

Doc. 15132 Add.
17 mars 2021

Le dialogue postsuivi avec le Monténégro

Addendum au rapport¹

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

Corapporteurs: M. Emanuelis ZINGERIS, Lituanie, Groupe du Parti populaire européen, et M. Damien COTTIER, Suisse, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

1. Introduction

1. Le rapport sur le dialogue de post-suivi avec le Monténégro avait initialement été élaboré par les corapporteurs en vue d'être adopté en mars 2020 par la Commission de suivi et discuté par l'Assemblée lors de la partie de session d'avril 2020. En raison de la pandémie, il a finalement été examiné, et le projet de résolution a été adopté par la commission en juin 2020 ([Doc. 15132](#)), tandis que le débat à l'Assemblée était fixé à la partie de session d'avril 2021. Entre mars 2020 et mars 2021, plusieurs événements importants ont eu lieu, notamment les élections générales du 30 août, marquées pour la première fois par une alternance politique qui s'est effectuée de manière pacifique.

2. La plupart de ces faits nouveaux ont été présentés, avec notre pleine approbation, par le Président de la Commission de suivi aux paragraphes 128 à 140 de son rapport sur «L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée» ([Doc. 15211](#)). Cet addendum révisé² complète cette présentation. Prenant en compte ces faits nouveaux, les corapporteurs proposent quelques amendements mineurs afin de mettre à jour le projet de résolution.

3. Dans l'ensemble, les faits nouveaux intervenus entre mars 2020 et mars 2021 ont confirmé les observations faites par les corapporteurs dans leur rapport: dans les domaines où le Monténégro est généralement considéré comme un partenaire coopératif ou comme un bon exemple pour la région (droits des minorités, lutte contre la discrimination entre autres), la situation a continué de s'améliorer, mais des progrès limités ont été enregistrés dans les quatre domaines clés³ retenus par la [Résolution 2030 \(2015\)](#) «Le respect des obligations et engagements du Monténégro» qui sont d'une importance capitale si le Monténégro veut que le dialogue post-suivi prenne fin. Il convient de noter que notre constat général est largement partagé par la Commission européenne dans son rapport annuel sur le Monténégro publié le 6 octobre 2020, en ce qui concerne les critères politiques et les chapitres relatifs à l'État de droit⁴.

1. Addendum approuvé par la commission le 9 mars 2021.

2. Cet addendum a été préparé par M. Emanuelis Zingeris (Lituanie, PPE/DC) et M. Damien Cottier (Suisse, ADLE), nommé corapporteur le 5 Octobre 2020 en remplacement de M. Anne Mulder (Pays-Bas, ADLE). Il devait initialement être discuté par l'Assemblée en janvier 2021 et a donc dû être révisé afin qu'y soient inclus les événements intervenus entre janvier et mars 2021.

3. L'indépendance du pouvoir judiciaire, la confiance dans le processus électoral, la lutte contre la corruption et la situation des médias.

4. [SWD\(2020\)353 final](#) (anglais uniquement).



4. L'issue des élections générales et la maturité dont ont fait preuve l'ensemble des acteurs politiques après la proclamation des résultats ont créé une situation politique nouvelle dont les autorités monténégrines devraient tirer parti pour s'attaquer aux quatre domaines clés, qui sont problématiques depuis longtemps. Elles devront le faire alors que le Monténégro et son économie, à laquelle le tourisme contribue de manière significative, ont été et sont toujours profondément affectés par la pandémie de covid-19.

2. Confirmation des tendances antérieures

5. Citons comme exemple significatif des progrès réalisés par le Monténégro les droits des personnes LGBTI. En juillet 2020, le parlement a adopté la loi sur le partenariat de vie des personnes de même sexe, après deux tentatives précédentes infructueuses. Dans le contexte culturel des Balkans, l'adoption de ce texte n'est pas un fait mineur. Ainsi que le souligne la Commission européenne, «le Monténégro est le premier pays de la région à réglementer le statut des couples de même sexe»⁵.

6. En ce qui concerne le système judiciaire, des tendances négatives non négligeables ont été observées, bien que des développements récents puissent être annonciateurs d'évolutions plus positives.

