



Strasbourg, 24 février 2014

Public
ACFC/OP/II(2013)002

COMITE CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES

Deuxième Avis sur le Monténégro adopté le 19 juin 2013

RÉSUMÉ

Depuis l'adoption du premier Avis du Comité consultatif en février 2008, les autorités monténégrines ont pris des mesures supplémentaires pour améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre et ont maintenu leur approche inclusive et souple concernant son champ d'application personnel. Le cadre juridique et institutionnel relatif à la mise en œuvre de la Convention-cadre a été renforcé par l'adoption d'une législation importante en matière de lutte contre la discrimination. Par ailleurs, une nouvelle loi sur le Défenseur des droits de l'homme, qui s'est vu confier la mission de faire appliquer la loi sur l'interdiction de la discrimination, a été adoptée en 2011. Le recensement de 2011 a permis d'obtenir des données utiles sur la population, ventilées par appartenance ethnique, religion et langue maternelle.

Un climat de tolérance et de compréhension entre les personnes appartenant aux minorités nationales et la population majoritaire continue de régner au Monténégro. La législation électorale a été modifiée en 2011 et 2012 en vue de créer des conditions plus favorables pour l'élection de membres des minorités nationales au Parlement. Les autorités continuent de soutenir, sous différentes formes, la diffusion des cultures minoritaires et les médias dans les langues des minorités nationales. Un enseignement dans la langue minoritaire est organisé au niveau primaire et secondaire dans les communes où résident des personnes appartenant à la minorité albanaise. De nouveaux programmes de langue et de littérature, intégrant des éléments de langue et de littérature serbes, bosniaques et croates au niveau de l'enseignement primaire et secondaire, ont été mis au point.

Cependant, il subsiste des problèmes dans la mise en œuvre des dispositions de la Convention-cadre, concernant un certain nombre de domaines. Les dispositions de la loi électorale, qui créent

une différence de traitement injustifiée entre les candidats des différentes minorités, sont susceptibles d'avoir un effet discriminatoire. Le maintien du camp de Konik, où plus de 2 000 personnes déplacées internes (PDI), principalement des Roms en provenance du Kosovo*, vivent depuis plus de dix ans dans les conditions les plus déplorables, suggère que les autorités n'ont pas une volonté suffisante de remédier à la situation. Les stéréotypes et les préjugés négatifs persistent à l'égard des personnes appartenant à la minorité rom, plus particulièrement les PDI en provenance du Kosovo*. Malgré les efforts déployés par les autorités pour améliorer les possibilités d'éducation pour les enfants roms, d'importants problèmes n'ont toujours pas été résolus.

Aucun changement n'a été apporté aux dispositions législatives vagues concernant les modalités de mise en œuvre du droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'utiliser leur langue dans les relations avec les autorités administratives et de présenter des indications topographiques en langues minoritaires. Les Conseils des nations minoritaires sont perçus par une grande partie de la société monténégrine comme un moyen d'accorder des faveurs politiques en raison de leur composition et de leur statut juridique mal défini.

* 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.

TABLE DES MATIÈRES

I.	PRINCIPAUX CONSTATS	5
	Procédure de suivi	5
	Cadre législatif et institutionnel général	5
	Lutte contre la discrimination	6
	Protection et promotion des identités et des cultures minoritaires	6
	Tolérance et relations interethniques	7
	Accès aux médias et présence dans les médias	7
	Utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités publiques et pour les indications topographiques	7
	Education	8
	Participation	8
	Situation des Roms	9
II.	CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	10
	Article 3 de la Convention-cadre	10
	Article 4 de la Convention-cadre	13
	Article 5 de la Convention-cadre	18
	Article 6 de la Convention-cadre	20
	Article 8 de la Convention-cadre	23
	Article 9 de la Convention-cadre	24
	Article 10 de la Convention-cadre	25
	Article 11 de la Convention-cadre	26
	Article 12 de la Convention-cadre	28
	Article 13 de la Convention-cadre	31
	Article 14 de la Convention-cadre	31
	Article 15 de la Convention-cadre	32
	Article 16 de la Convention-cadre	38
	Articles 17 et 18 de la Convention-cadre	39
III.	CONCLUSIONS	40
	Evolutions positives	40
	Sujets de préoccupation	41
	Recommandations	43

DEUXIÈME AVIS SUR LE MONTÉNÉGRO

1. Le Comité consultatif a adopté le présent Avis le 19 juin 2013 conformément à l'article 26, paragraphe 1 de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le rapport étatique, reçu le 12 septembre 2012, et les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales, au cours de sa visite à Podgorica, Plav et Tuzi, du 28 janvier au 1^{er} février 2013.
2. La section I ci-après présente les principaux constats du Comité consultatif sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre au Monténégro. Ces constats reflètent ceux plus détaillés, article par article, figurant à la section II, consacrée aux dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever.
3. Ces deux sections font fréquemment référence aux suites données aux constats formulés dans le cadre du premier cycle de suivi de la Convention-cadre, qui figurent dans le premier Avis du Comité consultatif sur le Monténégro adopté le 28 février 2008, ainsi que dans la Résolution correspondante du Comité des Ministres, adoptée le 18 novembre 2008.
4. Les conclusions de la section III pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives au Monténégro.
5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités du Monténégro, les représentants des minorités nationales et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent, ouvert à l'ensemble des acteurs concernés.
6. Le Comité consultatif souhaite également porter à l'attention des Etats parties que, le 16 avril 2009, le Comité des Ministres a adopté de nouvelles règles pour la publication des avis du Comité consultatif et d'autres documents de suivi, destinées à accroître la transparence et à mettre rapidement à la disposition de toutes les parties concernées les informations sur les constats et conclusions (voir Résolution CM/Res(2009)3 portant modification de la Résolution (97)10 relative au mécanisme de suivi prévu aux articles 24-26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales).

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

7. Le Monténégro a adopté une approche constructive de la procédure de suivi de la Convention-cadre. Les autorités ont opté pour la publication anticipée du premier Avis du Comité consultatif et, en mars 2010, ont organisé un séminaire sur les suites à donner, pour examiner les conclusions du premier cycle de suivi avec les représentants des minorités nationales et du Comité consultatif.

8. Le 2^e rapport étatique contient des informations complètes, bien structurées, sur le cadre juridique et les pratiques administratives correspondantes. Le Comité consultatif se félicite de l'inclusion de statistiques actualisées. Il regrette cependant que, selon les représentants des Conseils des nations minoritaires (ci-après les Conseils des minorités), le rapport ait été préparé sans les consulter.

9. Le Comité consultatif s'est rendu au Monténégro du 28 janvier au 1^{er} février 2013. La visite, organisée à l'invitation du Gouvernement monténégrin, a permis d'engager un dialogue direct avec les parties concernées. Les informations supplémentaires collectées auprès du Gouvernement et d'autres sources, y compris des représentants des minorités nationales, se sont révélées particulièrement utiles. Des entretiens ont eu lieu à Podgorica, Plav et Tuzi. Le Comité consultatif salue l'esprit de coopération affiché par les autorités durant le processus qui a conduit à l'adoption du présent Avis.

Cadre législatif et institutionnel général

10. Les autorités ont poursuivi leurs efforts de protection des minorités nationales depuis l'adhésion du Monténégro à la Convention-cadre en 2006, et ont également maintenu, dans la pratique, une approche inclusive dans la communication avec les représentants des minorités nationales. Le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités joue un rôle prépondérant dans la coordination de la politique de l'Etat en faveur des minorités nationales et il est le principal interlocuteur des Conseils des minorités créés en vertu de la loi de 2006 sur les droits et libertés des minorités, modifiée en 2011 (ci-après la « loi sur les droits des minorités »).

11. Des Conseils des minorités représentant les minorités nationales albanaise, bosniaque, croate, musulmane, rom et serbe ont été créés et contribuent activement à stimuler le débat public sur les questions concernant les minorités nationales. Leur fonctionnement est financé par les pouvoirs publics. Un représentant de chaque conseil de minorité siège au conseil d'administration du Fonds pour les minorités, qui est chargé de débloquent des fonds pour financer les activités destinées à préserver les identités nationales, culturelles, linguistiques et religieuses des personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif note cependant que le rôle des Conseils des minorités reste vague et que leur composition suscite des critiques et fait qu'ils sont perçus comme un moyen d'accorder des faveurs politiques. Bien qu'ils aient été institués par la loi sur les droits des minorités et qu'ils jouent un rôle dans le processus législatif, les Conseils des minorités 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 aux autorités d'une seule voix au nom de toutes les minorités.

12. Le Comité consultatif se félicite que les dispositions législatives de base garantissant les droits des personnes appartenant aux minorités nationales, contenues dans la loi sur les droits

des minorités et la Constitution de 2007, aient été considérablement étendues et renforcées par l'adoption ou la modification d'un certain nombre d'instruments législatifs relatifs à la protection des données, à la culture, à l'éducation, aux élections, à l'état civil et aux documents d'identité. Ceux-ci ont une incidence directe ou indirecte sur la mise en œuvre des droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif a cependant été informé que, même si la base législative peut être considérée comme suffisante, il existe des problèmes importants au niveau de l'application des lois.

13. Depuis le dernier cycle de suivi, le Monténégro n'a pas modifié la définition de l'expression « minorité nationale » figurant dans la loi sur les droits des minorités pour faire en sorte qu'elle soit harmonisée avec la Constitution du Monténégro. Notamment, alors que la loi sur les droits des minorités établit un lien direct entre la citoyenneté et les minorités nationales, la Constitution de 2007 ne mentionne aucun lien explicite de la sorte. Le Comité consultatif considère que l'existence d'une telle contradiction, sans préjudice de l'obligation d'harmoniser les dispositions de la loi sur les droits des minorités avec la Constitution, prévue par la loi constitutionnelle relative à la mise en œuvre de la Constitution de la République du Monténégro, est une anomalie à laquelle il convient de remédier.

