



AS/Mon(2011)18 rev.

24 juin 2011

fmondoc18r_2011

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

Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Podgorica (31 mai – 2 juin 2011)¹

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

¹ Cette note d'information a été rendue publique par décision de la Commission de suivi en date du 21 juin 2011.

I. Introduction

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

2. Nous avons effectué une visite d'information à Podgorica du 31 mai au 2 juin 2011, dont le programme figure en annexe. Nous souhaiterions remercier la délégation monténégrine auprès de l'Assemblée parlementaire, ainsi que son secrétariat, pour les préparatifs de la mission. Il convient également de remercier l'équipe du Bureau de projet du Conseil de l'Europe, qui a facilité les contacts avec les ONG, les médias et la communauté diplomatique. Les échanges de vues avec les représentants de la communauté diplomatique, de la délégation de l'Union européenne, de la Mission de l'Organisation pour la sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et du Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) à Podgorica ont été particulièrement appréciés et utiles. La présente note d'information rend compte des principales questions examinées lors de cette visite.

II. Faits nouveaux

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

4. Suite à ces avancées, le Premier ministre Milo Đukanović a décidé, le 21 décembre 2010, de présenter sa démission². Le nouveau gouvernement, dirigé par Igor Luksic, composé de représentants du parti au pouvoir, le Parti démocratique des socialistes (DPS), du Parti social-démocrate (SDP) et de parlementaires représentant les groupes minoritaires, a été investi par le Parlement le 29 décembre 2010, sans obtenir les voix des trois principaux partis d'opposition – Parti socialiste populaire (SNP), Mouvement pour les changements (PzP) et Nouvelle démocratie serbe (NOVA). Les priorités établies par le nouveau gouvernement demeurent l'intégration euro-atlantique et l'augmentation du niveau de vie.

5. Dorénavant, le pays devra se concentrer sur les domaines prioritaires clés de la réforme, tels que déterminés par la Commission et qui sont nécessaires à la préparation du pays à l'ouverture des négociations relatives à son adhésion avec l'Union européenne. Le 17 février 2011, le Monténégro a publié un Plan d'action pour le suivi de l'application des recommandations énoncées dans l'avis de la Commission Européenne. Un premier rapport mensuel sur la « mise en œuvre des engagements du plan d'action pour le suivi du respect des obligations et des engagements énoncés dans l'avis de la Commission Européenne » a été publié par le ministre des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne le 17 mars 2011³.

6. Le prochain rapport d'activité du Monténégro sera publié le 12 octobre 2011 par la Commission européenne et le Conseil européen se réunira le 9 décembre 2011. La date d'ouverture des négociations avec l'UE reste à définir et dépendra des progrès qui auront été accomplis par le Monténégro.

7. Au niveau régional, le Monténégro peut jouer un rôle important pour la stabilité politique générale. La coopération entre les pays de l'ouest des Balkans est particulièrement importante du point de vue des échanges économiques, du tourisme, de la défense, de la gestion des frontières, du transport et de l'énergie. Le premier poste frontière commun de la région a récemment été ouvert entre le Monténégro et l'Albanie. Le Monténégro a également signé un accord complet avec la Bosnie-Herzégovine sur le franchissement des frontières⁴.

² Milo Đukanović a été réélu Président du Parti démocratique des socialistes le 21 mai 2011. Il demeure inculpé pour « crime organisé et trafic illégal de cigarettes » par le parquet de Bari. (VIP, 22 May 2011)

³ Voir <http://www.gov.me/en/news/104180/Government-adopts-report-on-Action-Plan-new-laws.html>, dénommé : « Premier rapport sur le respect des obligations et des engagements énoncés dans l'avis de la Commission Européenne, mars 2011 »

⁴ Rapport analytique de la Commission Européenne accompagnant la communication de la commission au Parlement Européen et au Conseil, SEC (2010)1334, 9 novembre 2010, p. 33

8. Cela étant, les frontières avec la Croatie, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo⁵ ne sont toujours pas délimitées. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » est le seul pays de la région avec lequel un accord sur la double citoyenneté a été conclu. Les relations avec la Serbie restent marquées par des difficultés, soulevées par les questions du statut des citoyens serbes au Monténégro, des déclarations de responsables monténégrins et serbes, de la double nationalité et de la relation entre « l'Eglise orthodoxe serbe de la Métropolie du Monténégro et du Littoral », (dirigée par Le métropolite Anfilohije Radovic) et « L'Eglise orthodoxe monténégrine » (dirigée par le métropolite Mihailo (Miraš Dedeić) – qui n'a pas été reconnue par les autres églises orthodoxes. Il n'a malheureusement pas été possible de rencontrer les représentants de ces deux églises pour connaître leur position.

9. L'Assemblée parlementaire encourage le Monténégro, suite à l'adoption de la Résolution 1786 (2011) sur la réconciliation et le dialogue politique entre les pays de l'ex-Yougoslavie⁶, à appuyer la création d'une commission régionale d'établissement des faits relatifs aux crimes de guerre et autres violations graves des droits de l'homme commis sur le territoire de l'ex-Yougoslavie (REKOM), en associant tous les pays impliqués dans ces conflits ; le but étant de parvenir à une compréhension mutuelle des événements passés, d'honorer et de reconnaître toutes les victimes. Il convient de se réjouir du soutien apporté à cette initiative par le Premier ministre Igor Lukšić, le 29 April 2011⁷.

III. Coopération avec le Conseil de l'Europe et ratification de ses conventions

10. Au 19 mai 2011, le Monténégro avait signé et ratifié 82 conventions du Conseil de l'Europe (contre 67 en avril 2010). Il convient de saluer le plein respect par le Monténégro des dispositions de la Résolution 1724 (2010) de l'APCE, paragraphes 7.2 et 7.3., et de la ratification de 12 conventions du Conseil de l'Europe depuis mars 2010. Les autorités sont désormais encouragées à s'assurer de l'entière et effective application de ces instruments juridiques.

11. Compte tenu des progrès accomplis par le Monténégro dans la réalisation de ses engagements, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé, le 12 janvier 2011, de remplacer la procédure de suivi post-adhésion par un inventaire régulier, fondé sur le dialogue, de la coopération et des progrès dans la mise en œuvre des engagements législatifs et en matière de processus démocratiques. Les autorités monténégrines ont été invitées à s'acquitter, le plus rapidement possible, de leurs engagements restants, conformément à l'Avis n° 261 (2007) de l'Assemblée parlementaire relatif à la révision de la loi électorale, en étroite consultation avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) ; à renforcer l'indépendance du judiciaire, en particulier dans la nomination aux plus hautes fonctions ; à appliquer pleinement la nouvelle loi portant sur l'interdiction de la discrimination ; à mettre en place des structures efficaces de suivi de l'application du Plan d'action pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les personnes déplacées, de façon à ce que leur droit au retour soit véritablement respecté et qu'elles s'intègrent effectivement dans la société monténégrine⁸.

IV. Fonctionnement des institutions démocratiques

i. Fonctionnement du Parlement

12. La plupart des parlementaires rencontrés ont reconnu que le Parlement fonctionnait mieux. Il a adopté son règlement intérieur en juillet 2010. Un système de retransmission en direct de ses sessions a également été introduit en vue d'une diffusion télévisuelle. Le portail Web du Parlement a été lancé en mars ; il présente les actualités, les ordres du jour et les rapports. Les modifications apportées au Règlement de procédure le 22 décembre 2010 ont permis d'accroître le nombre d'employés des associations parlementaires. Un groupe de travail devrait être chargé de soumettre un projet de propositions concernant les droits de l'opposition pendant les assemblées plénières, qui devraient être adoptées à la mi 2011⁹.

