant de renforcer l'indépendance du judiciaire et d'en garantir l'impartialité ainsi que l'immunité contre toute ingérence politique indue.

29. La question de l'application rétroactive de la CEDH est traitée dans la loi constitutionnelle qui a été adoptée parallèlement à la Constitution, le 19 octobre 2007. L'article 5 de cette loi dispose que « les dispositions des accords internationaux sur les droits de l'homme et les libertés auxquels le Monténégro a adhéré avant le 3 juin 2006 s'appliquent aux relations juridiques nées après la signature ». La Commission de Venise a noté qu'elle devrait être interprétée comme signifiant « les dispositions des accords internationaux sur les droits de l'homme et les libertés auxquels le Monténégro était partie (en tant qu'entité fédérée de l'Union d'États de Serbie-Monténégro) avant le 3 juin 2006 s'appliquent aux relations juridiques nées après la date de ratification de ces traités par l'Union d'États »⁶. Dans ce cas seulement, cet article satisferait à un des principes-clés de la réforme constitutionnelle tels qu'ils sont énoncés dans l'Avis de l'Assemblée.

30. Au cours de la réunion que nous avons tenue avec le Président de la Cour constitutionnelle, le Président de la Cour suprême et le Président de la Cour administrative, nous avons reçu confirmation de ce que cette disposition de la Loi constitutionnelle doit bien être interprétée de la manière dont l'a suggéré la Commission de Venise. Nous notons également que, en avril 2009, la Cour européenne des droits de l'homme a prononcé son premier arrêt contre le Monténégro dans l'affaire *Bijelic c. Monténégro et Serbie* (Requête n° 11890/05). Dans cet arrêt, la Cour indique clairement qu'elle considère qu'il faut partir du principe que tant la Convention que le Protocole n° 1 sont restés en vigueur en permanence au titre du Monténégro entre le 3 mars 2004 et le 5 juin 2006 ainsi qu'après cette date⁷. Cette déclaration clarifie l'application de la Convention au cours de la phase transitoire se situant entre la dissolution de l'Union d'États de Serbie et Monténégro et l'adhésion du Monténégro à l'Organisation.

31. Cela dit, au cours des entretiens que nous avons eus avec les hauts fonctionnaires du judiciaire ainsi qu'avec des défenseurs des droits de l'homme et des juristes, nous avons eu l'impression que les tribunaux nationaux ne se réfèrent encore que très rarement à la CEDH. Cela peut être dû au fait que les juges n'ont guère connaissance ni de la Convention ni de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Il convient de mener des activités de sensibilisation et de formation appropriées et les assortir de lignes directrices claires, adressées aux juridictions inférieures par les juridictions supérieures, à propos de l'applicabilité directe de la Convention en droit interne.

⁵ Avis de la Commission de Venise, paragraphe 8

⁶ Id. paragraphe 129

⁷ *Bijelic c. Monténégro et Serbie* (requête no. 11890/05). Arrêt, Strasbourg, 28 avril 2009, paragraphe 69

b) *Réforme constitutionnelle : autres dispositions à inclure dans la Constitution*

32. Au paragraphe 19.2.2. de son Avis, l'Assemblée a énoncé un certain nombre d'autres dispositions à inclure dans la Constitution, qui devront porter sur l'applicabilité directe en droit interne des conventions internationales, notamment en matière de droits de l'homme et des minorités ; le droit à un recours effectif tel qu'il est prévu à l'article 13 de la CEDH ; la compétence, la procédure de nomination et la garantie de l'indépendance de l'institution du médiateur ; les dispositions transitoires sur l'applicabilité de la législation existante en attendant l'adoption d'une nouvelle législation ; les règles régissant l'état d'urgence, ses conséquences juridiques et les pouvoirs de contrôle du parlement ; ainsi qu'une définition claire de l'autonomie locale fondée sur les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

33. Pratiquement toutes ces questions ont été traitées de manière satisfaisante dans la Constitution. Nous avons, toutefois, deux observations à formuler. En premier lieu, nous tenons à rappeler l'avis de la Commission de Venise relatif aux dispositions constitutionnelles régissant le droit à un recours effectif, selon lequel le libellé de la constitution ne correspond pas entièrement à celui de l'article 13 de la CEDH. A cet égard, nous rappelons à nos collègues monténégrins que les juridictions nationales doivent interpréter cette disposition de manière à donner plein effet aux exigences de l'article 13 de la CEDH. En second lieu, nous avons quelques réserves à propos du libellé de la disposition transitoire relative à l'applicabilité des lois existantes (en vigueur avant la déclaration d'indépendance) en attendant l'adoption d'une nouvelle législation. Selon l'article 11 de la loi constitutionnelle « les lois et règlements de l'Union d'États de Serbie et Monténégro continuent à s'appliquer à condition de ne pas être contraires à l'ordre juridique et aux intérêts du Monténégro ». Dans son avis, la Commission de Venise a réitéré la préoccupation exprimée par les éminents juristes dans leur rapport sur la conformité de l'ordre juridique du Monténégro avec les normes du Conseil de l'Europe, dans lequel ils critiquaient cette formule parce qu'elle soulève des questions de sécurité juridique dans la mesure où il est impossible de déterminer clairement et sans équivoque quels sont ces intérêts, d'où le risque que la formule empêche les autorités monténégrines d'appliquer la loi et de garantir le respect des normes internationales⁸. Parallèlement, toutes les lois existantes devraient être harmonisées aussi rapidement que possible avec le nouvel ordre constitutionnel et juridique du Monténégro.

c) *Élections et loi électorale*

34. Conformément au paragraphe 19.3.16. de l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé à « réviser la loi électorale et surtout la disposition relative au système d'attribution des sièges aux listes des partis politiques pour éviter qu'elle induise les électeurs en erreur ».

35. S'agissant de l'élection présidentielle, le Parlement a adopté, le 27 décembre 2007, une nouvelle loi sur l'élection du Président qui prévoit une élection au suffrage direct pour un mandat de cinq ans. En vertu de la nouvelle loi, les partis politiques ou les groupes de partisans sont en droit de nommer des candidats à condition qu'ils recueillent la signature d'au moins 1,5 % des électeurs inscrits, alors qu'auparavant cette nomination dépendait du nombre de membres que comptait une organisation. De plus, la nouvelle loi dispose que toutes les signatures exprimant le soutien à un candidat doivent être apposées dans les locaux de la commission électorale municipale en présence d'au moins deux membres de la commission. La nouvelle loi abolit également l'exigence précédente d'un taux de participation minimum de 50 %.

36. Si cette loi représente sans conteste un progrès par rapport à la législation précédente, certaines de ses dispositions sont contestables. Par exemple, lors de l'élection présidentielle de 2008, l'exigence d'un nombre minimal de signatures requis pour soutenir un candidat a eu un effet dissuasif sur les candidats isolés ainsi que sur ceux qui représentaient des plus petits partis⁹. De plus, la Mission internationale d'observation des élections (à laquelle a participé la commission ad hoc de l'Assemblée) a observé un flou entre le Gouvernement et le parti au pouvoir. Cet état de choses a également constitué une critique récurrente de la part des partis d'opposition, des organisations internationales et des représentants de la société civile. L'Assemblée a également exprimé des préoccupations à propos de la nécessité d'apporter des améliorations substantielles à la séparation entre l'État et les partis politiques/les candidats en vue de satisfaire au Code de bonnes pratiques en matière électorale du Conseil de l'Europe. De plus, les observateurs ont noté une certaine confusion pour ce qui concerne les règles relatives au financement des campagnes, qui ont, une fois de plus, mis en lumière la nécessité d'adopter une nouvelle législation sur le financement des partis politiques et des campagnes.

37. Contrairement à l'engagement énoncé dans l'Avis de l'Assemblée, les autorités monténégrines n'ont pas été en mesure d'harmoniser la législation relative aux élections législatives avec la nouvelle Constitution.

⁸ Voir Avis de la Commission de Venise, paragraphe 31 ; Rapport des éminents juristes, paragraphe 76

⁹ Voir le rapport de suivi du Secrétariat Général (avril 2008) SG/Inf (2008)9 final du 11 juin 2008

Les élections du 29 mars 2009 se sont déroulées conformément à la loi de 1998 sur l'élection des conseillers et des représentants qui, depuis, a été amendée à plusieurs reprises, la dernière fois en 2006. Cette loi prévoit que les mandats soient attribués aux candidats qui ont franchi un seuil de 3 % selon un système proportionnel de listes dans une circonscription uninominale à l'échelon national.

38. Une grave lacune de la loi sur l'élection des conseillers et des représentants est le fait que, d'une part, elle stipule que la moitié des mandats obtenus par une liste électorale doit être attribuée aux candidats selon l'ordre dans lequel ils figurent sur cette liste et, de l'autre, que la deuxième moitié des mandats peut être attribuée par la direction du parti aux candidats restants, et ce dans n'importe quel ordre. Cette disposition a été critiquée tant par l'OSCE/BIDDH que par le Conseil de l'Europe comme posant problème parce qu'elle nuit à la transparence et qu'elle risque d'induire en erreur les électeurs qui ne peuvent pas savoir avec certitude par quels candidats ils seront représentés. Autre source de préoccupation, une disposition stipulant que, si un membre du Parlement cesse d'appartenir au parti sur la liste duquel il a été élu, son mandat prend fin (mandat administré par le parti).

39. En conséquence de ce qui précède, nous réitérons l'appel que nous avons lancé aux autorités monténégrines pour qu'elles adoptent, le plus rapidement possible, une nouvelle loi relative à l'élection des membres du Parlement. Lors de notre visite en juillet 2009, les principales parties prenantes politiques nous ont affirmé que les consultations avec la Commission de Venise se poursuivaient et qu'un nouveau projet de loi lui serait bientôt transmis pour avis. Dans les observations formulées sur l'avant-projet de rapport, la délégation monténégrine nous a informés de l'élaboration en cours, par un groupe d'experts, d'un projet de loi électorale censé être examiné par le Parlement le 3 mars 2010. La loi sera par la suite soumise à la Commission de Venise pour avis. Tout en saluant les progrès réalisés dans la mise en œuvre de cet engagement, nous invitons les autorités à consulter la Commission de Venise avant l'adoption définitive de la loi, en vue d'engager un dialogue constructif. Nous continuerons à suivre cette question de près.

d) Partis politiques

40. Comme il a été mentionné plus haut, tous les observateurs des élections ont critiqué le Monténégro pour le flou qui entoure les structures de l'Etat et des partis. Il s'agit là d'un grave problème qui porte directement atteinte à la concurrence lors du processus électoral puisque le parti au pouvoir est automatiquement placé dans une position plus favorable que les autres acteurs politiques. Cet état de choses est dû au fait que le parti au pouvoir, à savoir le Parti démocratique des socialistes (PDS) (qui a succédé à la branche monténégrine de la Ligue yougoslave des communistes et qui est au pouvoir depuis 18 ans), a hérité d'un grand bâtiment qui, à l'époque du régime socialiste, était enregistré au nom de la branche monténégrine de la Ligue des communistes de Yougoslavie. Jusqu'à la fin de l'année 2009, le Gouvernement payait un loyer substantiel au PDS pour pouvoir utiliser un bâtiment appartenant à un parti. Nous avons appris que, depuis janvier 2010, le bâtiment est enregistré en tant que patrimoine de l'Etat et que le Gouvernement ne verse par conséquent plus de loyer au DPS. Ce développement positif ainsi que l'adoption, le 26 février 2009, de la loi sur le patrimoine de l'Etat et la création d'une Agence pour le patrimoine de l'Etat constituent un pas dans la bonne direction.

