

**Doc. 11205**  
12 mars 2007

## **Adhésion de la République du Monténégro au Conseil de l'Europe**

Avis<sup>1</sup>

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme  
Rapporteur: M. Erik JURGENS, Pays-Bas, Groupe Socialiste

### **I. Introduction**

1. Le 6 juin 2006, à la suite de la déclaration d'indépendance par son Parlement le 3 juin 2006, la République du Monténégro a déposé une demande d'adhésion au Conseil de l'Europe.
2. Par la suite, et suivant la procédure prévue dans la Résolution statutaire (51) 30, le Comité des Ministres a invité, le 14 juin 2006, l'Assemblée parlementaire à formuler un avis sur cette demande.
3. Si la procédure suivie est habituelle, la demande d'adhésion considérée ne l'est pas dès lors que le Monténégro était membre du Conseil de l'Europe en sa qualité d'État fédéré de l'Union d'États de Serbie et Monténégro depuis le 3 avril 2003 et jusqu'à sa déclaration d'indépendance.
4. Il s'agit en pratique de l'adhésion d'un Etat certes nouveau, eu égard au droit international, mais dont le territoire n'est pas étranger au Conseil de l'Europe.
5. Le Bureau a saisi la Commission des questions politiques pour rapport, et la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour avis. Fait nouveau, la Commission de suivi a également été saisie pour avis, pour la première fois dans le cadre d'une procédure d'adhésion.
6. Le rapporteur tient à souligner qu'il considère comme approprié en l'occurrence la saisine pour avis de cette dernière Commission. En effet, du fait du caractère particulier de son statut d'ancien Etat fédéré au sein de l'Union États de Serbie et Monténégro, le Monténégro faisait déjà l'objet d'une procédure de suivi par l'Assemblée.

### **II. Démarches effectuées**

7. Le rapporteur souhaite souligner d'emblée que le travail de préparation de l'avis d'adhésion a été le fruit de la collaboration avec le rapporteur de la Commission des questions politiques et celui de la Commission de suivi.
8. Le rapporteur de la Commission des questions politiques, M. Jean-Charles Gardetto, a veillé à impliquer activement les deux co-rapporteurs aux différentes étapes de sa démarche.

---

<sup>1</sup> Voir Doc. 11204, présenté par la Commission des questions politiques.

9. Avec le rapporteur de la Commission de suivi, je me suis rendu au Monténégro les 29 et 30 novembre et le 1<sup>er</sup> décembre 2006. Sur place, nous avons rencontré une partie importante du gouvernement, des représentants du Parlement, du judiciaire et de la société civile.

10. Nous avons pu constater les démarches entreprises dans le but de rédiger et d'adopter une nouvelle Constitution. Cependant, il nous est apparu que cette procédure pourrait encore durer plusieurs mois, voire un an. Bien que partageant l'avis du rapporteur de la Commission des questions politiques, qui considère déterminant le contenu de la Constitution dont entend se doter le Monténégro, il ne nous a pas semblé opportun de conditionner l'adhésion du Monténégro uniquement à l'adoption préalable de sa nouvelle Constitution.

11. Cependant, nous avons considéré comme essentiel un engagement clair des autorités monténégrines sur certains principes au sujet desquels l'actuelle Constitution est soit lacunaire, soit non conforme aux principes du Conseil de l'Europe, et pour lesquels un manque d'accord et d'engagement est susceptible, à nos yeux, de constituer un obstacle sérieux à l'adhésion du Monténégro.

12. Nous nous sommes donc réunis le 12 janvier 2007 à l'initiative du rapporteur de la Commission des questions politiques afin d'élaborer une liste de principes que nous considérons comme une condition *sine qua non* à l'adhésion de la République du Monténégro. Cette liste a fait l'objet de discussions avec la délégation du parlement de Monténégro présente durant la partie de session de l'Assemblée de janvier 2007. Tous les acteurs politiques (le Gouvernement, le Parlement et les partis politiques, à l'exception de la liste serbe) se sont depuis engagés à respecter ces points et à les faire figurer dans la future Constitution<sup>2</sup>.

13. Sur la base de cet engagement, il nous apparaît justifié d'inviter la République du Monténégro à adhérer au Conseil de l'Europe.