13. Toutefois, les membres du Parlement rencontrés ont regretté le manque de locaux, la médiocrité des équipements techniques, l'absence d'études et les possibilités limitées de mener des enquêtes. Le Président du Parlement a exprimé sa volonté de modifier la loi réglant le conflit d'intérêt, de façon à créer un

⁵ Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

⁶ Résolution 1786 (2011), adoptée le 26 Janvier 2011 (Rapporteur : M. Marcenaro, Italie, SOC)

⁷ Une campagne en vue de collecter un million de signatures dans les pays de l'ex-Yougoslavie est menée par des ONG au Monténégro.

⁸ SG-Inf (2010)22

⁹ Premier rapport mensuel sur le respect des obligations et des engagements énoncés dans l'avis de la Commission Européenne, mars 2011, p. 9

environnement de travail stimulant pour les parlementaires et à faire en sorte qu'ils n'exercent pas une autre activité. Un nouveau bâtiment devrait en outre être construit.

ii. *Loi électorale*

14. Le Monténégro était tenu de mettre sa législation électorale en conformité avec la Constitution de 2007 et avec les normes européennes avant le 31 mai 2011. En particulier sur la question des électeurs (d'après la Constitution les « citoyens » ont le droit de vote, alors que la loi électorale fait référence aux « habitants ») et sur la « représentation authentique » des minorités mentionnée dans l'Article 79.9 de la Constitution. L'adoption des modifications de la loi électorale a déjà été reportée à cinq reprises.

15. Dans un avis commun sur une nouvelle version du « projet de modification de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés du parlement »¹⁰, adopté le 17 juin 2011¹¹, la Commission de Venise a appelé l'attention sur plusieurs améliorations de la loi, notamment le remplacement dans toute celle-ci, du mot « habitant » par « votant », au sens de « citoyen ». Elle a néanmoins mis l'accent sur les imperfections qui demeurent concernant le traitement préférentiel particulier qu'il est prévu d'appliquer désormais au « groupe national minoritaire des Croates » (et non plus à « un groupe national minoritaire constituant 2 % de la population totale »), le mandat de la Commission électorale d'Etat, etc. Des éclaircissements ont aussi été demandés, concernant la règle exceptionnelle sur la participation à l'attribution des mandats s'agissant des listes de candidats issus de minorités¹², sur les coalitions qui peuvent être mises en place par les partis politiques enregistrés¹³, sur la création d'un mécanisme plus efficace de promotion de la parité homme-femme sur les listes électorales¹⁴, etc.

16. Le projet de loi n'a pas pu être adopté le 31 mai 2011 : 47 parlementaires ont voté en faveur des amendements – un nombre insuffisant pour atteindre la majorité qualifiée nécessaire (54 votes). Au cours du débat, le SNP qui avait tout d'abord approuvé le projet de loi, a exigé que les personnes ne pouvant établir leur nationalité soient autorisées à le faire d'ici 2016, et qu'elles aient le droit de voter jusque-là¹⁵. Lors des réunions bilatérales, le SNP nous a indiqué que 22 000 cas de personnes inscrites sur les listes électorales qui n'avaient pas apporté la preuve de leur nationalité monténégrine ou n'étaient pas en mesure de le faire, avait été réglés depuis novembre 2009. Nous souhaiterions souligner qu'aujourd'hui 44 000 personnes sont encore dans cette situation. Il convient de souligner que l'OSCE/ODIHR et la Commission de Venise ont suggéré que l'article 69 du projet de loi fixe un « délai raisonnable » pour l'exercice du droit de vote des résidents qui ne peuvent pas établir leur nationalité monténégrine¹⁶. Il convient de rappeler que, faute de réforme électorale opportune, les élections générales du 29 mars 2009 et les élections locales partielles de mai 2010 ont continué d'être organisées sur la base de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés du parlement de 1998. Les élections nationales de 2013 devraient être fondées sur un nouveau cadre juridique, conforme aux dispositions de la Constitution.

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

¹⁰ Voir Doc. CDL-REF (2011)021 du 9 mai 2011

¹¹ Voir CDL-AD (2011)011

¹² « Si aucune des listes de candidats de la même minorité ou du même groupe national minoritaire n'atteint le seuil général de 3 %, mais si certaines listes représentent individuellement au moins 0,7 % des bulletins valables, elles sont prises en considération dans la répartition des sièges à concurrence de 3 % du nombre total de bulletins valables. » CDL (2011)028 para. 15

¹³ CDL (2011)028, para. 20

¹⁴ Dans le présent projet, la liste des candidats ne contiendra pas moins de 20 % de candidats du sexe moins représenté, mais ne précise pas le rang de ces candidats du sexe sous-représenté. La proposition faite par les experts vise à faire en sorte que 1 candidat sur 5 soit de l'autre sexe – reste faible toutefois. CDL (2011)028 para. 21.

¹⁵ En vertu de l'article 12 de la loi monténégrine sur la citoyenneté adoptée le 14 février 2008, les personnes qui possèdent la nationalité monténégrine au 3 juin 2006 ont le droit de la conserver. Tous ceux qui avaient acquis la nationalité d'un autre pays après cette date peuvent conserver leur nationalité monténégrine jusqu'à ce qu'un accord de nationalité soit conclu avec l'Etat concerné, mais pas plus qu'une année à compter du jour où la Constitution monténégrine est entrée en vigueur. Un accord bilatéral sur la nationalité a été conclu entre le Monténégro et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». En 2010, les négociations avec la Serbie suivaient leur cours.

¹⁶ CDL (2011)028 para. 23

18. Il est regrettable que le Parlement n'ait pas été en mesure d'adopter les modifications de la loi électorale le 31 mai 2011. Les deux questions controversées demeurent la représentation des minorités nationales et le droit de vote/listes électorales, comme en témoignent les débats lors du vote du Parlement le 21 septembre 2010¹⁷. Tous les partis politiques doivent faire preuve de responsabilité, parvenir à un compromis et s'assurer que le nouveau projet tienne compte des recommandations de la Commission de Venise du 8 juin 2010 et du 17 juin 2010¹⁸.

iii. Ombudsman

19. Nous souhaiterions féliciter le Monténégro pour l'adoption de la loi de lutte contre la discrimination en juillet 2010, qui est conforme à la plupart des recommandations formulées par la Commission dans ses avis successifs de décembre 2009 et de mars 2010. Toutefois, cette loi n'est toujours pas suivie d'effet car aucun mécanisme d'application nationale n'a encore été mis en place. La loi de lutte contre la discrimination définit le défenseur des droits de l'homme et des libertés du Monténégro (Ombudsman) comme étant un mécanisme national de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, dans le cadre du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT), et comme un mécanisme national de prévention des discriminations et de protection contre celles-ci.

20. Un projet de loi sur l'Ombudsman, soumis au Parlement en décembre 2010, a donné lieu à un accord de principe. Toutefois, le texte a été renvoyé en commission par le Président du Parlement pour amélioration. La nouvelle version établie par le ministère des Droits de l'homme et des minorités ne semble convenir ni à l'Ombudsman ni aux ONG et n'a pas été approuvée par les partis d'opposition lors de son examen par la Commission des droits de l'homme et des libertés.

21. Nous soulignons que l'adoption de la loi sur l'Ombudsman est déterminante pour l'application effective de la loi de lutte contre la discrimination. Nous avons instamment prié le Président du Parlement de soumettre l'actuel projet de loi à la Commission de Venise –et à tenir compte des recommandations de celle-ci– avant de l'adopter. Il importe en effet de veiller à ce que la loi relative à l'Ombudsman soit compatible avec la loi de lutte contre la discrimination, ainsi qu'avec les normes européennes, et à ce qu'elle octroie à l'Ombudsman les compétences et ressources nécessaires. A cet égard, l'augmentation de 30 % les fonds alloués à l'Ombudsman dans le budget 2011 est à saluer¹⁹.

