



Strasbourg, le 26 octobre 2015

CDL-AD(2015)033

Or. angl.

Avis n° 820 / 2015

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI
PORTANT MODIFICATION
DE LA LOI SUR LES DROITS ET LES LIBERTES DES MINORITES**

DU MONTÉNÉGRO

**adopté par la Commission de Venise
à sa 104^{ème} session plénière
(Venise, 23-24 octobre 2015)**

sur la base des observations de :

**M. Bogdan AURESCU (Membre suppléant, Roumanie)
M. Sergiy KIVALOV (Membre, Ukraine)
M. Jean-Claude SCHOLSEM (Membre suppléant, Belgique)**

I. Introduction

1. Le 15 juin 2015, le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités du Monténégro a demandé à la Commission de Venise un avis sur le projet de loi portant modification (ci-après le projet de loi, voir CDL-REF(2015)026) de la loi sur les droits et les libertés des minorités du Monténégro (ci-après la loi).

2. A cet effet, la Commission a nommé M. Aurescu, M. Kivalov et M. Scholsem rapporteurs.

3. Le présent avis repose sur la traduction en langue anglaise du projet de loi qui peut, sur certains points, ne pas être l'exacte transcription de la version originale du texte. Il est donc possible que certains problèmes soulevés soient dus à la traduction plus qu'à la teneur des dispositions concernées.

4. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 104^e session plénière (Venise, 23-24 octobre 2015).

II. Observations préliminaires

5. Ce n'est pas la première fois que la Commission de Venise examine la législation relative à la protection des minorités nationales au Monténégro. Elle a adopté, en juin 2004, un *avis sur le projet de loi révisé sur l'exercice des droits et libertés des minorités nationales et ethniques au Monténégro* (CDL-AD(2004)026, ci-après l'avis de 2004).

6. Dans son avis de 2004, la Commission saluait notamment la volonté des autorités monténégrines de créer des conseils des minorités nationales et précisait que « *[d]es organes consultatifs indépendants composés de représentants des minorités et conseillant les autorités de l'Etat pour ce qui concerne les politiques relatives aux minorités peuvent jouer un rôle important dans le renforcement de la protection des intérêts de ces dernières* »¹. Elle soulignait en même temps qu'eu égard à l'importance des compétences des conseils telles que prévues par la loi, « *le degré réel de représentativité des conseils est de la plus haute importance* ».

7. Les amendements examinés dans le présent avis portent sur la modification d'un certain nombre d'articles de la loi (articles 7, 8, 33, 36, 36a) et sur l'ajout de nouveaux articles (un nouvel article après l'article 7, un autre après l'article 8, 21 articles après l'article 36a, deux nouveaux articles après l'article 42b, cinq nouveaux articles après l'article 44). Ces dispositions traitent essentiellement de la mise en place d'une « institution publique » chargée de la protection des droits, des cultures et des identités des minorités nationales du Monténégro, et du fonctionnement d'un « *Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités* » (ci-après le « Fonds pour les minorités ») en tant que mécanisme essentiel d'application de la politique nationale d'aide, par des subventions publiques, à la préservation des identités et des cultures particulières des minorités nationales². D'autres modifications concernent les dispositions renvoyant à la protection des Roms au Monténégro et les dispositions transitoires et finales de la loi actuelle.

8. Il est relevé à cet égard que dans son deuxième avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales³ par le Monténégro, adopté en juin 2013⁴, le Comité consultatif de la Convention-cadre note que, selon des représentants des minorités nationales, les subventions publiques aux activités des minorités nationales restent limitées et insuffisantes pour garantir la préservation et le développement de ces cultures. Il note aussi que les représentants des minorités nationales ne sont pas suffisamment associés aux processus décisionnels concernant l'allocation de fonds à des projets culturels et que les six représentants des Conseils des minorités siégeant au conseil d'administration du Fonds

¹ Voir CDL-AD(2004)026, paragraphe 58.

² Voir l'article 36 de la loi en vigueur.

³ Ci-après la convention-cadre

⁴ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Montenegro_fr.pdf, voir le paragraphe 85

pour les minorités, qui comprend 17 membres, ne sont pas en mesure d'influer sur l'attribution des fonds disponibles (paragraphe 85). Les autorités monténégrines ont été invitées à veiller à ce que les représentants des minorités nationales soient associés à tous les stades de la mise en œuvre des projets culturels des minorités, notamment aux décisions concernant l'attribution de fonds à ces projets.

9. Dans sa Résolution de 2015 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par le Monténégro⁵, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe confirme ces préoccupations. Il souligne notamment que « *[I]es Conseils des minorités sont perçus par une grande partie de la société monténégrine comme un moyen d'accorder des faveurs politiques. Il n'existe aucun mécanisme permettant de garantir une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans leur composition. Les conseils sont confrontés à un autre problème, à savoir le flou de leur statut juridique. Ils sont avant tout considérés comme des organisations non gouvernementales, sans véritable pouvoir décisionnel. Leur situation est aggravée par le fait qu'ils agissent indépendamment les uns des autres et qu'il n'existe aucune structure institutionnalisée leur permettant de s'adresser d'une seule voix aux autorités au nom de toutes les minorités* ». Les autorités ont été invitées à revoir les dispositions juridiques et les pratiques administratives concernées en vue de remédier aux insuffisances constatées.

