



Strasbourg, le 13 juin 2016

CDL-AD(2016)022

Avis n° 813/2015

Or. anglais

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

MONTÉNÉGRO

NOTE DU SECRÉTARIAT

**SUR LA CONFORMITÉ DU PROJET DE LOI RÉVISÉ
PORTANT MODIFICATION DE LA LOI
SUR LES DROITS ET LIBERTÉS DES MINORITÉS**

**tel que transmis
par le ministère des Droits de l'homme et des minorités
le 4 mai 2016
(CDL-REF(2016)039)**

**AVEC L'AVIS DE LA COMMISSION DE VENISE
SUR LE PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LOI
SUR LES DROITS ET LIBERTÉS DES MINORITÉS
(CDL-AD(2015)033)**

**prise en compte par la Commission de Venise
lors de sa 107^e session plénière
(Venise, 10-11 juin 2016)**

I. Introduction

1. À la suite d'une demande du ministère des Droits de l'homme et des minorités du Monténégro, datée du 15 juin 2015, un avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de la loi sur les droits et libertés des minorités du Monténégro a été adopté par la Commission de Venise (CDL-AD(2015)033) lors de sa 104^e session plénière (Venise, 23-24 octobre 2015).
2. Le projet de loi a été révisé par le ministère des Droits de l'homme et des minorités du Monténégro et transmis à la Commission de Venise le 4 mai 2016 (CDL-REF(2016)039). Le ministère a demandé à ce que la Commission de Venise procède à l'évaluation de la conformité du projet de loi révisé avec les recommandations figurant dans son avis d'octobre 2015.
3. La présente note a pour objet d'examiner si et dans quelle mesure le projet de loi révisé tient compte des recommandations contenues dans l'avis de la Commission de Venise (ci-après «l'avis») du 23-24 octobre 2015.
4. La présente note s'appuie sur la traduction en anglais du projet de loi révisé, laquelle peut ne pas être fidèle en tous points à la version originale. En outre, la traduction du projet révisé diffère de celle du projet de 2015. Certains des problèmes soulevés pourraient donc trouver leur source dans la traduction plutôt que dans la teneur des dispositions concernées.
5. *La Commission de Venise a pris note du présent mémorandum lors de sa 107^e session plénière (Venise, 10-11 juin 2016)*

II. Remarques préliminaires

6. Dans son avis, la Commission de Venise a salué le projet de loi portant modification de la loi sur les droits et libertés des minorités du Monténégro comme une initiative législative positive visant à mieux harmoniser la législation relative à la protection des minorités nationales et sa mise en œuvre avec les normes et meilleures pratiques européennes.
7. La Commission de Venise a pris acte de la détermination des autorités monténégrines à remédier aux lacunes constatées dans le fonctionnement du mécanisme de soutien financier de l'État aux activités des minorités nationales et notamment des organes de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. La Commission a constaté la volonté des autorités de renforcer l'efficacité de ce mécanisme, de le rendre plus transparent et de le mettre à l'abri de toute pression ou influence indue.
8. La Commission de Venise a rendu un avis globalement favorable sur le projet de loi. Elle a cependant relevé que le système proposé était complexe et même sophistiqué et dit craindre qu'il puisse être concrètement difficile à gérer. C'est pourquoi elle a formulé cinq recommandations clés et, tout au long du texte de l'avis, une série de recommandations additionnelles.

III. Analyse du suivi des recommandations clés

Cadre institutionnel (art. 8a)

9. La Commission de Venise a recommandé de fournir plus de précisions sur les fonctions, l'organisation et la position institutionnelle de « l'institution publique » créée par l'article 8a du projet

de loi, sur ses relations avec les conseils des minorités et le Fonds pour les minorités¹, ainsi que sur sa supervision par « l'organe de l'administration de l'État chargé des droits de l'homme et des minorités ». À cet égard, elle a recommandé d'harmoniser le libellé de l'article 8a avec celui de l'article 42č, afin qu'il soit clair qu'ils renvoient tous deux à la même institution – déjà en activité depuis 2001 – à savoir le Centre pour la préservation et le développement de la culture des minorités.

10. Le nouveau texte ajouté à l'article 8a du projet révisé ne précise pas les fonctions, l'organisation et la position institutionnelle du Centre. Il ne fournit pas davantage de délimitation claire de ses attributions, ce qui pourrait pourtant éviter les chevauchements avec celles d'autres organismes. En octobre 2015, dans leurs commentaires sur le projet d'avis, les autorités ont expliqué que « la création et les compétences du Centre seront régies par sa décision de fondation », qui devra être harmonisée avec la loi révisée dans les 90 jours à compter de son entrée en vigueur. Les dispositions transitoires (article 42č) du projet révisé requièrent en effet une harmonisation de la « décision de fondation » du Centre avec le projet (de loi) révisé dans les 90 jours suivant son entrée en vigueur. Toutefois, ceci ne répond pas à la recommandation de fournir *dans la loi* des éclaircissements sur les attributions, le champ d'action et le contrôle/l'autonomie du Centre.

11. Dans son article 7, le projet de loi révisé porte création d'un nouvel organe, le Conseil pour les nations minoritaires et autres communautés de minorités nationales, qui s'ajoutera au cadre institutionnel actuel de la protection des droits des minorités au Monténégro.