41. S'agissant de l'aspect législatif, en juillet 2008 a été adoptée une loi sur le financement des partis politiques, laquelle a été appliquée pour la première fois lors des élections législatives du 29 mars 2009. Selon les évaluations d'experts, le financement des partis politiques et des campagnes électorales continue de manquer de transparence ; de plus, les lois sur le financement des partis politiques ne sont pas suffisamment appliquées. Il manque d'informations fiables sur les sources de revenus. La nouvelle loi constitue, certes, une amélioration par rapport à la législation précédente, mais elle ne prévoit pas de rapport périodique sur le financement des campagnes tout au long de la période préélectorale, ceux-ci n'étant exigibles qu'après les élections. Par ailleurs, la nouvelle loi ne prévoit aucune procédure d'enregistrement des plaintes pour violation. C'est le ministère des Finances qui est chargé de contrôler les dépenses engagées lors de la campagne. Toutefois, la loi exige uniquement le contrôle des dons privés d'un montant dépassant les 50 000 euros et délègue cette tâche à des contrôleurs privés avec lesquels les organes politiques ont passé contrat. Les observateurs internationaux qui ont suivi les élections du 29 mars ont recommandé de charger un organe public de contrôler toutes les sources de financement des campagnes ainsi que des dépenses engagées¹⁰. Nous en appelons à nos collègues monténégrins pour qu'ils mettent rapidement en œuvre toutes les recommandations formulées par les observateurs à propos du financement des partis politiques.

¹⁰ Voir OSCE/BIDDH Observation d'élections parlementaires 2009, rapport final, pages 14 et 26

e) *Les travaux du Parlement*

42. Conformément au paragraphe 19.3.10. de l'Avis de l'Assemblée, les autorités monténégrines se sont engagées « à augmenter aussitôt que possible les ressources budgétaires et administratives du Parlement ». Certains progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre de cet engagement. Nous félicitons le Parlement pour l'efficacité et la rapidité avec lesquelles il travaille, notamment sur la législation relative à l'intégration à l'Union européenne et à la libéralisation des visas. Nous avons toutefois l'impression qu'il arrive que les lois soient adoptées trop rapidement sans que le Parlement ait tenu un débat au fond et sans qu'un dialogue ait été engagé au préalable avec la société civile.

43. Cela est partiellement dû au fait que le Parlement n'est pas vraiment en mesure d'apporter à ses membres une expertise pour les questions techniques et juridiques. De plus, le système électoral (qui prévoit des mandats administrés par les partis) rend les parlementaires dépendants de la bonne volonté de la direction des partis, ce qui ne contribue guère à les encourager à participer au processus d'adoption des lois. De ce fait, certains ont tendance à penser que le Parlement se contente trop souvent « d'apposer son visa » sur la législation ; d'ailleurs plusieurs enquêtes et sondages effectués à propos de toutes les institutions publiques, font apparaître que c'est au Parlement que la population fait le moins confiance¹¹. L'enquête la plus récente montre que la tendance est à l'amélioration, ce qui constitue une évolution bienvenue¹².

44. Il est ressorti des réunions que nous avons tenues avec des représentants de tous les groupes politiques qui siègent au Parlement que les parlementaires nouvellement élus souhaitent ardemment prendre une part plus active aux processus politiques et législatifs. A notre avis, il est essentiel que le Parlement joue pleinement son rôle en travaillant de manière constructive avec le Gouvernement à la rédaction et à l'adoption des lois, en engageant un dialogue permanent avec la société civile et en exerçant un contrôle politique effectif sur les activités du Gouvernement. Parallèlement, il convient de promouvoir plus avant la culture du dialogue et de la coopération auprès des groupes politiques représentant la majorité et l'opposition. Les droits de l'opposition doivent être respectés, notamment parce que l'opposition doit devenir un partenaire constructif de la majorité sur des questions importantes d'intérêt national, particulièrement pour ce qui concerne les lois dont l'adoption requiert une majorité qualifiée (cela s'applique notamment à la législation électorale qui doit, de toute urgence, être harmonisée avec la Constitution).

45. Nous avons également appris que le Gouvernement du Monténégro préparait un projet de loi qui limiterait les pouvoirs du Parlement en ce qui concerne l'adoption de son budget ainsi que l'usage fait des fonds de son enveloppe budgétaire. Nos collègues du parlement monténégrin craignent que l'adoption de cette loi empiète sur l'indépendance du Parlement. Dans ce contexte, nous invitons le Gouvernement et le Parlement du Monténégro à poursuivre les discussions approfondies sur ce projet de loi afin de répondre aux préoccupations des parlementaires. Par ailleurs, nous réitérons nos appels en faveur d'une amélioration des conditions techniques dans lesquelles travaille le Parlement, s'agissant notamment de la rénovation et de l'extension de ses locaux.

46. Enfin, nous en appelons à nos collègues du Monténégro auprès de l'Assemblée à prendre une part plus active aux travaux de l'Assemblée et en particulier à la procédure de suivi. Il est regrettable que, depuis l'adhésion du Monténégro, la commission de suivi n'a compté aucun membre monténégrin dans ses rangs. Il est essentiel que la nouvelle délégation assure au moins un siège au sein de la commission aux fins de participer pleinement à la procédure de suivi concernant le Monténégro et de bénéficier de l'expérience d'autres pays soumis à la procédure.

f) *Pluralisme des médias*

47. Conformément à l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé à « accélérer les réformes dans le domaine des médias, en vue de garantir leur indépendance et de veiller à l'application de la loi sur l'accès à l'information publique » (paragraphe 19.3.17.) et à « doter le service public de radiodiffusion de moyens financiers pour lui permettre de remplir ses fonctions » (paragraphe 19.3.18.).

48. Le paysage médiatique du Monténégro est varié et comporte un secteur public et un secteur privé (presse écrite, médias électroniques et radiotélédiffusion). Dans son rapport de 2008, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe relevait que « les médias sont actifs et les médias indépendants expriment régulièrement un large éventail de points de vue critiques dans leurs comptes

¹¹ Voir, par exemple, les résultats du sondage publié par l'Institut démocratique national en novembre 2008

¹² Voir le sondage publié par le Centre pour la démocratie et les droits de l'homme (CEDEM) avant les élections législatives de mars 2009

rendus »¹³. Toujours selon le Commissaire, « la loi de 2002 sur la radio et la télévision a transformé le service d'État en service public et établi un conseil de la radio et de la télévision chargé notamment de veiller à l'indépendance des médias auparavant contrôlés par l'État ». Il relève « une certaine politisation du Conseil, due à des défaillances dans le système actuel de nomination et de désignation », défaillances qui suscitent des interrogations quant à son indépendance¹⁴. Les candidats au Conseil sont proposés par différentes institutions, y compris des instituts universitaires, des ONG, des associations sportives et des syndicats, mais c'est au Parlement qu'appartient la décision finale pour ce qui concerne les candidats à chaque poste. Nous en appelons aux autorités monténégrines pour qu'elles modifient cette façon de procéder à la fois dans la législation et dans la pratique afin de mettre en place des garanties suffisantes pour permettre d'éviter la politisation du conseil de la radio et de la télévision.

49. S'agissant du service public de radiodiffusion, nous notons que, le 17 décembre 2008, le Parlement a adopté une loi relative au service public de radiodiffusion en vertu de laquelle une somme dont le montant a été fixé à 1,2 % du budget annuel du Monténégro sera affectée au financement des activités essentielles du service public de radiodiffusion. L'article 19 du projet de loi a fait l'objet d'une consultation. Selon nos collègues du Monténégro, le nouveau modèle de financement assure la pérennité, l'efficacité et l'indépendance du service public de radiodiffusion. Nous continuerons à suivre cette question de près dans le cadre de la procédure de suivi.

g) Contrôle parlementaire des forces armées et des services de sécurité et définition de l'état d'urgence

50. Conformément au paragraphe 19.2.1.7. de l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé à inclure dans la Constitution des dispositions visant à réglementer « le statut des forces armées, des forces de sécurité et les services de renseignements du pays ainsi que les moyens de contrôle du parlement à cet égard ». De plus, conformément au même paragraphe, la Constitution « doit établir que la fonction de commandant en chef doit être exercée par une personne civile ». Par ailleurs, conformément au paragraphe 19.2.2.5, la Constitution doit inclure « des dispositions définissant l'état d'urgence, sa proclamation, ses conséquences juridiques et les pouvoirs de contrôle du parlement ».

51. S'agissant du contrôle parlementaire des forces armées et des forces de sécurité, l'article 130 de la Constitution établit un contrôle civil des forces armées et l'article 131 charge le conseil de sécurité et de défense de la sécurité nationale et de la stratégie de défense ; c'est également à ce conseil qu'il incombe de prendre les décisions relatives à l'inclusion d'unités de l'armée dans les forces internationales. Le Président du Parlement est membre du Conseil de sécurité et de défense.

52. L'article 133 de la Constitution porte sur les conditions dans lesquelles est proclamé l'état d'urgence ; cette proclamation doit être effectuée par le Parlement ou, si ce dernier ne peut pas se réunir, par le conseil de sécurité et de défense.

53. Nous considérons que ces deux engagements ont été mis en œuvre de manière satisfaisante.

h) Autonomie locale

54. Conformément au paragraphe 19.2.2.6. de l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé à inclure dans la Constitution « une définition claire de l'autonomie locale fondée sur les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale ». De plus, conformément au paragraphe 19.3.11., le Monténégro s'est engagé à « renforcer les structures administratives responsables de l'autonomie locale, notamment pour superviser celle-ci, réviser la législation et la réglementation régissant le budget des pouvoirs locaux, et réviser les mécanismes de péréquation et la délégation de responsabilités sectorielles aux collectivités locales ».

55. L'autonomie locale est réglementée par la quatrième partie de la Constitution. Les dispositions pertinentes satisfont aux exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale.

56. Le ministère de l'Intérieur est chargé de la réforme administrative et de l'autonomie locale. Malgré les efforts déployés en vue de renforcer les structures administratives du ministère, les progrès ont accusé des lenteurs et un certain nombre de problèmes structurels entravent le bon fonctionnement de l'administration publique. Il reste encore beaucoup à faire en matière de transparence, de responsabilité, de contrôle financier, de gestion du budget, de gestion des biens publics, de procédures d'attribution de licences et d'allocation de ressources. La politisation de l'administration ne fait qu'accentuer ces problèmes.

¹³ CommDH(2008)25, par. 66

¹⁴ CommDH(2008)25, par. 73

57. S'agissant de l'aspect législatif, le Plan d'action pour l'autonomie locale établi par un groupe de travail de la commission jointe pouvoir central-autonomie locale, a été finalisé et adopté en février 2008. Le projet de loi sur l'organisation territoriale a été préparé en coopération avec le Conseil de l'Europe et a été adopté le 3 décembre 2009 par le Gouvernement du Monténégro. Il suit désormais la procédure parlementaire et devrait sous peu être adopté par le Parlement. Les amendements à la loi sur l'autonomie locale ont été examinés par le groupe d'experts du Conseil de l'Europe qui a communiqué ses conclusions aux autorités. D'une manière générale, les recommandations du Conseil de l'Europe, qui a émis un certain nombre de critiques à propos des dispositions envisagées à l'origine, ont été suivies par le Gouvernement et incorporées dans les projets de loi soumis au Parlement. Nous pensons donc que le Monténégro progresse bien pour ce qui concerne la mise en œuvre de cet engagement.

