



Avis 261 (2007)¹

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

Assemblée parlementaire

1. La République du Monténégro a déposé une demande d'adhésion au Conseil de l'Europe le 6 juin 2006, trois jours après la déclaration de son indépendance.
2. Le 14 juin 2006, le Comité des Ministres a invité l'Assemblée parlementaire à formuler un avis sur cette demande, conformément à la Résolution statutaire (51) 30.
3. A la suite d'une décision du Bureau de l'Assemblée du 26 juin 2006, l'Assemblée parlementaire a demandé, le 5 juillet 2006, à deux éminents juristes, M. Kaarlo Tuori, membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), et M. Anthony Bradley, membre suppléant de la Commission de Venise, d'évaluer la conformité de l'ordre juridique de la République du Monténégro avec les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. Les deux experts ont remis leur rapport en septembre 2006.
4. L'Assemblée reconnaît la situation particulière liée à la demande d'adhésion de la République du Monténégro au Conseil de l'Europe, étant donné que celle-ci faisait partie de l'union d'état de Serbie-Monténégro, membre du Conseil de l'Europe du 3 avril 2003 au 3 juin 2006.
5. L'Assemblée a examiné la situation de la République du Monténégro à plusieurs reprises au temps où elle faisait partie de l'union d'état de Serbie-Monténégro ainsi que depuis son indépendance. 6. En mai 2006, une commission ad hoc de l'Assemblée a observé le référendum relatif au futur statut d'Etat de la République du Monténégro (Serbie-Monténégro) et a conclu que, dans l'ensemble, le référendum s'était déroulé conformément aux engagements et aux normes du Conseil de l'Europe ainsi qu'aux autres normes internationales applicables à des élections démocratiques.
6. Le 29 juin 2006, l'Assemblée a adopté la [Résolution 1514 \(2006\)](#) sur les conséquences du référendum au Monténégro.
7. Une commission ad hoc de l'Assemblée a observé les élections législatives du 10 septembre 2006 au Monténégro. Dans ses conclusions, la commission ad hoc a souligné que «les élections (...) se sont, pour l'essentiel, déroulées conformément aux normes du Conseil de l'Europe ainsi qu'aux autres normes internationales applicables à des élections démocratiques».
8. Dans deux lettres en date des 6 et 12 juin 2006 que M. Miodrag Vlahovic, ministre des Affaires étrangères du Monténégro, a adressées à M. Terry Davis, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le Monténégro a fait savoir que, en tant que nouvel Etat indépendant, il «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'état de Serbie-Monténégro était partie ou membre, y compris tous les accords partiels dans les conditions fixées pour chacun d'eux, y compris les dispositions financières, et qui étaient en vigueur sur son territoire».

1. Discussion par l'Assemblée le 17 avril 2007 (12e séance) (voir [Doc. 11204](#), rapport de la commission des questions politiques, rapporteur: M. Gardetto; [Doc. 11205](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Jurgens; et [Doc. 11207](#), avis de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), rapporteur: M. Holovaty). Texte adopté par l'Assemblée le 17 avril 2007 (12e séance).



9. L'Assemblée se félicite de l'intention exprimée par les autorités de la République du Monténégro de respecter les traités et autres accords internationaux auxquels l'union d'état de Serbie-Monténégro était partie. Dans ce contexte, l'Assemblée constate avec une satisfaction particulière que, depuis le 3 juin 2006, le Monténégro se considère lié par les obligations découlant de la Convention européenne des Droits de l'Homme (STE no 5).

10. L'Assemblée prend acte du fait que le Monténégro est signataire ou partie aux conventions dites «ouvertes» signées et/ou ratifiées lorsqu'il faisait partie de l'union d'état de Serbie-Monténégro, en particulier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE no 157) et la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE no 126).

11. Eu égard à la déclaration de succession de la République du Monténégro en ce qui concerne les accords partiels dont la Serbie-Monténégro était membre, l'Assemblée prend note du fait que la République du Monténégro est ipso facto membre de l'Accord partiel élargi établissant le «Groupe d'Etats contre la corruption – GRECO», membre de la Pharmacopée européenne, membre de l'Accord partiel en matière de Carte Jeunes destiné à promouvoir et à faciliter la mobilité des jeunes en Europe, membre de l'Accord élargi établissant la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et membre du Fonds européen de soutien à la coproduction et à la diffusion des œuvres de création cinématographiques et audiovisuelles (Eurimages).

12. Dans une décision du 14 juin 2006, le Comité des Ministres a décidé que, à titre provisoire, la République du Monténégro pourra participer en tant qu'observateur à tous les comités intergouvernementaux d'experts pour lesquels elle manifeste un intérêt et que, en attendant l'examen de la demande d'adhésion de la République du Monténégro au Conseil de l'Europe, des représentants de son gouvernement seraient invités à assister aux réunions du Comité des Ministres.