Lutte contre la discrimination

14. Le Monténégro a continué de développer son cadre législatif pour lutter contre la discrimination. La loi sur l'interdiction de la discrimination a été adoptée en 2010. Elle prévoit des moyens de recours pour les victimes de discrimination, qui peuvent saisir soit la justice, soit le Défenseur des droits de l'homme. Le Conseil de protection contre la discrimination, dirigé par le Premier ministre et composé de ministres et de représentants d'organisations non gouvernementales, a été créé en 2011. Les principales missions du Conseil consistent à contrôler et coordonner les activités des pouvoirs publics, des administrations publiques et d'autres institutions dans le cadre de l'application des mécanismes et des mesures antidiscriminatoires, et à passer au crible la législation applicable afin de garantir sa compatibilité avec les conventions internationales ratifiées sur les droits de l'homme et les libertés. En outre, le Monténégro a adopté la loi sur l'aide juridique gratuite, qui établit les modalités d'assistance aux personnes qui n'ont pas les moyens de payer un avocat, qu'il s'agisse de citoyens, de ressortissants étrangers ou de demandeurs d'asile.

15. Il convient cependant de relever que la définition de la discrimination figurant dans la loi sur l'interdiction de la discrimination ne se conforme pas pleinement aux normes internationales. Par ailleurs, l'examen des cas de discrimination a été confié au Défenseur des droits de l'homme, institution qui ne dispose pas d'une indépendance ni de moyens suffisants pour faire appliquer la loi.

Protection et promotion des identités et des cultures minoritaires

16. Les autorités continuent d'apporter leur soutien à des centres culturels, des bibliothèques, des festivals de musique et de théâtre, des expositions d'art, des productions culturelles amateur et d'autres manifestations artistiques tendant à promouvoir les cultures des minorités nationales. La loi sur les monuments et la loi sur la culture, toutes les deux adoptées en 2008, ont établi des principes de protection et de promotion de la culture, fondés sur la liberté d'expression et le respect des droits culturels, la préservation de toutes les identités culturelles sur un pied d'égalité et le respect de la diversité culturelle. Le Centre de préservation et de développement des cultures minoritaires, créé en 2009, s'emploie à promouvoir les cultures minoritaires, affirmant le multiculturalisme comme l'un des principes fondateurs de l'Etat du Monténégro.

Tolérance et relations interethniques

17. Le Comité consultatif note que, de manière générale, un climat de tolérance et de dialogue règne au Monténégro, y compris dans les communes dont la population présente une mixité ethnique. Ce climat est caractérisé par un esprit de respect et de compréhension mutuels, au sujet duquel les représentants des minorités eux-mêmes formulent des observations positives. En 2008, le Monténégro a ratifié la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et plusieurs lois (dont la loi sur les monuments et la loi sur la culture) ont été adoptées par la suite. Depuis qu'il a été créé, le Centre de préservation et de développement des cultures minoritaires joue un rôle essentiel dans la promotion de la diversité culturelle et du dialogue interculturel au Monténégro. Dans ce contexte généralement positif, le Comité consultatif relève la persistance des stéréotypes et des préjugés négatifs à l'égard des personnes appartenant à la minorité rom. Les représentants des minorités nationales signalent également une connaissance insuffisante des identités des minorités nationales et de leurs coutumes et traditions religieuses, culturelles et sociales.

Accès aux médias et présence dans les médias

18. La loi sur les médias électroniques, adoptée en 2010, oblige les radiodiffuseurs publics à produire et diffuser des programmes reflétant l'identité culturelle de toutes les composantes de la société, dont les minorités nationales, et à produire et diffuser des programmes dans les langues des minorités nationales. La télévision et la radio publiques continuent de diffuser, dans leurs langues minoritaires, des programmes destinés aux personnes appartenant aux minorités nationales. La société de télédiffusion publique produit des émissions d'information quotidiennes de 10 minutes et des émissions hebdomadaires de 45 minutes en albanais. Le Comité consultatif prend note avec satisfaction du sous-titrage en monténégrin du programme d'information quotidien en albanais.

19. La presse écrite des minorités nationales en albanais, bosniaque, croate et serbe continue d'être publiée avec le soutien du Fonds pour les minorités. Il convient également de noter que le magazine « Alav », rédigé en langue romani standardisée et produit par des journalistes roms, a été lancé en 2012; c'est le premier magazine de la sorte à paraître au Monténégro.

20. Malgré les évolutions positives susmentionnées, les représentants des minorités nationales continuent de faire part de préoccupations concernant la couverture territoriale des programmes produits dans les langues des minorités nationales. En outre, la réduction récente du montant du financement des programmes de télévision et de radio publics a eu un effet négatif sur le nombre de journalistes employés pour produire des émissions destinées aux minorités nationales. Les représentants de ces dernières ont également informé le Comité consultatif du manque d'intérêt des médias grand public pour les questions intéressant les minorités nationales et notamment pour les travaux des Conseils des minorités. Cela a un impact négatif sur la perception de leur mandat et de leur action.

Utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités publiques et pour les indications topographiques

21. Depuis le premier cycle de suivi, aucune modification n'a été apportée aux dispositions législatives concernant le droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'utiliser leurs langues dans les relations avec les autorités administratives et de présenter des indications topographiques en langues minoritaires. Les dispositions de la loi sur les droits des minorités qui

prévoient que ces droits doivent être appliqués « dans les collectivités locales où les personnes appartenant aux minorités nationales constituent une majorité ou une partie très importante de la population selon le dernier recensement » sont vagues et sujettes à interprétation. Le Comité consultatif se félicite cependant que ces droits sont respectés dans la pratique dans les régions où les personnes appartenant à des minorités nationales représentent une partie importante de la population, par exemple à Plav, Tuzi et Ulcinj.

Education

22. Un enseignement en albanais est organisé au niveau primaire et secondaire dans les communes où les personnes appartenant à la minorité albanaise « constituent une majorité ou une partie très importante de la population » et les autorités s'efforcent d'améliorer l'accessibilité des manuels scolaires en langues minoritaires. Au niveau de l'enseignement primaire, les manuels scolaires requis pour les matières enseignées en albanais ont été rédigés en albanais ou traduits du monténégrin. Le Comité consultatif note cependant que, selon des représentants de la minorité albanaise, la qualité de la traduction de certains manuels du monténégrin en albanais est très médiocre et que l'absence de manuels pour certaines matières constitue un obstacle à l'acquisition des connaissances. Il a également été souligné que certains manuels ne reflétaient pas convenablement la culture albanaise.

23. De nouveaux programmes de langue et de littérature ont été mis au point, intégrant des éléments de langue et littérature serbes, bosniaques et croates au niveau de l'enseignement primaire et secondaire. Il apparaît cependant que les écoles locales utilisent toujours rarement la possibilité de consacrer 20 % du programme aux besoins et aux centres d'intérêt des personnes appartenant à des minorités nationales.

24. Le nombre d'enfants roms inscrits dans des écoles primaires a augmenté de manière constante au cours des dix dernières années. En revanche, même si le nombre d'enfants roms inscrits dans des établissements d'enseignement secondaire a lui aussi augmenté, seulement 78 enfants roms poursuivent leurs études après l'école primaire. Cela démontre qu'il reste indispensable de ne pas relâcher les efforts à cet égard.

25. Dans ce contexte, les initiatives prises par le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités, avec le ministère de l'Éducation et le Conseil de la minorité rom, pour aider les élèves et les étudiants roms dans leurs études doivent être accueillies favorablement. Ces initiatives comprennent des bourses spéciales, des places en internat, des aides pour le transport et les frais de scolarité destinées aux enfants roms qui poursuivent des études secondaires et tertiaires, le financement d'assistants d'éducation roms et des mesures spéciales permettant aux étudiants roms de s'inscrire à l'université de Podgorica.

Participation

26. La législation électorale a été modifiée en vue de créer des conditions plus favorables pour l'élection de députés issus des minorités nationales. Les partis politiques représentant les minorités nationales peuvent, en regroupant les voix sur une liste collective, atteindre plus facilement le seuil de 3 %, à condition que chaque parti de minorité remporte au moins 0,7 % des suffrages. En outre, une règle particulière fixant le seuil à 0,35 % des voix a été introduite pour la minorité croate qui est numériquement moins importante que d'autres minorités. Il est à noter que la législation crée une différence de traitement injustifiée entre les candidats de la minorité croate et les Roms, dont le nombre, selon le recensement de 2011, est très similaire. Cela peut se traduire par une discrimination, ce qui est contraire aux dispositions des articles 4 et 15 de la Convention-cadre.

27. Des Conseils des minorités ont été créés pour représenter les minorités nationales albanaise, bosniaque, croate, musulmane, rom et serbe. Chaque conseil, qui comprend entre 17 et 35 membres, est composé pour moitié de membres de plein droit (membres du Parlement et du Gouvernement, maires et présidents d'assemblées municipales représentant les minorités respectives) et pour moitié de représentants de la société civile élus lors d'assemblées électorales des Conseils des minorités. Le Comité consultatif note avec préoccupation que ce mode de constitution des conseils a des conséquences sur l'attention accordée aux questions qui concernent les personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif constate également qu'il n'existe pas de mécanisme propre à garantir une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans la composition des Conseils des minorités.

28. Les conseils sont confrontés à un autre problème, à savoir le flou de leur statut juridique. Bien qu'ils aient été institués par la loi et qu'ils jouent un rôle dans le processus législatif en proposant des modifications aux législations pertinentes, ils n'ont pas de véritable pouvoir décisionnel et sont considérés comme des organisations non gouvernementales.