V. Etat de droit

i. Réforme du système judiciaire

22. Nous rappelons que, dans notre dernier rapport sur le Monténégro, nous avons exprimé nos vives préoccupations sur le rôle du Parlement dans les nominations à des fonctions judiciaires, notamment dans la nomination du Président de la Cour suprême²⁰ et des procureurs, rôle qui pourrait nuire à l'indépendance de la justice. La Commission de Venise a adopté une position similaire en 2007²¹. La Commission européenne, quant à elle, a souligné l'influence excessive du monde politique sur la sphère judiciaire, la concentration excessive de pouvoirs au niveau du Président de la Cour suprême et du Procureur suprême (nommé par le Parlement à la majorité simple) et le contrôle insuffisant concernant les règles sur la corruption et les conflits d'intérêts dans le système judiciaire²².

¹⁷ Voir nf (2010)22 p. 9

¹⁸ Voir CDL-AD (2010) 023 du 8 juin 2010 et CDL-AD(2011) du 17 juin 2011

¹⁹ Premier rapport mensuel sur le respect des obligations et des engagements énoncés dans l'avis de la Commission Européenne, mars 2011, p. 80

²⁰ L'article 124 de la Constitution stipule que le Président de la Cour suprême « est élu par le Parlement sur proposition commune du Président du Monténégro, du Président du Parlement et du Premier ministre ». Par ailleurs, l'article 124 dispose que « si une proposition commune ne peut pas être présentée dans un délai de 30 jours, le Président de la Cour suprême sera élu sur proposition de l'organe compétent du Parlement. » Ces dispositions font de la désignation du Président de la Cour suprême un acte politique puisque ce sont les trois responsables politiques les plus puissants du pays qui doivent se prononcer sur les candidatures. Voir Doc. 12192, § 26.

²¹ Doc. CDL-AD(2007)047, adopté lors de sa 73^e réunion plénière les 14-15 décembre 2007

²² SEC (2010)1334, p. 18

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

- les projets d'amendements à la Constitution du Monténégro dans le domaine de la justice²³ ;
- le projet de loi portant amendement de la Loi sur les tribunaux du Monténégro²⁴ ;
- le projet de loi portant amendement de la Loi sur le Conseil de la magistrature du Monténégro²⁵ ;
- le projet de loi portant amendement de la Loi sur le ministère public du Monténégro²⁶.

24. Dans son avis du 17 juin 2011²⁷, la Commission de Venise a reconnu que les propositions d'amendements à la Constitution et aux trois lois en question vont dans le bon sens et constituent une tentative en vue d'améliorer véritablement la situation actuelle. Cependant, pour atteindre l'objectif de l'établissement d'un pouvoir judiciaire solide et indépendant :

« 75. La Commission de Venise considère qu'il conviendrait de modifier la Constitution de sorte à :

- a. disposer que l'élection du Président de la Cour suprême incombe exclusivement au Conseil de la magistrature ;
- b. modifier la composition du Conseil de la magistrature pour la rendre équilibrée ;
- c. modifier la composition de la Cour constitutionnelle pour la rendre plus efficace.

76. D'autre part, étant donné que la modification de la Constitution ne suffirait pas pour remédier à la situation de la justice au Monténégro, de l'avis de la Commission de Venise, il conviendrait également de modifier la législation conformément aux recommandations ci-avant, notamment en ce qui concerne :

- a. la transparence et l'efficacité des procédures disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs ;
- b. la composition du collège disciplinaire au sein du Conseil de la magistrature et du Conseil des procureurs ;
- c. l'existence de meilleures voies de recours pour les victimes d'abus judiciaire ;
- d. les compétences du Conseil de la magistrature et du Conseil des procureurs ;
- e. l'amélioration des procédures de nomination des juges et des procureurs²⁸. »

25. Nous avons encouragé le Président du Parlement et le ministre de la Justice à poursuivre cette réforme fondamentale de la justice. Nous comprenons que, ces dernières années, la nomination des hauts fonctionnaires de la justice par le Parlement a été perçue comme un système utile pour conférer une légitimité démocratique à l'institution judiciaire. Cela étant dit, nous devons souligner que cette période de transition est révolue et la dépolitisation de la nomination des hauts fonctionnaires est une condition *sine qua non* de l'indépendance de la justice. Nous avons aussi encouragé le ministre à tenir pleinement compte des recommandations de la Commission de Venise lors de la rédaction de la nouvelle version des projets de lois et des projets d'amendements à la Constitution qui devraient être adoptés en juillet 2011 et en septembre 2011, respectivement.

26. Au cours de notre visite, nous avons rencontré des hauts fonctionnaires de la justice. Nous avons pris note des progrès accomplis concernant la résorption de l'arriéré judiciaire. Il convient de saluer les mesures prises par le Président de la Cour suprême (qui consistent en une meilleure répartition des affaires entre l'ensemble des tribunaux et des juges et en l'instauration d'heures supplémentaires les samedis) et l'affectation de nouveaux locaux au Tribunal administratif.

27. Cependant, tous les membres du pouvoir judiciaire rencontrés ont fait état de leurs préoccupations au sujet du manque de ressources financières, du manque de personnel compétent, de l'insuffisance de la formation des juges sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les ingérences des

²³ CDL-REF(2011)033 en date du 24 mai 2011. Ces amendements portent notamment sur la nomination et la durée du mandat des juges, du Président de la Cour suprême, du Procureur suprême et des procureurs, ainsi que sur la composition et les compétences du Conseil de la magistrature et du Conseil des procureurs.

²⁴ CDL-REF(2011)024, en date du 18 mai 2011

²⁵ CDL-REF(2011)024, en date du 18 mai 2011

²⁶ CDL-REF(2011)026, en date du 18 mai 2011

²⁷ Voir projet d'avis CDL(2011)044

²⁸ CDL(2011)044

pouvoirs exécutif et législatif dans la sphère judiciaire. L'âge et le manque de compétences linguistiques de certains juges ont aussi été mentionnés en tant qu'obstacles à la mise en œuvre des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme.

28. S'agissant de l'accès à la justice, nous avons été informés qu'en dépit de la Loi sur la liberté d'accès à l'information, les ONG ont du mal à obtenir des informations officielles sur les enquêtes. Par conséquent, nous nous félicitons de la décision du Tribunal administratif d'annuler la décision du ministre de la Justice confirmant la décision du Procureur suprême de refuser d'informer l'ONG *Human Rights Action* sur les mesures prises en termes de poursuites concernant 14 affaires de violations de droits de l'homme et affaires d'abus au sein d'une institution publique appelée *Komanski most*. Le Tribunal a indiqué que la Loi sur la liberté d'accès à l'information vise à garantir une action transparente et ouverte de la part des autorités et l'exercice du droit d'accès à l'information publique, permettant ainsi un contrôle public des organismes investis de la puissance publique. Le Tribunal a relevé que les autorités administratives (en l'occurrence, le Procureur suprême et le ministère de la Justice) ont omis d'étayer par des arguments pertinents le refus d'accès à l'information dans ces affaires, et a ordonné l'adoption de nouvelles solutions juridiques à ces demandes²⁹.

ii. *Corruption, blanchiment de capitaux et financement délictueux*

29. Nous nous félicitons des mesures prises pour renforcer la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, notamment :

- l'adoption d'une stratégie de lutte contre la corruption et la criminalité organisée (2010-2014) ainsi que du plan d'action relatif à sa mise en œuvre (2010-2012), par le Gouvernement, le 29 juin 2010 ;
- la mise en place d'une Commission nationale de lutte contre la corruption³⁰, chargée du suivi de la mise en œuvre du plan d'action, le 30 septembre 2010 ;
- l'introduction de nouvelles mesures de lutte contre la corruption (telles que la protection des donneurs d'alerte, le contrôle des opérations de privatisation, le financement des partis politiques ainsi que d'autres mesures spécifiques dans des secteurs particulièrement sensibles tels que le système de santé, la passation des marchés publics, les agréments et la gouvernance locale) ;
- les modifications apportées au Code pénal en avril 2010 et l'adoption d'un nouveau Code de procédure pénale en juillet 2010 – qui devraient faciliter les poursuites contre les infractions de corruption en renforçant le rôle principal du parquet dans les enquêtes pénales, y compris le recours à des techniques d'enquête spéciales, l'inversion de la charge de la preuve pour les biens d'origine suspecte au regard de la loi et l'extension de la confiscation des avoirs d'origine criminelle ;
- la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité et de son protocole, entrés en vigueur en juillet 2010.