V. Etat de droit

a) Réforme du judiciaire

58. Conformément à l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro a contracté une série d'engagements en matière de réforme du judiciaire, à savoir :

- reconnaître, dans la Constitution, les principes selon lesquels « l'indépendance de l'appareil judiciaire doit être garantie et la nécessité d'exclure toute participation des institutions politiques à la prise de décision dans la procédure de nomination et de révocation des juges et des procureurs doit être reconnue » (paragraphe 19.2.1.2.) ;
- « accélérer l'achèvement des réformes pour garantir le professionnalisme et l'indépendance des tribunaux [...] ainsi que le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire en ce qui concerne les procédures de nomination et de destitution des juges [...] (paragraphe 19.3.2.) ;
- « doter la Cour constitutionnelle et le système judiciaire dans son ensemble de moyens financiers suffisants » (paragraphe 19.3.4.).

59. Au cours des deux dernières années, un certain nombre de mesures importantes ont été prises en vue du respect de ces engagements.

60. S'agissant des garanties de l'indépendance du pouvoir judiciaire, le conseil de la magistrature comprend dix membres, dont quatre sont élus par les juges, cinq sont élus par le Gouvernement ou par le parti au pouvoir et un élu par l'opposition parlementaire. La Commission de Venise a estimé que la nouvelle composition du conseil de la magistrature était « équilibrée » et a indiqué qu' « il convient de se réjouir que la nomination et la révocation des juges ne relèvent plus de la compétence du Parlement ». Toutefois, certains experts (notamment ceux du programme SIGMA¹⁵) ne partagent pas l'avis de la Commission de Venise sur ce point. SIGMA s'est inquiété de ce que le mécanisme de nomination, qui se fonde dans une large mesure sur les quotas des partis politiques, risque de politiser encore davantage le conseil de la magistrature. En outre, SIGMA a également critiqué le mécanisme de recrutement des juges qui, à son sens, est extrêmement politisé et ne garantit pas une nomination des quatre juges désignés par le judiciaire professionnelle et fondée sur le mérite.

61. La loi sur le conseil de la magistrature a été adoptée en février 2008 après consultation de la Commission de Venise. Le conseil de la magistrature a compétence pour élire, promouvoir et révoquer les juges ainsi que celle pour statuer sur les procédures disciplinaires. Les critères de nomination à ce conseil sont objectifs (examen, résultats à la faculté de droit et formation et/ou expérience professionnelle). La loi dispose que le conseil de la magistrature doit veiller à prévenir toute influence politique sur les personnes occupant une fonction dans la magistrature et consacre les principes constitutionnels relatifs à l'indépendance, à l'autonomie, à la responsabilité et au professionnalisme de ses membres. La loi renforce également l'influence du conseil de la magistrature sur le budget des tribunaux. Toutefois, le ministère de la Justice reste compétent pour ce qui concerne le budget du judiciaire, bien que le Président du conseil de la magistrature (qui est également Président de la Cour Suprême) ait le droit de s'adresser au Parlement dans le cadre du débat sur le budget.

62. Cela dit, selon l'évaluation de l'ONG « Human Rights Action », les fonds alloués au judiciaire sur le budget de l'État sont insuffisants. Nous avons été informés de ce que le budget total des tribunaux s'était élevé à 20,4 millions d'euros en 2009, soit 1,57 % seulement du budget total de l'État. Pour 2010, l'ensemble du budget du judiciaire a diminué en valeurs absolues, bien que la proportion de celui des

¹⁵ Voir Programme de soutien à l'amélioration des institutions et des systèmes de gestion (SIGMA), loi générale sur l'administration, Évaluation du Monténégro, mai 2008

tribunaux dans le budget total de l'Etat ait elle augmenté de 1,76 %¹⁶. On nous a dit que, malgré l'augmentation significative de la rémunération des juges, les salaires du personnel judiciaire restaient insuffisants. Il semble également que les locaux des tribunaux soient inappropriés. Cela vaut plus particulièrement pour le tribunal de première instance de Podgorica, où il n'existerait qu'une seule salle d'audience et où les procès seraient parfois tenus dans les bureaux des juges¹⁷. Nous continuerons à suivre cette question de près dans le cadre de la procédure de suivi.

63. En décembre 2007, le Parlement a adopté le Plan d'action 2007-2012 pour la réforme judiciaire qui définit les mesures concrètes visant à améliorer l'indépendance, l'autonomie et l'efficacité du judiciaire ainsi qu'à renforcer la confiance du public dans le pouvoir judiciaire. La commission chargée de mettre en œuvre le plan d'action a été officiellement créée en juin 2008. D'après les informations que nous ont fournies les autorités du Monténégro, la mise en œuvre du Plan d'action ne rencontre pas de difficultés particulières. En 2008, 71 % des activités avaient été menées à terme. La prochaine évaluation de la mise en œuvre du Plan d'action sera réalisée au cours du mois de mars 2010.

64. S'agissant du professionnalisme et de l'indépendance des juges, nous avons, lors de l'établissement du présent rapport, pris note d'une étude intitulée « L'évaluation de l'intégrité et des capacités du pouvoir judiciaire au Monténégro », publiée en octobre 2008 par le Centre pour les entreprises et le développement économique (CEED) de Podgorica. Selon cette étude, qui est le fruit de la coopération entre la Direction pour l'initiative de lutte contre la corruption (DACI) du Monténégro et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), une grande partie de l'opinion publique ne croit guère dans l'intégrité du pouvoir judiciaire. Toutes les parties prenantes interrogées se sont accordées à dire que le système judiciaire fonctionne uniquement pour les riches et les puissants. La recherche montre que si les personnes interrogées ont indiqué qu'elles n'avaient pas l'intention de saisir la justice pour régler de futurs différends, c'est essentiellement en raison des soupçons de corruption qui pèsent sur le système judiciaire. Le rapport a conclu que l'accès limité à l'information favorise la corruption au sein du judiciaire. Il a également souligné la nécessité d'organiser des campagnes d'éducation en vue de familiariser les citoyens avec tous les aspects du système judiciaire, y compris leurs droits en tant que participants ainsi que les mécanismes de dépôt de plaintes en cas de mécontentement à propos des performances des acteurs du judiciaire. Les informations qui nous ont été transmises par des membres d'ONG viennent à l'appui de ces conclusions¹⁸. Selon les autorités, les informations recueillies dans le cadre de cette recherche constituent une mine d'informations précieuse susceptible d'améliorer l'accès à la justice et la qualité de cette dernière, l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire et la confiance de la population envers lui, ainsi que la perception de la corruption. Les autorités affirment que les chiffres avancés de cette perception diffèrent grandement des données traduisant l'expérience directe des personnes interrogées. Par ailleurs, de l'avis des autorités, les données de l'étude ne reflètent plus fidèlement la situation actuelle, dans la mesure où elles ont été collectées en 2008 avant l'adoption de la nouvelle législation relative à la nomination des juges et des procureurs. Si elle devait être reconduite en 2011, les réponses seraient probablement différentes. Nous encourageons les autorités à réaliser une nouvelle étude afin de collecter des données plus exactes et réalistes. Nous nous référerons aux données révisées au cours des étapes ultérieures de la procédure de suivi.

b) Recours internes contre la durée excessive des procédures devant les tribunaux nationaux

65. Conformément à l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé « conformément à l'article 13 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, (à) prévoir une voie de recours effectif contre la durée excessive des procédures devant les tribunaux nationaux, destinée à accélérer la procédure ou à octroyer des dommages et intérêts » (paragraphe 19.3.5.).

66. A cet égard, nous relevons qu'une loi sur le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable a été adoptée en décembre 2007. La mission de l'OSCE au Monténégro propose, aux membres du judiciaire, une formation relative à la mise en œuvre de cette loi à la lumière de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. L'étude sur l'évaluation de l'intégrité et des capacités du pouvoir judiciaire 2008 du PNUD/CEED/DACI (voir le paragraphe 63 ci-dessus) fait état de quelque amélioration dans ce domaine par rapport à la situation qui régnait deux ans auparavant. De l'avis des magistrats et du parquet, les délais se sont améliorés alors que les avocats, les personnes privées et les entreprises n'ont noté aucun changement.

¹⁶ Informations communiquées par la délégation du Monténégro auprès de l'Assemblée dans les observations formulées au sujet de l'avant-projet de rapport.

¹⁷ Voir le document d'information établi par l'ONG « Human Rights Action »

¹⁸ Voir, par exemple, « Evaluation de la réforme relative à la nomination des juges au Monténégro », HRA, Podgorica, 2009

67. Cela dit, selon les représentants des ONG et les juristes indépendants que nous avons rencontrés durant notre visite, la loi aurait mis en place une procédure complexe, lors de laquelle il est demandé à une des parties d'obtenir d'abord une décision sur la demande d'accélération de la procédure afin de pouvoir saisir la Cour Suprême et d'obtenir une compensation. Selon les informations que l'on nous a transmises, en 2008, la Cour Suprême n'avait été saisie que de 11 plaintes, lesquelles ont toutes été rejetées pour des raisons procédurales. Parallèlement, dans les observations formulées à propos de l'avant-projet de rapport, la délégation du Monténégro auprès de l'Assemblée faisait savoir que la mise en œuvre de la loi se déroulait sans heurts et que des formations étaient régulièrement organisées pour les présidents des tribunaux et les juges de la Cour suprême afin de les sensibiliser davantage aux normes de la CEDH et à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg en ce qui concerne le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable. En termes de statistiques, les autorités nous ont informés de la diminution progressive de l'arriéré d'affaires par rapport aux années précédentes, comme en attestent les chiffres avancés (en date du 1^{er} janvier 2010, le volume d'affaires en souffrance avait diminué de 76,19 %). Il s'agit là d'une information encourageante et nous continuerons à suivre cette question de près au cours des étapes ultérieures de la procédure de suivi.

c) Réforme du parquet

68. Conformément à l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé à :

- reconnaître dans la Constitution « la nécessité d'exclure toute participation des institutions politiques à la procédure de nomination et de révocation des [...] procureurs » (paragraphe 19.2.1.2.)
- garantir dans la Constitution et dans la législation que « afin d'éviter tout conflit d'intérêts, le rôle et les tâches du ministère public ne doivent pas cumuler la mise en œuvre de recours sur des questions de constitutionnalité ou de légalité et la représentation de la république pour des questions juridiques et des questions de propriété » (paragraphe 19.2.1.3.)
- « accélérer l'achèvement des réformes pour garantir le professionnalisme [...] du ministère public, ainsi que le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire en ce qui concerne les procédures de nomination et de destitution [...] des procureurs » (paragraphe 19.3.2.).

69. Conformément à la Constitution, la protection des intérêts de l'État a été retirée de la liste des compétences du ministère public. Conformément à l'article 134, le parquet doit être une autorité publique unique et indépendante ayant pour mission de poursuivre les auteurs d'infractions pénales et d'autres actes punissables qui sont poursuivis d'office. Cet engagement semble avoir été mis en œuvre de manière satisfaisante.