Situation des Roms

29. Malgré les efforts réalisés par les autorités pour améliorer la situation des Roms dans un certain nombre de domaines, notamment dans le cadre de la Stratégie 2012-2016 d'amélioration de la situation des Roms et des Egyptiens au Monténégro, les autorités reconnaissent qu'un grand nombre de Roms ne participent pas à la vie économique du pays. Selon les représentants des Roms, la persistance de préjugés à l'égard des Roms est confirmée par le fait que même les Roms qui ont reçu une meilleure éducation, y compris les diplômés de l'université, se voient proposer uniquement des emplois non qualifiés.

30. Le Comité consultatif constate avec une vive inquiétude que le camp de Konik existe toujours. Plus de 2000 personnes déplacées internes (PDI), principalement des Roms en provenance du Kosovo*, vivent depuis plus de dix ans dans les conditions les plus déplorable, sans électricité, ni eau courante ni sanitaires. Ceci suggère une volonté insuffisante de la part des autorités de régler la situation. Il est louable, dans ce contexte, que le délai de régularisation du statut des PDI ait été prolongé plusieurs fois ; sur une population estimée de 16 000 PDI au Monténégro, plus de 9 500 personnes font l'objet d'une procédure de régularisation. Plusieurs centaines de PDI roms ont reçu un soutien des autorités (y compris un transport organisé et une aide financière) pour obtenir des documents d'identité. Malgré ces initiatives, il est regrettable de constater qu'un nombre considérable d'entre elles ne possèdent toujours pas de document d'identité et ne peuvent pas régulariser leur statut. Il est tout particulièrement inacceptable que, selon les estimations, 400 enfants roms, la plupart déplacés à l'intérieur du pays, ne puissent toujours pas être scolarisés faute de documents.

* Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel de la Convention-cadre

Constats du premier cycle

31. Dans son premier Avis, le Comité consultatif considérait que les autorités devaient modifier la définition des minorités nationales figurant dans la loi de 2006 sur les droits des minorités afin de limiter l'application de la condition de citoyenneté aux seules dispositions où elle est pertinente.

32. Le Comité consultatif constatait également qu'au Monténégro les identités de certaines minorités avaient fluctué dans le temps et considérait que les autorités devaient veiller à ce que le principe de libre identification à une minorité nationale soit dûment respecté, quelle que soit la position adoptée par les personnes concernées.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

33. Le Comité consultatif note que, selon la Constitution monténégrine de 2007, les nations et les minorités nationales vivant au Monténégro (Monténégrins, Serbes, Bosniaques, Albanais, Musulmans, Croates et « autres ») sont des citoyens libres et égaux, fidèles envers l'Etat démocratique et civique. L'article 13 de la Constitution dispose que le monténégrin est la langue officielle, les alphabets cyrillique et latin étant considérés comme égaux, mais reconnaît également le serbe, le bosniaque, l'albanais et le croate comme langues d'usage officiel. Le Comité consultatif relève également que la loi sur les droits des minorités ne contient pas de liste des minorités nationales relevant de son champ d'application.

34. La Constitution du Monténégro et la loi susmentionnée sur les droits des minorités constituent une base juridique solide pour la protection des minorités nationales. L'article 79 de la Constitution énumère les droits qui sont garantis aux minorités dans une liste qui reflète étroitement les droits garantis au titre de la Convention-cadre et de la loi sur les droits des minorités. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la Constitution, dans l'article précité, ne mentionne pas le critère de citoyenneté inclus dans la définition des minorités nationales figurant dans la loi sur les droits des minorités. Il est à noter que, dans la pratique, les autorités monténégrines ont une approche ouverte et souple. Le Comité consultatif se félicite que les autorités continuent d'envisager, le cas échéant, une application article par article de la Convention-cadre à des personnes n'ayant pas la citoyenneté monténégrine. Cet aspect revêt une importance particulière pour les Roms et les Egyptiens, dont un grand nombre ne possède pas la citoyenneté monténégrine bien qu'ils résident au Monténégro depuis plus de 10 ans en tant que PDI.

35. Le Comité consultatif salue le fait que le droit de libre identification à une minorité nationale ait été dûment respecté durant le recensement réalisé en avril 2011 et que les répondants aient été libres d'indiquer l'appartenance ethnique de leur choix ou de ne pas répondre à cette question (voir paragraphes 42-45 ci-dessous pour plus de détails).

b) Questions non résolues

36. Le Comité consultatif remarque qu'aucun groupe national ne constitue la majorité absolue, les Monténégrins représentant un peu moins de 45 % de la population du Monténégro, selon le dernier recensement. Les identités nationales et ethniques continuent d'évoluer car les

personnes appartenant à différents groupes se sentent libres d'exprimer leur identité, qui dans certains cas peut être multiple et nécessiter une définition hybride. Dans ce contexte, le Comité consultatif relève avec intérêt que certains groupes qui apparaissent pour la première fois dans les résultats du recensement de 2011 comprennent : les Bosniaques/Musulmans, les Monténégrins/Musulmans, les Monténégrins/Serbes, les Serbes/Monténégrins, les Gorani et d'autres groupes. Il convient également de noter que le nombre de personnes qui déclarent leur nationalité rom et égyptienne a très nettement augmenté depuis le recensement de 2003. Cela témoigne d'une meilleure prise de conscience de son identité et de la volonté de la déclarer librement, ce qui est encourageant.

37. Le Comité consultatif constate avec regret que la définition des minorités nationales figurant à l'article 2 de la loi sur les droits des minorités n'a pas été révisée depuis le dernier cycle. Selon l'approche officielle qui ressort de la loi, le champ d'application personnel de la Convention-cadre s'applique aux seuls citoyens, mais dans la pratique, comme cela a déjà été indiqué, les autorités font preuve d'ouverture et de souplesse. Le Comité consultatif estime que, dans un souci de clarté et de cohérence, l'article 2 de la loi sur les droits des minorités ne devrait pas limiter le champ d'application des droits des minorités aux seuls citoyens, afin de le rendre compatible avec la Constitution.

Recommandations

38. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités d'étudier la possibilité de modifier la définition de l'expression « minorité nationale » contenue dans la loi sur les droits des minorités et d'appliquer les dispositions de la loi de manière ouverte et souple, sans limiter le champ d'application personnel de la Convention-cadre aux seuls citoyens.

39. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre le dialogue avec les représentants des minorités nationales, notamment celles qualifiées d'« autres » dans le préambule de la Constitution et qui ne sont pas expressément reconnues par la loi, et à étudier la possibilité de les inclure dans le champ d'application de la Convention-cadre.

Collecte de données

Constats du premier cycle

40. Dans son premier Avis, le Comité consultatif constatait que, d'une manière générale, il n'existait pas de données ventilées selon l'appartenance ethnique, le sexe et la situation géographique. Il encourageait les autorités à redoubler d'efforts pour obtenir des données statistiques fiables sur la situation socio-économique des minorités nationales dans tous les domaines pertinents et, à cette fin, à mettre au point des méthodes appropriées de collecte de données à caractère ethnique, tout en respectant pleinement le principe de libre identification.

41. En outre, il constatait que la législation monténégrine en vigueur n'offrait pas de garanties suffisantes en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel et considérait qu'il était urgent que les autorités mènent à son terme le projet de révision de la loi sur la protection des données afin de rendre toute collecte de données à caractère personnel conforme aux principes de la Recommandation n° (97) 18 du Comité des Ministres sur la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques ainsi qu'aux normes internationales relatives à la protection des données à caractère personnel.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

42. Le Comité consultatif note que le premier recensement de population au Monténégro depuis l'indépendance du pays avait été réalisé en avril 2011. Le Comité consultatif se réjouit

que le questionnaire utilisé lors du recensement ait été rédigé conformément aux Recommandations d'EUROSTAT¹. Ce questionnaire contenait des questions facultatives, à réponse libre, sur l'appartenance ethnique, la langue maternelle et la religion. Conformément à la méthode adoptée pour préparer, organiser et réaliser le recensement, les répondants n'étaient pas tenus de répondre à ces trois questions. Le Comité consultatif note que, parmi les répondants, 4,87 % ont choisi de ne pas répondre à la question sur l'appartenance ethnique, 3,99 % n'ont pas répondu à la question sur leur langue maternelle et 2,61 % ont choisi de ne pas répondre à la question concernant leur appartenance religieuse.

43. Le Comité consultatif constate que les résultats du recensement qui fournissent des indications sur la population, ventilées par nationalité, religion et langue maternelle, type de logement et par commune ont été publiés en juillet 2011, et que les données disponibles peuvent également être ventilées par âge, sexe et autres critères et recoupées avec des indicateurs économiques et sociaux, en fonction des besoins.

44. Il convient également de saluer le fait que les formulaires de recensement et les notes explicatives étaient disponibles en langues minoritaires, et que des personnes appartenant à des minorités nationales, dont les Roms, ont été formées et recrutées en tant qu'agents recenseurs.

45. En 2010, l'Agence de protection des données à caractère personnel a été établie au Monténégro en tant que mécanisme de contrôle indépendant chargé de la supervision de la législation relative à la protection des données à caractère personnel et des activités réalisées dans ce domaine. Par ailleurs, le Comité consultatif note avec satisfaction qu'en juillet 2012 des modifications de la loi de protection des données à caractère personnel ont été adoptées, en vue de l'harmoniser avec les normes de l'Union européenne².

b) Questions non résolues

46. Le Comité consultatif regrette que, selon les informations fournies par les représentants des minorités nationales, les Conseils des minorités n'aient pas été consultés au stade de la planification du recensement et qu'ils n'aient pas eu la possibilité de donner leur point de vue sur les questions intéressant directement les personnes appartenant aux minorités nationales et sur les approches à utiliser pour collecter des données à caractère ethnique.

47. Dans le climat de tolérance et d'ouverture généralement observé au Monténégro, il convient de noter qu'au cours de la période qui a précédé le recensement, les tensions se sont accentuées de manière perceptible entre les protagonistes de différentes appartenances ethniques, plus particulièrement les Monténégrins et les Serbes, qui se sont mutuellement accusés d'exercer des pressions sur les répondants afin qu'ils choisissent telle ou telle identité. Le Comité consultatif note également avec regret qu'un certain nombre de panneaux d'affichage installés dans la région de Kotor, encourageant les répondants à déclarer leur identité croate, ont été vandalisés avec des symboles et des inscriptions offensants.