10. Il semble qu'en partie du moins, le projet de loi soumis à l'analyse de la Commission de Venise vise à mettre en œuvre les recommandations adressées au pays dans le cadre du suivi de la Convention-cadre. Il vise aussi sans aucun doute à prendre en compte les préoccupations exprimées par la Commission européenne concernant le fonctionnement du Fonds pour les minorités dans ses rapports de suivi concernant le Monténégro. Le rapport de 2011 met notamment en évidence les problèmes de fonctionnement du Fonds pour les minorités liés à l'allocation des fonds et au contrôle de leur utilisation⁶. Le dernier rapport de 2014 continue de mettre en évidence les insuffisances liées à l'allocation des fonds tout en s'inquiétant de la mise en œuvre et de la gestion globale des projets et du manquement répété à l'obligation de rendre compte des activités du Fonds au parlement. Les auteurs du rapport s'inquiètent aussi de ce que la plupart des conseils pour les minorités n'ont pas de programmes de travail ni de plans financiers et soulignent la sous-performance du ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités dans le contrôle de la légalité de leurs travaux⁷.

11. Le présent avis n'a pas pour objet d'étudier toutes les dispositions du projet de loi de manière exhaustive, mais uniquement celles qui, d'après la Commission de Venise, appellent un examen plus approfondi et des améliorations.

12. Dans son analyse du projet de loi, la Commission de Venise a tenu compte des principes consacrés par la Convention-cadre en ce qui concerne la protection, par les Etats parties à cette convention, des identités et des cultures particulières des personnes appartenant à des minorités nationales et la participation effective de ces personnes aux affaires publiques.

13. En tant que Partie contractante à la Convention-cadre⁸, le Monténégro s'est notamment engagé à « *promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel* » (article 5 de la Convention-cadre) et à « *créer les conditions nécessaires à*

⁵ Résolution CM/ResCMN(2015)2 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par le Monténégro

⁶ European Commission's Montenegro 2011 Progress Report, part of Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012' SEC(2011) 1204 final 12.10.2011., p. 20. (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mn_rapport_2011_en.pdf)

⁷ European Commission's Montenegro Progress Report 2014, part of Communication 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15 COM(2014)700 final of 8.10.2014. p. 46 and 47. (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-montenegro-progress-report_en.pdf)

⁸ Le Monténégro a adhéré à la Convention-cadre le 11/5/2001 (date d'adhésion de la communauté étatique de Serbie – et – Monténégro). La Convention est entrée en vigueur à l'égard du Monténégro le 6 juin 2006.

la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant » (article 15 de la Convention-cadre).

14. La Constitution du Monténégro consacre un titre particulier (Titre 5, partie II – droits et libertés de l'homme) à la protection des minorités et l'article 79 sur la protection de l'identité énumère les droits et les libertés « *garantis aux personnes appartenant à des nations minoritaires et à d'autres communautés nationales minoritaires* », ce qui comprend en premier lieu, en vertu de l'article 79.1, « *le droit d'exercer, de protéger, de développer et d'exprimer publiquement des spécificités nationales, ethniques, culturelles et religieuses* ».

III. Analyse

1. Article 1^{er} - la protection des Roms

15. Le premier amendement au paragraphe 3 de l'article 7 de la loi définissant les principaux objectifs de la politique nationale de protection des minorités prévoit la suppression des mots « *ainsi qu'une meilleure intégration des Roms dans la vie sociale et politique du Monténégro* ». Le paragraphe 3 tel qu'il est actuellement libellé dispose : « *la stratégie, mentionnée au paragraphe 1 du présent article, définit en particulier les mesures à prendre pour appliquer la loi en vigueur et améliorer les conditions de vie des nations minoritaires et des autres communautés de minorités nationales ainsi que les mesures et les activités et renforcer l'intégration des Roms dans la vie sociale et politique du Monténégro* ».

16. Si l'on peut, à première vue, juger nécessaire de faire référence en particulier à la situation des Roms (en tenant compte également des constats en la matière faits dans la Résolution susmentionnée du Comité des Ministres), dans le cas précis du Monténégro, la suppression de cette référence peut permettre d'éviter de voir la minorité rom comme étant dans une position d'infériorité parmi les autres minorités du pays (voir aux paragraphes 5 à 30 de l'avis de 2004 l'analyse des questions terminologiques concernant les minorités et du problème de la hiérarchie des divers groupes minoritaires au Monténégro⁹). Il est noté à ce sujet que dans le cadre des efforts faits pour favoriser l'intégration des Roms et leur participation aux affaires publiques, parallèlement aux conseils créés en application des articles 33 à 35 de la loi sur les droits des minorités pour représenter les minorités albanaise, bosniaque, croate, musulmane et serbe, un conseil pour la minorité rom a été institué. Comme indiqué par le Comité consultatif de la Convention-cadre dans son avis de 2013, les conseils sont destinés à « *jouer un rôle actif lorsqu'il s'agit de sensibiliser l'opinion publique aux minorités nationales, de créer un cadre de discussion sur les questions intéressant les minorités nationales et de formuler des propositions sur les questions non résolues les concernant* ». Compte tenu de ce qui précède, la suppression de la référence spécifique aux Roms semble acceptable.