30. Toutefois, nous restons préoccupés par le niveau de corruption au Monténégro, qui, d'après l'indice de perception de la corruption en 2010 publié par *Transparency International*, se classe au 69^e rang, avec une note de 3,7 – qui marque un recul par rapport à l'année dernière (3,9) :

- nous avons eu des informations indiquant que la corruption touche le système éducatif, la police, le système de santé, etc. ;
- la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts, adoptée en décembre 2008, permet des exceptions pour les membres du Parlement, qui sont autorisés à siéger au sein du conseil d'administration de sociétés détenues par l'Etat et à occuper un poste de cadre supérieur au sein d'entreprises publiques ou d'organismes publics ;
- par ailleurs, on est en droit de s'interroger sur l'indépendance de la Commission de prévention des conflits d'intérêts, dont les membres continuent d'être élus par le Parlement, ainsi que sur sa capacité à faire respecter les dispositions pertinentes ;
- la mise en œuvre de la Loi sur le financement des partis politiques n'a pour le moment que des retombées limitées, notamment à l'échelon local³¹.

²⁹ <http://www.hraction.org/?p=463>, 1^{er} juin 2011

³⁰ Cette commission est présidée par le ministre de l'Intégration européenne et inclut des représentants d'ONG. Outre ladite commission, la Direction pour les initiatives de lutte contre la corruption (DACI) et la Commission de prévention des conflits d'intérêts sont également chargées de la lutte contre la corruption.

³¹ D'après la Commission européenne, la Loi sur le financement des partis politiques de 2008 pose toujours la question de la transparence et de la responsabilité des partis politiques. Voir, dans le document SEC (2010)1334, rapport analytique de la Commission européenne joint à la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, 9 novembre 2010, p.10.

31. Les autorités ont reconnu que la corruption existe dans le système éducatif et le système de la santé. Un plan d'action sectoriel de lutte contre la corruption dans l'éducation a été élaboré et la Direction pour les initiatives de lutte contre la corruption a réalisé une évaluation des risques dans six domaines, y compris le secteur de la santé, qui devrait se traduire par des mesures concrètes.

32. Nous avons également écouté le député Nebojša Medojević expliquer qu'il avait été victime d'une agression physique après avoir rendue publique une affaire de contrebande et de corruption présumée d'un responsable de la police, qui a été dénoncé par quatre agents de police. Ces agents ont ensuite été limogés. Deux d'entre eux ont décidé de s'exiler en Suède après avoir été menacés par la mafia. Nous avons été choqués d'apprendre qu'aucune enquête criminelle n'a été initiée à l'encontre de l'auteur de l'agression, qui n'a finalement écopé que d'une amende de 500 EUR et d'une amende de 450 EUR pour les menaces proférées.

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

34. En matière de blanchiment d'argent et de corruption, nous souhaiterions nous référer aux conclusions des récents rapports de MONEYVAL et du GRECO. Le Comité MONEYVAL a adopté en mars 2010 des recommandations visant à renforcer le régime de confiscation au Monténégro à travers la modification de la Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. MONEYVAL a aussi souligné la nécessité de résultats visibles et d'efforts réguliers en matière de poursuites, notamment à l'encontre des auteurs d'infraction de haut niveau ; la nécessité d'un défenseur crédible de la transparence et de l'intégrité dans les affaires publiques ; et la nécessité d'une surveillance efficace et indépendante de la mise en œuvre et des retombées des mesures de lutte contre la corruption³². En décembre 2010, le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a publié le Rapport d'évaluation du troisième cycle sur le Monténégro, dans lequel il conclut que la législation en matière de lutte contre la corruption n'est pas appliquée de manière effective et qu'il est urgent d'établir un mécanisme indépendant de suivi du financement politique³³.

35. Nous avons pris note de plusieurs lois en cours d'élaboration en vue de satisfaire aux recommandations du GRECO et de MONEYVAL, en particulier³⁴ :

- le projet de loi portant amendement du Code pénal, qui vise à mettre en œuvre la recommandation du troisième cycle d'évaluation du GRECO ;
- le projet de loi sur la fonction publique et les agents de l'Etat (y compris l'adoption de programmes pour l'intégrité dans le secteur public et la protection des donneurs d'alerte) ;
- la proposition d'amendements à la Loi sur le travail (qui visent à protéger les donneurs d'alerte dans le secteur privé) ;
- le projet de loi portant amendement de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts ;
- le projet de loi sur le financement des partis politiques – qui vise à mettre en œuvre les recommandations du GRECO.

iii. Autres réformes mises en œuvre

36. Nous avons été informés par le ministre de l'Administration publique que plusieurs projets de lois devraient être adoptés d'ici la fin de l'année, notamment en ce qui concerne l'administration de l'Etat, les affaires intérieures, les ONG, la sécurité routière, le cadastre, etc.

37. Par ailleurs, nous avons été satisfaits d'apprendre que le projet de loi sur l'organisation territoriale devrait être adopté d'ici la fin de l'année. A cet égard, il convient d'évoquer la conclusion de la Recommandation 293 (2010)³⁵ sur la démocratie locale au Monténégro, adoptée récemment par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. La Commission européenne a par ailleurs souligné, en novembre 2010, que la décentralisation se trouve à un stade initial; les capacités administratives

³² SG-Inf (2010)22 p. 12-13

³³ Greco Eval III Rep (2010) 7F, thèmes I et II

³⁴ First Monthly Report on the implementation of the EC opinion [premier rapport mensuel sur la mise en œuvre de l'avis de la CE], mars 2011, p. 43

³⁵ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1696775&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogon=FDC864>

insuffisantes, la corruption et l'inefficacité subsistent à l'échelon municipal ; une administration transparente et tout à fait responsable reste à établir au niveau local et l'adoption du projet de loi sur l'organisation territoriale et des amendements à la Loi sur les finances locales et à d'autres lois sectorielles est toujours en suspens³⁶.

VI. Droits de l'homme

i. Liberté d'expression et des médias

38. Nous sommes préoccupés par les cas de violence et de pressions à l'encontre de journalistes, présentés par les représentants de médias que nous avons rencontrés et évoqués aussi par la Commission européenne³⁷ et l'Organisation des médias du sud-est de l'Europe (SEEMO)³⁸. Les journalistes ont déploré l'absence d'enquêtes et de poursuites. Nous attendons des autorités qu'elles résolvent les affaires non élucidées d'agression et de violence à l'encontre de journalistes, en particulier de journalistes d'investigation. A ce propos, nous accueillons favorablement l'initiative de la Cour suprême demandant à l'ensemble des tribunaux du Monténégro de fournir des statistiques sur les cas de violence à l'encontre de journalistes, afin de préparer un rapport sur la violence à l'encontre de journalistes et les enquêtes s'y rapportant³⁹.

39. L'autorégulation des médias doit être renforcée : les représentants des médias ont exprimé leur insatisfaction à l'endroit de l'instance d'autorégulation du Conseil des journalistes (NST) établi en 2003, qui ne fonctionne pas actuellement étant donné que trois médias très influents n'y sont plus représentés depuis mai 2010⁴⁰. Les représentants des médias que nous avons rencontrés ont fait savoir que la profession aurait besoin de deux instances de régulation séparées, l'une pour la presse écrite et l'autre pour la presse non écrite. Le vice-ministre de la Culture a rappelé que l'Agence de régulation des médias électroniques a été instituée en vertu d'une loi, et que rien n'empêche les journalistes d'établir d'autres organes. Cependant, nous avons souligné qu'il conviendrait de disposer d'un cadre juridique pour régler l'existence et les compétences de ces organes d'autorégulation, qui devraient disposer de ressources pérennes pour fonctionner de manière effective.