70. La loi sur le ministère public a été amendée en 2008 en se fondant sur l'expertise de la Commission de Venise. La loi dispose que les procureurs sont nommés par le Parlement, sur proposition des meilleurs candidats par le conseil des procureurs, pour un mandat de cinq ans, avec possibilité de réélection. La loi introduit également des changements eu égard aux procureurs adjoints dont le mandat est désormais permanent après une période probatoire de trois ans. La nomination, la promotion et la révocation des procureurs adjoints relèvent exclusivement des compétences du Conseil des procureurs. De plus, la loi fixe des critères pour la nomination et la promotion des procureurs et des procureurs adjoints, qui se fondent strictement sur les compétences professionnelles. Cela dit, l'élection des procureurs par le Parlement introduit une certaine discrétion politique, ce qui risque d'engendrer une ingérence politique indue sur les travaux des procureurs. A l'avenir, nos collègues monténégrins devraient modifier cette procédure de nomination en vue de garantir l'indépendance des procureurs vis-à-vis des organes politiques.

d) Lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

71. Dans ce domaine, les engagements suivants ont été contractés conformément à l'Avis de l'Assemblée :

- « veiller à l'adoption d'urgence d'une législation de lutte contre la corruption, à la mise en œuvre des recommandations et des conclusions du GRECO, et au renforcement de la capacité administrative de lutte contre la corruption » (paragraphe 19.3.7.) ;
- « modifier la loi sur les conflits d'intérêts pour la mettre en conformité avec les normes européennes, et adopter et mettre en œuvre des lois sur les partis politiques et sur leur financement garantissant la transparence et le respect de l'obligation de rendre des comptes » (paragraphe 19.3.9.).

72. La question des partis politiques a été traitée dans la section IV.d. du présent rapport. C'est pourquoi nous n'aborderons ici que celles des conflits d'intérêts et de l'adoption et de la mise en œuvre de la législation anticorruption, conformément aux recommandations du GRECO.

73. La corruption continue de constituer une grave source de préoccupation au Monténégro et une grande partie de l'opinion a l'impression que la corruption s'est infiltrée dans la sphère politique, le système juridique

et l'administration publique. Le CPI (Indice de perception de la corruption) 2009 de « Transparency International » a attribué au Monténégro une note de 3,9 sur une échelle de 0 à 10 (où 0 représente le niveau de corruption le plus important et 10 le niveau de corruption le plus faible)¹⁹.

74. L'acceptation sociale de certaines formes de corruption vient encore aggraver le problème. Le Monténégro est un très petit pays qui compte environ 630 000 habitants ce qui le rend particulièrement vulnérable à la corruption. Les habitants, peu nombreux et se connaissant bien, ont pris l'habitude de constituer leurs réseaux personnels auxquels ils ont régulièrement recours ; cette pratique a été habituelle tout au long de l'histoire du pays et continue d'être prédominante aujourd'hui. Comme le GRECO l'a noté dans son rapport de 2006, la petite taille du Monténégro « encourage le développement d'une culture de communauté très soudée réticente à faire état des soupçons de corruption »²⁰. Au cours des visites que le GRECO a effectuées au Monténégro, le médiateur a indiqué avoir reçu oralement des plaintes pour corruption, mais aucune de ces plaintes n'a jamais été déposée par écrit²¹.

75. Une commission nationale a été créée en février 2007 en vue de contrôler la mise en œuvre du Plan d'action de la Stratégie de lutte contre la corruption et la criminalité organisée. La Direction pour les initiatives de lutte contre la corruption (DACI) est l'organe du gouvernement central chargé des activités de prévention et de coordination en matière de lutte contre la corruption. Conformément au Plan d'action et aux recommandations du GRECO, la DACI a commencé à se préparer à engager une enquête globale avec le soutien d'experts de la Convention des Nations unies contre la corruption. L'Agence nationale de lutte contre la corruption est dotée de certains pouvoirs en matière de conseil, de rédaction de lois et de sensibilisation, mais elle n'en a aucun en matière de prise de décision. L'indépendance des mécanismes de contrôle est essentielle pour garantir leur efficacité. Le mécanisme de contrôle et d'audit internes du gouvernement reste faible. Le pouvoir judiciaire est largement perçu comme étant corrompu, ce qui constitue une grave menace pour la légitimité de l'institution. Point positif, des lignes téléphoniques ont été mises en place pour permettre aux citoyens de signaler aux autorités et aux ONG les cas de corruption.

76. Un certain nombre d'autres développements positifs, tels que la création de l'Institution nationale d'Audit et le Contrôle financier public interne, sont intervenus ces dernières années.

77. La privatisation constitue un autre domaine dans lequel les risques de corruption sont très élevés. C'est pourquoi il est impératif de veiller à ce que les biens publics soient mis sur le marché d'une manière transparente et respectueuse de la concurrence afin de préserver l'intérêt public. De plus, conformément aux recommandations du GRECO, la loi sur les marchés publics doit être révisée afin de clarifier ses dispositions et de garantir une meilleure transparence de la procédure²². Nous avons été informés de l'avancée des travaux en la matière, s'agissant en particulier des services publics.

78. Cela dit, les résultats dans ce domaine paraissent, d'une manière générale, positifs : en décembre 2008, le GRECO a indiqué que le pays avait accompli des progrès significatifs en matière de lutte contre la corruption et avait mis en œuvre les deux-tiers des recommandations du GRECO²³. Ce dernier s'est félicité des vastes campagnes publiques de formation et d'information sur la lutte contre la corruption qui ont été lancées ces dernières années, tout en notant la nécessité pour le pays de poursuivre les efforts qu'il déploie en la matière, notamment eu égard à la réforme du judiciaire en cours. Nous invitons les autorités monténégrines à travailler avec le sérieux qui s'impose dans ce domaine²⁴.

e) *Lutte contre la criminalité organisée*

79. Conformément à l'Avis de l'Assemblée, les autorités monténégrines se sont engagées à « renforcer le rôle du parquet en matière de criminalité organisée » (paragraphe 19.3.8.).

80. A cet égard, nous notons qu'en 2006, le GRECO avait recommandé au Monténégro de créer, au sein du ministère public, une unité spéciale chargée des affaires de corruption et de lui fournir les ressources financières et en personnel nécessaires. En décembre 2008²⁵, le GRECO déclarait que cette

¹⁹ Le CPI est un indice composite qui se fonde sur de nombreuses sources et données. Un minimum de trois sources fiables de données relatives à la corruption est requis pour l'inclusion dans pays dans le CPI. En 2009, le Monténégro a été classé 69^e sur les 180 pays qui y figurent.

²⁰ Greco Eval I-II Rep (2005) 4F

²¹ Greco Eval I-II Rep (2005) 4F

²² Greco Eval I-II Rep (2005) 4F

²³ Nous avons appris qu'un rapport complémentaire sur la mise en œuvre des recommandations restantes devait être élaboré en juin 2010. Nous nous référons à ce rapport au cours des étapes ultérieures de la procédure de suivi.

²⁴ Greco RC-I/II (2008) 5F

²⁵ Greco RC-I/II (2008) 5F

recommandation avait été mise en œuvre de manière satisfaisante. Dans son rapport, il indiquait que les autorités du Monténégro avaient élargi le champ de compétences du service spécialisé de lutte contre la criminalité organisée pour y inclure la corruption, le terrorisme et les crimes de guerre. Ce service comprend désormais six procureurs au total (le procureur spécial et cinq procureurs adjoints). Le GRECO a salué les efforts déployés par le Monténégro en vue d'assurer la formation de ces procureurs. Au total, 88 sessions de formation ont été organisées entre juin 2006 et septembre 2008.

VI. Droits de l'homme

a) Garanties constitutionnelles en matière de droits de l'homme

81. Conformément au paragraphe 19.2.2.4. de l'Avis de l'Assemblée, la garantie constitutionnelle en matière de droits de l'homme est devenue l'un des sept principes fondamentaux de la réforme constitutionnelle. Le Monténégro s'est notamment engagé à «assurer de manière efficace la protection des droits de l'homme» dans la Constitution, laquelle doit «établir l'applicabilité directe des droits de l'homme et des minorités comme le prévoyait la Charte sur les droits de l'homme et les droits de l'homme de Serbie-Monténégro ». De plus, «la réforme constitutionnelle doit donc instaurer un niveau de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales au moins équivalent à celui prévu par la charte, y compris en ce qui concerne les droits des minorités ».

82. Les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont énoncés dans la partie II de la Constitution («Droits de l'homme et libertés»). Après la déclaration d'indépendance et la dissolution de l'Union d'Etats, la Charte sur les droits de l'homme et les droits des minorités et les libertés fondamentales de l'Union d'Etat a cessé d'être en vigueur au Monténégro. Il était largement reconnu que la Charte offrait un niveau très élevé de protection des droits de l'homme conformément aux normes du Conseil de l'Europe.

83. La Commission de Venise a émis, sur la deuxième partie de la Constitution monténégrine, «une appréciation généralement positive» en faisant toutefois observer que «des améliorations auraient pu être apportées»²⁶. En particulier, la Commission aurait préféré que les dispositions relatives aux droits de l'homme «aient été élaborées de manière à faciliter une comparaison directe avec les clauses de la CEDH»²⁷.

84. A cet égard, nous invitons les autorités monténégrines à engager, avec la participation de représentants de la Commission de Venise et d'autres organes de contrôle compétents du Conseil de l'Europe, de vastes consultations d'experts afin d'examiner article par article la deuxième partie de la Constitution en vue d'éliminer les éventuelles incohérences et problèmes d'interprétation du libellé de la Constitution avec celui de la CEDH. S'agissant de l'applicabilité rétroactive de la CEDH, nous renvoyons aux paragraphes 29 à 31 ci-dessus, lesquels traitent de cette question qui fait partie des sept principes fondamentaux de la Constitution.

b) Interdiction constitutionnelle de la peine de mort

85. L'interdiction de la peine de mort en toute circonstance est devenue un autre principe fondamental de la réforme constitutionnelle, conformément au paragraphe 19.2.1.5. de l'Avis de l'Assemblée. A cet égard, voici ce que dit l'article 26 de la Constitution: «La peine de mort est interdite au Monténégro ». C'est pourquoi nous pouvons conclure que cet engagement a été mis en œuvre de manière satisfaisante.

86. Nous tenons, cependant, à exprimer une réserve qui nous a été inspirée par l'avis de la Commission de Venise. En fait, la Commission a fait observer que la nouvelle Constitution n'énonce pas le droit à la vie consacré par l'article 2 de la CEDH, «droit qui fait peser sur les autorités de l'Etat l'obligation impérative d'enquêter sur les raisons pour lesquelles la mort a été infligée»²⁸.

c) Droit à un recours effectif

87. Conformément au paragraphe 19.2.2.2. de l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé à inclure dans la Constitution une disposition établissant le droit à un recours effectif tel qu'il est prévu par l'article 13 de la CEDH. Le droit à un recours effectif est garanti par l'article 20 de la Constitution qui dispose que «toute personne a droit à un recours juridique contre une décision allant l'encontre de son droit ou de son intérêt légitime ». La Commission de Venise a indiqué que ce libellé n'était pas entièrement conforme à l'article 13 de la CEDH et «qu'il est essentiel que les juridictions monténégrines interprètent l'article 20 de la

²⁶ Avis de la Commission de Venise, paragraphe 14

²⁷ Id. paragraphe 13

²⁸ Avis de la Commission de Venise, paragraphe 24

Constitution de manière à donner plein effet à cette exigence de la Convention ». Nous partageons l'avis de la Commission de Venise sur ce point.

d) *Statut de l'institution du médiateur*

88. Conformément à l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé à :

- inclure dans la Constitution « la compétence, la procédure de nomination et les garanties de l'indépendance de l'institution du médiateur (ombudsman) » (paragraphe 19.2.2.3.) ;
- « respecter l'indépendance de l'institution du médiateur, soutenir son action, notamment par un financement adéquat, et suivre ses recommandations » (paragraphe 19.4.1.).