2. Article 2 – égalité des sexes

17. L'article 2 du projet de loi ajoute à la loi un nouvel article 7a libellé comme suit : « *les termes employés dans la présente loi pour les personnes physiques de sexe masculin incluent les mêmes termes pour le sexe féminin* ». Il faut se féliciter de cet amendement.

3. Article 3 – une nouvelle institution publique en faveur des cultures des minorités

18. L'article 3 du projet de loi ajoute un nouvel article 8a qui prévoit la mise en place « de la manière et dans les conditions prévues par la loi régissant les institutions culturelles », d'une « institution publique » chargée de la promotion et de la protection des droits des minorités, et

⁹ « *la Commission présume qu'il n'est pas dans les intentions du Monténégro d'introduire une hiérarchie de catégories parmi les " minorités " du Monténégro et que, quelle que soit la terminologie employée [...], le statut juridique et l'ampleur de la protection garantie aux personnes concernées seront les mêmes.* », CDL-AD(2004)026, paragraphe 30.

en particulier du développement et de l'expression de leurs cultures. Un deuxième paragraphe dispose que la supervision de l'activité de cette institution est confiée à « l'organe de l'administration de l'Etat chargé des droits de l'homme et des droits des minorités ». Il convient donc de distinguer cette nouvelle institution de l'organe d'Etat chargé de la politique globale du gouvernement en matière de protection des minorités et du Fonds pour la protection et la réalisation des droits des minorités (le Fonds pour les minorités) créé par le Parlement Monténégro en application de l'article 36 de la loi, qui joue un rôle essentiel dans la politique de financement des activités des communautés minoritaires.

19. L'institution culturelle mentionnée à l'article 8a peut être considérée comme une réponse à l'absence de structure institutionnelle commune au service de tous les conseils des minorités que le Comité des Ministres a critiquée dans sa Résolution de 2015. D'après les autorités monténégrines, cette institution ne sera pas entièrement nouvelle ; une telle institution a déjà existé sous la forme d'un centre pour la préservation et le développement des cultures des minorités en vertu d'une loi qui a été abrogée. Le projet de loi actuel offrira donc un nouveau cadre juridique pour son organisation et son fonctionnement. Cela étant, une plus grande clarté s'impose dans la future loi en ce qui concerne les rôles et les fonctions spécifiques des trois organes susmentionnés : l'organe de l'administration de l'Etat, l'institution culturelle, le Fonds pour les minorités. Une délimitation claire de leur mandat et de leur champ d'action respectifs contribuerait à éviter des doubles emplois inutiles et des difficultés de mise en œuvre de la politique nationale de protection des minorités nationales. Outre qu'elle devrait préciser les fonctions de l'institution culturelle (y compris par rapport aux conseils des minorités), la loi devrait prévoir les règles fondamentales de son organisation, de sa supervision par l'organe de l'administration de l'Etat (et par conséquent le degré d'autonomie dont elle jouira) et elle devrait indiquer, dans ses *dispositions finales et transitoires*, dans quel délai la nouvelle institution commencera à fonctionner. Compte tenu de ces observations, l'article 8 devrait être plus précis. Il faudrait aussi harmoniser son libellé avec celui de l'article 42 c des *dispositions finales et transitoires* pour indiquer clairement qu'ils renvoient tous deux à la même institution, déjà opérationnelle, à savoir le Centre de préservation et de développement des cultures minoritaires.

4. Article 4 – composition des conseils des minorités

20. L'amendement de l'article 4 du projet de loi propose la suppression du paragraphe 9 de l'article 33 de la loi (qui prévoit les modalités de création des conseils des minorités) et d'autres modifications terminologiques mineures. Le paragraphe 9 de l'article 33 est ainsi libellé : « *les personnes mentionnées au paragraphe 5 du présent article [c'est-à-dire, d'après le paragraphe 5, les membres du conseil de la nation minoritaire et des autres communautés minoritaires nationales, par fonction : membres du parlement et du gouvernement, présidents de communes, de communes urbaines, d'assemblées municipales, d'assemblées municipales urbaines, de groupes parlementaires, appartenant à la nation minoritaire ou à une autre communauté minoritaire nationale], et les membres des organes de partis politiques ne participent pas à l'assemblée électorale* ». Ainsi, l'amendement actuel permet aux membres d'office des conseils des minorités et aux membres des partis politiques de participer à l'élection des autres membres des conseils des minorités, possibilité actuellement interdite par la loi. Il semblerait que le but soit de renforcer le caractère « public » de ces conseils des minorités et de les distinguer très clairement des simples ONG. Cela étant, l'amendement proposé pose un problème pour deux raisons au moins.

21. Premièrement, il établit une différence de statut entre les membres d'office et les membres élus des conseils des minorités : les membres de la première catégorie non seulement deviennent membres en raison de leur statut politique mais ils ont aussi une compétence supplémentaire, celle de se prononcer sur l'élection des membres de la deuxième catégorie, ce qui les place dans une position de supériorité. L'activité des conseils pourrait s'en ressentir.

22. Deuxièmement, la participation de ces membres d'office, responsables politiques de par leur fonction et membres de partis politiques, au processus électoral aura pour effet de politiser les conseils, ce qu'il faudrait éviter à tout prix. Cette situation est particulièrement problématique compte tenu des préoccupations exprimées par le Comité consultatif de la Convention-cadre et par le Comité des Ministres, car les conseils des minorités sont perçus par la société monténégrine comme « *un moyen d'accorder des faveurs politiques* ».

23. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé de conserver le paragraphe 9 de l'article 33 tel qu'il figure dans le texte actuel de la loi.

5. Chapitre II. Articles 5 à 8 – Fonds pour les minorités

24. Les amendements proposés au chapitre II a du projet (en particulier les 21 nouveaux articles qui suivent l'article 36a, les deux nouveaux articles qui suivent l'article 42b et les cinq nouveaux articles qui suivent l'article 44) sont relativement techniques, mais contiennent l'essentiel des modifications qu'il est proposé d'apporter à la loi actuelle. Toutes ces dispositions semblent bien rédigées et d'une manière générale ne semblent pas poser de problème. Le but est clairement de faire en sorte que la répartition des subventions destinées aux activités culturelles des minorités, par l'intermédiaire du Fonds pour les minorités, soit neutre, transparente et objective et de garantir la participation des minorités à ce processus de manière à répondre aux préoccupations exprimées dans le cadre du suivi de la Convention-cadre et dans les rapports de la Commission européenne (voir ci-dessus). Il s'agit en résumé de lutter contre cette image de « faveurs politiques ».

25. Plus concrètement, les amendements ont trait à la composition du Conseil d'administration du Fonds et à l'élection de ses membres, à ses compétences, à l'élection du directeur du Fonds et à ses compétences, à certaines incompatibilités et interdictions, au financement du Fonds, aux appels à propositions de projets, à la création d'une commission d'évaluation et à ses compétences, etc. Un mécanisme complexe et perfectionné de répartition des subventions de l'Etat est proposé afin de rendre la politique d'aide de l'Etat aux activités des minorités aussi transparente que possible.

26. Il appartient aux autorités nationales de choisir les mécanismes qui correspondent le mieux à la nécessité de favoriser la préservation et le développement de l'identité des personnes appartenant à des minorités nationales au Monténégro et de voir si un mécanisme aussi perfectionné est adapté au contexte national et à la situation particulière des minorités nationales du pays. La Commission de Venise tient néanmoins à signaler un certain nombre de problèmes soulevés par les propositions d'amendements.

a. Base juridique et statut du Fonds pour les minorités

27. L'article 36 de la loi en vigueur est essentiel. Son paragraphe 1 exige du Parlement monténégrin qu'il crée un Fonds pour soutenir la politique en faveur des minorités nationales et d'autres communautés dans les domaines ethnique, linguistique, religieux ou culturel (le Fonds pour les minorités). Ce paragraphe 1 demeure inchangé.

28. L'amendement présenté au titre de l'article 6 du projet de loi renvoie à la modification des paragraphes 2 et 3 de l'article 36 de la loi actuelle. Le paragraphe 2 actuel, qui dispose que « *l'acte fondateur du Fonds porte sur les organes, le mandat, les compétences, les méthodes de travail et le mode de décision du Fonds, la composition et le nombre de membres des organes administratifs ainsi que sur d'autres questions présentant un intérêt au regard des travaux du Fonds* » est remplacé par un texte selon lequel le Fonds « a le statut d'une personne morale », d'où l'on pourrait déduire que le Fonds actuel n'a pas ce statut. Cet amendement ne pose pas de problème. En fait, l'essence du paragraphe 2 actuel se retrouve dans le projet de paragraphe 3 : « *l'acte fondateur du Fonds régit dans le détail la compétence et le mode de décision des organes du Fonds ainsi que d'autres questions prévues par la loi* ».

b. Composition du Conseil d'administration du Fonds pour les minorités

29. D'après les nouveaux articles 36 b et 36 č, le Conseil d'administration se compose de deux représentants du parlement, qui ne sont pas députés, proposés par « l'organe de travail » parlementaire chargé des droits de l'homme et des droits des minorités, d'un représentant du ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités proposé par ce ministère, d'un représentant des conseils des minorités proposé par ces conseils, d'un expert indépendant en droits de l'homme et droits des minorités nommé par l'Université du Monténégro, d'un représentant proposé par l'organe de l'administration publique compétent dans le secteur des médias pour le représenter. Tous les membres seront élus par le Parlement monténégrin, sur la base d'un appel public qui sera organisé par l'organe qui propose, pour un mandat de quatre ans (deux mandats consécutifs au maximum). Comme l'indique le projet d'article 36 b, le parlement révoque aussi les membres du Conseil.

i. Représentation des minorités

30. Le projet de loi introduit un changement important : la suppression du paragraphe 3 actuel de l'article 36 d'après lequel « [c]haque Conseil des nations minoritaires et des autres communautés de minorités nationales a son propre représentant au sein de l'organe administratif du Fonds ». Parallèlement, le nouvel article 36 b dispose que le « Conseil d'administration » du Fonds comprend notamment « un représentant des conseils des minorités nationales et des autres communautés de minorités nationales ».

31. On ne sait pas si le « Conseil d'administration » mentionné dans le nouvel article 36 b correspond à l'« organe administratif du Fonds » de l'actuel paragraphe 3 de l'article 36. Les autorités monténégrines devraient éclaircir ce point, qui pourrait résulter d'une traduction différente en langue anglaise du même terme. Il est noté que le projet d'article 36 a ne mentionne que le Conseil d'administration et le directeur en tant qu'« organes du Fonds ». Si tel est le cas, cela signifierait que chaque conseil des minorités ne serait pas représenté au Conseil d'administration du Fonds, mais qu'une personne représenterait l'ensemble des six conseils, et donc que toutes les minorités nationales et les autres communautés de minorités seraient représentées par ces conseils.