7. Ainsi que l'indique le rapport sur «L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2020)», les renouvellements des mandats de présidents de tribunaux pour une durée supérieure à la limite des deux mandats, fixée par la Constitution et la loi, se sont poursuivis à plusieurs reprises, malgré les avertissements des corapporteurs, du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et de l'Union européenne. Comme pour illustrer cette pratique, le Conseil de la magistrature a décidé en novembre 2020 de reconduire pour la huitième fois le mandat d'un président de tribunal. Il n'a pas saisi l'occasion offerte par l'annulation de sa précédente décision de renouveler le mandat de l'intéressé par le tribunal administratif pour revenir sur sa décision initiale, mais il l'a confirmée. La question de la concentration excessive de pouvoir au sein de l'appareil judiciaire a été soulignée par le GRECO. C'est une question qui importe beaucoup aux corapporteurs et à l'Assemblée. Par conséquent, étant donné la résistance affichée du Conseil de la magistrature, nous avons discuté de la question avec la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe et nous n'épargnerons pas nos efforts en la matière.

8. Sur cette question de la limite des deux mandats, il est possible que la démission en décembre 2020 de Mme Vesna Medenica, Présidente de la Cour suprême, dont le mandat avait été renouvelé une troisième fois, ce qui avait été critiqué par les corapporteurs et l'Union européenne, puisse provoquer un changement de comportement soit des présidents de tribunaux soit du Conseil de la magistrature. Il n'est pas non plus impossible que les dispositions régissant les retraites du personnel judiciaire puissent offrir une solution partielle. Un tiers des juges monténégrins semblent remplir les conditions pour bénéficier d'une pension de retraite. La question de savoir s'ils doivent cesser leurs fonctions judiciaires, conformément à la Constitution et à la loi sur les pensions et l'assurance invalidité, est actuellement examinée par la Cour constitutionnelle à la demande du Conseil de la magistrature. Comme parmi ces juges plusieurs exercent leur fonction de président de cour depuis plus de deux mandats, la décision à prendre par la Cour constitutionnelle peut avoir un effet indirect sur eux, si elle devait ordonner leur mise à la retraite immédiate. En tant que corapporteurs, nous continuerons à suivre de près cette question.

9. Sur une note plus positive, il convient également de constater la tendance relevée par les corapporteurs au paragraphe 83 de leur rapport, à savoir que les tribunaux monténégrins ont osé annuler des décisions sensibles adoptées par le parlement pour démettre des membres du Conseil de la radiodiffusion nationale (RTCG) de leur mandat à la fin de 2020. À la suite de ces décisions, la Cour suprême a estimé en juin 2019, dans un avis juridique non contraignant, que les décisions du parlement concernant l'élection, la nomination ou la révocation d'agents publics ne pouvaient pas être contestées par des procédures administratives ou civiles. Ce faisant, elle a rendu impossible toute contestation des nominations décidées par le parlement dans des institutions sensibles, tels que le Conseil de la RTCG, mais aussi l'Agence de prévention de la corruption (APC). La Commission européenne a fait observer que cet avis «suscite des inquiétudes quant à l'absence de garanties juridiques concernant les décisions du parlement, ce qui compromet le droit à un recours juridictionnel effectif»⁶. En octobre et en novembre 2020, deux juges, l'un au tribunal de première instance de Nikšić, l'autre à celui de Podgorica, ont annulé les décisions antérieures du Parlement de révoquer un membre du Conseil de la RTCG et un membre de l'APC. En tant que corapporteurs, nous considérons que ces arrêts préservent le droit à un recours juridique effectif, bien qu'ils ne soient pas conformes à l'avis non contraignant de la Cour suprême.

5. *Ibid.*, p. 40.

6. *Ibid.*, p. 12.

10. En ce qui concerne la confiance dans le processus électoral, la tentative de révision du cadre électoral a échoué, en raison du boycott par l'opposition de l'époque de la commission parlementaire ad hoc chargée de la réforme. Par conséquent, le cadre électoral est resté largement inchangé lors des élections générales du 30 août, avec les mêmes défauts et limites que le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE) a continué à conseiller de corriger. Toutefois, malgré cette regrettable impasse et les pratiques observées par le BIDDH/OSCE au cours du processus électoral (voir partie 3), la participation aux élections du 30 août a été très élevée: plus de 76% des électeurs ont exprimé leur choix politique. En tant que corapporteurs, nous nous félicitons de la légitimité que ce taux de participation élevé a conférée au processus électoral, mais, dans le même temps, nous invitons les acteurs politiques à engager rapidement des négociations transpartisanes pour revoir la législation électorale, conformément aux recommandations du BIDDH/OSCE et de l'Assemblée.