89. Nous notons que l'article 81 de la Constitution établit le Bureau du Médiateur en tant qu'« autorité indépendante et autonome ». L'article 91 dispose que le Médiateur est élu par le parlement et qu'il doit recueillir la majorité des voix de tous les membres du parlement. De l'avis de la Commission de Venise, il eût été préférable de prévoir, à la place, une élection à la majorité qualifiée en vue de prévenir tout risque de politisation de la procédure de désignation²⁹.

90. L'institution du médiateur du Monténégro a été établie par la loi sur le Protecteur des droits de l'homme et des libertés du 10 juillet 2003. Le médiateur est élu pour un mandat renouvelable de six ans. Le médiateur peut agir de son propre chef ou sur demande. Les circonstances dans lesquelles le médiateur est en droit de contrôler le judiciaire sont très particulières et limitées à trois domaines principaux: la durée excessive des procédures, les abus de procédure et la non-exécution des arrêts des tribunaux nationaux.

91. A la suite d'une visite qu'il a effectuée au Monténégro en 2008, le Commissaire aux droits de l'homme a indiqué que si « ces dernières années, l'institution a fait d'énormes efforts pour améliorer sa capacité institutionnelle et son image publique », « il apparaît nécessaire de développer encore sa capacité institutionnelle pour qu'elle fonctionne effectivement et réponde aux attentes »³⁰. Le Commissaire aux droits de l'homme a proposé d'amender la loi en vue de remédier aux défaillances identifiées par la Commission de Venise. Il a notamment souligné la nécessité de veiller à l'indépendance et à l'impartialité de l'institution ainsi que celle de la doter d'un financement suffisant et de tenir un débat parlementaire sur son rapport annuel.

92. Le Commissaire aux droits de l'homme s'inquiète de ce que « le médiateur n'a pas compétence pour examiner les cas de discrimination dans le secteur privé et souligne l'importance de garantir un mécanisme de réclamation adapté pour toutes les formes de discrimination dans n'importe quel contexte ». Il exprime également des préoccupations concernant l'accessibilité du bureau du Médiateur qui est situé dans la périphérie de Podgorica, dans une zone mal desservie par les transports publics et inaccessible aux personnes souffrant d'un handicap physique.

93. Récemment, la Commission de Venise a adopté un avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Protecteur des droits de l'homme et des libertés du Monténégro³¹. Elle estime que ces amendements sont bien rédigés, cohérents et qu'ils apportent un certain nombre d'améliorations à l'institution. La Commission se félicite de la spécialisation des adjoints du Médiateur, de la nomination de représentants issus des minorités, du droit du Médiateur de reprendre ses fonctions précédentes et de la procédure budgétaire. Cela dit, la Commission a noté que « l'attribution au défenseur de la mission de prévenir la torture et les autres mauvais traitements et de lutter contre la discrimination exige des modifications pertinentes de la loi ainsi que des ressources humaines et financières supplémentaires ».

94. La Commission a également formulé un certain nombre de recommandations spécifiques pour ce qui a trait « à la mise en place de services du bureau du défenseur, aux dons, à l'immunité fonctionnelle ou à la succession du défenseur ». De l'avis de la Commission, « le défenseur, et toute personne agissant en son nom, devraient avoir librement accès à tout moment aux personnes privées de liberté ».

95. Enfin, la Commission a recommandé de « conserver les dispositions sur certains principes de base » et a réitéré la recommandation selon laquelle il convient « d'ajouter une disposition sur la nécessité d'obtenir une majorité qualifiée lors de son élection au parlement », ce qui demandera l'adoption d'un amendement constitutionnel.

²⁹ Id. paragraphes 55-56

³⁰ CommDH(2008)25

³¹ CDL-AD(2009)043, adopté par la Commission de Venise lors de sa 80^e session plénière (9-10 octobre 2009)

96. Nous en appelons à nos collègues monténégrins pour pleinement mettre en œuvre les recommandations de la Commission de Venise dans les prochaines étapes de la procédure législative.

e) *Formation et sensibilisation à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*

97. Conformément au paragraphe 19.3.3. de l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé à « prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme soit prise en considération par les tribunaux nationaux ».

98. Nous avons noté que les autorités monténégrines organisent régulièrement, en coopération avec le Conseil de l'Europe, des sessions de formation pour les juges à propos de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Il convient de saluer ces efforts. Toutefois, nous avons appris que les juridictions monténégrines ne se voyaient pas systématiquement remettre une traduction de la jurisprudence de la Cour. Le manque de connaissance et le manque d'information n'incitent guère les juges à faire référence à la jurisprudence de la Convention dans leurs décisions. Cette impression nous a été confirmée par des juristes indépendants et des défenseurs des droits de l'homme selon lesquels il n'était jamais fait référence à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg lors des procédures internes.

99. Nous en appelons aux autorités monténégrines pour qu'elles intensifient les efforts déployés en vue d'offrir aux juges une formation systématique à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Il importe également de veiller à ce que ladite jurisprudence soit accessible à tous les juges dans leur langue. Nous invitons nos collègues monténégrins à mettre pleinement à profit l'expérience acquise par les pays voisins ainsi que la documentation dont ils disposent, afin d'économiser à la fois du temps et des ressources.

f) *Non-discrimination*

100. Conformément au paragraphe 19.3.12. de l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé à « adopter d'urgence une loi sur la non-discrimination qui garantisse que personne ne doit faire l'objet d'une quelconque forme de discrimination, sous quelque motif que ce soit, qu'il se fonde sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, l'orientation sexuelle, le handicap, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la propriété, la naissance ou toute autre situation ».

101. La nouvelle Constitution contient une clause générale sur l'interdiction de la discrimination directe et indirecte ainsi qu'une clause prévoyant « une action positive ». Force nous est, toutefois, de relever que la législation pertinente n'a pas encore été adoptée. Un projet de loi a récemment été rédigé, qui a été approuvé par la Commission de Venise.

102. Dans son Avis³², la Commission de Venise a salué et encouragé l'intention des autorités monténégrines d'adopter une loi générale unique sur la non-discrimination. Elle a relevé un certain nombre d'aspects positifs de la loi, notamment l'interdiction de la discrimination directe et indirecte ainsi que toute une série d'actes discriminatoires. La loi introduit la notion d'« action positive ». Les organisations de droits de l'homme et d'autres entités compétentes sont autorisées, encore qu'avec certaines restrictions, à engager des procédures au nom des victimes de discrimination ou bien en vue de soutenir ces dernières. Le projet de loi prévoit un partage de la charge de la preuve dans les cas de discrimination.

103. Cela dit, la Commission a noté qu'à plusieurs égards, le projet de loi n'est pas conforme aux normes européennes et recommande d'y apporter des modifications. C'est ainsi qu'elle recommande de prévoir la mise en place d'un organe spécialisé de lutte contre la discrimination ou de doter le Médiateur de pouvoirs de répression, à condition que l'institution du médiateur soit dotée des pouvoirs ainsi que des ressources humaines et financières nécessaires pour accomplir cette tâche. Elle a également recommandé de mettre en place des sanctions « efficaces, proportionnées et dissuasives » à l'encontre de ceux qui violent les dispositions de la loi. Elle a formulé plusieurs autres recommandations, y compris pour ce qui concerne la méthode de rédaction.

104. Suite à l'avis de la Commission de Venise, un projet de loi révisé sur l'interdiction de la discrimination a été élaboré. Ce projet de loi, approuvé par le gouvernement du Monténégro le 9 décembre 2009, fait aujourd'hui l'objet d'une consultation publique. La Commission de Venise a produit sur la loi une évaluation de suivi et l'a approuvée lors de sa 82^e session plénière (12-13 mars 2010)³³. La Commission de Venise a

³² CDL-AD(2009)045, adopté lors de la 80^e session plénière de la Commission (9-10 octobre 2009)

³³ CDL-AD(2010)0..., adopté lors de la 82^e session plénière de la Commission (12-13 mars 2010)

félicité les autorités monténégrines d'avoir pris note des recommandations, en particulier concernant la définition de la discrimination et de la ségrégation. Toutefois, la Commission de Venise a noté que certaines recommandations, notamment celles concernant le contrôle de la mise en application de la loi (par une institution spécialisée ou par le Médiateur), ne sont pas traitées correctement. Aussi en appelons-nous aux autorités pour pleinement prendre en compte les recommandations émises par la Commission de Venise et pour modifier le projet de loi en conséquence.

105. L'on nous a indiqué que, malgré l'interdiction de la discrimination énoncée dans la Constitution, certains groupes de la société monténégrine sont souvent, dans la pratique, victimes de discriminations, voire d'intimidations et de violences physiques. Nous sommes vivement préoccupés par la situation de la communauté lesbienne, gay, bisexuelle et transsexuelle (LGBT), dont les membres seraient fréquemment victimes d'intimidation et de violences physiques. Au cours de notre visite, nous nous sommes entretenus avec M. Sasa Zekovic, un défenseur des droits de l'homme monténégrin, qui nous a indiqué avoir fait l'objet d'intimidations et de menaces physiques en raison de son orientation sexuelle. Selon M. Zekovic, il existerait d'autres cas de discrimination voire de violences à l'encontre de la communauté LGBT qui, soit ne font pas l'objet d'enquêtes de la part des forces de l'ordre soit ne sont pas signalés par les victimes qui n'osent pas faire des révélations de peur d'être persécutées en raison de leur orientation sexuelle. Cette situation est inacceptable. Nous invitons instamment les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'engager des enquêtes sur tous les cas allégués de violences à l'encontre de la communauté LGBT, y compris par des représentants des forces de l'ordre et à traduire en justice les auteurs de telles violences. De plus, nous en appelons aux autorités pour qu'elles prennent des mesures proactives en vue d'apprendre aux membres des forces de l'ordre à traiter de manière appropriée les cas de violence et d'intimidation à l'encontre de la communauté LGBT afin d'instaurer au sein de la population la confiance dans les forces de l'ordre. Nous demandons aux autorités monténégrines d'introduire l'enseignement de la tolérance à tous les niveaux dans les écoles et d'entreprendre des actions urgentes dans la prise de conscience de la population en matière de droits de la communauté LGBT et de tolérance.

g) Égalité entre les hommes et les femmes dans la famille, la société, l'économie et la politique

106. Conformément au paragraphe 19.3.13. de l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé à « prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'égalité entre hommes et femmes tant en droit que dans la famille, la société, l'économie et la politique ».

107. A cet égard, nous notons que la loi sur l'égalité des sexes est entrée en vigueur le 8 août 2007. Toutefois, cette loi n'énonce pas clairement le principe de l'égalité de rémunération et le Commissaire aux droits de l'homme a noté qu'elle ne prévoyait aucune sanction en cas de non-application, ce qui en amoindrit tant l'impact que l'efficacité³⁴. De nombreuses femmes ne connaissant pas leurs droits, il convient d'intensifier les efforts de sensibilisation.

108. Les deux principaux mécanismes institutionnels dans ce domaine sont la Commission parlementaire pour l'égalité des sexes et le Bureau gouvernemental pour l'égalité des sexes. Ce dernier a été créé pour analyser les problèmes et la législation pertinents, donner des avis sur la politique, proposer des mesures, travailler avec les ONG et évaluer la conformité de la législation interne avec les normes internationales. L'efficacité du Bureau est entravée par le manque de ressources administratives et l'incapacité de prendre des décisions contraignantes. Le Bureau gouvernemental est, depuis peu, intégré à la structure du ministère des droits de l'homme et des droits des minorités. Il a adopté une nouvelle charte organisationnelle et le recrutement du personnel est à présent en cours. Nous espérons que le Bureau se dotera sans tarder des capacités nécessaires pour mener sa tâche à bien.