32. Le mode de représentation proposé des communautés minoritaires du Monténégro au Conseil d'administration soulève plusieurs questions.

33. Premièrement, il est difficile de comprendre pourquoi six conseils des minorités représentant six minorités nationales parallèlement à d'autres communautés minoritaires non nommées seraient représentés par un seul représentant. Il est peu probable que les six conseils représentant autant de minorités nationales et d'autres communautés de minorités nationales soient en mesure de s'accorder facilement sur la nomination d'un représentant commun. Cela étant, les auteurs du projet ne semblent même pas envisager l'incapacité des conseils à se mettre d'accord sur un nom, car aucune autre solution n'est prévue dans le projet. De plus, aucun mécanisme ou procédure spécifique de nomination de ce représentant n'est prévu. S'il est vrai que cette nomination devrait légitimement relever d'une décision interne des minorités, un cadre général permettant une telle décision, au cas où ce mécanisme serait conservé, pourrait être utile.

34. Fait peut-être encore plus important, quelles que soient les minorités qui finiront par s'imposer en installant leur représentant au Conseil d'administration, l'égalité des minorités du point de vue de l'accès aux financements de l'Etat pourrait être compromise. Si une seule minorité était représentée au Conseil d'administration (avec une voix pour l'ensemble des conseils des minorités), la société pourrait avoir l'impression que la position d'une minorité privilégiée prédomine dans la planification des projets du Fonds au cours des quatre ans de mandat et dans la prise de décision ultime. De plus, la présence des représentants de chaque minorité au Conseil d'administration du Fonds est essentielle pour que le Fonds soutienne des projets correspondant véritablement aux priorités présentées par les minorités respectives.

Cette présence permettrait aussi à toutes les minorités nationales d'exercer un certain type de contrôle sur le fonctionnement du Fonds.

35. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé de réexaminer la proposition de représentation des minorités nationales au Conseil d'administration au sein duquel les minorités sont en position minoritaire par rapport à la représentation de l'Etat. S'il n'existe pas de solution simple ni de mécanisme type, la solution la plus appropriée pourrait être d'assurer une représentation, à savoir un membre de chaque conseil des minorités. Quant à la modification des quotas des entités de nomination pour garantir l'efficacité du travail du Conseil en évitant les impasses et l'absence de quorum, les partisans du projet sont les mieux placés pour savoir ce qui convient le mieux.

36. Pour éviter des situations semblables à celles signalées par les autorités monténégrines où des projets financés ou devant être exécutés par des membres du Conseil d'administration du Fonds (représentants des conseils des minorités) ont un accès privilégié aux subventions publiques distribuées par le Fonds, il conviendrait de prévoir des garanties plus solides et plus efficaces au niveau de l'accès concurrentiel au financement public. Ces garanties devraient porter sur les conditions d'attribution des subventions publiques et sur la formation de la commission d'évaluation ainsi que sur la procédure de sélection des projets, qui devrait être plus claire et plus transparente ; il conviendrait aussi de fixer des dates limites de dépôt des demandes et des critères d'évaluation des projets, etc. (voir les observations ci-dessus). Il ne faudrait pas que les insuffisances relevées dans le passé au niveau de l'octroi des financements publics justifient une limitation de la participation des représentants des conseils des minorités à cette procédure. Il est rappelé que la procédure de sélection doit être menée par la commission d'évaluation et que le directeur du Fonds joue un rôle important dans la décision alors que le Conseil d'administration n'intervient qu'en tant qu'organe de « recours ».

ii. Election des membres du Conseil d'administration du Fonds pour les minorités

Critères d'éligibilité/incompatibilités

37. Ne peut être élu au Conseil d'administration² un membre d'un parti politique, d'un conseil des minorités, exception faite des représentants désignés de ces derniers, d'une ONG qui œuvre en faveur des droits des minorités nationales ou d'une organisation qui demande des subventions (nouveaux articles 36 c, 36 e et 36 m). Cette interdiction se retrouve *mutatis mutandis* aux articles 36 dž (sur l'élection du directeur du Fonds) et 36 k (qui porte sur les conditions à remplir pour être membre de la commission d'évaluation).

38. S'il est légitime de vouloir garantir la neutralité de la composition du Conseil, les exclusions prévues par le nouvel article 36 c (qui risquent de considérablement réduire le nombre de candidats) mériteraient d'être précisées, faute de quoi le mécanisme proposé risque de se révéler impraticable. En particulier, cette règle d'incompatibilité soulève la question de la démission d'un candidat potentiel (membre d'un conseil des minorités, d'un parti politique ou d'une ONG active dans le domaine des droits des minorités) peu de temps avant les élections au Conseil. Cette personne pourrait-elle être nommée et par la suite être élue au Conseil ? La loi devrait le préciser.

39. Les règles relatives à la composition du Conseil d'administration laissent supposer qu'il existe un problème de traduction ou de coordination dans le texte original entre les dispositions du nouvel article 36 b et celles du nouvel article 36 č qui énumère les organes de nomination (points 5 ou 6, paragraphe 2, article 36 b manquant, d'où la nécessité de rectifier le point 1 du paragraphe 1 de l'article 36 č). Il est recommandé de réexaminer et d'harmoniser les dispositions en question.