11. En ce qui concerne la lutte contre la corruption, aucun progrès significatif n'a été observé. Il convient de noter que dans l'affaire des «enregistrements audio»⁷, une affaire dont les corapporteurs ont fait état depuis 2012, la Commission européenne a estimé en 2020 «qu'il n'y a pas eu de faits nouveaux dans le suivi politique et judiciaire du détournement allégué de fonds publics à des fins de financement de parti politique intervenu en 2012 (affaire des «enregistrements audio»)»⁸.

12. Enfin, la situation des médias ne s'est pas améliorée et est restée pratiquement inchangée.

13. Parce que nous craignons, en tant que corapporteurs, que les journalistes au Monténégro ne soient soumis à des pressions par le biais de procédures judiciaires et de détentions, nous avons décidé de prendre position publiquement après que M. Jovo Martinović, journaliste d'investigation, a été condamné pour la deuxième fois le 8 octobre 2020 pour constitution d'organisation criminelle et trafic de drogue, alors qu'il enquêtait sur un trafic d'armes. La procédure judiciaire est toujours en cours et nous veillerons attentivement à ce que le droit de M. Martinović à un procès équitable soit respecté, en particulier lorsque son affaire sera examinée par la cour d'appel à partir du 4 mars.

14. En décembre 2020, notre attention a été attirée une fois de plus sur la situation de Mme Olivera Lakić, journaliste d'investigation blessée par balle en mai 2018 et mentionnée au paragraphe 151 de notre rapport. Selon une ONG fiable, Human Rights Action (HRA), Mme Lakić n'a pas bénéficié d'une protection policière, comme l'avait recommandé la commission monténégrine de suivi des violences envers les journalistes, malgré une menace d'assassinat manifeste⁹. En tant que corapporteurs, nous appelons les autorités compétentes à agir et nous suivrons de près cette question.

15. Les préoccupations concernant l'indépendance de la RTCG n'ont pas été traitées et le renouvellement des membres de son conseil en juin 2019 ne les a pas dissipées. La RTCG a été critiquée lors du débat concernant la loi sur la liberté de religion ou de conviction et le statut juridique des communautés religieuses (loi sur la liberté de religion) pour sa couverture biaisée en faveur du gouvernement de l'époque¹⁰ et des accusations croisées de parti pris politique ont été échangées au sein de la RTCG, depuis le changement de majorité politique¹¹.

16. Bien que le cadre juridique semble s'être amélioré en raison de l'adoption en juillet 2020 de deux lois sur les médias et sur la RTCG, il subsiste des préoccupations liées à la situation des médias.

3. Évolution de la situation politique: une nouvelle majorité parlementaire après un débat polarisé concernant la loi sur la liberté de religion

17. Ainsi que l'indiquent les paragraphes 137 à 140 du rapport sur «L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2020)», les deux principaux faits nouveaux, étroitement liés, qui ont marqué l'année 2020 sont les protestations continues et massives contre la loi sur la liberté de religion, en particulier la partie consacrée aux droits de propriété, adoptée par le parlement en décembre 2019, et les élections générales qui ont eu lieu en août 2020. Des élections locales ont également été convoquées en même temps dans cinq municipalités.

7. «Le respect des obligations et engagements du Monténégro», Doc. 13665, paragraphes 17 et suivants.

8. SWD(2020)353 final op. cit., p. 4.

9. «Urgently protect journalist Olivera Lakić», HRA, 28 décembre 2020.

10. «Montenegro opposition wants broadcaster's management sacked over Amphilohije film», *Balkan Insight*, 19 février 2020.

11. «Montenegrin Broadcaster Torn by Accusations of Sabotage and Political Interference», *Balkan Insight*, 9 octobre 2020.

18. Aucun compromis politique n'a été trouvé sur les dispositions controversées de la loi, mais les manifestations menées par l'Église orthodoxe serbe ont été interrompues en raison de l'épidémie de covid-19. Elles avaient été pour la plupart pacifiques, malgré des poussées de tension limitées. Le 20 juin 2020, dans ce contexte profondément polarisé, le président Đukanović a convoqué des élections législatives anticipées pour le 30 août. Si les élections locales n'ont pas été observées par les organisations internationales - bien qu'elles le fussent par des ONG nationales - le BIDDH/OSCE a déployé une mission d'observation électorale limitée (MOEL) internationale pour les élections générales.