40. La criminalisation de la diffamation doit être revue. Nous sommes heureux d'apprendre que le Gouvernement du Monténégro a présenté, le 24 mars 2011, des amendements au Code pénal en vue de dépenaliser la diffamation, lesquels devraient être adoptés « sous peu » par le Parlement. Toutefois, nous avons compris que la question reste problématique, sachant que certains parlementaires, voire journalistes et ONG, ne sont pas pour une dépenalisation en raison de leur attachement à ce qui est perçu comme une tradition au Monténégro. Nous tenons à rappeler la position de l'Assemblée parlementaire (en particulier sa Résolution 1577 (2007) *Vers une dépenalisation de la diffamation*⁴¹) et de la Commission européenne qui, en novembre 2010, a souligné que le procès pour diffamation et l'imposition d'une amende très élevée, quoique moins fréquents, sont toujours utilisés pour exercer des pressions sur les médias⁴².

41. La viabilité financière des médias a aussi été perçue comme un sujet de préoccupation. Un grief a été formulé à propos du fait que le journal Pobjeda n'a toujours pas été privatisé, ainsi que le prévoit la Loi sur les médias adoptée en 2002, et bénéficie de contrats publicitaires avec les autorités publiques. Le vice-ministre de la Culture a expliqué que, malgré deux appels d'offres, le processus de privatisation de Pobjeda est resté infructueux pour cause de manque d'intérêt. Il a souligné que Pobjeda ne reçoit pas de financement public. Il a reconnu que le journal est confronté à d'énormes difficultés financières et que les autorités cherchent actuellement à améliorer sa position sur le marché, de façon à le rendre plus attrayant pour de possibles repreneurs.

³⁶ SEC (2010) 1334, p. 14

³⁷ Dans son rapport de novembre 2010, la Commission européenne a déploré que les incidents de violence grave ayant visé des journalistes au Monténégro n'ont pas toujours fait l'objet d'une enquête et d'un suivi satisfaisants, dans un contexte où les journalistes d'investigation en particulier subissent des actes d'intimidation, SEC (2010) 1334, p. 26.

³⁸ Le 28 septembre 2010, SEEMO a condamné les menaces dont auraient été la cible cinq membres du personnel du groupe d'édition Vijesti, réputé pour ses enquêtes et ses articles critiques sur le Gouvernement. Cet incident s'ajoute à de nombreux autres dont ont été victimes des journalistes, y compris l'assassinat de Dusko Jovanovic, directeur du quotidien Dan en 2004 – voir <http://www.seemo.org/activities/pressfreedom/10/press1056.html>

³⁹ First Monthly Report on the implementation of the EC opinion [premier rapport mensuel sur la mise en œuvre de l'avis de la CE], mars 2011, p. 69

⁴⁰ Youth Initiative for Human Rights, *Quarterly Report on the State of Human Rights 2011* [rapport trimestriel sur la situation des droits de l'homme], p. 13

⁴¹ Voir également Doc. 11305 du 25 juin 2007, *Vers une dépenalisation de la diffamation* (rapporteur : M. Jaime Bartumeu Cassany, Andorre, Groupe socialiste)

⁴² SEC (2010) 1334, p. 26

42. Nous avons pris note qu'une nouvelle Loi sur les médias électroniques et des amendements à la Loi sur la communication électronique ont été adoptés en juillet 2010. Le Gouvernement du Monténégro a aussi adopté, le 3 mars 2011, une « Information sur l'attribution d'aides d'Etat aux émetteurs/médias électroniques »⁴³.

ii. *Droits des minorités*

43. L'approche monténégrine concernant les problèmes des minorités ethniques a été montrée comme un exemple d'intégration des minorités dans la région. Le ministère des Droits de l'homme et des minorités a joué un rôle actif dans la mise en place des conseils des minorités albanaise, bosniaque, croate, musulmane, rom et serbe et d'un Fonds pour les minorités. Malheureusement, il ne nous a pas été possible de rencontrer des représentants du Conseil de la minorité bosniaque.

44. La Loi sur les droits et les libertés des minorités définit les minorités sur la base de la nationalité, ce qui n'est pas conforme au principe général de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

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

- l'action positive est étendue à tous les groupes minoritaires (sachant qu'elle était auparavant limitée à la minorité albanaise) ;
- non seulement les partis et coalitions politiques, mais aussi les groupes de citoyens sont habilités à présenter des listes de candidats ;
- deux types différents de mesures d'action positive sont prévus pour les principaux groupes minoritaires et pour le plus petit groupe minoritaire (les Croates) ;
- la déclaration d'appartenance à un groupe minoritaire est purement volontaire ;
- chaque minorité nationale peut prétendre aux mesures d'action positive prévues par la loi et la limitation incluse dans un précédent projet qui excluait une minorité nationale représentant plus de 1/6^e de la population a été supprimée ;
- les votes exprimés en faveur d'une minorité donnée ne sont pas perdus si le nombre de votes recueillis par la minorité en question atteint le seuil minimal requis de 0,7 % des suffrages valablement exprimés (0,4 % pour les Croates) ;
- il n'existe pas de sièges réservés et, pour obtenir un siège, il est nécessaire d'avoir recueilli un nombre minimal de votes ; cependant, dans certaines conditions, la plus petite minorité (les Croates) a la garantie d'obtenir un siège, à condition qu'une liste de candidats de cette minorité atteigne un seuil minimal de suffrages⁴⁴.

46. La coalition albanaise de partis politiques a regretté que la Loi sur les minorités ne soit pas mise en œuvre : alors que les Albanais représentent entre 5 et 7 % de la population, ils ne représentent que 0,3 % des employés des administrations et entreprises publiques.

47. Les représentants serbes considèrent que les amendements à la Loi sur l'enseignement général de juillet 2010 restent problématiques et constituent une discrimination à l'égard des 64 % de la population qui parlent le serbe. Le ministre de l'Education et des Sports a toutefois expliqué que des cours optionnels sont proposés aux minorités et que le Monténégro a opté pour un usage flexible de la langue monténégrine après la dissolution de l'ancienne Yougoslavie.

48. Pour leur part, les représentants des communautés rom, ashkali et égyptienne (RAE) ont déploré le défaut de mise en œuvre de la législation et des instruments internationaux au niveau local, ainsi que l'absence de représentation politique au niveau parlementaire et local. En outre, la communauté rom est confrontée à des mauvaises conditions de logement, à des pratiques de ghettoïsation et de discrimination, à la non-possession de documents d'état civil de base (qui entrave l'accès à des services de base tels que la

⁴³ Conformément aux décisions de la Commission de contrôle des aides d'Etat, la dette des émetteurs commerciaux vis-à-vis de l'Agence des communications électroniques et des services postaux (AECPS) et du Centre de télédiffusion (BC) sera reprise pour le montant d'environ 4,5 millions d'Euros, et une somme de 880 000 € a été allouée à l'entreprise en faillite Bega Press pour l'exécution de contrats de représentation passés avec les éditeurs Pobjeda AD, Daily Press, Jumedija Mont et Monitor (First Monthly Report on the implementation of the EC opinion [premier rapport mensuel sur la mise en œuvre de l'avis de la CE], mars 2011, p. 68-69).