48. Enfin et surtout, selon certains représentants des minorités nationales, les chiffres du recensement ne donnent pas une indication exacte du nombre de personnes appartenant aux minorités nationales qui vivent au Monténégro. Par exemple, selon les estimations de certains représentants de la minorité croate, le nombre de personnes appartenant à cette minorité pourrait être considérablement plus élevé que le chiffre officiel, et le nombre de personnes non déclarées pourrait s'expliquer par des intimidations et des tensions avant et pendant le recensement. Etant

¹ Recommandations de 2010 pour les recensements de la population et des logements de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe et de l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT).

² Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

donné que les chiffres du recensement concernant l'appartenance ethnique ont tendance à fluctuer, le nombre de Roms ayant plus que doublé entre 2003 et 2011, le Comité consultatif considère que les résultats du recensement doivent être considérés avec prudence. Il demande dès lors aux autorités de ne pas se fonder exclusivement sur les données collectées pendant le recensement lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de leur politique sur les minorités nationales.

Recommandations

49. Le Comité consultatif demande aux autorités d'utiliser avec prudence les données collectées pendant le recensement et de ne pas faire dépendre l'exercice des droits garantis par la Convention-cadre uniquement des résultats du recensement de 2011. Les politiques concernant les personnes appartenant aux minorités nationales doivent être élaborées en tenant compte des besoins réels.

50. Pour les prochains recensements, le Comité consultatif invite les autorités à consulter les personnes appartenant aux minorités nationales concernant la formulation des questions relatives à l'appartenance ethnique et à la langue parlée.

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination

Constats du premier cycle

51. Dans son premier Avis, le Comité consultatif constatait que certaines dispositions antidiscriminatoires ne se référaient qu'aux citoyens et ne couvraient pas tous les domaines pertinents. Dans ce contexte, le Comité consultatif considérait que les autorités devaient profiter de leurs travaux en cours sur la législation contre la discrimination pour réexaminer la situation concernant le champ d'application personnel de ces dispositions et veiller à ce qu'elles couvrent tous les domaines.

52. Le Comité consultatif constatait également avec une certaine inquiétude que, jusqu'à présent, le système judiciaire n'avait pas abordé les problèmes de discrimination.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

53. Le Comité consultatif note avec satisfaction que l'interdiction générale de la discrimination « sous quelque motif que ce soit » inscrite dans la Constitution et l'interdiction de la discrimination dans l'emploi, prévue par le droit du travail, pour des motifs fondés notamment sur la nationalité, la race, le sexe, la langue et la religion ont été encore renforcées par l'adoption, en 2010, de la loi sur l'interdiction de la discrimination.

54. Le Comité consultatif se réjouit que l'article 2 de ladite loi interdise toute forme de discrimination directe et indirecte pour un grand nombre de motifs, dont la race, la couleur de la peau, l'appartenance nationale, l'origine sociale ou ethnique, la langue et la religion, cette liste n'étant pas exhaustive. En outre, l'article 3 précise que la loi protège les personnes physiques et les personnes morales. Le Comité consultatif prend plus particulièrement note du renversement de la charge de la preuve dans les cas de discrimination et de la disposition permettant aux organisations d'intérêt public à but non lucratif d'engager une action en leur nom propre lorsque les droits de nombreuses personnes ont été violés. Aux termes de la loi, les victimes de discrimination peuvent choisir entre deux voies de recours : aller en justice ou saisir le Défenseur des droits de l'homme.

55. Le Comité consultatif relève également qu'en 2011 le Gouvernement a mis en place le Conseil de protection contre la discrimination, dirigé par le Premier Ministre et composé de ministres et de représentants d'organisations non gouvernementales. Les principales missions du Conseil consistent à contrôler et coordonner les activités des pouvoirs publics, des administrations publiques et d'autres institutions dans le cadre de l'application des mécanismes et des mesures antidiscriminatoires, et à passer au crible la législation applicable afin de garantir la compatibilité avec les conventions internationales ratifiées sur les droits de l'homme et les libertés. Le Conseil joue également un rôle important dans la lutte contre la discrimination en faisant des déclarations publiques et en organisant des campagnes d'information.

56. En plus des mesures susmentionnées, le Parlement monténégrin a adopté en 2011 la loi sur l'aide juridique gratuite, qui établit les modalités d'assistance aux personnes qui n'ont pas les moyens de payer un avocat, qu'il s'agisse de citoyens, de ressortissants étrangers ou de demandeurs d'asile. Selon la loi, l'aide juridique inclut des conseils juridiques, la rédaction de documents, la représentation dans une procédure devant les tribunaux, le parquet ou la Cour constitutionnelle, ainsi que dans la procédure de règlement des litiges à l'amiable. Le bénéfice de l'aide juridique gratuite est généralement subordonné à une condition de ressources.

b) Questions non résolues

57. Le Comité consultatif note que la loi sur l'interdiction de la discrimination, qui a fait l'objet d'un certain nombre d'expertises aux stades de la rédaction et de la post-adoption³, n'est pas pleinement conforme aux normes internationales. Notamment, le Comité consultatif constate avec regret que la définition de la discrimination ne remplit pas les critères établis par les directives « égalité » de l'UE, auxquels le Monténégro, en tant que pays candidat⁴, devrait s'efforcer de satisfaire. En particulier, la loi n'indique pas clairement que la discrimination est interdite à la fois dans le secteur public et privé (comme semblent l'indiquer les dispositions ultérieures). En outre, alors que l'article 3 précise que la loi protège les personnes physiques et morales, il n'indique pas clairement que les auteurs des actes de discrimination peuvent être des autorités publiques, ainsi que des personnes physiques ou morales.

58. De plus, la loi n'a pas institué d'organisme spécialisé chargé d'examiner les cas de discrimination (plus précisément de discrimination raciale et ethnique) et capable d'apporter aux personnes victimes de discrimination une aide indépendante pour engager une procédure, de conduire des études indépendantes concernant les discriminations et de publier des rapports indépendants, comme l'exige l'article 13 de la directive de l'UE sur l'égalité raciale. Cette mission a été confiée au Défenseur des droits de l'homme. A cet égard, le Comité consultatif rappelle que l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont déjà exprimé des préoccupations concernant l'indépendance et les moyens financiers et humains dont dispose le Défenseur des droits de l'homme pour faire appliquer la loi⁵.

³ Voir l'Avis sur le projet de loi sur l'interdiction de la discrimination du Monténégro, CDL-AD(2009)045, Avis n° 541/2009, du 12 octobre 2009, adopté par la Commission de Venise lors de sa 80^e session plénière (9-10 octobre 2009), l'Avis sur le projet de loi sur l'interdiction de la discrimination du Monténégro, CDL-AD(2010)011, Avis n° 564/2009 du 18 mars 2010, adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e session plénière (12-13 mars 2010), l'Avis de l'OSCE/BIDDH sur la loi sur l'interdiction de la discrimination du Monténégro du 27 mars 2013, doc réf.: NDISCR -MNG/226/2013.

⁴ A la suite de l'entrée en vigueur, le 1^{er} mai 2010, de l'Accord de stabilisation et d'association avec l'UE, le Monténégro s'est vu officiellement accorder le statut de candidat à l'adhésion à l'UE le 17 décembre 2010. Les négociations d'adhésion entre l'UE et le Monténégro ont officiellement commencé le 29 juin 2012.

⁵ Voir l'avis conjoint OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la loi sur le Défenseur des droits de l'homme et des libertés du Monténégro, CDL-AD(2011)034, du 19 octobre 2011, adopté par la Commission de Venise lors de sa 88^e session plénière (14-15 octobre 2011), paragraphes 17-18. La question de l'indépendance du Défenseur des droits de l'homme a également été soulevée dans le rapport d'avancement 2012 de l'UE sur le Monténégro, p. 9 :

Recommandations

59. Les autorités devraient revoir la loi sur l'interdiction de la discrimination en vue de la rendre pleinement compatible avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et harmoniser la définition de la discrimination avec les normes européennes. Un organisme spécialisé véritablement indépendant chargé des questions de discrimination doit également être établi.

60. Les autorités devraient surveiller attentivement l'application de la loi sur l'interdiction de la discrimination en veillant à ce que les recours ouverts aux victimes de discrimination soient connus, disponibles et effectifs.

Rôle du Défenseur des droits de l'homme

Constats du premier cycle

61. Dans son premier Avis, le Comité consultatif considérait que le Défenseur des droits de l'homme pourrait jouer un rôle important pour ce qui est d'identifier et de combattre la discrimination et que cette institution devrait être plus accessible aux personnes appartenant à une minorité nationale et disposer des moyens de fonctionner efficacement avec toutes les garanties d'indépendance nécessaires.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

62. Le Comité consultatif se félicite de l'adoption, le 29 juillet 2011, de la nouvelle loi sur le Défenseur des droits de l'homme qui comble un certain nombre de lacunes identifiées précédemment. Notamment, il y a lieu de se féliciter du renforcement de l'indépendance financière du Défenseur, qui peut désormais soumettre une proposition pour le budget de son bureau. Le Comité consultatif est également satisfait d'apprendre que le rapport annuel d'activités du Défenseur est présenté et débattu au Parlement.

63. Malgré les réserves formulées ci-dessus concernant l'incompatibilité des modalités de mise en œuvre de la loi sur l'interdiction de la discrimination, le Comité consultatif se félicite du rôle accru du Défenseur en tant que mécanisme national de protection contre la discrimination. Le fait que la loi donne au Défenseur le droit d'engager une action en justice dans des cas de discrimination est particulièrement important.

b) Questions non résolues

64. Le Comité consultatif partage le point de vue de la Commission de Venise selon lequel les dispositions législatives actuelles sur la nomination et la destitution du Défenseur par un vote à la majorité simple au Parlement ne garantissent pas suffisamment son indépendance⁶. Notamment, la possibilité de révoquer le Défenseur par un vote des députés à la majorité non qualifiée rend son mandat très précaire.