13. Pour sa part, l'Assemblée a décidé, par la [Résolution 1514 \(2006\)](#), d'autoriser, à la demande du Parlement du Monténégro, la participation à ses activités d'une délégation ad hoc de parlementaires monténégrins, en attendant une décision sur l'adhésion du Monténégro au Conseil de l'Europe.

14. L'Assemblée se félicite des progrès accomplis par le Monténégro dans de nombreux domaines et de la volonté politique exprimée par ses autorités de poursuivre le processus de réforme. Il importe, à présent, de traduire cette volonté par des mesures concrètes pour mettre en œuvre et accélérer les réformes.

15. L'Assemblée estime que, une fois que le Monténégro aura adhéré au Conseil de l'Europe, les programmes spécifiques de coopération et d'assistance en cours et à venir devront l'aider à honorer ses engagements, et que le rôle du Bureau du Secrétariat du Conseil de l'Europe à Podgorica devra être renforcé à cette fin.

16. L'Assemblée prend note et se félicite de la déclaration du 8 février 2007 concernant les sept principes minimaux à inclure dans la Constitution de la République du Monténégro, signée par le Premier ministre, le président du parlement et les présidents des groupes politiques représentés au Parlement de la République du Monténégro.

17. L'Assemblée considère que l'inscription de ces sept principes dans la Constitution fait partie intégrante des engagements de la République du Monténégro.

18. L'Assemblée prend acte de la lettre du ministre des Affaires étrangères du Monténégro du 6 juin 2006, ainsi que de la lettre reçue du Président, du Premier ministre et du président du Parlement du Monténégro datée du 23 mars 2007, et note que la République du Monténégro est déterminée à honorer les engagements ci-après:

18.1. en matière de conventions:

18.1.1. confirmer par écrit, au plus tard à la date de son adhésion, que, en vertu de la notification de succession contenue dans les lettres des 6 et 12 juin 2006 du ministre des Affaires étrangères de la République du Monténégro au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le Monténégro se considère lié, avec effet au 6 juin 2006, par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et ses Protocoles nos 1, 4, 6, 7, 12, 13 et 14 (STE nos 9, 46, 114, 117, 118 et 187, et STCE no 194), et par la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE no 90);

18.1.2. adhérer à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (STE no 2) et ses Protocoles nos 1 et 6 (STE nos 10 et 162), au plus tard dans un délai d'un an suivant son adhésion;

- 18.1.3. signer, au moment de son adhésion, la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats (STCE no 200) et la ratifier sans délai;
- 18.1.4. ratifier, dans un délai d'un an suivant son adhésion, la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE no 197);
- 18.1.5. signer et ratifier, dans un délai de deux ans suivant son adhésion, la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (STE no 160);
- 18.1.6. signer et ratifier, dans un délai de deux ans suivant son adhésion, la Convention européenne sur la nationalité (STE no 166);
- 18.1.7. ratifier sans tarder, dans un délai de deux ans au plus après son adhésion, la Charte sociale européenne (révisée) (STE no 163), et s'efforcer dès à présent de mettre en œuvre une politique conforme aux principes qu'elle contient;
- 18.1.8. ratifier, dans un délai d'un an suivant son adhésion, le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE no 190);
- 18.1.9. ratifier, dans un délai d'un an suivant son adhésion, la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE no 196);
- 18.1.10. ratifier, dans un délai d'un an suivant son adhésion, la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE no 198);
- 18.1.11. ratifier, dans un délai de deux ans suivant son adhésion, la Convention civile sur la corruption (STE no 174);
- 18.1.12. signer et ratifier, dans un délai de deux ans suivant son adhésion, le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE no 191);
- 18.1.13. ratifier sans tarder, dans un délai d'un an au plus suivant son adhésion, la Charte européenne de l'autonomie locale (STE no 122);
- 18.1.14. signer et ratifier, dans un délai de deux ans suivant son adhésion, la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE no 106) et ses protocoles;
- 18.1.15. ratifier, dans un délai de trois ans suivant son adhésion, la Convention sur la cybercriminalité (STE no 185) ainsi que son protocole additionnel (STE no 189);
- 18.1.16. pour assurer la poursuite effective des crimes de guerre et une meilleure coopération régionale en la matière:
- 18.1.16.1. signer et ratifier, dans un délai de deux ans suivant son adhésion, la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs (STE no 70);
 - 18.1.16.2. signer et ratifier, dans un délai de deux ans suivant son adhésion, la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE no 116);
 - 18.1.16.3. signer et ratifier, dans un délai de deux ans suivant son adhésion, la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre (STE no 82);
 - 18.1.16.4. reconsidérer les déclarations restrictives contenues dans l'instrument de ratification de la Convention européenne d'extradition (STE no 24), selon lesquelles le Monténégro refuse d'extrader ses ressortissants;
 - 18.1.16.5. ratifier, dans un délai de deux ans suivant son adhésion, le Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE no 182);
- 18.2. en matière de réforme constitutionnelle:
- 18.2.1. 19.2.1. achever rapidement la réforme constitutionnelle et adopter une nouvelle Constitution dans un délai d'un an au plus, en étroite coopération avec la Commission de Venise et dans le plein respect des normes internationales et, dans ce contexte, inscrire dans la