⁴⁴ CDL(2011)028, § 7

santé, l'éducation et la protection sociale), à un faible taux de scolarisation des enfants RAE (25,2 % au primaire, contre 96,9 % pour l'ensemble de la population), à un taux élevé d'abandon de la scolarité (seul 18 % des enfants RAE achèvent le cycle de scolarité primaire, contre 98 % pour l'ensemble des enfants au Monténégro) et à la ségrégation. Les conditions de vie dans les camps de Konik à l'extérieur de Podgorica, ont été décrites comme « très inquiétantes » par la Commission européenne⁴⁵. Nous avons été informés que ces camps devraient être fermés en 2011 et les 1 387 Roms y résidant devraient être réinstallés.

49. Les résultats du recensement réalisé du 1^{er} au 15 avril 2011 devraient être publiés d'ici le 15 juillet 2011. Ils seront importants, étant donné que la Constitution prévoit une « représentation équitable » des minorités nationales dans les services publics, organes de l'Etat et organes des administrations locales – une disposition qui devrait être précisée et mise en œuvre, selon la Commission européenne⁴⁶.

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

50. C'est une bonne chose que la Loi de lutte contre la discrimination de juillet 2010 vise explicitement l'orientation sexuelle et l'identité de genre. La situation des personnes LGBT au Monténégro suscite de vives préoccupations, étant donné qu'elles continuent de subir des discriminations (entre autres, cas signalés d'intimidation et de violence), ainsi que l'a souligné Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁴⁷.

51. Nous avons été consternés d'apprendre que suite à l'agression dont a fait l'objet en novembre 2010 M. Cimbalevic, militant de la cause LGBT, le parquet n'a engagé aucune action pénale. L'action au civil a abouti à l'imposition d'une sanction pécuniaire à l'auteur de l'agression en décembre 2010. Chose étonnante, M. Cimbalevic n'a reçu une copie de la décision du tribunal qu'après que l'Union européenne a attiré l'attention des autorités sur son affaire. A la fin de janvier 2011, le parquet a enfin décidé d'engager une action pénale. Toutefois, le 6 avril 2011, M. Cimbalevic a été à nouveau agressé par la même personne et continue d'être la cible de menaces sur Facebook qui ne font nullement l'objet de poursuites, sachant qu'Internet n'est pas reconnu comme un espace public par le parquet.

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

53. Malheureusement, malgré la volonté politique officiellement affichée par les autorités, la situation des LGBT reste difficile : des groupes d'individus non identifiés ont tiré du gaz lacrymogène dans la foule qui célébrait la Journée internationale contre l'homophobie à Podgorica le 17 mai 2011, et deux personnes ont été attaquées au centre-ville⁴⁸. Etant donné que le Gouvernement du Monténégro n'a pas pris de dispositions concrètes pour soutenir l'organisation de la marche de la fierté homosexuelle (*Gay Pride*) prévue le 31 mai 2011 – ainsi que l'avait pourtant annoncé le vice-Premier ministre Dusko Markovic le 13 avril 2011⁴⁹ – et y être représentée lors de la cérémonie officielle d'ouverture, le Forum LGBT « Progress », a décidé de différer cet événement. Les représentants des ONG ont aussi déploré les déclarations homophobes du ministre des Droits de l'homme et des minorités. De telles déclarations sont surprenantes et ne sont pas acceptables.

54. Les autorités monténégrines devraient réagir sans délai et prendre des mesures effectives pour enquêter sur tous les cas signalés de violence à l'encontre de membres de la communauté LGBT et établir un environnement sûr pour la population LGBT et un climat de tolérance, d'acceptation et d'équité. Des programmes éducatifs dans le cadre de l'école doivent être développés pour enseigner la tolérance aux jeunes. De tels programmes doivent aussi être inclus dans les formations professionnelles – par exemple, pour le personnel de la police ou de la justice – pour garantir un comportement approprié des services répressifs vis-à-vis des LGBT. A cet égard, nous nous félicitons de la campagne médiatique de sensibilisation sur la discrimination lancée par le ministère des Droits de l'homme et des minorités, qui

⁴⁵ SEC (2010)1334, p. 31

⁴⁶ SEC (2010) 1334, p. 30

⁴⁷ Voir la lettre du Commissaire envoyée aux autorités monténégrines en date du 9 novembre 2010 et la réponse de M. Djukanovic, Premier ministre, à l'adresse www.coe.int/commissioner

⁴⁸ Informations fournies par ILGA (International Lesbian and Gay Association).

⁴⁹ Voir <http://www.gov.me/en/search/104969/Government-vows-support-to-Montenegro-s-first-gay-parade-police-to-ensure-safety.html>

constitue un premier pas dans la bonne direction. Toutefois, les autorités doivent encore accomplir beaucoup de travail pour atteindre les standards européens.

iv. Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (IDPs) et réfugiés

55. D'après les statistiques les plus récentes, compte tenu des radiations au Monténégro au 1^{er} mars 2011, il existe 5 127 personnes enregistrées en tant que « personnes déplacées » (DPs) provenant de Croatie et de Bosnie-Herzégovine et 10 788 personnes enregistrées en tant que « personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » (IDPs) provenant du Kosovo⁵⁰.

56. Les engagements souscrits par le Monténégro lors de son adhésion concernent directement la délivrance de documents aux réfugiés et aux personnes déplacées et la prévention de l'apatridie. Le Monténégro a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats le 28 avril 2010. Toutefois, quelque 1 500 des personnes RAE domiciliées risquent de se retrouver apatrides pour défaut de papiers d'identité, tout comme de nombreuses DPs et IDPs risquent de se retrouver apatrides de fait en raison de l'incapacité d'exercer leur droit à la nationalité dans leur pays d'origine et de l'absence d'accès à un mécanisme d'acquisition de la nationalité monténégrine.

57. En vertu de la Loi sur les étrangers, le délai de dépôt de la demande de statut d'étranger ayant une résidence temporaire ou permanente est fixé au 7 novembre 2011. Cependant, à ce jour, le nombre de personnes auxquelles a été accordé le statut de résident est faible, ce qui s'explique par les difficultés à satisfaire aux exigences très contraignantes en matière de documents, et il est plutôt inquiétant que seul 20 % des DPs et à peine 10 % des IDPs ont un statut légal. Outre 71 demandes de titre de séjour temporaire qui sont en cours d'examen et 16 familles (84 membres) qui ont exprimé le souhait de retourner volontairement dans leur pays d'origine⁵¹, 2 104 demandes d'acquisition du statut d'étranger séjournant dans le pays à titre permanent ont été déposées⁵².

58. Il nous a été expliqué que plusieurs documents sont demandés aux IDPs pour l'obtention d'un statut. Certains documents sollicités nécessitent que les IDPs et les réfugiés effectuent un déplacement dans le pays qu'ils ont fui. Nous avons été informés que les autorités monténégrines et le HCR assurent le transport et facilitent l'obtention des documents ; toutefois, nous avons le sentiment que cette procédure devrait être simplifiée pour permettre à la plupart des IDPs d'obtenir un statut juridique, de s'intégrer à la vie locale et de bénéficier effectivement de droits sociaux.

59. A ce propos, nous nous félicitons de la mise en place de groupes de travail chargés d'étudier des solutions durables pour les réfugiés et personnes déplacées et les résidents des camps konik au Monténégro et d'établir des statistiques précises sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui ne disposent pas de documents (requis par la réglementation relative au nouveau statut) et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui ne figurent pas dans les registres d'état civil – leur travaux étaient censés être achevés au plus tard fin mars. Par ailleurs, une campagne d'information ciblant les IDPs et les réfugiés devrait être lancée.

60. Nous encourageons le Monténégro à poursuivre sa coopération avec le HCR et d'autres parties intéressées, ainsi qu'à mettre en œuvre la Déclaration de Sarajevo⁵³, pour contribuer activement au dispositif régional de retour des réfugiés.

⁵⁰ First Monthly Report on the implementation of the EC opinion [premier rapport mensuel sur la mise en œuvre de l'avis de la CE], mars 2011, p. 97

⁵¹ Informations recueillies par le Bureau de soutien aux réfugiés. First Monthly Report on the implementation of the EC opinion [premier rapport mensuel sur la mise en œuvre de l'avis de la CE], mars 2011, p. 105. Informations recueillies par le Bureau de soutien aux réfugiés.

