

Résolution 2374 (2021)¹

Le dialogue postsuivi avec le Monténégro

Assemblée parlementaire

1. Le Monténégro a adhéré au Conseil de l'Europe en 2007. Il a été soumis à la procédure de suivi générale jusqu'en 2015. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa [Résolution 2030 \(2015\)](#) «Le respect des obligations et engagements du Monténégro», dans laquelle elle a décidé de clore la procédure de suivi et d'engager un dialogue postsuivi dans quatre domaines prioritaires, à savoir l'indépendance du pouvoir judiciaire, la confiance dans le processus électoral, la lutte contre la corruption et la situation des médias. L'Assemblée s'est également donnée pour mandat de suivre l'évolution de la situation dans le domaine des droits des minorités, de la lutte contre la discrimination, et de la situation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays.

2. L'Assemblée salue la volonté et l'engagement politiques permanents dont les autorités monténégrines ont fait preuve pour respecter pleinement leurs obligations, comme le confirme leur coopération constante avec les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, les experts juridiques et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). L'Assemblée se félicite aussi de leur niveau d'implication dans le dialogue postsuivi.

3. L'Assemblée réaffirme que le Monténégro continue de jouer un rôle positif dans la stabilisation de la région et qu'il reste un partenaire fiable et constructif, impliqué dans plusieurs initiatives régionales et multilatérales.

4. Au vu des développements intervenus depuis 2015, l'Assemblée a évalué les progrès réalisés dans les quatre domaines prioritaires, ainsi que les sujets toujours pendants et nécessitant une attention particulière, identifiés en 2015.

5. Concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'Assemblée:

5.1. se félicite de la mise en œuvre, par les autorités monténégrines, des amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire adoptés en juillet 2013 et de l'établissement d'un cadre juridique complet régissant les tribunaux, les parquets, le Conseil de la magistrature et les juges, le Conseil des procureurs et la Cour constitutionnelle; elle reconnaît l'ampleur des changements ainsi apportés au pouvoir judiciaire et leur mise en œuvre dans le respect de la plupart des recommandations de la Commission de Venise;

5.2. félicite les autorités monténégrines pour l'amélioration réelle de la formation des professions judiciaires, grâce notamment au Centre de formation des juges et des procureurs, qui devrait avoir des effets durables sur le professionnalisme des nouveaux magistrats et, par là même, sur l'efficacité du système judiciaire;

5.3. regrette profondément la reconduction dans leurs fonctions, par le Conseil de la magistrature en 2019 et 2020, de plusieurs présidents de tribunaux de première instance et de la présidente de la Cour suprême, qui avait déjà effectué deux mandats ou plus. La disposition instaurant la limite de deux

1. *Discussion par l'Assemblée* le 21 avril 2021 (13^e séance) (voir [Doc. 15132](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) et [Doc. 15132 addendum](#), corapporteurs: M. Damien Cottier et M. Emanuelis Zingeris). *Texte adopté par l'Assemblée* le 21 avril 2021 (13^e séance).



mandats, inscrite dans la Constitution depuis 2013 ainsi que dans la loi, et visant à empêcher la concentration excessive des pouvoirs au sein du pouvoir judiciaire, a été violée dans son esprit, sinon dans sa lettre;

5.4. constate que, après les messages négatifs envoyés en 2018 concernant la transparence des procédures de recrutement et de nomination des juges, le Conseil de la magistrature semble avoir amélioré sa procédure de sélection en 2020;

5.5. regrette profondément, au même titre que la Commission européenne et le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), qu'aucun progrès n'ait été réalisé dans la révision du cadre disciplinaire applicable aux juges et aux procureurs;

5.6. 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; invite les autorités à mettre pleinement en œuvre les recommandations formulées par la Commission de Venise et, plus particulièrement, à ne pas ignorer celles qui concernent l'inamovibilité et le risque de politisation des membres non juristes du Conseil des procureurs.

6. Concernant la confiance dans le processus électoral, l'Assemblée:

6.1. est préoccupée par l'absence de progrès dans la mise en œuvre des cinq conditions fixées par la [Résolution 2030 \(2015\)](#), hormis en ce qui concerne la constitution des listes électorales;

6.2. rappelle avec insistance que le parlement est l'arène où la compétition politique devrait s'exercer, que le boycott de ses travaux n'est pas conforme à la manière européenne de participer à cette compétition et que la réforme du cadre juridique relatif aux campagnes électorales ne peut se faire de manière inclusive, dès lors que les principaux partis de l'opposition n'y participent pas;

6.3. rappelle que tous les groupes politiques au parlement ont en partage la responsabilité de créer une atmosphère et une culture de démocratie parlementaire;

6.4. salue la maturité politique dont ont fait preuve tant la nouvelle majorité que la nouvelle opposition immédiatement après les élections d'août 2020, qui a permis un transfert pacifique du pouvoir, et exhorte celles-ci à maintenir cette tendance positive; dans le même temps, l'Assemblée regrette que le cadre juridique électoral soit resté largement inchangé lors des dernières élections législatives, 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 aux défauts et aux limites de ce cadre, 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 médiatique indépendante et de financement de la campagne électorale.