65. Le Comité consultatif a pris note du faible nombre de cas de discrimination qui ont été signalés au Défenseur des droits de l'homme⁷. Selon le rapport du Défenseur présenté dans le cadre de l'examen périodique universel de l'ONU, cette situation résulte d'une « connaissance insuffisante des droits de l'homme et des mécanismes de protection, et du fait qu'actuellement

⁶ Avis conjoint sur la loi sur le Défenseur des droits de l'homme et des libertés du Monténégro par la Commission de Venise et le Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (OSCE/BIDDH) adopté par la Commission de Venise lors de sa 88^e session plénière (Venise, 14-15 octobre 2011) CDL-AD(2011)034.

⁷ Au cours de la période 2003-2010, 30 cas ont été signalés.

les citoyens ne sont pas disposés à signaler ces cas »⁸. Le Comité considère par ailleurs que le manque de confiance des citoyens dans l'effectivité des recours offerts par le Défenseur pourrait également expliquer le nombre négligeable de demandes présentées.

Recommandation

66. Le Comité consultatif engage instamment les autorités à doter le Défenseur des droits de l'homme de ressources financières suffisantes, à lancer une campagne de sensibilisation sur la nouvelle législation antidiscrimination, et notamment sur le rôle du Défenseur en tant que mécanisme national de protection contre la discrimination.

La situation des Roms et des Egyptiens

Constats du premier cycle

67. Dans son premier Avis, le Comité consultatif relevait que le Gouvernement avait fini par approuver en 2007 la Stratégie d'amélioration de la situation de la population rom, dont l'élaboration avait été longtemps retardée. Il considérait comme prometteur que les autorités monténégrines aient mis en place une structure financière qui devait se voir allouer 0,2 % du budget annuel de l'Etat aux fins de la mise en œuvre de la Stratégie.

68. Le Comité consultatif constatait également que la situation des Roms dans un certain nombre de domaines, notamment le logement et l'éducation, n'était pas conforme aux principes énoncés à l'article 4 de la Convention-cadre. Il demandait aux autorités d'utiliser la Stratégie pour combler les lacunes recensées dans le Plan d'action pour la Décennie, s'agissant notamment d'intégrer la dimension de l'égalité des sexes aux mesures ciblant les Roms dans tous les domaines et, en particulier, dans l'éducation.

69. Enfin, le Comité consultatif notait avec une vive préoccupation qu'un pourcentage important de PDI vivant sur le territoire monténégrin, ne possédaient pas de documents d'identité et demandait aux autorités de redoubler d'efforts à cet égard.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

70. Le Comité consultatif note avec satisfaction qu'à la suite de l'adoption, en 2007, de la Stratégie d'amélioration de la situation de la population rom et de la mise en place du comité de suivi de cette stratégie, les autorités ont alloué, pour la période 2008-2011, 1,7 millions d'euros au financement de 65 projets dans les domaines identifiés comme prioritaires que sont l'éducation, l'emploi, la santé, la culture et le règlement du statut juridique des Roms et des Egyptiens.

71. Le Comité consultatif constate également que les autorités ont adopté en avril 2012 une nouvelle Stratégie d'amélioration de la situation des Roms et des Egyptiens au Monténégro pour les années 2012-2016, ainsi qu'un Plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie, également adopté en 2012. L'objectif stratégique fixé par ce document est l'amélioration du statut des Roms et des Egyptiens dans la société monténégrine, qui devrait se traduire par une réduction des disparités entre leur situation et celle du reste de la population, notamment en ce qui concerne l'accès à l'éducation, à l'emploi, aux services de santé, et le droit à un logement et à des conditions de vie décentes. Il est louable que les autorités aient alloué 473 000 euros à sa mise en œuvre.

⁸ Rapport du Défenseur des droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme pour la 15^e session de l'Examen périodique universel (EPU).

http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/2012_UPR_individual_submission.pdf

72. Le Comité consultatif salue les récentes décisions visant à trouver une solution durable au problème du statut des réfugiés et des PDI. Ces mesures ont été adoptées par les autorités à la suite de l'incendie qui a devasté le camp de Konik en juillet 2011. Le Comité consultatif note que la Stratégie propose deux options pour résoudre de façon durable le problème du statut des réfugiés et des personnes déplacées au Monténégro, et spécialement à Konik : l'intégration sur place ou le retour volontaire, le choix personnel des personnes déplacées étant en tout état de cause respecté.

b) Questions non résolues

73. Tout en saluant les efforts réalisés par le Gouvernement ces dernières années pour trouver des solutions à la marginalisation persistante des Roms et des Egyptiens, le Comité consultatif reste vivement préoccupé par le maintien du camp de Konik, où plus de 2 000 PDI, essentiellement des Roms en provenance du Kosovo*, vivent depuis plus de dix ans dans les conditions les plus déplorable, sans électricité, ni eau courante ni sanitaires. Cette situation suggère une volonté insuffisante de la part des autorités de résoudre cette question. Il est particulièrement préoccupant que les autorités tolèrent l'existence d'un camp délabré situé à proximité immédiate de la capitale, sur le site d'une décharge, loin des autres zones résidentielles et des autres communautés.

74. Le Comité consultatif se félicite que le délai de régularisation du statut des PDI ait été prolongé plusieurs fois et que, sur une population estimée de 16 000 PDI au Monténégro, plus de 9 500 personnes fassent l'objet d'une procédure de régularisation. Plusieurs centaines de PDI roms ont reçu un soutien des autorités (y compris un transport organisé et une aide financière) pour obtenir des documents d'identité. Malgré ces initiatives, il est regrettable de constater qu'un nombre considérable d'entre elles ne peuvent pas régulariser leurs statuts en l'absence de documents nécessaires, tels les actes de naissance.

75. En outre, le Comité consultatif constate avec regret que, selon les représentants des Roms, le Conseil national des Roms n'a pas été consulté lors de l'élaboration de la Stratégie d'amélioration de la situation des Roms et des Egyptiens au Monténégro pour 2012-2016. Le fait que les représentants des Roms n'ont pas été associés au processus consultatif et décisionnel fait douter des effets à long terme des projets.

Recommandations

76. Les autorités sont encouragées à intensifier leurs efforts pour s'assurer de la mise en œuvre effective de la Stratégie d'amélioration de la situation des Roms et des Egyptiens, et du Plan d'action adopté par le Gouvernement, en particulier en consultant étroitement les représentants de ces communautés.

77. Les autorités devraient redoubler d'efforts pour trouver des solutions durables qui leur permettent de fermer le camp de Konik et de proposer aux personnes résidant dans le camp la possibilité de s'intégrer de manière satisfaisante dans la société ou de retourner dans leur pays.

Article 5 de la Convention-cadre

Préservation de la culture des personnes appartenant aux minorités nationales

Constats du premier cycle

78. Dans son premier Avis, le Comité consultatif considérait que le mécanisme de soutien de l'Etat aux cultures des minorités nationales n'était pas satisfaisant et encourageait les autorités à examiner la situation, en consultation avec les Conseils des minorités, pour rendre ce mécanisme plus efficace et plus transparent.

*Situation actuelle**a) Evolutions positives*

79. Le Comité consultatif est satisfait d'apprendre que les autorités continuent d'apporter leur assistance, sous diverses formes, aux personnes appartenant à des minorités nationales, en soutenant par exemple des centres culturels, des bibliothèques, des festivals de musique et de théâtre, des expositions d'art, des productions culturelles amateur et d'autres événements artistiques. La loi sur les monuments et la loi sur la culture, toutes les deux adoptées en 2008, ont établi des principes de protection et de promotion de la culture, fondés sur la liberté d'expression, le respect des droits culturels, la préservation de toutes les identités culturelles sur un pied d'égalité et le respect de la diversité culturelle. La loi sur la culture a en outre instauré l'obligation pour l'Etat de créer les conditions propices à un développement soutenu et égal de la culture sur l'ensemble du territoire monténégrin, ainsi qu'à la préservation des caractéristiques culturelles et ethnoculturelles originales et traditionnelles.

80. De plus, le Comité consultatif a appris avec intérêt la création du Programme national de développement de la culture en 2011-2015, qui comprend des objectifs et des priorités pour le développement de la culture au Monténégro en tant que « pays multinational, multiculturel et multireligieux ». En outre, un Conseil national de la culture, organe indépendant représentant les artistes professionnels du Monténégro, a été mis en place en 2010 pour contrôler le secteur et proposer des mesures en vue de son développement.

81. Le Comité consultatif constate également avec satisfaction qu'en 2009, les autorités ont lancé un programme de revitalisation de la culture dans le nord du Monténégro, concernant les communes de Kolasin, Mojkovac, Pljevlja, Zabljak, Bijelo Polje, Berane, Plav, Andrijevica, Rožaje, Plužine et Šavnik, qui présente un intérêt particulier pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Le programme consiste à reconstruire et rénover des infrastructures culturelles, acheter du matériel technique pour mettre en œuvre des programmes et des projets culturels, et produire des programmes culturels et artistiques.

82. Le Théâtre national du Monténégro est tenu, en vertu de la loi sur le théâtre, de jouer dans le cadre de son répertoire les pièces héritées du patrimoine culturel du Monténégro, dont celui des minorités nationales.

83. Le Comité consultatif accueille avec un intérêt particulier la création, en 2009, du Centre de préservation et de développement des cultures minoritaires, dont le but est de promouvoir les droits culturels des minorités et d'affirmer le multiculturalisme comme l'un des principes fondateurs de l'Etat du Monténégro. Le Centre participe activement à la promotion des cultures minoritaires en organisant différents événements, ateliers, et en publiant des ouvrages littéraires et autres dans les langues des minorités nationales.