⁵² First Monthly Report on the implementation of the EC opinion [premier rapport mensuel sur la mise en œuvre de l'avis de la CE], mars 2011, p. 96. A la mi-septembre 2010, les chiffres étaient les suivants : 300 demandes du nouveau statut ont été reçues ; 81 demandes ont abouti à l'octroi d'un titre de séjour permanent, tandis que 4 ont été rejetées pour cause de « menaces à la sécurité nationale ». Voir SG-Inf (2010)22.

⁵³ Le 31 janvier 2005, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, ainsi que la Serbie et le Monténégro d'alors se sont réunis et ont signé la Déclaration de Sarajevo, dans laquelle ils ont convenu de trouver une solution au problème des IDPs et réfugiés au plus tard à la fin de 2006. Une « feuille de route » a été élaborée pour chacun des Etats parties, mais peu de mesures ont été ensuite prises pour trouver une solution durable. Une conférence internationale sur les solutions durables pour les réfugiés et les personnes déplacées s'est tenue à Belgrade le 25 mars 2010, à laquelle ont pris part des ministres de la Bosnie-Herzégovine, de la Croatie, du Monténégro et de la Serbie. Une réunion de suivi a été organisée le 16 septembre 2010 à Podgorica, au cours de laquelle des propositions concrètes de solution durable ont été élaborées.

VIII. Conclusions

61. Les corapporteurs tiennent à saluer la volonté du Monténégro d'honorer ses engagements et obligations et de satisfaire aux exigences de l'Union européenne en matière de droits de l'homme, d'Etat de droit et de démocratie pour amorcer le processus des négociations d'adhésion à l'Union européenne. Le Monténégro s'est engagé dans plusieurs réformes de fond qui devraient être achevées au cours des mois à venir. Nous nous réjouissons de l'ouverture d'esprit des autorités et de leur volonté de coopérer avec la Commission de Venise, MONEYVAL et le GRECO et de tenir compte de leurs recommandations. La prompt adoption de nombreuses lois ne devrait toutefois pas se faire au détriment de leur qualité. Par ailleurs, il convient d'accorder une attention particulière à la mise en œuvre effective de ces lois, qui requiert un financement et une formation appropriés des organes compétents chargés de les appliquer.

62. Les corapporteurs tiennent également à souligner le rôle important que le Monténégro peut jouer en vue d'assurer la stabilité de la région. Nous encourageons ses autorités à poursuivre le dialogue et la coopération constructifs avec les pays voisins, notamment la Serbie. Nous encourageons le Monténégro et les pays de la région à conclure des accords bilatéraux (concernant la double nationalité) et à régler les problèmes frontaliers en suspens.

63. Nous envisageons d'effectuer une deuxième visite d'information au premier semestre 2012, en vue de préparer notre rapport, qui pourrait être présenté à l'Assemblée à la mi-2012. En particulier, nous nous intéresserons aux progrès accomplis concernant les points suivants :

- modification de la loi électorale conformément aux recommandations de la Commission de Venise ;
- révision du système judiciaire de sorte à ce qu'il fonctionne correctement, conformément aux recommandations de la Commission de Venise, notamment concernant l'accès effectif à la justice ;
- amélioration du cadre juridique relatif à la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, y compris l'établissement d'organes de contrôle indépendants et efficaces ;
- renforcement de la liberté des médias, notamment par la dépénalisation de la diffamation et l'ouverture de poursuites pour tous les actes de violence visant des journalistes ;
- application appropriée des droits constitutionnels et juridiques des minorités, sur la base des résultats du recensement de 2011 ;
- modification de la Loi sur le défenseur des droits de l'homme et des libertés du Monténégro, conformément aux recommandations de la Commission de Venise, mise en œuvre et suivi de la Loi sur l'interdiction de la discrimination récemment adoptée et adoption de mesures efficaces destinées à promouvoir la tolérance dans la société et les poursuites en cas de violence perpétrée pour tout motif, y compris l'orientation sexuelle ;
- adoption de la Loi sur l'organisation territoriale et établissement d'une véritable démocratie locale, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale ;
- élaboration de propositions de solutions pertinentes pour les IDPs et les réfugiés, de sorte à ce que la majeure partie des IDPs et DP obtiennent un statut juridique d'ici le 7 novembre 2011 et puissent pleinement jouir de leurs droits, y compris les droits sociaux, le droit au retour ou le droit à s'intégrer au Monténégro.

ANNEXE I

Pour respecter ses engagements et obligations, le Monténégro doit régler les questions essentielles qui restent en suspens

Strasbourg, 09.06.2011– « Bien que nous félicitons le Monténégro d'avoir entrepris plusieurs réformes essentielles et obtenu le statut de pays candidat à l'Union européenne en décembre dernier, nous estimons que les autorités du Monténégro doivent encore régler des questions essentielles pour respecter les engagements et obligations de leur pays », ont déclaré Jean-Charles Gardetto (Monaco, PPE/DC) et Serhyi Holovaty (Ukraine, ADLE) à l'issue de leur visite d'étude à Podgorica du 31 mai au 2 juin 2011.

« Nous déplorons que le Parlement n'ait pas adopté les amendements à la législation électorale au 31 mai 2011 et harmonisé ainsi la législation avec la Constitution monténégrine et les normes européennes. Nous invitons instamment tous les partis politiques à prendre leurs responsabilités, à parvenir à un compromis et à veiller à ce que le nouveau projet de loi tienne compte des recommandations de la Commission de Venise qui doivent être adoptées le 17 juin 2011 », ont déclaré les corapporteurs de l'APCE.

Ils se sont félicités de l'élaboration actuelle des amendements à la Constitution et à la législation relative au système judiciaire. « La dépolitisation de la nomination des hauts fonctionnaires de justice est une condition préalable indispensable à son indépendance. Nous encourageons par conséquent les autorités monténégrines à poursuivre leur coopération avec la Commission de Venise et à veiller à ce que la version définitive de ces textes de loi soit pleinement conforme aux normes européennes ».

« Le degré de corruption, la criminalité organisée, les conflits d'intérêts, la discrimination, notamment contre les Roms et les personnes LGBT, ainsi que les pressions exercées sur les journalistes, qui existent au Monténégro nous préoccupent. Il convient de poursuivre et de sanctionner toutes les violations des droits de l'homme commises en la matière. À cet égard, nous nous félicitons de l'annonce faite par les autorités de la prochaine dépénalisation de la diffamation, qui représentera une avancée positive en direction du renforcement de la liberté d'expression.

Nous encourageons par ailleurs les autorités monténégrines à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour accroître l'application effective de la législation nationale et intégrer la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en vue de garantir les libertés fondamentales. Nous tenons à féliciter le Monténégro d'avoir adopté la loi relative à la lutte contre la discrimination en juillet 2010. Ce texte n'est cependant toujours pas mis en œuvre, puisque aucun mécanisme national d'application n'a été mis en place. Nous invitons par conséquent vivement le Parlement monténégrin à communiquer le projet de loi relative au médiateur à la Commission de Venise et à l'adopter par tout moyen à l'issue de cette expertise, de manière à garantir qu'il soit compatible avec la loi relative à la lutte contre la discrimination, conforme aux normes européennes et qu'il attribue au médiateur les compétences et les moyens nécessaires. Nous sommes par ailleurs inquiets du sort des réfugiés et des personnes déplacées, auxquels il convient de remettre des papiers d'identité et d'accorder un statut juridique d'ici à novembre 2011, afin qu'ils jouissent effectivement des droits sociaux », ont ajouté les corapporteurs.