19. Dans ses conclusions préliminaires, confirmées dans son rapport final du 11 décembre 2020¹², la MOEL a estimé que «les élections ont été concurrentielles et se sont déroulées dans un environnement fortement polarisé sur les questions d'identité religieuse et nationale. Les candidats ont pu faire passer leurs messages, mais le parti au pouvoir a été indûment avantagé par un abus de pouvoir et de ressources de l'État et par une couverture médiatique dominante. L'absence de couverture médiatique indépendante de la campagne a encore affaibli la qualité des informations mises à la disposition des électeurs. La loi prévoit des règles de base pour la conduite d'élections démocratiques, mais des lacunes et des ambiguïtés permettent de les contourner, notamment en ce qui concerne le financement de la campagne électorale. Les élections se sont globalement déroulées de manière transparente et efficace, bien que la Commission électorale nationale (CEN) n'ait pas rempli correctement son rôle de régulation. Les restrictions liées à la covid-19 ont limité les possibilités de campagne physique et ont augmenté les contacts en ligne, mais elles n'ont pas empêché les électeurs de se rendre aux urnes en grand nombre. Le jour du scrutin s'est déroulé dans l'ordre et le processus a été généralement transparent et bien administré, bien que les protocoles sanitaires n'aient pas été mis en œuvre de manière cohérente». Le BIDDH/OSCE a également noté que «seules 18 femmes (22%) ont été élues députées, ce qui représente une diminution par rapport aux 19 (portées à 24 en 2018) députées du Parlement sortant. Ceci est loin de respecter le quota de 30% imposé pour les listes de candidats».

20. Ces conclusions ont été pleinement partagées par les quatre ONG que les corapporteurs ont rencontrées le 3 septembre 2020 en visioconférence pour discuter du processus électoral et de ses résultats.

21. Bien qu'elles se soient déroulées dans une atmosphère très polarisée, les élections sont restées pacifiques à l'exception notable d'agressions inquiétantes visant les minorités, en particulier les Bosniaques, le jour de l'annonce des résultats. Cette explosion de violence a été immédiatement condamnée par tous les partis et par l'Église orthodoxe serbe, qui s'est fortement engagée dans la campagne contre la majorité au pouvoir, selon les ONG que les corapporteurs ont rencontrées. Cette condamnation générale est à saluer. Le Monténégro est un modèle régional de relations pacifiques entre ses différentes communautés et minorités; pour préserver ce modèle, les autorités monténégrines doivent montrer qu'elles ne toléreront aucune agression contre celui-ci et que la question de l'identité ne sera pas utilisée contre une minorité quelle qu'elle soit. Par conséquent, l'Assemblée devrait suivre de près les enquêtes pénales déjà ouvertes par la police sur les allégations de crimes de haine et d'agressions à motivation ethnique et religieuse qui ont eu lieu après l'annonce des résultats des élections d'août, notamment dans la ville de Pljevlja où des membres de la communauté bosniaque auraient été pris pour cible.

22. Ainsi que cela a été noté précédemment, le taux de participation (plus de 76%) a été très élevé et ces élections ont vu, pour la première fois depuis l'indépendance du Monténégro en 2006, et pour la première fois depuis 1991, une alternance politique. Parmi les onze listes bloquées de candidats inscrits, le Parti démocratique des socialistes du Monténégro (PDS) a remporté 35% des voix (soit 30 sièges au Parlement), le Front démocratique (FD) et ses alliés 32% (27 sièges), les Démocrates (DCG) et leurs partenaires 12% (10 sièges), l'Action unie pour la réforme (URA) et ses alliés 5% (4 sièges). Le Parlement monténégrin comprenant 81 sièges, le FD, le DCG et l'URA pouvaient prétendre à une majorité serrée de 41 sièges.

23. Après l'annonce des résultats, le président Đukanović, qui est au pouvoir depuis 30 ans, soit comme président soit comme premier ministre, a reconnu la défaite de l'ancienne majorité au pouvoir dirigée par le PDS. Les trois principaux programmes de l'opposition, menés par le FD, le DCG et l'URA, ont annoncé le 31 août un accord sur la formation d'un gouvernement d'experts dirigé par M. Zdravko Krivokapić, futur Premier ministre qui a mené la liste soutenue par le FD, n'est affilié à aucune formation politique, mais est proche de l'Église orthodoxe serbe.