84. Le ministère de la Culture alloue des ressources financières supplémentaires aux activités et projets culturels visant à préserver les cultures des minorités nationales. Dans ce contexte, le Comité consultatif a appris avec intérêt dans le rapport étatique la restauration de la Mosquée de Starodoganja, la reconstruction du toit de l'Eglise Saint-Pierre à Ljuta et la contribution à la restauration du complexe sacré Saint-Eustache à Dobrota.

b) Questions non résolues

85. Même si l'Etat s'engage à soutenir des manifestations culturelles minoritaires, plusieurs interlocuteurs ont attiré l'attention du Comité consultatif sur le fait que les subventions publiques aux activités des minorités nationales restent limitées et insuffisantes pour garantir la préservation et le développement de ces cultures. Le Comité consultatif note que, selon des représentants des minorités nationales, ces derniers ne sont pas suffisamment associés aux

processus décisionnels concernant l'allocation de fonds pour les projets culturels. Les six représentants des Conseils des minorités siégeant au conseil d'administration du Fonds pour les minorités, qui comprend 17 membres, ne sont pas en mesure d'exercer une influence sur l'attribution des fonds disponibles (voir commentaire à l'article 15).

86. Selon les informations communiquées par des représentants de la minorité croate, aucune évolution n'a été constatée concernant la restauration annoncée du Centre culturel croate (« Maison croate ») à Kotor. Par ailleurs, aucun représentant de la minorité croate n'a été invité à participer à l'exposition visant à promouvoir la baie de Kotor à Venise, alors que de nombreuses personnes appartenant à cette minorité habitent dans cette région.

Recommandations

87. Le Comité consultatif invite les autorités monténégrines à maintenir leur soutien aux projets culturels visant à préserver et développer les cultures des minorités nationales et à faire en sorte que les difficultés financières ne toucheront pas les personnes appartenant à des minorités nationales de manière disproportionnée.

88. Les autorités sont 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.

Article 6 de la Convention-cadre

Tolérance et dialogue interculturel

Constats du premier cycle

89. Dans son premier Avis, le Comité consultatif notait avec satisfaction que le Monténégro avait, dans l'ensemble, su maintenir de bonnes relations et une tolérance interethniques entre les différentes composantes de sa population. Le Comité était cependant d'avis que les autorités devaient accorder toute l'attention voulue à des mesures susceptibles de promouvoir le dialogue entre les différents groupes ethniques du Monténégro, surtout dans le domaine de l'éducation, de la culture et des médias.

90. Par ailleurs, le Comité consultatif se félicitait que la Radio Télévision publique du Monténégro (RTCG) ait manifesté sa volonté d'accroître sa couverture de la diversité et il appelait les autorités à s'assurer que les médias du service public disposent des ressources nécessaires afin que la culture des minorités nationales soit davantage reflétée dans leurs programmes. Il invitait également les autorités à prévoir les ressources nécessaires pour permettre la traduction des programmes en langues minoritaires dans la langue officielle et rendre les informations sur les minorités nationales plus accessibles au grand public dans les principaux médias.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

91. Le Comité consultatif note avec satisfaction que, de manière générale, un climat de tolérance et de dialogue règne au Monténégro, y compris dans les communes dont la population présente une mixité ethnique. Il constate que ce climat se caractérise généralement par un esprit de respect et de compréhension mutuels, au sujet duquel les représentants des minorités eux-mêmes formulent des observations positives. Pour sensibiliser davantage les jeunes à l'interculturalité, des cours d'« éducation civique », destinés à promouvoir ces valeurs et ces compétences, ont été inclus dans les programmes aux niveaux de l'enseignement primaire et secondaire. Il convient notamment de relever dans ce contexte que la loi sur l'enseignement

secondaire prévoit que l'enseignement dispensé dans les établissements secondaires doit permettre aux élèves d'acquérir les connaissances, les aptitudes, les compétences et les habitudes nécessaires pour développer une compétence sociale pour la vie dans une société pluraliste et démocratique et favoriser la compréhension, la tolérance et la solidarité.

92. La Déclaration d'acceptation de la Résolution du Parlement européen sur Srebrenica adoptée par le Parlement en juillet 2009 a contribué au renforcement du climat de tolérance et de dialogue interethnique. Un parc dans le centre de Podgorica a été renommé « Parc commémoratif en l'honneur des victimes civiles de la guerre 1991-2001 » et un monument en mémoire des « victimes civiles des guerres en ex-Yougoslavie 1991-2001 - Plus jamais » a été inauguré par le Premier ministre.

93. En 2008, le Monténégro a ratifié la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et plusieurs lois, dont la loi sur les monuments et la loi sur la culture, ont été adoptées (voir commentaires à l'article 5). Le ministère de la Culture soutient des activités culturelles et artistiques essentiellement réalisées par des organisations de la société civile. En outre, depuis 2010, le Monténégro participe activement au programme Culture 2007-2013 de l'Union européenne, plateforme de coopération visant à favoriser la mobilité transfrontalière des personnes travaillant dans le domaine de la culture, à encourager la circulation d'expressions culturelles et artistiques et à promouvoir le dialogue interculturel.

94. Depuis qu'il a été créé, le Centre de préservation et de développement des cultures minoritaires joue un rôle essentiel dans la promotion de la diversité culturelle et du dialogue interculturel au Monténégro. En 2012 par exemple, il a organisé dans neuf villes (Podgorica, Tuzi, Bar, Tivat, Kotor, Ulcinj, Petnjica, Bar et Plav), pendant trois semaines, les « Journées de la culture des minorités » qui ont rassemblé des associations culturelles, des solistes et des ensembles vocaux et instrumentaux. Près de 2 500 personnes ont assisté aux différents spectacles.

95. En 2011, à l'occasion de la Journée internationale des Roms, le Centre a publié en romani et en monténégrin un recueil de nouvelles écrites par un auteur monténégrin rom.

b) Questions non résolues

96. Malgré ce climat globalement positif, le Comité consultatif constate que des stéréotypes et des préjugés négatifs persistent à l'égard des personnes appartenant aux communautés rom, plus particulièrement les PDI en provenance du Kosovo*. Le fait qu'un grand nombre de PDI aient été effectivement marginalisés dans le camp de Konik n'aide en rien à résoudre le problème des PDI ni à lutter contre la perception négative que l'opinion publique a des Roms.

97. Certains représentants des minorités nationales avec lesquels le Comité consultatif s'est entretenu, tout en reconnaissant le climat positif de tolérance et de dialogue qui règne au Monténégro, ont indiqué que le public n'était pas suffisamment sensibilisé aux identités et aux coutumes et traditions religieuses, culturelles et sociales des minorités nationales. Bien que des progrès aient été réalisés dans ce domaine, par exemple avec la révision des manuels scolaires pour les rendre culturellement plus diversifiés et une plus grande couverture médiatique des questions ayant trait aux minorités nationales, des efforts plus importants sont nécessaires pour que toutes les composantes de la société prennent conscience de la diversité culturelle du pays et l'apprécient.

Recommandation

98. Le Comité consultatif invite les autorités à continuer de promouvoir le dialogue interculturel, la compréhension et le respect mutuels, ainsi qu'à combattre les préjugés à l'égard des personnes appartenant aux minorités nationales et des PDI qui vivent sur le territoire monténégrin. Les autorités devraient poursuivre leurs efforts, notamment par le biais de l'éducation et des médias, pour informer le public sur l'histoire et la culture des minorités, en attirant l'attention sur la contribution qu'elles apportent à la société.

Action de la police et respect des droits de l'homme

Constats du premier cycle

99. Dans son premier Avis, le Comité consultatif prenait note de la mise en place du Conseil de contrôle civil du travail de la police et demandait aux autorités de le doter des ressources nécessaires pour intervenir rapidement et en toute indépendance en cas d'allégations de mauvais traitements infligés par les agents de la force publique à des personnes appartenant à des minorités nationales.

100. Le Comité consultatif constatait également que les autorités avaient pris des mesures pour recruter des policiers roms et les encourageait à continuer de recruter des personnes appartenant à des minorités nationales dans la police et à accorder une attention particulière à leur maintien dans cet emploi.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

101. Le Comité consultatif salue les initiatives prises depuis 2008 par le Défenseur des droits de l'homme pour augmenter le nombre de personnes appartenant à des minorités nationales qui s'inscrivent à l'école de police en vue de respecter la disposition constitutionnelle sur le droit à une représentation proportionnée dans les services publics.

b) Questions non résolues

102. Le Comité consultatif note que certains représentants de la minorité nationale albanaise ont fait part de préoccupations concernant l'impartialité des décisions d'acquiescement, rendues en 2011, dont ont bénéficié cinq policiers de l'unité spéciale antiterrorisme. Ceux-ci étaient accusés d'avoir infligé des mauvais traitements à des Albanais de souche de la commune de Malesija, lors de leur arrestation pour planification d'attentats terroristes, charges pour lesquelles ils ont été condamnés en août 2008. Même si les charges retenues contre les individus arrêtés se sont révélées exactes, le Comité consultatif rappelle dans ce contexte que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a invité les autorités à prendre des mesures pour enquêter sur les plaintes de mauvais traitements infligés par la police pour éviter toute impression d'impunité⁹.

103. Le Comité consultatif note que, depuis sa création en 2007, le Conseil de contrôle civil du travail de la police a examiné plus de 400 plaintes. Dans quelque 35 % des cas, il a estimé que les plaintes étaient justifiées et recommandé des mesures au Bureau de contrôle interne de la police ou au procureur général concernant le non-respect, par la police, des règles professionnelles et des droits de l'homme. Le Comité consultatif note à cet égard que, jusqu'à récemment, le Conseil agissait essentiellement sur la base de plaintes, dont le nombre était restreint du fait que la police avait pour pratique d'introduire des contre-accusations contre les

⁹ Voir le rapport au Gouvernement du Monténégro relatif à la visite effectuée au Monténégro par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), CPT/Inf (2010) 3, pages 20-23.

personnes ayant signalé des violences policières. En outre, le Comité consultatif note que, selon les informations disponibles, l'incidence des recommandations du Comité reste limitée en raison de leur caractère non contraignant, du manque de coordination de la part des différents organes de surveillance et de l'insuffisance du suivi¹⁰.