Au cours de leur visite, les corapporteurs ont rencontré le Président du Parlement, le Vice-Premier ministre et ministre de la Justice, les ministres de l'Intérieur et de l'Administration publique, des Droits de l'homme et des minorités, de l'Éducation et de la Culture, le secrétaire d'État aux Questions politiques, la délégation parlementaire du Monténégro auprès de l'APCE, les représentants des partis politiques, les autorités judiciaires, le médiateur, les représentants des services de l'État et de la communauté rom, ainsi que les représentants des organisations internationales, la communauté diplomatique, les O.N.G. et les médias.

M. Gardetto et M. Holovaty ont été informés que plusieurs textes de loi devraient être adoptés d'ici à la fin de l'année 2011 dans le domaine de la justice, des questions intérieures et de l'autonomie locale. Ils comptent par conséquent effectuer une deuxième visite d'étude dans le pays avant de présenter leur rapport sur le Monténégro à l'Assemblée parlementaire à la mi-2012.

ANNEXE II

Programme de la visite d'information à Podgorica (31 mai – 2 juin 2011)

M. Jean-Charles GARDETTO, Conseiller

M. Serhiy HOLOVATY, membre du Parlement

Mme Sylvie AFFHOLDER, Secrétaire de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire

Mardi 31 mai 2011

18h00 Table ronde avec des ONG et des militants des droits de l'homme (organisée par le Secrétariat du Conseil de l'Europe)

- Mme Vanja ČALOVIĆ, Réseau pour l'affirmation du secteur des ONG (MANS)
- M. Stevo MUK, *Institute Alternative*
- Mme Tea Gorjanc PRELEVIC, directrice exécutive, *Human Rights Action*
- Mme Daliborka ULJAREVIĆ, Centre d'éducation civique
- M. Boris RAONIĆ, Initiative de la Jeunesse pour les droits de l'homme
- Mme Ivana GAJOVIC, Centre de dialogue Nansen
- Mme Jelena ČOLAKOVIĆ, directrice de programme, et Mme Danielj KALEZIC, coordinatrice de projet, Juventa
- M. Alexander Saša ŽEKOVIĆ, expert indépendant, membre du Conseil du contrôle civil de la police

20h00 Dîner avec des représentants d'organisations internationales :

- M. Florian HORNER, Chef *a.i* de la Section politique, Délégation de l'Union européenne au Monténégro
- M. Waldemar FIGAJ, adjoint au Chef de la mission de l'OSCE au Monténégro
- Mme Katja SAHA, agent de protection à la représentation de l'UNHCR au Monténégro

Mercredi 1^{er} juin 2011

08h00-08h30 Rencontre avec des ONG et des militants des droits de l'homme (suite)
M. Zdravko CIMBALJEVIĆ, directeur exécutif du forum LGBT « Progress »

08h30-10h00 Table ronde avec des représentants des médias :

- M. Ranko VUJOVIC, directeur exécutif, Association des médias indépendants de radiodiffusion du Monténégro (UNEM)
- M. Radojica BULATOVIĆ, directeur exécutif, Institut des Médias du Monténégro
- M. Branko VOJICIC, directeur, RTCG
- M. Mihailo JOVOVIĆ, rédacteur en chef, Vijesti
- M. Marko VEŠOVIĆ, journaliste, Dan
- Milka Tadić MIJOVIĆ, directeur exécutif, Monitor

10h00 Rencontre avec M. Ranko KRIVOKAPIĆ, Président du Parlement du Monténégro

10h45 Rencontre avec Mme Valentina RADULOVIĆ-ŠĆEPANOVIĆ, Présidente, et les membres de la délégation du Monténégro auprès de l'APCE

11h15 Rencontre avec M. Budimir ALEKSIĆ, vice-président de la Commission des droits de l'homme et des libertés

12h00 Rencontre avec M. Milo ĐUKANOVIĆ, président du Parti démocratique des socialistes (DPS)

12h45 Déjeuner offert par Mme Valentina RADULOVIĆ-ŠĆEPANOVIĆ, chef de la délégation du Parlement du Monténégro auprès de l'APCE

13h45 Rencontre avec M. Raško KONJEVIĆ, Parti social-démocrate (SDP)

- 14h15 Rencontre avec Mme Marija VUCINOVIĆ, présidente de l'Initiative civique croate (HGI), et Mme Ljerka DRAGICEVIĆ, membre du Parlement
- 14h45 Rencontre avec M. Mustafa SULJO, M. Kemal PURIŠIĆ et Dr Amer HALILOVI, membres du Parti bosniaque (BS)
- 15h15 Rencontre avec M. Srđan MILIĆ, président du Parti socialiste populaire (SNP), et M. Aleksandar DAMJANOVIĆ, membre du Parlement
- 15h45 Rencontre avec M. Nebojša MEDOJEVIĆ, membre du Parlement, Mouvement pour le changement (PzP)
- 16h15 Rencontre avec M. Andrija MANDIĆ, président de la Nouvelle démocratie serbe (NOVA), et M. Slaven RADUNOVIĆ, vice-président
- 16h45 Rencontre avec M. Ferhat DINOSHA, président, et M. Mehmet ZENKA, Union démocratique des albanais (DUA)
- 17h15 Rencontre avec des représentants du club des parlementaires albanais (FORCA, DSCG, Koalicioni Shqiptar perspektiva)
- 18h00 Rencontre avec M. Šučko BAKOVIĆ, protecteur des droits de l'homme et des libertés
- 18h30 Rencontre avec M. Isen GAŠI, président du Conseil national des Roms et des Egyptiens du Monténégro
- 20h00 Dîner de travail avec des représentants de la communauté diplomatique :
- M. Michele MISTO, conseiller de l'Ambassade de l'Italie
 - M. Vladimir TSYBULNYK, conseiller de l'Ambassade de l'Ukraine
 - Ambassadeur Sue K. BROWN, Etats-Unis

Jeudi 2 juin 2011

- 10h00 Rencontre avec Mme Vesna MEDENICA, présidente de la Cour suprême et du Conseil Judiciaire
- 10h30 Rencontre avec M. Milana MARKOVIĆA, président de la Cour constitutionnelle
- 11h00 Rencontre avec M. Branislav RADULOVIĆ, président de la Cour administrative, et M. Dragutin ČOLAKOVIĆ, président de la Cour d'appel
- 11h30 Rencontre avec Mme Ranka ČARAPIĆ, procureur général suprême et présidente du Conseil de la magistrature, et Mme Đurđina IVANOVIĆ, procureur spécial pour la lutte contre le crime organisé
- 12h00 Rencontre avec M. Predrag MITROVIĆ, directeur de l'agence pour la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, Mme Grozdana LAKOVIĆ, secrétaire du secrétariat de la Commission nationale au sein de l'agence d'initiative de lutte contre la corruption, et M. Zoran ULAMA, chef du Bureau du gouvernement en charge de la lutte contre la traite des êtres humains
- 12h30 Rencontre avec M. Željko ŠOFRANAC, directeur du Bureau de protection des réfugiés
- 13h30 Point presse
- 14h00 Déjeuner offert par Mme Valentina RADULOVIĆ-ŠĆEPANOVIĆ, chef de la délégation du Parlement du Monténégro auprès de l'APCE
- 15h15 Rencontre avec M. Ferhat DINOSHA, ministre aux Droits de l'homme et des minorités
- 15h45 Rencontre avec M. Željko RUTOVIĆ, vice-ministre de la Culture

- 16h15 Rencontre avec M. Slavoljub STIJEPOVIĆ, ministre de l'Education et des Sports
- 16h45 Rencontre avec M. Ivan BRAJOVIĆ, ministre des Affaires intérieures et de l'Administration publique
- 17h15 Rencontre avec l'Ambassadeur Nebojša KALUĐEROVIĆ, Secrétaire d'état aux Affaires politiques et à l'Intégration européenne
- 17h45 Rencontre avec M. Duško MARKOVIĆ, Vice-Premier ministre du Gouvernement du Monténégro et ministre de la Justice