7. Concernant la lutte contre la corruption, l'Assemblée:

7.1. prend acte de la mise en œuvre de la loi sur la prévention de la corruption et de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts, ainsi que des politiques de prévention établies par l'Agence pour la prévention de la corruption;

7.2. déplore que la loi relative au financement des entités politiques et des campagnes électorales ait eu des effets limités sur la prévention et la répression des dons illicites, comme l'ont déclaré les commissions ad hoc du Bureau de l'Assemblée pour l'observation des élections législatives de 2016 et de l'élection présidentielle de 2018;

7.3. salue l'adoption de la loi sur le Bureau spécial du ministère public, qui est chargé de lutter contre la corruption et le crime organisé, l'augmentation constante de ses moyens, ainsi que de ceux de l'Unité spécialisée de la police, et les résultats récemment obtenus en matière de lutte contre les organisations criminelles monténégrines grâce à une participation accrue à la coopération policière internationale;

7.4. prend note de l'établissement, comme l'a indiqué la Commission européenne, d'un «bilan initial» des enquêtes, des poursuites et des condamnations définitives dans les affaires de corruption;

7.5. félicite les autorités monténégrines d'avoir mis en œuvre de manière satisfaisante 12 des 14 recommandations formulées par le GRECO dans le cadre du troisième cycle d'évaluation portant sur la transparence du financement des partis politiques, et 8 des 11 recommandations énoncées dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation axé sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, conclu en décembre 2019;

7.6. est toutefois préoccupée par l'évaluation de la Commission européenne selon laquelle le système de justice pénale semble généralement faire preuve de clémence, avec des peines, des amendes et des recouvrements des avoirs disproportionnellement faibles par rapport à la gravité des crimes.

8. Concernant la situation des médias, l'Assemblée:

8.1. se félicite des efforts manifestes fournis par les procureurs et les juges pour s'attaquer au problème des agressions de journalistes; elle salue les efforts déployés par les forces de police pour arrêter les auteurs et les personnes suspectées de tels actes, ainsi que le soutien manifesté publiquement par le gouvernement à la commission de suivi des actions des autorités compétentes dans l'instruction des affaires de menaces et de violences envers des journalistes, d'assassinats de journalistes et de dégradation de biens appartenant à des médias, et se réjouit de l'implication récente et pertinente du parlement qui a débattu des rapports de cette commission;

8.2. demeure toutefois très préoccupée par les menaces et la violence à l'encontre des journalistes, récemment mises en évidence dans plusieurs affaires;

8.3. salue vivement les efforts actuellement entrepris par les autorités monténégrines pour réviser le cadre juridique relatif aux médias, en étroite coopération avec le Conseil de l'Europe;

8.4. regrette les révocations en 2017 et 2018 de membres des conseils d'administration du service public de radiodiffusion (Radio Televizija Crne Gore – RTCG) et de l'Agence des médias électroniques décidées par le parlement à la suite des enquêtes menées par l'Agence pour la prévention de la corruption, qui pourraient être vues comme une ingérence politique;

8.5. est particulièrement préoccupée par la tendance des organismes publics à restreindre l'accès aux documents publics, ce qui va à l'encontre du besoin pressant de transparence au Monténégro et d'accès des médias à l'information; si l'Assemblée convient pleinement de la nécessité d'encadrer la liberté d'expression, elle souligne que cette réglementation doit être conforme aux normes européennes et que le concept d'«abus du droit à l'information» n'est pas approprié.

9. Concernant les droits des minorités et la lutte contre la discrimination, l'Assemblée:

9.1. se félicite de la mise en place des mécanismes de prévention de la torture et de protection contre la discrimination au titre respectivement du Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale des Nations Unies. Elle prend également acte, pour ce dernier mécanisme, de la clarification en 2017 des compétences du protecteur des droits de l'homme et des libertés (ombudsman) en matière de protection contre les discriminations;

9.2. salue l'adoption en 2017 de la loi sur les droits et libertés des minorités qui répond à quatre des cinq recommandations formulées par la Commission de Venise;

9.3. se félicite de l'avis très positif sur le Monténégro émis en mars 2019 par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe et appelle les autorités monténégrines à prendre de toute urgence les mesures en faveur des Roms et des Égyptiens mentionnées dans l'avis;

9.4. félicite le Monténégro pour le bon exemple donné à toute la région en ce qui concerne le niveau de protection accordé aux personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI), et salue l'adoption en juillet 2020 par le parlement de la loi sur le partenariat pour les personnes de même sexe.