109. D'après les statistiques fournies par les autorités monténégrines, depuis le 12 août 2009, hommes et femmes sont également représentés dans les services publics. Sur le nombre total de fonctionnaires, 54 % sont des femmes. Reste que la représentation des femmes au niveau politique est moins encourageante : au parlement, sur 81 membres, seulement 9 sont des femmes (ce qui représente 11 %). Nous continuerons à surveiller cette question de près dans le cadre de la procédure de suivi et espérons que, dans le futur parlement, la représentation des femmes sera augmentée.

110. La violence domestique à l'encontre des femmes constitue non seulement un autre problème, mais aussi un sujet tabou. En vertu de l'article 220 du Code pénal, la violence domestique constitue une infraction pénale, mais les cas de violence ne sont guère signalés et le nombre d'arrestations est extrêmement faible. L'on ne dispose que de fort peu de statistiques sur cette question et le Monténégro manque de structures d'aide aux victimes. L'une des principales préoccupations pour ce qui concerne la violence à l'encontre des

³⁴ CommDH(2008)25, section X

femmes est le manque d'accès à une assistance juridique; celui-ci est, certes garanti par la législation, mais qui n'est pas offert dans la pratique. Les mères célibataires sont particulièrement vulnérables : leurs enfants sont traités comme des enfants illégitimes à moins qu'ils aient été reconnus par le père ; de plus, ces familles monoparentales n'ont pas droit à un soutien financier de la part de l'Etat. Un Plan d'action pour l'égalité entre les sexes 2008-2010 a pour objet de remédier à quelques-uns de ces problèmes. L'on nous a informés qu'un projet de loi sur la protection contre la violence domestique est en cours d'élaboration. Nous espérons qu'il améliorera la protection des victimes. Toutefois, nous en appelons aux autorités pour allouer des ressources humaines et financières permettant d'aider les femmes et d'apporter des solutions d'urgence (par exemple, centres d'hébergement pour les femmes et les enfants en situation de crise).

h) Liberté d'expression

111. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le secteur des médias est varié et actif. Toutefois, bien que la liberté d'expression soit protégée dans la nouvelle Constitution, la question reste source de préoccupation. Il n'existe pas de répression directe des médias et beaucoup de journalistes et de publications critiquent ouvertement, dans leurs reportages, les activités des institutions et des responsables gouvernementaux. Néanmoins, l'on nous a indiqué que la liberté des journalistes était parfois entravée par des pressions indirectes et subtiles qui pouvaient les inciter à s'autocensurer. Dans son Indice de liberté de la presse 2009, « Freedom House » a attribué au Monténégro une note de 37, ce qui correspond au statut de pays ayant des médias « partiellement libres »³⁵. Dans son Indice mondial de la liberté de la presse, Reporters sans frontières a classé le Monténégro 54^e sur 174 pays en ce qui concerne la liberté de la presse.

112. « Freedom House » s'est inquiété de ce que, bien qu'elle consacre le droit de réponse et le droit de demander réparation du préjudice pour des reportages inexacts, la Constitution n'identifie pas explicitement les restrictions à la liberté d'expression. Les journalistes qui critiquent le Gouvernement risquent des poursuites pénales pour diffamation, délit qui n'est plus passible de peine d'emprisonnement, mais qui peut être puni de lourdes amendes³⁶. D'après des défenseurs des droits de l'homme et des représentants d'ONG que nous avons rencontrés, les amendes pour diffamation ainsi que les dommages et intérêts pour préjudice moral semblent très élevés. D'après les statistiques fournies par les autorités, le nombre de cas a augmenté ces deux dernières années. Certes, nous ne voulons pas prendre position sur les décisions rendues par les tribunaux dans tel ou tel cas, mais nous tenons à rappeler aux collègues monténégrins que, dans la Résolution 1577 (2007), l'Assemblée a appelé les Etats membres du Conseil de l'Europe à « bannir de leur législation relative à la diffamation toute protection renforcée des personnalités publiques, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », ainsi que d'« instaurer des plafonds raisonnables et proportionnés en matière de montants de dommages et intérêts dans les affaires de diffamation, de sorte qu'ils ne soient pas susceptibles de mettre en péril la viabilité même du média poursuivi ». Nous continuerons à surveiller cette question au cours des prochaines étapes de la procédure de suivi.

113. Nous sommes également gravement préoccupés par des rapports troublants faisant état d'agressions physiques et verbales contre des journalistes, qui ont pour effet de dissuader les médias de présenter des reportages sur des problèmes intéressant le public. Des organisations non gouvernementales nationales et internationales, y compris Amnesty International, ont porté à notre connaissance un certain nombre de cas semblables. Nous tenons à remercier le Bureau du Procureur Général du Monténégro de nous avoir donné des informations détaillées à propos des cas qui nous ont été signalés. Ces informations nous ont aidés à compléter notre analyse. Toutefois, afin de prévenir la répétition de cas semblables à l'avenir, nous tenons à réitérer l'appel que nous avons lancé aux autorités pour qu'elle prennent toutes les mesures nécessaires en vue d'enquêter sur tous les cas d'intimidation, de pressions et de violences physiques à l'encontre de journalistes et d'en traduire les auteurs en justice.

i) Citoyenneté

114. Conformément au paragraphe 19.4.6. de l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé à « adopter et mettre en œuvre une loi sur la citoyenneté afin d'éviter les cas d'apatridie, en conformité avec

³⁵ Freedom House emploie une méthodologie qui classe la liberté de la presse dans 195 pays en se fondant sur de nombreux critères sur une échelle de 0 (le meilleur) à 100 (le pire); un pays dont la note se situe entre 0 et 30 est considéré comme ayant des «médias libres», un pays dont la note se situe entre 31 et 60 est considéré comme ayant des médias «partiellement libres» et un pays dont la note se situe entre 61 et 100 est considéré comme n'ayant pas de médias libres.

³⁶ Voir rapport annuel 2009 d'Amnesty International ; rapport du Commissaire aux droits de l'homme, CommDH(2008)25, section V.

les instruments pertinents du Conseil de l'Europe et en prenant tout particulièrement en considération la situation des personnes déplacées du Kosovo »³⁷.

115. Une nouvelle loi sur la citoyenneté monténégrine a été adoptée le 14 février 2008 et est entrée en vigueur le 5 mai de la même année. Cette loi n'est pas conforme à tous les principes de la Convention européenne relative à la nationalité. De plus, comme nous l'avons indiqué plus haut, le Monténégro n'a pas encore ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats.

116. La nouvelle loi énonce des critères de naturalisation stricts et le Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCNUR) s'est inquiété de ce que ces critères risquaient de limiter la possibilité pour les personnes originaires de l'Ex-Yougoslavie (« personnes déplacées » et « personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ») d'obtenir la citoyenneté. Le Bureau du HCNUR au Monténégro nous a indiqué que, tant qu'elles n'auront pas pleinement accès à l'emploi ou à la propriété, les personnes déplacées de Bosnie-Herzégovine, de Croatie et du Kosovo ne rempliront pas les critères de naturalisation puisqu'elles ne seront pas en mesure de satisfaire aux exigences strictes de la loi en matière de logement et de garantie d'une source de revenus. Cette question suscite de graves préoccupations et nous en appelons aux autorités monténégrines pour qu'elles travaillent en étroite coopération avec le HCNUR pour remédier à la situation des personnes concernées.

117. Conformément à l'article 12 de la loi, les personnes qui possédaient la citoyenneté monténégrine au 3 juin 2006 sont autorisées à la conserver. Toutes les personnes ayant acquis la citoyenneté d'un autre pays après cette date sont autorisées à conserver leur citoyenneté monténégrine jusqu'à ce qu'un accord bilatéral soit conclu avec l'Etat concerné, mais pas au-delà d'un an après l'entrée en vigueur de la Constitution du Monténégro. Un accord bilatéral sur la citoyenneté a été conclu entre le Monténégro et l'« ancienne République yougoslave de Macédoine ». Des négociations avec la Serbie sont en cours. Nous encourageons les autorités à conclure des accords bilatéraux au plus tôt, afin d'éviter les cas d'apatridie.

j) Droits des minorités

118. S'agissant de la protection des droits des minorités nationales, le Monténégro a contacté plusieurs engagements conformément à l'Avis de l'Assemblée. Ces engagements peuvent être résumés comme suit:

- garantir un niveau de protection des droits des minorités au moins équivalent à celui prévu par la Charte sur les droits de l'homme et des minorités de l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro (paragraphe 19.2.1.4.) ;
- prévoir des garanties juridiques contre la discrimination, y compris des personnes appartenant à des minorités nationales (paragraphe 19.3.12.) ;
- garantir que les lois relatives au respect des droits de l'homme et des minorités seront rapidement mises en œuvre et que leur mise en œuvre sera contrôlée par des institutions indépendantes (paragraphe 19.4.2.).

119. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la Commission de Venise a, d'une manière générale, évalué positivement les dispositions constitutionnelles relatives aux droits de l'homme et aux droits des minorités. En particulier, de l'avis de la Commission de Venise, pris ensemble les articles 79 (protection de l'identifié) et 80 (interdiction de l'assimilation) de la Constitution couvrent les principaux droits des minorités figurant dans la convention-cadre pour la protection des minorités nationales³⁸. Toutefois, la Commission s'inquiète de ce que, bien qu'il n'y ait pas de définition de nation ou de communauté minoritaire dans la Constitution, la loi monténégrine sur les droits et libertés des minorités (ci-après « la loi sur les minorités »), adoptée en 2006, contient une définition de minorité nationale fondée sur la citoyenneté qui exclut de sa protection toute personne ne possédant pas la citoyenneté monténégrine. La Commission a indiqué que « les droits des minorités devraient généralement être étendus aux non-citoyens ; il ne faudrait limiter ces droits aux citoyens que dans la mesure où cela est nécessaire »³⁹. Nous recommandons aux autorités monténégrines de continuer de travailler en coopération avec la Commission de Venise pour améliorer la loi sur les minorités afin de rendre pleinement effectives les garanties constitutionnelles positives.

120. L'article 8 (interdiction de la discrimination) interdit la discrimination tout en disposant que « les mesures spéciales visant à créer les conditions pour l'exercice de l'égalité à l'échelon national, entre les sexes et l'égalité d'une manière générale l'égalité et la protection des personnes qui se trouvent dans une

³⁷ Toutes les références au Kosovo, que ce soit au territoire, aux institutions ou à la population, faites dans le présent document doivent être entendues comme étant pleinement conformes à la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations unies et sans préjudice du statut du Kosovo.

³⁸ Avis de la Commission de Venise, paragraphe 51

³⁹ Id. paragraphe 52

situation d'inégalité pour quelque raison que ce soit ne doivent pas être considérées comme discriminatoires». A cet égard, la Constitution monténégrine est conforme à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

121. Toutefois, en juillet 2006, la Cour constitutionnelle a rejeté les articles 23 et 24 de la loi sur les minorités (prévoyant des «sièges réservés» pour les minorités), qui, toutes deux, appliquaient le principe de la discrimination positive. La Cour a considéré que ces articles n'étaient pas conformes à la garantie d'égalité de tous les citoyens devant la loi énoncée dans l'ancienne Constitution.

122. La nouvelle Constitution prévoit expressément des « mesures en vue d'une action positive » pour soutenir les minorités nationales. Elle garantit notamment « la représentation authentique » des minorités au sein du Parlement et des assemblées des organes de l'autonomie locale où elles représentent une part importante de la population. Toutefois, cette disposition n'a pas été mise en œuvre dans la législation et nous invitons les autorités monténégrines à insérer les dispositions appropriées dans les amendements à la législation électorale.