12. La Commission de Venise ne dispose pas d'informations et d'éléments suffisants pour exprimer un avis sur ce nouvel organisme et réserve donc sa position.

Elections aux conseils des minorités (art. 33 para. 9)

13. Dans son avis, la Commission de Venise s'est dite préoccupée par le fait qu'aux termes du précédent projet de loi, les membres *ex officio* des conseils des minorités auraient pris part à l'élection d'autres membres des conseils des minorités. Les membres *ex officio* seraient non seulement devenus membres en raison de leurs fonctions politiques, mais se seraient également vu conférer le pouvoir supplémentaire de décider de l'élection d'autres membres.

14. La recommandation a été suivie : aux termes du projet révisé, les membres *ex officio* des conseils des minorités ne peuvent prendre part à l'élection des autres membres des conseils.

Représentation des minorités au Conseil d'administration du Fonds pour les minorités (art. 36b)

15. La Commission de Venise a recommandé de pourvoir à la représentation, au sein du Conseil d'administration du Fonds pour les minorités, de chacun des conseils des minorités représentant des minorités nationales et des communautés nationales minoritaires. La recommandation a été suivie : le nouvel article 36b modifie la composition du Conseil d'administration afin de garantir que chaque conseil des minorités aura son représentant au sein du Conseil.

16. En parallèle, le nouveau projet de loi ajoute un autre représentant du Parlement du Monténégro et stipule que : « au moins un membre (sur les trois représentants du Parlement) représente un parti politique d'une minorité nationale et d'une autre communauté nationale minoritaire », ce qui permettra une représentation plus forte d'une minorité au sein du Conseil d'administration.

¹ Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités

Critères d'éligibilité/incompatibilités (art. 36c et 36dž)

17. La Commission de Venise a recommandé de reconsidérer les critères d'éligibilité et les incompatibilités applicables au Conseil d'administration et au directeur du Fonds pour les minorités, qui auraient empêché des candidats potentiels dotés d'une expérience utile (tels que les membres d'ONG travaillant sur les droits des minorités) d'être élus membres du Conseil d'administration ou directeur du Fonds. La recommandation a été suivie, toutes les dispositions relatives à l'exclusion ayant été supprimées.

Evaluation du projet. Dépenses du Fonds (art. 36i)

18. La Commission de Venise a recommandé, de manière à éviter toute influence indue concernant l'octroi de subventions, d'accorder au Conseil d'administration du Fonds le pouvoir de prescrire les modalités de l'évaluation des projets et le contenu des formulaires, ainsi que de tous les documents requis. L'article 36i n'ayant pas été modifié et ce pouvoir étant toujours détenu par le ministère, la recommandation n'a pas été suivie.

19. La Commission de Venise a également recommandé de fixer au Fonds un pourcentage maximum raisonnable pour ses dépenses de fonctionnement, afin d'empêcher le Conseil d'administration d'exercer un pouvoir discrétionnaire total sur les allocations financières. La recommandation a été mise en œuvre, le projet de loi révisé établissant un pourcentage maximum de 30% pour les dépenses de fonctionnement.

IV. Observations complémentaires

20. Des recommandations complémentaires ont été formulées par la Commission de Venise dans son avis. Elles concernaient notamment :

- le problème d'un éventuel blocage lors de la prise de décision finale sur la procédure d'évaluation :

Le projet de loi révisé traite de l'éventualité d'un blocage au stade final de la décision relative à l'évaluation des projets. Faute de décision du Conseil d'administration – agissant à titre d'instance de recours – dans les délais impartis, la décision du directeur du Fonds devient définitive.

- l'élection du directeur du Fonds :

La Commission de Venise a recommandé qu'une majorité qualifiée soit requise pour l'élection du directeur. Selon la Commission, cette exigence contribuera à garantir l'impartialité dans le fonctionnement du Fonds. Ceci légitimerait également les pouvoirs accrus octroyés au directeur par les nouvelles modifications. Le projet de loi révisé ne traite pas de la recommandation.

- la période entre l'annonce de l'appel à projets et le délai de soumission des propositions de projets :

La Commission de Venise a recommandé de prévoir une période raisonnable entre l'annonce de l'appel à projets pour obtenir une aide de l'Etat et le délai de soumission des projets, ce qui devrait contribuer à la neutralité du fonctionnement et à la crédibilité du Fonds. Le projet de loi révisé ne traite pas de la recommandation.

V. Conclusions

21. La plupart des recommandations clés formulées par la Commission de Venise dans son avis ont été traitées et suivies :

- la première recommandation clé, à savoir de préciser les fonctions, l'organisation et la position institutionnelle du Centre pour la préservation et le développement de la culture des minorités, n'a pas été suivie, et le cadre institutionnel du Centre reste affecté par un manque de clarté. La Commission de Venise n'est pas en mesure d'exprimer sa position sur le nouvel organe créé par le projet de loi révisé (Conseil pour les nations minoritaires et des autres communautés de minorités nationales) ;
- la seconde recommandation clé, qui concerne le rôle des membres *ex officio* dans les élections aux conseils des minorités, a été suivie ;
- la troisième et la quatrième recommandations clés sur la représentation des minorités au Conseil d'administration et sur les critères d'éligibilités ont été suivies ;
- la cinquième et dernière recommandation a été partiellement suivie, le pouvoir de prescrire les modalités de l'évaluation des projets restant l'apanage du gouvernement.