24. Au cours de leur mission d'enquête en septembre 2019 à Podgorica, il avait été dit aux corapporteurs qu'il était peu probable que dans un avenir proche, l'opposition de l'époque puisse s'unir et former une coalition, car leurs objectifs et leurs priorités politiques différaient. Le FD était généralement considéré comme pro-serbe et peu favorable à l'adhésion à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), tandis que le

12. ODIHR Limited Election Observation Mission, [Final Report](#), 11 décembre 2020.

DCG était perçu comme pro-européen et conservateur et l'URA comme pro-européenne et libérale, surtout en ce qui concerne la promotion des droits de l'homme. Cependant, les trois têtes des listes FD, DCG et URA ont signé un accord de coalition le 9 septembre 2020 qui indiquait leurs objectifs politiques communs. Ils ont notamment déclaré que le nouveau gouvernement n'engagerait pas de procédure de retrait de la reconnaissance du Kosovo¹³ et qu'il ne changerait pas le drapeau de l'État, les armoiries ou l'hymne national; que l'intégration européenne restait leur objectif et qu'elle devait être réalisée le plus rapidement possible; que la coopération avec l'OTAN serait améliorée; qu'ils dépolitiserait les principales institutions gouvernementales afin de garantir une lutte impitoyable contre la corruption et la criminalité, conformément aux normes européennes. La révision de la loi sur la liberté de religion a également été mentionnée¹⁴.

25. Avant que le parlement ne vote la confiance au gouvernement, trois faits nouveaux importants se sont produits. Premièrement, la nouvelle majorité n'a pas pu obtenir davantage de soutien, car les trois partis des minorités nationales représentées au parlement, deux albanais et un bosniaque, ont refusé de la rejoindre. Deuxièmement, ce n'est pas sans contestations ni acrimonie au sein du FD, qui est une alliance de plusieurs organisations politiques distinctes, que M. Krivokapić a réussi à imposer un gouvernement d'experts, sans la participation de dirigeants du FD¹⁵. Enfin, une certaine tension s'est fait sentir en septembre 2020, lorsque M. Krivokapić a indiqué que le président serbe Vučić avait des liens commerciaux avec le président monténégrin Đukanović, allégation que le président Vučić a rejetée avec fermeté¹⁶.

26. Le 4 décembre 2020, le Parlement monténégrin a élu un nouveau gouvernement dirigé par M. Krivokapić. Il est composé de 12 ministres (plus le Premier ministre et le Vice-Premier ministre) et comprend 4 femmes. Le programme de travail du nouveau gouvernement présenté par le Premier ministre au parlement à cette occasion a confirmé les orientations contenues dans l'accord du 9 septembre. Il comprenait entre autres celles qui étaient liées aux quatre priorités du rapport des corapporteurs.

27. Le 29 décembre 2020, le parlement a adopté un ensemble de modifications de plusieurs lois, tandis que des manifestants de la nouvelle opposition défilaient devant le parlement. Ce paquet législatif consistait principalement en des modifications visant à prolonger les délais de plusieurs mécanismes dans les domaines social, fiscal et du crédit. Il comprenait également des modifications de la loi sur les fonctionnaires et les employés de l'État et de la loi sur la liberté de religion. En ce qui concerne la loi sur les fonctionnaires, les corapporteurs n'ont pas pu en examiner le contenu, mais au moment de la rédaction, aucune critique particulière n'avait été portée à notre attention.

28. Concernant la révision de la loi sur la liberté de religion, les informations recueillies par les corapporteurs sont plutôt rassurantes. La nouvelle majorité au pouvoir a décidé de supprimer les dispositions relatives au transfert de propriété et de modifier la partie consacrée à l'obligation d'enregistrement des communautés religieuses, deux dispositions auxquelles l'Église orthodoxe serbe s'était vivement opposée. Le contenu des autres dispositions qui, ainsi que les corapporteurs l'ont déjà souligné dans leur rapport, constituent, selon la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), un véritable progrès par rapport à la législation précédente, ne semble pas avoir été remis en question. C'est la solution à la crise politique que les corapporteurs ont toujours préconisée: une solution qui respecte le processus législatif et la légitimité des parlementaires, en d'autres termes, qui respecte la démocratie et l'État de droit, et qui porte sur les dispositions controversées tout en conservant celles qui constituent un véritable progrès.