Constitution les sept principes minimaux suivants, déjà approuvés dans la déclaration du 8 février 2007, signée par le Premier ministre, le président du parlement et les présidents des groupes politiques représentés au Parlement de la République du Monténégro:

18.2.1.1. la République du Monténégro est un Etat civique, fondé sur des principes civiques garantissant l'égalité des individus et non sur l'égalité des peuples constitutifs

18.2.1.2. l'indépendance de l'appareil judiciaire doit être garantie et la nécessité d'exclure toute participation des institutions politiques à la prise de décision dans la procédure de nomination et de révocation des juges et des procureurs doit être reconnue;

18.2.1.3. afin d'éviter tout conflit d'intérêts, le rôle et les tâches du ministère public ne doivent pas cumuler la mise en œuvre de recours sur des questions de constitutionnalité ou de légalité et la représentation de la république pour des questions juridiques et des questions de propriété;

18.2.1.4. la protection constitutionnelle des droits de l'homme doit être assurée de manière efficace. La Constitution doit établir 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 doit donc instaurer un niveau de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales au moins équivalent à celui prévu par la charte, y compris en ce qui concerne les droits des minorités;

18.2.1.5. la peine de mort est interdite en toutes circonstances;

18.2.1.6. des dispositions transitoires établissant la possibilité d'application rétroactive de la protection des droits de l'homme aux événements passés doivent être incluses dans la Constitution. Des dispositions sur la possibilité d'application rétroactive de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de ses protocoles doivent également y figurer;

18.2.1.7. le statut des forces armées, des forces de sécurité et des services de renseignements du pays, ainsi que les moyens de contrôle du parlement à cet égard doivent être réglementés dans la Constitution. Elle doit établir que la fonction de commandant en chef doit être exercée par une personne civile;

18.2.2. inclure également dans la Constitution

18.2.2.1. poursuivre l'examen de la compatibilité de ses normes juridiques internes actuelles et futures avec la Convention européenne des Droits de l'Homme et les normes du Conseil de l'Europe, en tirant parti des compétences d'expertise de l'Organisation;

18.2.2.2. accélérer l'achèvement des réformes pour garantir le professionnalisme et l'indépendance des tribunaux et du ministère public, ainsi que le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire en ce qui concerne les procédures de nomination et de destitution des juges et des procureurs;

18.2.2.3. prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme soit prise en considération par les tribunaux nationaux;

18.2.2.4. doter la Cour constitutionnelle et le système judiciaire dans son ensemble de moyens financiers suffisants;

18.2.2.5. conformément à l'article 13 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, prévoir une voie de recours effectif contre la durée excessive des procédures devant les tribunaux nationaux, destinée à accélérer la procédure ou à octroyer des dommages et intérêts;

18.2.2.6. adopter une loi permettant à la victime d'une violation de la Convention européenne des Droits de l'Homme de demander, le cas échéant, le réexamen ou la réouverture de procédures devant les tribunaux internes;

18.2.2.7. veiller à l'adoption d'urgence d'une législation de lutte contre la corruption, à la mise en œuvre des recommandations et des conclusions du GRECO, et au renforcement de la capacité administrative de lutte contre la corruption;

18.2.2.8. renforcer le rôle du parquet en matière de criminalité organisée;

18.2.2.9. modifier la loi sur les conflits d'intérêts pour la mettre en conformité avec les normes européennes, et adopter et mettre en œuvre des lois sur les partis politiques et sur leur financement garantissant la transparence et le respect de l'obligation de rendre des comptes;

18.2.2.10. augmenter dès que possible les moyens budgétaires et administratifs du parlement;

18.2.2.11. renforcer les structures administratives responsables de l'autonomie locale, notamment pour superviser celle-ci, réviser la législation et la réglementation régissant le budget des pouvoirs locaux, et réviser les mécanismes de péréquation et la délégation de responsabilités sectorielles aux collectivités locales;

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

18.2.2.13. prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'égalité entre hommes et femmes, tant en droit que dans la famille, la société, l'économie et la politique;

18.2.2.14. prendre toutes les mesures nécessaires, en particulier législatives, pour mettre en œuvre les résolutions et autres instruments du Conseil de l'Europe relatifs à la protection des enfants et des personnes souffrant d'un handicap, et à l'intégration de ces dernières dans la société;