123. En juillet 2007, le Comité consultatif de la Convention-cadre a reçu le premier rapport établi par les autorités monténégrines à propos de l'article 25 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Le 28 février 2008, il adoptait son premier avis. Il y notait qu'il était prévisible que les délais pour l'harmonisation de la législation avec la nouvelle Constitution seraient difficiles à tenir et soulignait que beaucoup d'entre eux avaient été dépassés sans que soient intervenues l'adoption ou l'harmonisation demandées de la législation⁴⁰. Par ailleurs, le Comité a souligné la nécessité d'établir un équilibre entre l'intégration des groupes minoritaires et le respect et le développement de leur identité spécifique, notamment pour ce qui concerne l'éducation et la représentation politique⁴¹. Le Comité a indiqué que les réformes exigeraient l'extension des structures institutionnelles voire la création de nouvelles institutions et a souligné que des instructions claires devaient être données et des crédits budgétaires suffisants devaient être alloués en vue de mettre en œuvre les changements.

124. Compte tenu de l'avis du Comité consultatif, le Comité des Ministres a adopté, le 14 janvier 2009, la Résolution CM/ResCMN(2009)2 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par le Monténégro. Dans cette Résolution, le Comité des Ministres reconnaît que « le Monténégro a pris des mesures importantes pour la protection des minorités nationales ». Il note toutefois que « l'adoption de garanties juridiques plus détaillées ainsi que la mise à disposition des moyens d'application et de suivi suffisants sont maintenant requis afin de mettre pleinement en œuvre les droits constitutionnels et les politiques gouvernementales. Les dispositions légales concernant l'usage des langues minoritaires dans les relations entre les personnes appartenant aux minorités nationales et les autorités administratives doivent être précisées davantage. Des efforts accrus sont nécessaires afin d'offrir un enseignement des langues minoritaires dans le cadre du programme scolaire ». De plus, il a attiré l'attention des autorités sur la nécessité de mettre en œuvre la disposition constitutionnelle relative à la «représentation proportionnelle» des minorités nationales au sein des services publics. Il a également formulé un certain nombre d'autres recommandations. Nous suivrons avec une grande attention la mise en œuvre, par le Monténégro, de ces recommandations et reviendrons sur cette question dans notre prochain rapport.

k) Protection des groupes vulnérables, des personnes souffrant d'un handicap et mise en œuvre des droits des enfants

125. Conformément au paragraphe 19.3.14. de l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé à « prendre toutes les mesures nécessaires, en particulier législatives, pour mettre en œuvre les résolutions et autres instruments du Conseil de l'Europe relatifs à la protection des enfants et des personnes souffrant d'un handicap, et à l'intégration de ces dernières dans la société ».

126. S'agissant des droits des enfants, nous notons que le Monténégro a adopté, en 2005, une loi sur la protection des enfants et la protection sociale. Cette loi était assortie d'un Plan d'action couvrant la période 2005-2010. Le Monténégro a également signé la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant en octobre 2006, après quoi il a également adhéré aux deux protocoles facultatifs concernant respectivement la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et l'implication d'enfants dans les conflits armés. Une nouvelle loi relative à la famille, rédigée avec l'aide du Conseil de l'Europe et de l'UNICEF, est entrée en vigueur en septembre 2007. Bien que le cadre législatif relatif aux droits des enfants ait été mis en conformité avec les normes internationales, certains problèmes demeurent, notamment pour ce qui concerne la mise en œuvre des lois, situation que viennent

⁴⁰ Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre, paragraphe 12

⁴¹ Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre, paragraphe 13

encore aggraver le manque d'engagement et l'insuffisance des capacités institutionnelles et financières. Un Conseil pour les droits de l'enfant a été créé en vue de mettre en œuvre les politiques pertinentes, mais ce dernier ne fonctionne pas correctement. Il reste encore beaucoup à faire pour ce qui concerne l'égalité d'accès à la protection sociale et les droits des jeunes en conflit avec la loi. L'on nous a également indiqué qu'une attention insuffisante était accordée aux besoins des enfants roms en matière d'éducation.

127. Nous craignons que, en raison de l'insuffisance des ressources et des difficultés d'accès, le Bureau du Médiateur risque de ne pas pouvoir suivre efficacement la question des droits des enfants au Monténégro. Un adjoint au médiateur chargé de la question des droits des enfants a été désigné en décembre 2009 et nous espérons qu'il travaillera activement à la mise en œuvre de la législation adoptée⁴².

128. S'agissant de la situation des personnes souffrant d'un handicap, nous notons que la nouvelle Constitution leur garantit une protection spéciale et prévoit des mesures positives à cet égard. Toutefois, une réforme juridique est encore nécessaire, notamment pour ce qui concerne l'égalité de traitement en matière d'emploi, l'accès aux services sociaux et l'aide aux personnes dépendantes. La politique actuelle du Monténégro envers les personnes handicapées mentales ou physiques s'inscrit dans une approche historique et consiste surtout à les prendre en charge dans de grandes institutions résidentielles qui, par de nombreux aspects, ne sont pas conformes aux normes existantes en matière des droits de l'homme. De l'avis du Commissaire aux droits de l'homme, le Monténégro aurait tout intérêt à adhérer à des réseaux internationaux tels que la Coalition Européenne pour l'Intégration communautaire Commissaire aux droits de l'homme; il pourrait ainsi bénéficier d'un échange de bonnes pratiques avec d'autres pays européens passés de la prise en charge institutionnelle à la prise en charge intégrée dans la communauté et aux services à domicile individualisés⁴³. Nous en appelons à nos collègues monténégrins pour rapidement mettre en œuvre cette recommandation.

l) Interdiction de la torture, enquêtes effectives à propos des allégations de mauvais traitements par les membres des forces de police et conditions de détention

129. Conformément au paragraphe 19.4.10. de l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé à « prendre des mesures pour garantir l'ouverture rapide d'enquêtes indépendantes, impartiales et effectives sur les allégations concernant des actes de torture ou d'autres mauvais traitements, en particulier les allégations faites par des personnes détenues par la police, afin que les auteurs de ces traitements soient traduits en justice et que les victimes obtiennent sans tarder une réparation adéquate ». De plus, conformément au paragraphe 19.4.9., il s'est engagé à « améliorer les conditions de détention, notamment pour les groupes vulnérables tels que les mineurs délinquants et les détenus nécessitant des soins psychiatriques ».

130. A cet égard, nous déplorons que la torture et les mauvais traitements de la part des membres des forces de l'ordre demeurent un problème au Monténégro. Cette information se voit confirmée dans le rapport récemment publié par le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, suite à sa visite au Monténégro du 15 au 22 septembre 2008⁴⁴. D'après les informations fournies par la délégation monténégrine à l'Assemblée, avec l'adoption de la nouvelle législation sur la police et du nouveau code de procédure pénale, qui doit entrer en vigueur le 26 août 2010, la législation monténégrine régissant la prévention des mauvais traitements et de la torture a été améliorée. C'est là un réel progrès et, à présent, nous espérons que les autorités monténégrines n'épargneront aucun effort pour mettre en œuvre cette nouvelle législation et pour prendre les mesures permettant d'enquêter sur toutes les allégations de torture ou de mauvais traitements –en particulier les allégations émanant de personnes détenues par la police– ainsi que pour sanctionner les auteurs de ces abus.

131. S'agissant des conditions de détention, les rapports indiquent que les lieux de détention sont délabrés et mal entretenus, notamment en ce qui concerne les personnes placées en détention provisoire. Toutefois, certains progrès ont été accomplis en 2008, année durant laquelle les cellules des postes de police de Podgorica, Budva, Bar, Herceg Novi, Niksic, Bijelo Polje, Berane et Pljevlja ont été rénovées et équipées de climatiseurs et de caméras de vidéosurveillance. Les établissements pénitentiaires destinés aux détenus condamnés ont également bénéficié d'importantes rénovations. Les autorités pénitentiaires ont rapporté que des fonds avaient été alloués pour la construction d'un nouveau bâtiment à la prison de Bijelo Polje. Nous saluons ces progrès et encourageons les autorités à continuer de travailler sur ces questions.

⁴² CommDH(2008)25, section XI

⁴³ CommDH(2008)25, section VI

⁴⁴ CPT/Inf(2010)3 (<http://www.cpt.coe.int/documents/mne/2010-03-inf-eng.htm>)

132. En 2008, les organisations de droits de l'homme, y compris la Croix-Rouge et les ONG locales ont été autorisées à plusieurs reprises à accéder aux prisons et aux centres de détention où ils ont pu s'entretenir avec les détenus sans la présence d'un gardien. Également en 2008, des représentants du Bureau du Médiateur se sont rendus à l'improviste dans des prisons et se sont entretenus avec des détenus. Cette année-là, contrairement aux précédentes, aucun cas de détention de jeunes dans la même cellule que des adultes n'a été signalé. Des progrès ont été accomplis en matière de justice des mineurs et, notamment, de réforme législative. Nous encourageons les autorités à procéder aux amendements législatifs nécessaires et à la mise en œuvre des réformes existantes.

m) Lutte contre la traite des êtres humains

133. En matière de traite des êtres humains, le Monténégro est avant tout un pays de transit pour la traite des femmes et des jeunes filles originaires de Serbie, du Kosovo, de Bosnie-Herzégovine, de Moldova, de Roumanie, d'Ukraine et de Russie vers l'Europe occidentale à des fins d'exploitation sexuelle commerciale⁴⁵. Au Monténégro, il arrive que les enfants soient contraints à la mendicité, ce qui, en vertu de l'article 444 du Code pénal, pourrait être considéré comme une forme de traite mais que les autorités monténégrines ne considèrent pas comme telle⁴⁶. Nous avons appris que les autorités monténégrines prennent un certain nombre de mesures pour prévenir cette situation, en particulier concernant les enfants roms. Ainsi ont été mis en place à l'intention de la communauté rom des stages de sensibilisation et de formation. Depuis début 2006, la Monténégro finance un refuge administré par une ONG (Lobby des femmes monténégrines), qui offre des soins et une protection aux victimes de la traite. En juillet 2008, la Monténégro a satisfait à son engagement de ratifier la Convention de lutte contre la traite des êtres humains. Nous saluons les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cet engagement.

n) Statut des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et des demandeurs d'asile

134. Conformément au paragraphe 19.4.3. de l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé « à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir aux réfugiés et aux personnes déplacées un retour durable, sûr et dans de bonnes conditions, ainsi que pour garantir les réparations aux familles de réfugiés qui ont subi des violations des droits de l'homme ». De plus, conformément au paragraphe 19.4.5., le pays entend « veiller à la délivrance de documents d'identité pour les réfugiés et les personnes déplacées, et abroger toutes les dispositions discriminatoires dans les domaines du travail, de l'éducation, de l'accès au droit de propriété, des recours juridiques et de l'accès à la citoyenneté et aux services de santé ». Par ailleurs, conformément au paragraphe 19.4.4., il s'est engagé à « adopter toutes les mesures nécessaires afin de mettre en œuvre la législation sur l'asile en totale conformité avec la Convention de Genève de 1951 et son Protocole de 1967 ».