29. Cependant, même si nous comprenons, en tant que corapporteurs, que l'adoption de ces amendements était une promesse politique majeure, nous regrettons qu'ils aient été adoptés avec précipitation au point d'altérer le caractère inclusif du processus législatif. Selon des informations relayées par la presse¹⁷, la communauté islamique, l'Église catholique et la communauté juive ont regretté, dans une déclaration commune, que le délai de consultation ait été si court (trois jours) qu'elles n'ont pu y prendre part. En outre, l'Église orthodoxe monténégrine, qui n'est canoniquement pas reconnue et qui représente 30% de la population orthodoxe selon les chiffres fournis à la Commission de Venise¹⁸, n'a pas été consultée.

13. *Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

14. «[Opposition in Montenegro closer to forming government, signs agreement](#)», N1, 9 septembre 2020.

«[Agreement of the opposition in Montenegro: Krivokapić, Abazović and Bečić signed the agreement](#)», European Western Balkans, 9 septembre 2020.

15. «[Montenegro's Incoming PM Faces Struggle to Install 'Expert Cabinet'](#)», *Balkan Insight*, 6 novembre 2020.

16. «[Vucic Says Montenegrin Coalition Leader 'Lying' Over Djukanovic Ties](#)», *Balkan Insight*, 4 septembre 2020.

17. «[Acting on its promise to make this issue a priority, the new government in Podgorica has proposed major changes to the last government's law on religion](#)», *Balkan Insight*, 8 décembre 2020.

30. Le 2 janvier 2021, le président Đukanović a refusé de promulguer les lois adoptées et les a renvoyées pour réexamen au parlement. Il a estimé que la procédure d'adoption était inconstitutionnelle, faisant valoir que le quorum n'avait pas été atteint lors de leur adoption et remettant également en cause le mandat de parlementaires. Pour l'une d'entre eux, qui était la suppléante d'un député de l'URA nommé au cabinet du vice-premier ministre, la CEN a refusé de certifier son mandat. En l'absence de cette certification, le parlement s'est substitué à la CEN et l'a certifié. Le parlement a également confirmé sa première adoption des textes législatifs, lors d'une session extraordinaire le 20 janvier 2021. Le Président Đukanović les a ensuite signés. Des membres de l'opposition ont intenté un recours d'inconstitutionnalité, dans lequel ils contestent le pouvoir du parlement de se substituer à la CEN pour procéder à la certification des mandats parlementaires et soulèvent la question de l'absence de quorum. L'affaire est actuellement pendante devant la Cour constitutionnelle. Comme le montre cet événement, le transfert pacifique du pouvoir au Monténégro n'a pas rendu moins «vive» la compétition politique. Mais comme cet exemple le démontre, la compétition politique s'est déroulée dans le cadre de l'État de droit, ce qui vaut la peine d'être remarqué et mérite d'être salué, tant que cette compétition n'empêche pas les acteurs politiques de faire des compromis sur des questions qui nécessitent une majorité qualifiée, comme celle des nominations dans le système judiciaire ou de la réforme électorale.

31. Le 3 février 2021, un groupe de parlementaires de la majorité a présenté deux projets de loi modifiant la loi sur le ministère public et la loi sur le ministère public pour la criminalité organisée et la corruption (le Bureau spécial du ministère public). Ces projets ont déclenché une réaction du Procureur général suprême, du Conseil des procureurs et de l'Association des procureurs d'État qui ont adressé des lettres à plusieurs organisations internationales, dont le Conseil de l'Europe. Ils y ont critiqué la procédure suivie et le manque de consultations avec le pouvoir judiciaire ou les partenaires internationaux. Ils ont également souligné que certaines dispositions des amendements à la loi sur le ministère public visaient à placer celui-ci dans une position subordonnée, notamment du fait de la modification de la composition du Conseil des procureurs. Alors que les membres du Conseil qui sont des procureurs détiennent à ce jour la majorité des sièges, ils deviendraient minoritaires dans cette nouvelle composition¹⁹.