### **III. Collaboration dans la rédaction de l'Avis d'adhésion**

14. L'avis d'adhésion adopté par la Commission des questions politiques est le fruit du travail commun des co-rapporteurs.

15. Il convient de souligner en effet que la collaboration entre les rapporteurs a été bonne et m'a permis, ainsi qu'au rapporteur de la Commission de suivi, de faire part de nos propositions d'amendements au projet d'avis au stade de sa rédaction. Notre collègue M. Gardetto les a pris en considération et intégrés dans son projet.

16. C'est la raison pour laquelle le présent avis ne propose aucun amendement car, ayant activement participé et ayant été régulièrement consulté aux différentes étapes de sa rédaction, je souscris au projet d'avis présenté par le rapporteur de la Commission des questions politiques et lui apporte mon soutien.

17. Je me contenterai donc ici d'apporter certaines explications sur les points qui me semblent être les plus fondamentaux et auxquels j'ai plus particulièrement contribué dans l'élaboration de l'avis d'adhésion.

### **IV. La protection des droits de l'homme**

#### *i. La Convention européenne des Droits de l'Homme*

18. A la suite de la notification d'indépendance par le Monténégro et de sa demande d'adhésion au Conseil de l'Europe, en date du 6 juin 2006, il est important de garantir l'application continue de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et de ses protocoles additionnels eu égard au Monténégro depuis cette date et jusqu'à celle de son adhésion, date à laquelle le Comité des

---

<sup>2</sup> Voir la Déclaration signée à cet effet le 08 février 2007, annexée au rapport de la Commission des questions politiques, Doc. 11204.

Ministres sera en position de considérer que ce pays est partie à la CEDH et à ses protocoles additionnels avec effet rétroactif à compter du 6 juin 2006<sup>3</sup>.

19. Dans ce contexte, il convient de remarquer que le Ministre des Affaires étrangères du Monténégro, dans ses lettres en date des 6 et 12 juin 2006 adressées au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, précise que la « *République du Monténégro en tant que nouvel Etat indépendant, souhaiterait établir son statut de successeur à l'égard de tous les traités, chartes ou accords du Conseil de l'Europe auxquels l'Union d'Etats de la Serbie-Monténégro était partie ou membre (...) et qui étaient en vigueur sur son territoire* »<sup>4</sup>.

20. Cependant, cette notification ne faisant pas de référence précise à la CEDH ni à ses protocoles, il est essentiel que les autorités monténégrines confirment de manière explicite qu'elles se considèrent liées par ces textes à compter de la date de la notification du 6 juin 2006. C'est crucial afin d'éviter un vide juridique en matière de protection internationale des droits de l'Homme et en particulier eu égard à la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme.

21. Le Monténégro est donc appelé à « *confirmer par écrit, au plus tard à la date de son adhésion, (...), que le Monténégro se considère lié, avec effet à partir du 6 juin 2006, par :* » la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH) et ses Protocoles n°1, 4, 6, 7, 12, 13 et 14.

22. Par ailleurs, j'ai suggéré d'ajouter dans la liste des engagements l'adoption d'une loi prévoyant la possibilité pour une victime d'une violation de la Convention de demander, dans les cas appropriés, la révision de son procès devant les juridictions internes. La Commission des questions politiques a intégré cette proposition en les termes suivants : « *adopter une loi permettant à une victime de violation de la CEDH de demander, le cas échéant, le réexamen ou la réouverture de procédures devant les tribunaux internes* ».

ii. *La poursuite des crimes de guerre et la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie*

23. La question de la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (ci-après « TPIY ») est essentielle dans la région. Pour de plus amples détails sur cette question, je me réfère au rapport de notre Commission préparé par M. Tony Lloyd. Je me félicite de l'incorporation, sur ma proposition, de certaines de ses conclusions dans l'avis d'adhésion.

24. Il est essentiel d'insister sur la nécessité de coopérer avec le TPIY, en particulier en ce qui concerne la recherche et l'arrestation des six inculpés encore en fuite, dont on suppose que certains d'entre eux se cachent, ou se sont cachés, sur le territoire du Monténégro.

25. Par ailleurs, la ratification de certains traités du Conseil de l'Europe aurait des effets tout à fait positifs sur la coopération régionale en matière de poursuite des crimes de guerre. Il est important que la signature et la ratification de ces textes fassent partie des engagements d'adhésion du Monténégro.