18.2.2.15. adopter dans les meilleurs délais et conformément aux normes du Conseil de l'Europe des lois sur les documents d'identité, la citoyenneté, le lieu de résidence et les étrangers;

18.2.2.16. réviser la loi électorale et surtout la disposition relative au système d'attribution des sièges aux listes des partis politiques pour éviter qu'elle induise les électeurs en erreur;

18.2.2.17. accélérer les réformes dans le domaine des médias, en vue de garantir leur indépendance et de veiller à l'application de la loi sur l'accès à l'information publique;

18.2.2.18. doter le service public de radiodiffusion de moyens financiers pour lui permettre de remplir ses fonctions;

18.3. en matière de droits de l'homme:

18.3.1. respecter l'indépendance de l'institution du médiateur, soutenir son action, notamment par un financement adéquat, et suivre ses recommandations;

18.3.2. veiller à ce que les lois relatives au respect des droits de l'homme et des minorités soient rapidement mises en œuvre et à ce que ladite mise en œuvre soit contrôlée par des organismes indépendants;

18.3.3. prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir aux réfugiés et aux personnes déplacées un retour durable, sûr et dans de bonnes conditions, ainsi que pour garantir les réparations aux familles de réfugiés qui ont subi des violations des droits de l'homme;

18.3.4. adopter toutes les mesures nécessaires afin de mettre en œuvre la législation sur l'asile en totale conformité avec la Convention de Genève de 1951 et son Protocole de 1967;

18.3.5. veiller à la délivrance de documents d'identité pour les réfugiés et les personnes déplacées, et abroger toutes les dispositions discriminatoires dans les domaines du travail, de l'éducation, de l'accès au droit de propriété, des recours juridiques et de l'accès à la citoyenneté et aux services de santé;

18.3.6. adopter et mettre en œuvre une loi sur la citoyenneté afin d'éviter les cas d'apatridie, en conformité avec les instruments du Conseil de l'Europe qui s'y rapportent et en prenant tout particulièrement en considération la situation des personnes déplacées du Kosovo;

18.3.7. poursuivre la réforme dans le domaine de l'éducation afin d'éliminer tous les types de discrimination fondée sur l'origine ethnique et prendre des dispositions pour l'enseignement à l'école des principes de tolérance et de respect de l'autre dans toutes ses différences;

18.3.8. mettre en œuvre la stratégie et le plan d'action concernant l'intégration des Roms;

18.3.9. améliorer les conditions de détention, notamment pour les groupes vulnérables tels que les mineurs délinquants et les détenus nécessitant des soins psychiatriques;

18.3.10. prendre des mesures pour garantir l'ouverture rapide d'enquêtes indépendantes, impartiales et effectives sur les allégations concernant des actes de torture ou d'autres mauvais traitements, en particulier les allégations faites par des personnes détenues par la police, afin que les auteurs de ces traitements soient traduits en justice et que les victimes obtiennent sans tarder une réparation adéquate;

18.3.11. redoubler d'efforts dans la lutte contre la traite des êtres humains, offrir aux victimes une aide adaptée et assurer leur protection;

18.3.12. mener des enquêtes efficaces, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, sur les affaires non résolues liées aux conflits armés dans l'ex-Yougoslavie;

18.3.13. assurer une pleine collaboration avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, notamment en ce qui concerne la recherche et l'arrestation des personnes mises en examen qui sont toujours en fuite, et mettre en œuvre des programmes destinés à mieux faire comprendre et accepter ses objectifs par la population;

18.4. en matière de respect des engagements:

18.5. coopérer pleinement à la mise en œuvre de la [Résolution 1115 \(1997\)](#) de l'Assemblée sur la création d'une commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), et de la procédure de suivi établie en vertu de la déclaration du Comité des Ministres du 10 novembre 1994 (95e session).

19. Sur la base de ces éléments, l'Assemblée estime que le Monténégro est capable et a la volonté, conformément à l'article 4 du Statut du Conseil de l'Europe (STE no 1), de se conformer à l'article 3 de ce statut, qui précise les conditions d'adhésion au Conseil de l'Europe: «Tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but [du Conseil de l'Europe].»

20. En vue d'assurer le respect de ces engagements, l'Assemblée a décidé d'exercer, dans le cadre de sa [Résolution 1115 \(1997\)](#), un suivi de la situation au Monténégro dès son adhésion.

21. Sur la base des engagements exposés ci-dessus, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

21.1. d'inviter le Monténégro à devenir membre du Conseil de l'Europe;

21.2. d'attribuer au Monténégro trois sièges à l'Assemblée parlementaire.

22. Afin de permettre à la République du Monténégro de respecter ses obligations et engagements, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

23. d'engager un dialogue politique en vue de renforcer le soutien financier, politique et technique aux réformes qui s'imposent;

24. de définir des domaines prioritaires pour les programmes de coopération.