32. Les auteurs des amendements ont indiqué que leur objectif était de renforcer la lutte contre la corruption, domaine dans lequel le Monténégro obtient de mauvais résultats selon eux. Les membres du FD ont clairement indiqué qu'ils voulaient également mettre fin au mandat de l'actuel chef du Bureau spécial du ministère public, M. Milivoje Katnić, qu'ils accusent d'avoir protégé d'anciens fonctionnaires et qui, selon eux, aurait mené une enquête motivée par des considérations politiques sur le soi-disant «coup d'État» de 2016 ayant abouti à la condamnation de deux des dirigeants du FD.

33. À la suite de réactions tant nationales qu'internationales, notamment celle de l'Union européenne²⁰, les autorités monténégrines ont décidé le 16 février de demander l'avis de la Commission de Venise sur les deux projets de loi et d'en suspendre la discussion parlementaire jusqu'à ce que l'avis soit rendu. La Commission de Venise devrait l'adopter lors de sa session plénière du 19 au 20 mars.

34. En tant que corapporteurs, nous nous félicitons de la saisine de la Commission de Venise et exhortons les autorités monténégrines à suivre les recommandations de celle-ci sur ces questions importantes et sensibles qui touchent à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à la lutte contre la corruption. Nous avons bien noté que la majorité actuelle est impatiente de mettre en œuvre son programme, ce qui est le signe d'une majorité active. Cependant, la volonté politique de réforme ne doit pas s'affranchir de la tenue de consultations préalables étendues, en particulier lorsque sont en jeu des questions majeures. Nous avons déjà souligné l'importance des consultations à la suite de l'adoption trop rapide du paquet législatif en décembre 2020.

35. Nous avons également noté que le FD, le plus grand groupe politique au sein de la majorité, a affirmé qu'il conditionnerait sa participation au processus législatif et budgétaire au sein du parlement à l'adoption des projets de loi susmentionnés et à la révocation de M. Katnić. Comme nous l'avons précédemment indiqué, le gouvernement ne s'est pas plié à cette demande. Nous suivrons de près cette question lors de la reprise de la session ordinaire du parlement monténégrin. La manière dont le FD réagira devra être évaluée à la fois au

18. [CDL-AD\(2019\)010](#), paragraphe 10.

19. Le Conseil des procureurs est composé de 11 membres: le Procureur suprême est le président de droit du Conseil des procureurs, 5 procureurs élus par la Conférence des procureurs, 4 «éminents juristes» ou «membres non judiciaires» et un représentant du Ministère de la justice. Selon les informations recueillies par les corapporteurs, les amendements proposés augmenteraient le nombre de membres non judiciaires de un (passant de 4 à 5) et diminueraient le nombre de procureurs de un également (passant de 5 à 4). Les membres du parquet, en incluant le Procureur suprême, seraient alors minoritaires de un membre (5 sur 6).

20. Voir la [déclaration](#) (en anglais) de sa porte-parole, Mme Ana Pisonero.

regard de la maturité politique attendue des acteurs politiques après le transfert pacifique du pouvoir et à l'aune de la capacité du parlement à jouer «pleinement son rôle de contrôle et [à] incite[r] le gouvernement à progresser dans les quatre domaines prioritaires», comme nous l'avons indiqué au paragraphe 188 de notre rapport.

36. Il est à noter également que, le 5 février 2021, le verdict de première instance par lequel 14 accusés ont été reconnus coupables d'avoir comploté contre l'État dans l'affaire du prétendu «coup d'État» de 2016 a été annulé par une cour d'appel pour des erreurs de procédure et qu'un nouveau procès a été ordonné. Nous suivrons l'impact politique de ce nouveau procès, car, comme nous l'avons indiqué au paragraphe 20 de notre rapport, deux dirigeants du FD, le plus grand parti de la coalition au pouvoir, ont été condamnés à cinq ans d'emprisonnement en première instance.

37. Le 14 mars 2021, une élection locale aura lieu à Nikšić. Cette ville est actuellement dirigée par le DPS, mais située dans une zone considérée comme un bastion du FD. L'enjeu politique est plutôt élevé pour les partis monténégrins et le vote qui aura lieu est souvent présenté comme un second tour des élections générales d'août 2020, la question étant de savoir si la tendance nationale sera confirmée ou ne le sera pas. En tant que corapporteurs, nous suivons de près la campagne, également parce que nous déplorons un incident malheureux qui rappelle ce qui s'est passé le jour des résultats de l'élection d'août 2020: des graffitis haineux sont apparus sur les murs de la mosquée de Nikšić, déclenchant une condamnation nationale. Nous espérons que cette provocation n'indique pas une augmentation du niveau des discours de haine et des attaques à motivation ethnique, pour lesquelles le Monténégro a été plutôt épargné jusqu'à présent.