Procédure d'élection

40. Le projet de loi ne dit rien de la procédure à suivre pour l'élection des membres du Conseil d'administration par le parlement. Il renvoie seulement, à des fins d'éclaircissement du « contenu et [des] modalités de l'appel public [...] et [des] modalités d'établissement de la liste des candidats », au « texte mentionné au paragraphe 3 de l'article 36 de la présente loi ». Pour ce qui est des règles relatives à la majorité pour l'élection des membres du Conseil d'administration par le parlement, les autorités monténégrines voudront peut-être envisager d'introduire une obligation de majorité qualifiée du type de celle prévue à l'article 91(2) de la Constitution (vote majoritaire du nombre total de députés) de manière à limiter l'influence d'une majorité politique donnée, qui aurait un rôle décisif dans la formation du Conseil d'administration sur le fonctionnement du Fonds à moins que n'existe un risque évident de blocage de la procédure de vote parlementaire.

41. Il est toutefois recommandé de fixer dans le projet de loi un délai minimum entre les « appels publics » à nomination et l'élection des membres du Conseil par le parlement. Un minimum de 60 jours, qui s'inscrirait dans le délai (90 jours) prévu aux articles 44 a et 44 b proposés pour la création du Fonds et de son comité d'administration pourrait être suggéré.

iii. Révocation du Conseil d'administration

42. En ce qui concerne la révocation, les motifs énoncés au point 1 du paragraphe 1 de l'article 36 d : « *s'il est dans l'incapacité permanente d'assumer la fonction* » et au point 2 : « *s'il est condamné à une peine de prison ferme ou est condamné pour une infraction pénale **ou un autre acte qui le rend indigne d'assumer la fonction*** »¹⁰ sont formulés de manière relativement vague. Il est donc important que la disposition applicable de la législation ultérieure (l'acte fondateur) évoquée au paragraphe 4 de l'article 36 d « *la manière d'établir les raisons de la révocation [...] et d'informer le Parlement monténégrin de ces raisons* » soit plus spécifique et précise.

c. Mode de fonctionnement du Fonds pour les minorités

i. Election/nomination du directeur du Fonds

43. Le nouvel article 36 dž porte sur l'élection du directeur du Fonds par les membres du Conseil d'administration. Comme indiqué précédemment, le directeur sera assujéti aux mêmes critères d'éligibilité (rigoureux) déjà mentionnés. Si le but est de renforcer la neutralité et l'objectivité du fonctionnement du Fonds, apparaît aussi le risque d'une réduction importante du nombre de candidats éventuels et de l'exclusion de personnes expérimentées et engagées, ayant été actives dans le domaine de la protection des minorités nationales, qui pourraient apporter beaucoup aux activités du Fonds.

44. Le projet de loi ne dit rien des modalités d'élection du directeur (vote public/secret, majorité requise) envisagées par les rédacteurs et ne prévoit pas non plus de mécanisme antiblocage. Compte tenu des fonctions importantes du directeur (nouvel article 36 d¹¹), il est particulièrement important de prévoir dans la loi (ou dans tout décret d'application y relatif) des règles claires d'élection du titulaire de la fonction. Une élection à la majorité qualifiée contribuerait à garantir l'impartialité du fonctionnement du Fonds.

¹⁰ Caractères gras ajoutés.

¹¹ D'après le projet de loi, le directeur du Fonds représentera notamment le Fonds dont il organisera le travail et le fonctionnement, proposera les statuts, le programme et le plan de travail du Fonds, le règlement interne et les règles relatives à la systématisation et les autres textes du Fonds, sera responsable des opérations et de la légalité des travaux du Fonds.

ii. Ressources financières du Fonds et rémunérations

45. D'après le nouvel article 36 g, le Fonds sera financé par le budget de l'Etat et par d'autres ressources conformément à la loi. Le montant alloué au Fonds représente 0,15 % au moins « *du total du budget diminué des fonds de l'Etat et du budget d'investissement* ». Cette disposition ne semble pas poser de problème tant que la proportion est respectée. Il est parallèlement recommandé de préciser les autres sources de financement qui seront autorisées ou de renvoyer plus précisément aux dispositions législatives, s'il en est, qui régissent l'utilisation de ces sources (« conformément à la loi »).

46. A ce sujet, il serait aussi important, aux fins de l'efficacité, de l'objectivité et de la transparence du fonctionnement du Fonds de donner des informations sur la rémunération (niveau) des membres des organes du Fonds – Conseil d'administration, commission d'évaluation – et de son directeur. En l'absence de précision dans le projet de loi, on peut se demander si les personnes concernées exerceront leurs fonctions à plein temps. La loi devrait le préciser. Les rémunérations devraient être suffisamment attrayantes, compte tenu notamment des diverses incompatibilités prévues. Il est relevé dans ce contexte que le projet de loi prévoit à juste titre que « *les dispositions relatives aux fonctionnaires et aux employés de la fonction publique s'appliquent aux employés du service professionnel du Fonds* (article 36 nj, paragraphe 2).

iii. Organisation d'un appel d'offres concurrentiel aux fins d'une aide d'Etat

47. D'après le nouvel article 36 h, l'appel à propositions pour des projets devant être financés sera annoncé sur l'internet et dans la presse écrite et les projets soumis par les minorités nationales seront transmis (dans un délai de huit jours) à la commission d'évaluation pour qu'elle les examine. Il est essentiel aux fins de la neutralité du fonctionnement du Fonds et de sa crédibilité que le délai entre l'annonce de l'appel à propositions et la soumission des propositions de projets soit fixé par la loi et soit raisonnable pour qu'il soit possible d'y répondre. Annoncer l'appel à propositions peu avant l'expiration du délai fixé est l'une des façons les plus courantes d'utiliser abusivement ces mécanismes, en particulier pour ce qui est des projets déjà prêts à être soumis qui ont été mis sur pied grâce à des informations privilégiées.