Recommandations

104. Les autorités devraient poursuivre et étendre les mesures de sensibilisation des agents des forces de l'ordre au respect de la diversité, des droits de l'homme et des minorités.

105. Les autorités devraient renforcer les mécanismes de surveillance permettant de contrôler le comportement des policiers afin de les rendre, conformément aux normes européennes, plus efficaces et plus indépendants. Les violations présumées des droits de l'homme par la police doivent faire l'objet d'enquêtes appropriées et, lorsqu'elles sont établies, être sanctionnées.

Article 8 de la Convention-cadre

Le droit à la liberté de religion ou de conviction

Constats du premier cycle

106. Dans son premier Avis, le Comité consultatif constatait que le dialogue entre les autorités et les communautés religieuses ne semblait pas être satisfaisant et considérait que les autorités devaient revoir la situation et prendre les mesures qui s'imposaient, y compris des changements institutionnels, en vue d'améliorer le dialogue.

107. Le Comité consultatif constatait également qu'il avait été fait état au niveau local d'un manque de locaux consacrés à la pratique de l'islam et considérait que les autorités devaient prendre des mesures en concertation avec les communautés religieuses concernées pour résoudre ce problème.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

108. Le Comité consultatif note que les autorités respectent le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion des personnes appartenant aux minorités nationales. Alors que les établissements publics ferment les jours de fêtes chrétiennes orthodoxes, les salariés musulmans, catholiques et juifs bénéficient de congés durant leurs fêtes religieuses respectives, dans la limite de six jours par an.

109. En 2011, le Gouvernement et le Saint-Siège ont signé un Accord fondamental régissant et définissant le statut de l'Eglise catholique romaine au Monténégro. Le Comité consultatif note également qu'en 2012, les représentants de la communauté islamique et de la communauté juive ont signé des accords similaires avec les autorités concernant les relations mutuelles. Il est également observé que la municipalité de Podgorica a fait don d'un terrain à la minorité juive pour construire la première synagogue du pays. Dans ce contexte, le Comité consultatif relève avec satisfaction qu'aucun incident antisémite n'a été signalé au Monténégro et qu'il règne un climat général de dialogue et de compréhension entre les religions.

b) Questions non résolues

110. Aucun progrès significatif n'a été accompli en ce qui concerne la restitution des biens confisqués sous l'ancien régime. Le Comité consultatif relève également que l'Eglise orthodoxe

¹⁰ Voir le rapport de l'OSCE « Réforme de la police monténégrine 2006-2011 : évaluation et recommandations », page 78. Podgorica 2012 <http://www.osce.org/montenegro/97001>.

monténégrine, l'Eglise orthodoxe serbe, l'Eglise catholique romaine et la communauté islamique ont toutes formulé des demandes, actuellement pendantes, concernant la restitution de biens dans plusieurs localités du pays, tandis que la communauté juive de Serbie a demandé la restitution d'un centre de réinsertion pour les femmes à Prcanj, dans la commune de Kotor. Le Comité consultatif considère que le processus de restitution des biens religieux doit se dérouler rapidement et sans discrimination.

Recommandation

111. Le Comité consultatif invite les autorités à procéder à la restitution des biens aux communautés religieuses.

Article 9 de la Convention-cadre

Accès aux médias des personnes appartenant aux minorités nationales

Constats du premier cycle

112. Dans son premier Avis, le Comité consultatif constatait que la diffusion des programmes pour les minorités nationales était jugée insuffisante au niveau local et considérait que les autorités devaient revoir la situation afin de développer davantage les programmes en langues minoritaires au niveau local.

113. Le Comité consultatif constatait également qu'il n'existait pas de programmes produits localement pour les minorités nationales, à l'exception de la minorité albanaise, et considérait qu'il convenait d'impliquer davantage les journalistes des minorités nationales dans la production de programmes éducatifs, culturels et autres programmes destinés au grand public.

a) Evolutions positives

114. Le Comité consultatif relève que la loi sur les médias électroniques a été adoptée en 2010 en remplacement de la loi de 2002 sur la radiodiffusion. La nouvelle loi oblige les radiodiffuseurs publics à produire et diffuser des programmes reflétant l'identité culturelle de toutes les composantes de la société, dont les minorités nationales, et à produire et diffuser des programmes dans les langues des minorités dans les régions où celles-ci sont implantées. En outre, la loi dispose que l'Etat et les collectivités locales doivent consacrer des crédits budgétaires à la production et à la radiodiffusion de ces programmes. En ce qui concerne les radiodiffuseurs commerciaux, la loi prévoit qu'une partie des recettes des loteries de l'Etat est affectée au financement de « programmes importants pour les minorités nationales ».

115. Le Comité consultatif note que la télévision et la radio publiques continuent de diffuser des programmes destinés aux personnes appartenant aux minorités nationales, y compris dans leurs langues. La société de télédiffusion publique produit des émissions d'information quotidiennes de 10 minutes et des émissions hebdomadaires de 45 minutes en albanais. Le Comité consultatif prend note avec satisfaction du sous-titrage en monténégrin du programme d'information quotidien en albanais.

116. S'agissant de la radio publique, le Comité consultatif se félicite des informations contenues dans le rapport étatique concernant les émissions quotidiennes de 30 minutes en albanais et en romani.

117. La société de télédiffusion publique, en coopération avec le Centre de préservation et de développement des cultures minoritaires, produit également un programme culturel hebdomadaire de 30 minutes, intitulé « Mostovi » (« Ponts ») consacré à l'art et aux cultures des minorités nationales du Monténégro. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que ce programme est diffusé en romani une fois par mois.

118. La presse écrite des minorités nationales en albanais, bosniaque, croate et serbe continue d'être publiée avec le soutien du Fonds pour les minorités. Il convient également de noter que le magazine « Alav », rédigé en romani standardisé et produit par des journalistes roms, a été lancé en 2012 ; c'est le premier magazine de la sorte à paraître au Monténégro.

119. Une station de radio locale croate et un journal local en croate à Kotor ont été créés avec le soutien financier de la Croatie.

b) Questions non résolues

120. Le Comité consultatif note que malgré les évolutions positives susmentionnées, les représentants des minorités nationales continuent de faire part de préoccupations concernant la couverture territoriale des programmes produits dans les langues des minorités nationales. En outre, une réduction récente du montant du financement des programmes de télévision et de radio publics a eu un effet négatif sur le nombre de journalistes employés pour produire des émissions destinées aux minorités nationales.

121. Les représentants des minorités nationales ont également informé le Comité consultatif d'un manque d'intérêt des médias grand public pour les questions intéressant les minorités nationales et notamment pour les travaux des Conseils des minorités nationales, ce qui a un impact négatif sur la perception de leur mandat et de leur action dans la société.

Recommandations

122. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de soutenir la télé- et la radiodiffusion dans les langues des minorités nationales.

123. Les autorités sont invitées à intensifier leurs efforts pour faire en sorte que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent accéder aux programmes de radio et de télévision qui leur sont destinés, et notamment à prendre les mesures nécessaires pour assurer une couverture suffisante dans les régions où vivent les minorités nationales.

124. En outre, les autorités devraient veiller à ce que les stations de radio et les chaînes de télévision publiques intègrent les intérêts des minorités dans leur programmation habituelle et confirment leur engagement envers le pluralisme et l'indépendance, notamment en recrutant activement des journalistes appartenant aux minorités nationales et en retenant ceux qui sont en poste.

Article 10 de la Convention-cadre

Utilisation des langues minoritaires par les autorités publiques et dans les relations avec ces dernières

Constats du premier cycle

125. Dans son premier Avis, le Comité consultatif constatait que les règles pour la mise en œuvre du droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'utiliser leur langue dans les relations avec les autorités administratives devaient être précisées et demandait aux autorités d'informer les personnes appartenant aux minorités nationales de leurs droits et de prévoir les ressources nécessaires à cette fin.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

126. Le Comité consultatif rappelle que l'article 13 de la Constitution dispose que le monténégrin est la langue officielle, les alphabets cyrillique et latin étant considérés comme égaux, mais reconnaît également le serbe, le bosniaque, l'albanais et le croate comme langues

d'usage officiel. La réglementation des communes de Podgorica, Tuzi, Ulcinj et Plav, dont la population est composée en majorité de personnes appartenant à des minorités nationales, définit l'utilisation des langues et des alphabets. Le Comité consultatif a été informé par les autorités locales de Plav et Tuzi des mesures prises pour appliquer les dispositions réglementaires dans la pratique.

127. Le Comité consultatif note que, selon les informations dont il dispose, le droit d'utiliser les langues minoritaires dans le cadre judiciaire est respecté dans la pratique. Dans les communes où l'on recense un nombre important de locuteurs d'une langue minoritaire, des locuteurs de cette langue figurent parmi les juges. Par exemple, à Ulcinj, sur un total de six juges, cinq sont albanophones. Conformément à la loi sur les tribunaux, le coût d'emploi des 36 interprètes judiciaires en langue albanaise est pris en charge par l'Etat.

b) Questions non résolues

128. Le Comité consultatif constate qu'aucune modification n'a été apportée aux dispositions législatives relatives aux modalités de mise en œuvre du droit des personnes appartenant à une minorité nationale d'utiliser leur langue dans les relations avec les autorités administratives. La disposition de la loi sur les droits des minorités concernant le droit d'utiliser la langue minoritaire « dans les collectivités locales où les personnes appartenant à des minorités nationales constituent une majorité ou une partie très importante de la population selon le dernier recensement » reste la base juridique de cette pratique. Le Comité consultatif considère que cette disposition n'est pas suffisamment claire et qu'elle devrait être modifiée.