38. Nous avons noté des signes encourageants de maturité politique au Monténégro, manifestés immédiatement tant par la nouvelle majorité que par la nouvelle opposition à la suite des résultats des élections d'août 2020. Il sera nécessaire de parvenir à un compromis étant donné que l'ordre juridique du Monténégro exige une majorité qualifiée pour que le parlement adopte des réformes importantes ou nomme de hauts fonctionnaires, notamment dans le domaine judiciaire. Ce compromis ne sera possible que si la maturité politique perdure. De même, le parlement ne pourra exercer clairement son rôle de contrôle que si la majorité et l'opposition font preuve du sens de leurs responsabilités.

39. En tant que corapporteurs, nous pensons que l'évolution politique déterminante qu'a connue le Monténégro est l'occasion pour tous les acteurs politiques de montrer que le Monténégro est non seulement capable de gérer un changement démocratique de majorité, mais qu'il arrive à confirmer son orientation européenne et à se conformer à ses obligations, notamment dans les quatre domaines clés déterminés par la [Résolution 2030 \(2015\)](#).

4. Propositions d'amendements

40. Compte tenu des récents développements qu'a connus le Monténégro, nous souhaiterions proposer les amendements suivants au projet de résolution sur le dialogue postsuivi avec le Monténégro, qui figure dans le [Doc. 15132](#):

Amendement A

Après le paragraphe 5.5. insérer le paragraphe suivant:

«salue la décision des autorités monténégrines de demander l'avis de la Commission de Venise sur les projets de loi modifiant la loi sur le ministère public et la loi sur ministère public pour la criminalité organisée et la corruption, et de suspendre leur adoption jusqu'à ce que l'avis soit rendu; et les invite à mettre pleinement en œuvre les recommandations formulées par la Commission de Venise.»

Amendement B

Après le paragraphe 6.3., insérer le paragraphe suivant:

«salue la maturité politique dont ont fait preuve tant la nouvelle majorité que la nouvelle opposition immédiatement après les élections d'août 2020, ce qui a permis un transfert pacifique du pouvoir, et les invite instamment à poursuivre sur cette tendance positive; dans le même temps, regrette que le cadre juridique électoral soit resté largement inchangé lors des dernières élections générales, malgré les recommandations répétées du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE) visant à remédier à ses

défauts et à ses limites, et que des pratiques contraires aux principes du BIDDH/OSCE aient une nouvelle fois été observées lors de ces élections, notamment en matière d'abus des ressources de l'État, de couverture indépendante des médias et de financement de la campagne électorale».

Amendement C

Au paragraphe 9.4, après les mots « personnes LGBTI », remplacer la fin de la phrase par les mots suivants:

«et salue l'adoption en juillet 2020 par le parlement de la loi sur le partenariat de personnes de même sexe».

Amendement D

Remplacer le paragraphe 11.4 par le paragraphe suivant:

«se félicite de l'adoption de modifications de la loi le 28 décembre 2020, solution qui respecte à la fois la démocratie et l'État de droit, et qui porte sur les dispositions controversées, tout en conservant celles qui constituent un véritable progrès; en même temps, regrette que la consultation de toutes les communautés religieuses sur ces modifications n'ait pas été pleinement inclusive».

Amendement E

Supprimer le paragraphe 14.1.

Amendement F

Remplacer le paragraphe 17 par le paragraphe suivant:

«Concernant la loi sur la liberté de religion, l'Assemblée veillera à ce que sa mise en œuvre respecte les normes européennes, ainsi que les recommandations de la Commission de Venise.»

Amendement G

Après le paragraphe 17, insérer le paragraphe suivant:

«En ce qui concerne la situation des minorités, l'Assemblée suivra de près les enquêtes ouvertes sur les allégations de crimes de haine et d'agressions à motivation ethnique et religieuse qui ont eu lieu depuis l'annonce des résultats des élections du mois d'août».