## V. Réformes prioritaires

26. Certains points énoncés dans l'avis d'adhésion méritent que les autorités monténégrines leur accordent une attention particulière et la priorité dans les premiers mois suivants l'adhésion.

27. Il semblerait approprié que la Commission de suivi concentre son exercice de monitoring sur ces points particuliers dans un premier temps afin d'assurer leur effective et rapide mise en œuvre.

<sup>3</sup> Cf., dans ce contexte, la décision du Comité des Ministres d'inviter la République tchèque et la Slovaquie à devenir membres du Conseil de l'Europe, adoptée par les Délégués des Ministres lors de leur 496e bis réunion le 30 juin 1993.

<sup>4</sup> Textes disponibles en annexe au rapport de la Commission des questions politiques, Doc. 11204.

i. *La réforme constitutionnelle*

28. Il doit s'agir de la priorité absolue pour les autorités monténégrines. En effet, la Constitution de 1992 actuellement en vigueur présente des dispositions en totale contradiction avec les standards du Conseil de l'Europe (comme, par exemple, son article 21 qui prévoit la peine de mort). Par ailleurs, certains principes essentiels n'y sont pas garantis.

29. La réforme constitutionnelle est d'autant plus nécessaire qu'il est indispensable de modifier le statut du Monténégro qui figure dans la Constitution actuelle en tant que membre de la République fédérale de Yougoslavie, et non en tant qu'État indépendant et souverain.

30. Un élément essentiel est le fait que la protection des droits de l'homme s'est considérablement réduite du fait de la déclaration d'indépendance du Monténégro. En effet, la Charte de l'Union États sur les droits de l'homme, les droits des minorités et les libertés civiles n'est plus en vigueur au Monténégro depuis sa déclaration d'indépendance. Or cette Charte était largement reconnue comme un instrument d'une très grande qualité et conforme aux standards du Conseil de l'Europe. Cette Charte aurait dû être intégrée dans la Constitution actuelle, mais cela n'a pas été fait. Dès lors, la protection des droits de l'homme et des minorités au Monténégro sur le plan législatif et constitutionnel est actuellement loin d'être satisfaisante<sup>5</sup>. Le principe numéro quatre, accepté par les autorités monténégrines, exige en conséquence que « *la protection constitutionnelle des droits de l'homme [soit] assurée de manière efficace. La Constitution établisse l'applicabilité directe des droits de l'homme et des droits des minorités, comme le prévoyait la Charte sur les droits de l'homme et les droits des minorités de Serbie-Monténégro. La réforme constitutionnelle instaure 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.* »

31. Les autorités monténégrines auraient pu choisir d'amender substantiellement la Constitution en vigueur, mais on comprendra que, pour des raisons symboliques dans le contexte de la déclaration d'indépendance d'un nouvel État, elles aient fait le choix de doter le nouvel État souverain d'une nouvelle Constitution.

32. Il est indispensable pour le pays que la nouvelle Constitution soit rapidement adoptée car elle conditionne bon nombre de réformes législatives nécessaires, dont certaines ont un caractère urgent.

33. Mais il convient de souligner que les autorités ont pleinement conscience de ce fait et que les travaux en vue de la rédaction du projet de Constitution sont actuellement activement en cours.

ii. *État de droit : la réforme du système judiciaire*

34. Il est important que le système judiciaire soit réformé de façon adéquate et en priorité.

35. Tel qu'il existe actuellement, et au vu des dispositions de la Constitution actuelle, l'indépendance de la justice et des ses acteurs n'est pas garantie.

36. En particulier, on note que la procédure actuelle de nomination des juges est beaucoup trop soumise au Parlement, et donc sujette à des considérations politiques inappropriées. Les autorités se sont engagées à y remédier dans la future Constitution (voir les sept principes). Sans un tel engagement, et en l'état actuel de la Constitution et de la législation, l'adhésion du Monténégro n'aurait pu être envisagée. Les autorités devront également veiller à ce que la composition du Conseil Judiciaire soit équilibrée et ne porte pas atteinte à l'indépendance de la justice.

37. L'indépendance de la justice et de ses acteurs devraient également être assurée par le biais de l'allocation des ressources et moyens nécessaires à la réalisation de leur tâche.