48. L'article 36 l, qui porte sur l'élection (par le parlement) des membres de la commission d'évaluation, prévoit en son paragraphe 3 un délai de 15 jours entre l'appel public à nomination, et la date de soumission des candidatures, ce qui est positif.

iv. Dépenses du Fonds

49. Le nouvel article 36 i oriente les dépenses du Fonds dans deux directions : le financement du fonctionnement propre du Fonds (sur la base du programme et des plans de travail du Fonds) et le financement des projets par l'intermédiaire de la procédure de mise en concurrence, laissant la fixation du ratio au Conseil d'administration du Fonds, après consultation préalable des conseils des minorités.

50. Le choix de laisser le Fonds gérer indépendamment le budget qui lui est alloué doit être salué, car il témoigne certainement d'une tentative de soustraire cet organe à toute influence ou supervision de l'exécutif ou des milieux politiques. Cela dit, le fait de laisser au Conseil le soin de décider, en l'absence de critères précis, de la répartition des ressources entre le fonctionnement propre du Fonds et le financement des activités des minorités peut légitimement soulever des questions. L'absence de toute restriction ou de ratio de dépense entre les dépenses opérationnelles et les dépenses fonctionnelles pourrait entraîner au mieux des complications dans la pratique. Une disposition plafonnant les dépenses opérationnelles du Fonds à, par exemple, 25 % pourrait être utile.

v. *Critères de répartition des subventions. Droit de demander des subventions*

51. Le nouvel article 36 i prévoit aussi de nouveaux critères pour l'allocation des subventions obtenues dans le cadre d'un appel d'offres concurrentiel. Deux nouveaux critères en particulier ont été ajoutés à ceux énumérés à l'article 36 a de la loi en vigueur : la « *contribution du projet à la coopération interculturelle et à la réduction de l'écart ethnique* » et la « *promotion de l'esprit de tolérance, du dialogue interculturel, et du respect et de la compréhension mutuels* ». De plus, un critère (« *crédibilité de l'opérateur du projet* ») a été précisé (« *capacité professionnelle et technique de l'opérateur du projet* »). Ces nouveaux critères sont conformes aux engagements contractés par les Etats en vertu de l'article 6 de la Convention-cadre qui exige des Etats qu'ils prennent des mesures pour protéger les droits des personnes appartenant à des minorités nationales et qu'ils appliquent des politiques visant à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue et la compréhension mutuels entre toutes les personnes vivant sur leur territoire. Il est entendu que ces critères ne devraient pas être appliqués de manière isolée mais compléter ceux relatifs à la contribution du projet à la préservation et au développement de l'identité nationale, culturelle, linguistique et religieuse des minorités du Monténégro.

52. En ce qui concerne les critères d'éligibilité, il est regrettable que les candidats éligibles se limitent aux ONG et aux autres personnes morales ou physiques dont les activités visent « *la préservation et le développement des droits de l'homme et des minorités, les particularités nationales ou ethniques des nations minoritaires et des autres communautés de minorités nationales et de leurs membres dans le domaine de l'identité nationale, ethnique, culturelle, linguistique et religieuse* ». Les écoles de langue professionnelles, les maisons d'édition, les sociétés de relations publiques, les groupes musicaux qui s'imposent sur le marché ou les artistes renommés ou encore les linguistes n'ont peut-être pas une expérience immédiate de « *la préservation et du développement des droits de l'homme et des droits des minorités, ni des particularités nationales ou ethniques des nations minoritaires [...]* », mais peuvent sembler beaucoup plus efficaces pour réaliser ces objectifs en tant que chargés de projets. L'exclusion de ces candidats potentiels pose moins de problème si la « protection des minorités » ou la dimension « interculturelle » est considérée comme une source de valeur ajoutée dans d'autres mécanismes fondés sur la concurrence permettant d'avoir accès à l'aide de l'Etat.