10. Concernant la situation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays, l'Assemblée prend note de l'avis positif émis par le Comité consultatif quant aux progrès accomplis par le Monténégro pour résoudre la question des personnes déplacées, pour la plupart des Roms et des Égyptiens arrivés dans le pays à la fin des années 1990, et pour mener quasiment à bonne fin la régularisation de leur statut juridique.

11. S'agissant de la loi relative à la liberté de religion ou de conviction et au statut juridique des communautés religieuses (loi sur la liberté de religion) adoptée en décembre 2019, l'Assemblée:

11.1. souligne que la réglementation des communautés religieuses est une question relevant de la souveraineté nationale, qui doit être exercée sans aucune ingérence étrangère;

- 11.2. déplore que la partie de la loi relative aux «droits de propriété» ait créé un climat caractérisé par un profond clivage, alors que la plupart des dispositions constituent un réel progrès par rapport au cadre juridique antérieur, comme l'a indiqué la Commission de Venise dans son avis sur le projet de loi;
- 11.3. a pleinement conscience des craintes bien compréhensibles des membres de l'Église orthodoxe serbe, compte tenu de l'ampleur des transferts de propriété éventuels de l'Église à l'État monténégrin au motif qu'il s'agit de biens du «patrimoine culturel», soit possiblement la plupart des édifices religieux bâtis avant 1918;
- 11.4. se félicite de l'adoption des 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, l'Assemblée regrette que la consultation de toutes les communautés religieuses sur ces modifications n'ait pas été pleinement inclusive.
12. Dans ce contexte, l'Assemblée décide de poursuivre le dialogue postsuivi avec le Monténégro dans les domaines suivants.
13. Concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'Assemblée suivra de près:
- 13.1. la mise en œuvre de la recommandation v formulée dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation du GRECO, et notamment de l'esprit des changements constitutionnels et législatifs concernant la limitation à deux mandats pour les présidents de tribunaux; cela pourrait être assuré grâce à une modification du cadre juridique ou à un changement des pratiques initié par le système judiciaire lui-même;
- 13.2. le point de savoir si le respect de la transparence des procédures de recrutement et de nomination des magistrats continue à être appliqué;
- 13.3. l'amélioration de la mise en œuvre du code de déontologie et de la responsabilité disciplinaire des magistrats.
14. Concernant la confiance dans le processus électoral, l'Assemblée suivra les progrès réalisés dans la relance, juste après les élections, d'un processus global et inclusif de réforme du cadre électoral, conformément aux recommandations du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise, et à celles du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, s'agissant en particulier de la tenue des élections locales le même jour et au moins à six mois de distance des élections législatives.
15. Concernant la lutte contre la corruption, l'Assemblée suivra les progrès réalisés:
- 15.1. pour remédier aux lacunes du système de justice pénale, qui font paraître ce dernier généralement clément;
- 15.2. pour tenir compte des risques, mis en évidence tant par la Commission de Venise que par la Commission européenne, d'un contrôle de fait par le pouvoir exécutif des enquêtes réalisées par l'Unité spécialisée de la police sous la supervision du Bureau spécial du ministère public, étant donné le lien hiérarchique entre les membres de l'unité susmentionnée, dont son chef, et la Direction de la police;
- 15.3. pour consolider les premiers résultats obtenus dans la lutte contre la corruption et le crime organisé.
16. Concernant la situation des médias, l'Assemblée suivra de près les progrès réalisés:
- 16.1. pour mettre définitivement fin au climat d'impunité qui entoure les agressions de journalistes, en continuant à s'y attaquer directement, mais aussi en imposant la transparence dans les affaires où les autorités compétentes n'ont pas mené d'enquête effective en temps utile;
- 16.2. pour s'abstenir de limiter l'accès à l'information;
- 16.3. pour réviser les mécanismes qui traitent actuellement des ingérences politiques dans les médias, y compris la composition des conseils d'administration du RTCG et de l'Agence des médias électroniques.
17. 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.
18. 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 2020.

19. L'Assemblée décide d'évaluer les progrès accomplis dans les domaines susmentionnés après la tenue des élections législatives de 2020.