Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Parliamentary **Assembly**
Assemblée parlementaire

Doc. 11207
29 mars 2007

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

Avis[1]
Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)
Rapporteur: M. Serhiy HOLOVATY, Ukraine, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe

I. Introduction

1. Le 6 juin 2006, à la suite de la déclaration d'indépendance proclamée par son parlement le 3 juin 2006, la République du Monténégro a déposé sa demande d'adhésion au Conseil de l'Europe.

2. Le 14 juin 2006, conformément à la procédure prévue par la Résolution statutaire (51) 30, le Comité des Ministres a invité l'Assemblée parlementaire à formuler un avis sur cette demande.

3. Si la procédure suivie est habituelle, force est de constater que 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'Etat fédéré de l'Union d'Etats de Serbie et Monténégro depuis le 3 avril 2003 et jusqu'à sa déclaration d'indépendance.

4. 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. Il a également saisi la commission de suivi pour avis, ce qui est un fait sans précédent dans le cadre d'une procédure d'adhésion.

5. La saisine pour avis de cette dernière est tout à fait opportune. Du fait du caractère particulier de son statut d'ancien Etat fédéré au sein de l'Union d'Etats de Serbie et Monténégro, le Monténégro faisait déjà l'objet d'une procédure de suivi par l'Assemblée.

II. Démarches effectuées

6. Le rapporteur tient à souligner d'emblée que la 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 des questions juridiques et des droits de l'homme.

7. Le rapporteur de la commission des questions politiques, M. Jean-Charles Gardetto, a veillé à ce que les deux co-rapporteurs participent activement aux diverses phases du processus.

8. A l'occasion de la visite que nous avons effectuée du 29 novembre au 1er décembre 2006 au Monténégro, le rapporteur de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et moi-même avons rencontré de nombreux membres du gouvernement et des représentants du parlement, du corps judiciaire et de la société civile.

[1] Voir Doc. 11204 déposé par la commission des questions politiques.

9. Nous avons pu constater les diverses 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 une année. Bien que partageant l'avis du rapporteur de la commission des questions politiques, selon lequel le contenu de la constitution dont le Monténégro entend se doter est déterminant, il ne nous a pas semblé opportun de subordonner l'adhésion du Monténégro à la seule adoption préalable de sa nouvelle constitution.

10. Cependant, nous avons jugé essentiel un engagement clair des autorités monténégrines concernant certains points sur lesquels la constitution actuelle est soit lacunaire, soit incompatible avec les principes du Conseil de l'Europe et à propos desquels un manque d'accord ou d'engagement est susceptible, à nos yeux, de constituer un obstacle sérieux à l'adhésion du Monténégro.

11. 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 du Monténégro lors de la partie de session de janvier 2007 de l'Assemblée. Tous les acteurs politiques concernés (le gouvernement, le parlement et les partis politiques, à l'exception des membres de la liste serbe) ont depuis lors accepté de se conformer à ces principes et de les faire figurer dans la nouvelle constitution[2].

12. 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

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

14. Il convient de souligner ici que la collaboration entre les rapporteurs a été bonne et a permis au rapporteur de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et à moi-même de formuler des propositions d'amendement au projet d'avis au stade de sa rédaction. Notre collègue, M. Gardetto, les a prises en compte et intégrées dans son projet.

15. 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.

16. Je me contenterai donc ici d'apporter quelques explications sur les points auxquels j'ai pu particulièrement contribuer dans l'élaboration de l'avis d'adhésion. Je tiens aussi à souligner que je soutiens sans réserve l'avis formulé par mon collègue Erik Jurgens au nom de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme concernant la protection des droits de l'homme, la poursuite des crimes de guerre et la coopération avec le Tribunal Pénal International pour l'ex Yougoslavie, le besoin urgent d'une réforme constitutionnelle et ses arguments au sujet de la réforme du système judiciaire[3]. Il est donc inutile de les reprendre ici.

IV. Moyens financiers

17. Le Monténégro est un petit pays relativement pauvre mais l'indépendance l'oblige à prouver qu'il peut être un Etat démocratique et économiquement performant. Il est donc essentiel qu'il développe les fonctions représentatives, législatives et de contrôle de son parlement afin d'atteindre l'objectif stratégique consistant à mettre la législation monténégrine en conformité avec les normes européennes et, simultanément, à renforcer la pratique parlementaire. C'est pourquoi j'ai suggéré «d'augmenter dès que possible les moyens budgétaires et administratifs du parlement».

[2] Voir la déclaration signée à cet effet le 8 février 2007, annexée au rapport de la commission des questions politiques, Doc. 11204.

[3] Voir l'avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Doc. 11205, approuvé le 12 mars 2007.

18. Il en va de même pour les médias: il convient de souligner que l'indépendance des médias publics au Monténégro doit être mieux assurée. En effet, ceux-ci pâtissent parfois d'une ingérence des acteurs politiques dans leurs activités. A cette fin, il conviendrait que les autorités du Monténégro accélèrent les réformes dans le domaine des médias en vue de garantir leur indépendance, notamment du point de vue financier. J'ai donc proposé d'ajouter une phrase indiquant que le service public de radiodiffusion devrait être doté des moyens financiers suffisants pour lui permettre de remplir ses fonctions.

V. Pouvoirs locaux

19. La législation existante en matière d'autonomie locale n'est pas conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale. Il est donc urgent que le Monténégro ratifie cette charte sans tarder après son adhésion au Conseil de l'Europe. J'ai suggéré d'ajouter que le Monténégro devrait «renforcer ses structures administratives responsables de l'autonomie locale, notamment pour superviser celle-ci et réviser la législation et la réglementation régissant le budget des pouvoirs locaux, les mécanismes de péréquation et la délégation de responsabilités sectorielles aux collectivités locales».

VI. Respect du principe de non-discrimination

20. Il convient de souligner que le Monténégro ne dispose toujours pas d'une législation sur la non-discrimination. Quelques rares dispositions sur la non-discrimination se trouvent dispersées entre plusieurs lois. Il y a lieu d'adopter une loi spécifique prévoyant l'application générale des principes de non-discrimination et d'égalité de traitement. Cette loi devra garantir que personne ne puisse faire l'objet d'une quelconque forme de discrimination et sous quelque motif que ce soit, fondée notamment 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 fortune, la naissance ou toute autre situation. Cet énoncé reproduit les dispositions de l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. J'ai fait valoir qu'il serait souhaitable d'ajouter après le mot «sexe», les mots «orientation sexuelle» car il y a déjà une importante jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme sur ce sujet.

VII. Réformes prioritaires

21. Plusieurs points énoncés dans l'avis d'adhésion méritent que les autorités monténégrines leur accordent la priorité dans les premiers mois suivant l'adhésion. Il est essentiel que le pays adopte rapidement la nouvelle constitution car de nombreuses réformes législatives nécessaires, dont certaines urgentes, en dépendent.

22. La commission de suivi est prête à aider les autorités à s'assurer que les réformes nécessaires sont menées efficacement et rapidement.

VIII. Conclusion

23. 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.

24. 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.

Doc. 11207

Commission chargée du rapport: commission des questions politiques

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

Renvoi en commission: Renvoi n°3278 du 2 octobre 2006

Avis approuvé par la commission le 28 mars 2007

Secrétariat de la commission: Mme Ravaud, Mme Chatzivassiliou, Mme Odrats