135. La mise en œuvre de ces engagements ne progresse pas comme elle le devrait.

136. Après l'indépendance du Monténégro, les personnes venues des anciennes républiques yougoslaves de Croatie et de Bosnie-Herzégovine ainsi que du Kosovo⁴⁷ n'ont pas obtenu le statut de réfugié. Certaines ont reçu le statut de « personnes déplacées » (PD) (celles originaires des anciennes républiques yougoslaves de Croatie et de Bosnie-Herzégovine) ; celles originaires du Kosovo ont été déclarées « personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » (PDI). La plupart de ces personnes possèdent des papiers d'identité, mais des difficultés demeurent en ce qui concerne l'identification des PD roms, ashkali et égyptiennes⁴⁸. Certes, la nouvelle loi sur l'emploi et le travail des étrangers, entrée en vigueur en janvier 2009, prévoit « des possibilités pour l'emploi équitable des réfugiés reconnus », mais cela exclut de son champ d'application les PD et les PDI qui, donc, ne peuvent exercer leur droit au travail⁴⁹. En fait, la nouvelle loi –qui remplace le décret de 2003 sur les contrats de travail des non-résidents– a même supprimé la seule possibilité d'emploi qui existait auparavant pour les PD et les PDI. Nous avons été informés de ce que, en février 2009, la représentation du HCNUR au Monténégro avait fait part –au ministre de la Santé, de l'Emploi et de la protection sociale– de ses préoccupations concernant l'exclusion de fait des réfugiés ayant le statut de PD ou de PDI du droit au travail en vertu de l'article 17 de la nouvelle loi. A la suite des pressions

⁴⁵ Rapport des États-Unis sur la traite 2009

⁴⁶ Rapport des États-Unis sur la traite 2009

⁴⁷ Toutes les références au Kosovo, que ce soit au territoire, aux institutions ou à la population, faites dans le présent document doivent être entendues comme étant pleinement conformes à la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations unies et sans préjudice du statut du Kosovo.

⁴⁸ Amnesty International rapporte que près de 40 % des Roms, des Ashkali et des Egyptiens ne possèdent pas de documents tels que certificats de naissance et certificat de nationalité, les enfants représentant 70 % des sans papiers. Document d'information d'A.I. à l'intention de la délégation de l'Assemblée, mai 2009.

⁴⁹ Note d'information du HCNUR sur la protection des personnes dont s'occupe le HCNUR au Monténégro, Représentation du HCNUR au Monténégro, juin 2009

exercées par le HCNUR sur le Gouvernement, le Premier ministre a autorisé les personnes concernées à occuper un emploi saisonnier en 2009. Mais cela ne constitue qu'une solution provisoire qui ne résoudra pas le problème à long terme.

137. S'agissant de l'asile, nous notons que l'article 44 de la Constitution garantit le droit de demander l'asile. Une loi sur l'asile a été adoptée en 2006 et est entrée en vigueur le 25 janvier 2007. En vertu de cette loi, les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes bénéficiant d'une assistance humanitaire ne peuvent pas être obligées à retourner dans leur pays d'origine si leur vie ou leur liberté est menacée en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur statut social ou de leur opinions politiques ou bien si elles risquent d'être exposées à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants.

138. En vertu de l'article 75 de cette loi, les autorités ont commencé à enregistrer les PD (originaires de Bosnie-Herzégovine et de Croatie) en vue de réviser leur statut et de déterminer si elles répondent aux critères nécessaires à l'obtention du statut de réfugié. D'après les informations fournies par la délégation monténégrine à l'Assemblée, quelque 10 950 personnes du Kosovo ont été enregistrées comme « personnes déplacées », et quelque 5 769 personnes originaires des anciennes républiques yougoslaves de Croatie et de Bosnie-Herzégovine ont obtenu le statut de réfugiés.

139. L'on nous a indiqué que la promotion des retours constituait une priorité politique pour les autorités. La citoyenneté des personnes concernées pourrait être clarifiée dans les accords bilatéraux qui sont en cours de négociation avec la Bosnie-Herzégovine et la Croatie. On nous a également indiqué que les autorités ont engagé, à propos de la même question, des consultations avec les institutions compétentes du Kosovo⁵⁰. Toutefois, les statistiques relatives aux retours intervenus depuis 2003 font apparaître une diminution du nombre de retours volontaires: aucun retour vers la Croatie au cours des deux dernières années (contre 23 en 2003); en 2009, l'on a enregistré à ce jour 2 retours vers la Bosnie-Herzégovine (contre 74 en 2003) et seulement 64 retours vers le Kosovo (contre 387 en 2003)⁵¹. Il semblerait que les personnes qui souhaitent retourner chez elles l'aient, pour la plupart, déjà fait ; quant aux autres, la possibilité de s'intégrer à l'échelon local semble la meilleure solution. Nous encourageons les autorités à envisager cette option et à s'efforcer, en coopération avec le HCNUR et les autres parties prenantes, de faciliter les retours ou de régler définitivement la situation des personnes concernées en leur donnant la possibilité de résider au Monténégro et de bénéficier pleinement de leurs droits en matière d'emploi, d'éducation, de soins de santé, d'accès à la propriété, de recours en réparation et d'accès à la citoyenneté.

o) Réforme de l'éducation

140. Conformément au paragraphe 19.4.7. de l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé à « poursuivre la réforme dans le domaine de l'éducation afin d'éliminer tous les types de discrimination fondée sur l'origine ethnique et prendre des dispositions pour l'enseignement à l'école des principes de tolérance et de respect de l'autre dans toutes ses différences ».

141. Certains progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre de cet engagement. Au cours de l'année scolaire 2008-09, sur 161 écoles élémentaires du Monténégro, 12 ont proposé des cours en albanais. Sur 47 écoles secondaires, 4 ont proposé des cours en albanais. Le processus d'enseignement des groupes éducatifs s'effectue en albanais dans 3 institutions préscolaires. Pour tous les niveaux de l'enseignement élémentaire, ainsi que pour les premier, second et troisième niveaux de l'enseignement secondaire, les manuels sont publiés en albanais ; leur traduction est en cours pour le quatrième niveau. À tous les niveaux, l'enseignement dispensé suit des programmes scolaires existants, qui comprennent un segment spécialisé pour les minorités. Ce segment spécialisé est approuvé par le Conseil des minorités ; le ministère de l'Éducation et des sciences ne peut pas le modifier. Le programme scolaire contient des sujets traitant de l'histoire, de l'art, de la littérature et des traditions des communautés minoritaires, ce qui favorise la tolérance mutuelle et la coexistence. Nous nous réjouissons des progrès accomplis par les autorités monténégrines dans la mise en œuvre de cet engagement.

142. De nombreuses améliorations doivent encore être apportées en ce qui concerne l'éducation des Roms. Le nombre des abandons scolaires est particulièrement élevé, notamment chez les jeunes filles roms. Les préjugés à l'encontre des Roms dissuadent certains enfants de cette communauté d'aller à l'école. La

⁵⁰ Toutes les références au Kosovo, que ce soit au territoire, aux institutions ou à la population, faites dans le présent document doivent être entendues comme étant pleinement conformes à la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations unies et sans préjudice du statut du Kosovo.

⁵¹ Il semblerait que les personnes qui souhaitent retourner chez elles l'aient, pour la plupart, déjà fait et, afin de trouver une solution durable pour les quelque 24 000 PD et PDI qui résident encore au Monténégro, il convient de leur offrir la possibilité de s'intégrer à l'échelon local.

plupart des enfants roms ne reçoivent que peu ou pas d'éducation au-delà de l'enseignement primaire et les efforts déployés par les autorités pour remédier à ce problème doivent être intensifiés. L'ONG « Fondation pour l'octroi de bourses aux Roms » a indiqué que la moitié des enfants roms abandonnent leur scolarité à la fin du primaire. Un grand nombre d'entre eux sont défavorisés parce qu'ils parlent romani à la maison et qu'ils ne se voient pas offrir d'enseignement dans leur langue maternelle. Il n'existe pratiquement pas d'enseignants ni de matériel pédagogique pour les langues minoritaires. Le taux d'inscription dans les structures préscolaires est généralement faible au Monténégro, mais encore davantage parmi les Roms. Il convient de redoubler d'efforts dans ce domaine. Nous invitons les autorités monténégrines à redoubler d'efforts pour remédier à ce problème et nous espérons que la stratégie pour l'éducation préscolaire, qui doit être adoptée en 2010, apportera une solution aux problèmes en attente.

p) Situation des Roms

143. Conformément au paragraphe 19.4.8. de l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé à « mettre en œuvre la stratégie et le plan d'action concernant l'intégration des Roms ».

144. Une « Stratégie pour l'amélioration de la situation des Roms en 2008 » a été adoptée en 2008 et un coordinateur a été nommé en vue de sa mise en œuvre. La stratégie constitue un ensemble de mesures et d'activités concrètes visant à améliorer la position des Roms. En 2008, le gouvernement a alloué 400 000 euros à des projets inscrits dans cette stratégie ; en 2009, le budget de la stratégie s'élevait à 600 000 euros. La mise en œuvre de la stratégie progresse normalement et, en 2008, l'office national des statistiques a réalisé les études nécessaires pour mettre en place une base de données recensant la population rom, ashkali et égyptienne. Une commission chargée d'assurer le suivi de la stratégie ainsi qu'un coordinateur national ont été nommés. Nous encourageons les autorités du Monténégro à poursuivre la mise en œuvre de la stratégie.

q) Coopération avec le Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie (TPIY)

145. Conformément au paragraphe 19.4.13. de l'Avis de l'Assemblée, le Monténégro s'est engagé à « assurer une pleine collaboration avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, notamment en ce qui concerne la recherche et l'arrestation des personnes mises en examen qui sont toujours en fuite, et mettre en œuvre des programmes destinés à mieux faire comprendre et accepter ses objectifs par la population ».

146. A cet égard, nous notons qu'un cadre juridique en vue de geler les avoirs des personnes inculpées par le TPIY a été mis en place. La coopération avec le TPIY se poursuit et aucun problème majeur n'a été identifié ces deux dernières années. Nous nous réjouissons des progrès réalisés dans la mise en œuvre de cet engagement.

VII. Conclusions et prochaines étapes

147. Il ressort clairement de notre analyse que le Monténégro a accompli des progrès significatifs en vue de la mise en œuvre des engagements et obligations qu'il a contractés au moment de son adhésion, conformément à l'Avis n° 261 (2007) de l'Assemblée et du Statut du Conseil de l'Europe. Ce résultat est d'autant plus important que le Monténégro est le dernier pays à avoir adhéré à l'Organisation et que, lors de son adhésion, il a pris toute une série d'engagements fondés sur les plus récentes conventions et recommandations du Conseil de l'Europe.

148. Nous tenons à féliciter les autorités monténégrines pour leurs réels progrès ainsi que pour la bonne coopération engagée avec le Conseil de l'Europe et, en particulier, avec la Commission de Venise concernant la réforme constitutionnelle et la rédaction des lois. Cela dit, nous notons que les recommandations émises par les organes spécialisés du Conseil de l'Europe et, en particulier, par la Commission de Venise, ne sont pas toutes rigoureusement suivies par les autorités et que la mise en œuvre de la législation laisse parfois à désirer. Par ailleurs, de nouveaux efforts s'imposent dans certains domaines, notamment : réforme de la législation électorale ; réforme de la législation des partis politiques ; réforme du système judiciaire et du parquet ; formation des juges aux normes et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; mise en œuvre effective des droits des minorités ; et, enfin, intégration des réfugiés et des personnes déplacées, le cas échéant. Nous encourageons les autorités à achever les réformes nécessaires le plus rapidement possible.

149. Nous recommandons à l'Assemblée de continuer à appliquer sa procédure de suivi au Monténégro, afin de fournir un soutien politique et favoriser la mise en œuvre des engagements pris lors de l'adhésion.