53. Il est aussi noté que malgré les efforts faits pour doter le Fonds d'une autonomie opérationnelle, le projet de loi habilite le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités à « définir » le mode d'évaluation des projets (d'après les critères énoncés à l'article 36 i) et à décider de la forme et de la teneur des formulaires de demande et de tout autre document demandé aux candidats (voir le nouvel article 36 i). Cette prérogative pose un problème, car elle permet au pouvoir exécutif d'influer sur l'accès aux subventions et devrait donc s'entendre de manière stricte. Le Conseil d'administration du Fonds (qui compte des représentants du ministère et du parlement) et la commission d'évaluation (dont les membres sont hautement qualifiés) semblent mieux à même de s'acquitter de cette fonction. Il est recommandé de réexaminer le projet de loi en vue de supprimer toute ingérence indue du pouvoir exécutif dans la procédure d'attribution des subventions par le Fonds.

vi. *Commission d'évaluation*

54. Le nouvel article 36 j prévoit une commission d'évaluation qui bien que ne faisant pas partie du Fonds, joue un rôle très important dans l'attribution des subventions, car ses propositions en la matière lient en principe le directeur (voir les articles 36 lj et 36 n). Le parlement est chargé de l'élection des membres de la commission à la suite d'une procédure d'appel d'offres conforme aux critères prévus par les articles 36 k et 36 l proposés. Outre les conditions habituelles, les candidats doivent avoir, de même que le directeur du Fonds, un certain niveau d'études (article 36 paragraphe 1 k). Cette disposition, à même de renforcer la confiance du public dans cet organe et la qualité de ses travaux, est la bienvenue.

55. Malheureusement, le projet de loi ne prévoit ni la démission, ni la révocation des membres de la commission, ce qui pourrait être utile. Les recommandations relatives à la révocation des membres du Conseil d'administration sont applicables ici aussi.

i. *Procédure d'évaluation*

56. La procédure prévue par le nouvel article 36 n est la clé du mécanisme d'attribution des subventions. En principe, le directeur doit suivre la proposition d'attribution des subventions de la commission d'évaluation. Il peut toutefois s'y opposer dans certains cas (article 36 n, paragraphe 2), dont certains lui laissent une plus grande marge de manœuvre (par exemple lorsqu'il conclut, comme le projet de loi l'y autorise, que le projet « ne remplit pas » les critères très généraux d'accès aux subventions énumérés au paragraphe 3 de l'article 36 i). La commission d'évaluation doit alors faire une nouvelle proposition qui tienne compte des objections soulevées par le directeur (article 36 n, paragraphe 4). Le projet de loi semble y voir une sorte de réponse automatique/mécanique, ce qui est rarement le cas dans la pratique.

57. La décision du directeur, qu'elle soit prise d'emblée (article 36 n, paragraphe 1) ou après une nouvelle intervention de la commission d'évaluation (article 36 n, paragraphe 5), peut faire l'objet d'un recours des candidats devant le Conseil d'administration (article 36 n, paragraphe 6).

58. Le Conseil d'administration prend une décision définitive dans un délai de 15 jours (article 36 n, paragraphe 7). Aucun autre recours (par exemple devant le parlement) n'est possible. Le projet de loi ne prévoit rien si le Conseil d'administration ne se prononce pas ou est dans une impasse. Il conviendrait de modifier cette disposition pour prévoir une solution en cas d'impasse et un mécanisme de recours.

IV. Conclusion

59. Le projet de loi portant modification de la loi sur les droits et les libertés des minorités du Monténégro est une initiative législative bienvenue propre à contribuer à rendre la législation relative à la protection des minorités nationales au Monténégro et son application plus conformes aux normes et aux bonnes pratiques européennes dans ce domaine.

60. Les amendements proposés témoignent de la volonté manifeste des autorités monténégrines de pallier les insuffisances constatées, notamment par les organes de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, dans le fonctionnement du mécanisme d'octroi de fonds aux activités des minorités nationales. Il s'agit en particulier de rendre ce mécanisme plus efficace, transparent et objectif et de le soustraire à toute influence ou pression indue.

61. Le système proposé de financement public des activités des minorités nationales est bien conçu, mais complexe et parfois même trop élaboré. Il appartient cependant aux autorités monténégrines de dire s'il est adapté aux conditions et aux besoins locaux. Il importerait toutefois de s'assurer que les mécanismes envisagés pour réaliser les objectifs légitimes de transparence et de neutralité ne débouchent pas sur un système très difficile à gérer dans la pratique.

62. Cela étant, un certain nombre de dispositions doivent être réexaminées, clarifiées et rendues réellement compatibles avec les normes et les bonnes pratiques existantes dans ce domaine. Les autorités sont invitées en particulier à suivre les recommandations suivantes :

- préciser les fonctions, l'organisation et la position institutionnelle de l' « institution publique » pour la promotion et la protection des droits des minorités établie par le projet de loi (proposition d'article 8 a), ses relations avec les conseils des minorités et le Fonds pour les minorités et sa supervision par « l'organe de l'administration de l'Etat chargé des droits de l'homme et des droits des minorités » ;

- revoir les règles de création des conseils des minorités afin de s'assurer que les membres d'office de ces conseils ne participent pas à l'élection des autres membres;
- prévoir la représentation, au Conseil d'administration du Fonds pour les minorités, de tous les conseils des minorités représentant les minorités nationales et les communautés de minorités nationales ;
- revoir les incompatibilités/critères d'éligibilité du Conseil d'administration et du directeur du Fonds pour les minorités en vue d'éviter l'exclusion induite de candidats potentiels ayant une expérience utile en matière de protection des minorités nationales ;
- fixer un plafond (pourcentage) raisonnable à la part du budget du Fonds pour les minorités affectée aux dépenses opérationnelles du Fonds ; habiliter le Conseil d'administration du Fonds à définir les modalités d'évaluation des projets et le contenu des formulaires et de tout document requis.

63. La Commission de Venise demeure à la disposition des autorités monténégrines pour toute assistance complémentaire.