38. Nous avons insisté avec les rapporteurs de la Commission des questions politiques et de la Commission de suivi sur la nécessité de réviser le statut et les compétences du ministère public dont la définition actuelle présente un danger. C'est la raison pour laquelle le principe numéro 3 que nous

---

<sup>5</sup> Voir pour de plus amples détails le rapport des éminents juristes sur la conformité de l'ordre juridique de la République du Monténégro avec les normes du Conseil de l'Europe, septembre 2006.

avons défini est le suivant : « *afin d'éviter tout conflit d'intérêts, le rôle et les tâches du ministère public ne devraient comprendre ni le dépôt de recours en justice sur des questions de constitutionnalité ou de légalité, ni la représentation de la République dans des affaires à caractère patrimonial ou juridique* »<sup>6</sup>. Par ailleurs, afin de ne pas entacher son indépendance, le Procureur général ne devrait plus être tenu de faire rapport devant le parlement.

39. Il convient également de souligner le réel problème existant en matière de lenteur des procédures judiciaires. Une justice excessivement lente est inappropriée, porte atteinte à la sécurité juridique et peut même aboutir à un déni de justice. Afin d'être en conformité avec les dispositions de l'article 13 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, j'ai suggéré de mentionner dans la liste des engagements du Monténégro l'obligation d'introduire un recours effectif, en compensation ou en accélération, contre les délais de procédure judiciaire excessifs devant les juridictions nationales. L'existence d'un tel recours me semble être une mesure qui devrait d'ailleurs être également préconisée dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe car elle pourrait avoir un effet tout à fait positif à même de désengorger la Cour européenne des Droits de l'Homme qui est inondée de requêtes de cet ordre<sup>7</sup>.

## VI. Conclusion

40. Je suis d'avis, à l'instar du rapporteur de la Commission des questions politiques, d'inviter la République du Monténégro à adhérer au Conseil de l'Europe.

41. J'invite les autorités monténégrines, avec l'aide de l'expertise du Conseil de l'Europe, et en particulier de la Commission de Venise, à concentrer leurs efforts dans un premier temps en particulier sur les points essentiels mis en avant dans cet avis.

42. D'une manière générale, je considère cette « ré-adhésion » du Monténégro au Conseil de l'Europe comme une grande chance et une opportunité pour ce pays de poursuivre avec un élan renforcé les réformes entreprises entre 2003 et 2006 avec l'aide du Conseil de l'Europe, de les compléter et de tout faire pour en assurer la mise en œuvre effective.

\* \* \*

*Commission chargée du rapport:* Commission des questions politiques

*Commission saisie pour avis:* Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

*Renvoi en commission:* Doc 10968, renvoi n° 3245 du 26 juin 2006

*Avis approuvé par la commission le 12 mars 2007*

*Secrétariat de la commission:* M. Drzemczewski, M. Schirmer, Mme Maffucci-Hugel, Mlle Heurtin, Mme Schuetze-Reymann

<sup>6</sup> Voir la Déclaration signée à cet effet le 08.02.2007, annexée au rapport de la Commission des questions politiques, Doc. 11204 ; voir également dans ce contexte la [recommandation 1604 \(2003\)](#) de l'Assemblée relative au rôle du ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit qui dispose que « *le respect de la démocratie et de la primauté du droit demande une véritable séparation des pouvoirs de l'État, notamment entre le ministère public (en tant qu'organe administratif du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif) d'une part, et le pouvoir judiciaire de l'autre.* » et dans laquelle l'Assemblée recommande que « *que les pouvoirs et les responsabilités des procureurs soient limités à la poursuite des infractions pénales et à un rôle général de défense de l'intérêt public à travers le système de justice pénale, et que des organismes séparés, efficaces et situés dans des lieux appropriés soient établis pour s'acquitter de toutes les autres fonctions.* » ; voir également les avis de la Commission de Venise relatifs à la loi sur la *Prokuratura* en Fédération de Russie ([CDL-AD\(2005\)014](#), en date du 13.06.2005) et celui relatif au projet de loi modifiant les dispositions constitutionnelles relatives au Procureur en Ukraine ([CDL-AD\(2006\)029](#), en date du 17.10.2006).

<sup>7</sup> Le principe encourageant de telles procédures légales a été mis en avant par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) dans le programme cadre (document [CEPEJ\(2004\)19 rev 2](#)), § 85 (ligne d'Action N° 12 du Programme).