Recommandations

129. Le Comité consultatif invite les autorités à envisager de modifier les dispositions législatives relatives à l'utilisation des langues minoritaires par les autorités publiques et dans les relations avec ces dernières, afin de garantir la clarté, sur le plan juridique, des modalités de mise en œuvre.

130. Les autorités sont également invitées à veiller à ce que le droit d'utiliser une langue et un alphabet minoritaires dans les relations avec les autorités administratives soit respecté dans toutes les collectivités locales où la loi sur les droits des minorités est applicable.

Article 11 de la Convention-cadre

Utilisation des langues minoritaires pour les noms de personnes

Constats du premier cycle

131. Dans son premier Avis, le Comité consultatif constatait que les autorités compétentes étaient peu disposées à rectifier l'orthographe des noms de personnes appartenant à la minorité nationale albanaise, qui avaient été déformés lors de l'enregistrement. Il considérait que les autorités devaient veiller, lors de la finalisation de la législation concernant les registres d'état civil, à ce que les personnes concernées puissent retrouver leur nom d'origine sans démarches inutiles ni frais supplémentaires.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

132. Le Comité consultatif se réjouit de l'adoption, en juillet 2008, de la loi sur les noms de personnes, qui permet aux personnes qui en font la demande de voir inscrire leur nom sur les registres dans l'une des langues d'usage officiel au Monténégro, à savoir l'albanais, le bosniaque, le croate, le monténégrin ou le serbe. En outre, le Comité consultatif note que, conformément à la loi sur la carte d'identité, les demandeurs peuvent émettre le souhait que les

informations figurant sur le document d'identité soient inscrites dans l'une des langues d'usage officiel au Monténégro. Enfin, la loi sur les registres permet aux demandeurs de recevoir des copies certifiées des registres dans la langue de la minorité à laquelle le demandeur déclare appartenir.

133. Le Comité consultatif accueille favorablement les informations contenues dans le rapport étatique selon lesquelles, entre 2008 et 2011, plus de 26 000 personnes ont bénéficié de la possibilité d'obtenir des documents d'identité dans une des langues minoritaires d'usage officiel au Monténégro, à savoir l'albanais, le bosniaque, le croate ou le serbe.

b) Questions non résolues

134. Le Comité consultatif note que le délai dont disposent les personnes qui souhaitent changer leur nom conformément à la loi sur les noms de personnes expirera en août 2013. Il regrette également que la liste des langues minoritaires dans lesquelles les informations peuvent être inscrites sur les documents d'identité n'inclue pas le romani.

Recommandation

135. Les autorités devraient examiner la possibilité de prolonger le délai afin que tous les demandeurs intéressés, y compris les Roms, puissent être en mesure de bénéficier de la possibilité offerte par la loi de 2008 sur les noms de personnes, et faire mieux connaître cette possibilité.

Utilisation des langues minoritaires pour les noms de localités

Constats du premier cycle

136. Dans son premier Avis, le Comité consultatif constatait que la mise en œuvre du droit de présenter des indications topographiques dans les langues minoritaires restait limitée à un petit nombre de régions dans lesquelles les personnes appartenant à des minorités nationales représentent la majorité ou une partie très importante de la population. Dans ce contexte, le Comité consultatif demandait aux autorités de vérifier s'il existait une demande des personnes appartenant à une minorité nationale pour de telles indications et de prendre les mesures appropriées pour encourager les autorités locales à appliquer plus largement ce droit.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

137. Le Comité consultatif note que ce droit est respecté dans la pratique dans les régions où les personnes appartenant à des minorités nationales représentent une partie très importante de la population, par exemple à Plav, Tuzi et Ulcinj.

b) Questions non résolues

138. Le Comité consultatif note qu'aucune modification n'a été apportée aux dispositions législatives concernant les modalités de mise en œuvre du droit de présenter des indications topographiques en langues minoritaires. La disposition de la loi sur les droits des minorités relative à la présentation des noms de rues, de places et de communes en langues minoritaires reste la base juridique de cette pratique¹¹.

Recommandation

139. Le Comité consultatif réitère sa demande aux autorités de vérifier s'il existe une demande des personnes appartenant à une minorité nationale pour des indications

¹¹ Voir l'article 11 de la loi sur les minorités nationales.

topographiques en langues minoritaires et de prendre les mesures appropriées pour encourager les autorités locales à appliquer plus largement ce droit.

Article 12 de la Convention-cadre

Education multiculturelle et interculturelle

Constats du premier cycle

140. Dans son premier Avis, le Comité consultatif notait que la possibilité donnée aux écoles locales de consacrer 20 % du programme aux besoins et centres d'intérêt des personnes appartenant à des minorités nationales n'avait été que rarement utilisée dans la pratique. Dans ce contexte, le Comité consultatif demandait aux autorités de promouvoir l'usage de cette disposition par les autorités locales afin de mieux intégrer la culture, l'histoire et la langue des minorités nationales dans les programmes scolaires.

141. En outre, le Comité consultatif demandait aux autorités de poursuivre leurs efforts de révision des manuels scolaires et de répondre aux besoins de formation des enseignants issus des minorités nationales.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

142. Le Comité consultatif se réjouit de l'introduction de nouveaux programmes de langue et de littérature, et notamment de l'inclusion d'éléments de langue et de littérature serbes, bosniaques et croates dans les cours de langues au niveau de l'enseignement primaire et secondaire. En outre, le Comité consultatif note avec intérêt l'introduction de l'« éducation civique » – qui promeut les droits de l'homme, la démocratie et la société multiculturelle – en tant que matière obligatoire pour tous les enfants à l'école primaire et en tant que matière facultative au niveau de l'enseignement secondaire.

143. Le Bureau des services de l'éducation a mis au point tout un ensemble de programmes de formation pour les enseignants, portant notamment sur l'enseignement interculturel dans les écoles primaires et secondaires, l'intégration des enfants roms dans les écoles élémentaires, la culture des droits de l'homme et l'enseignement de l'histoire des religions dans les écoles primaires et secondaires.

b) Questions non résolues

144. Tout en reconnaissant les efforts réalisés pour promouvoir la tolérance et la compréhension interethnique, le Comité consultatif note que, selon plusieurs interlocuteurs, la possibilité donnée aux écoles locales de consacrer 20 % du programme aux besoins et aux centres d'intérêt des personnes appartenant à des minorités nationales reste rarement utilisée.

145. Le Comité consultatif note également que, selon des représentants de la minorité albanaise, la qualité de la traduction de certains manuels du monténégrin en albanais est très médiocre et que l'absence de manuels pour certaines matières constitue un obstacle à l'acquisition des connaissances. Il a également été souligné que certains manuels, censés refléter la culture albanaise, comme le recueil de chansons utilisé pour les cours de musique au niveau de l'enseignement primaire, étaient une mauvaise traduction de chansons monténégrines et n'étaient pas représentatifs de la culture albanaise.

Recommandations

146. Les autorités devraient intensifier leurs efforts pour faire en sorte que des manuels de bonne qualité soient disponibles pour toutes les matières enseignées en langues minoritaires, et

ce à tous les niveaux d'enseignement. Une attention particulière devrait être accordée à la qualité des traductions des manuels.

147. Le Comité consultatif invite les autorités à encourager les écoles à utiliser systématiquement la possibilité offerte dans le programme général de prendre en compte l'identité et la culture des personnes appartenant à des minorités nationales.

Situation des Roms et des Egyptiens

Constats du premier cycle

148. Dans son premier Avis, le Comité consultatif notait que les problèmes spécifiques rencontrés par les Roms avaient été traités la plupart du temps de manière ponctuelle sans qu'aucun financement durable ne soit mis à disposition. Notamment, le Comité consultatif demandait aux autorités de collecter des données sur la fréquentation scolaire à tous les niveaux. Le Comité consultatif recommandait également qu'une attention particulière soit accordée à l'inscription des enfants roms dans l'enseignement préscolaire, avec une aide linguistique appropriée.

149. En outre, le Comité consultatif faisait part de sa vive préoccupation concernant l'existence de classes entièrement composées d'enfants roms, notamment dans les zones où il existe une concentration de personnes déplacées en provenance du Kosovo*, et demandait aux autorités de prendre des dispositions plus énergiques afin de mettre la situation en conformité avec l'article 12 et les principes de l'article 6 sur la promotion du dialogue interculturel.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

150. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le nombre d'enfants roms scolarisés a augmenté de manière constante au cours des dix dernières années. Le nombre d'enfants roms inscrits pour l'année scolaire 2012/2013 à l'école primaire s'élevait en effet à 1 745, contre 536 en 2001/2002. En revanche, même si le nombre d'enfants roms inscrits dans des établissements d'enseignement secondaire a lui aussi augmenté, le fait que seulement 78 enfants roms poursuivent leurs études après l'école primaire démontre qu'il reste indispensable de ne pas relâcher les efforts à cet égard.

151. Le Comité consultatif salue les initiatives prises par le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités, avec le ministère de l'Education et le Conseil de la minorité rom, pour aider les élèves et les étudiants roms dans leurs études. Ces initiatives comprennent des bourses spéciales, des places en internat, des aides pour le transport et les frais de scolarité destinées aux enfants roms qui poursuivent des études secondaires et tertiaires, le financement d'assistants d'éducation roms et des mesures spéciales permettant aux étudiants roms de s'inscrire à l'université de Podgorica sans qu'il soit tenu compte de leurs notes. Dans ce contexte, le Comité consultatif constate que dix étudiants roms sont actuellement inscrits à l'université.

152. Les ONG roms participent activement à des campagnes de sensibilisation telles que « Oui aux traditions, non au traditionalisme » pour lutter contre le décrochage scolaire précoce des enfants roms, la mendicité et les mariages précoces/forcés. Elles reconnaissent cependant qu'une plus grande implication des services répressifs et des politiques tenant davantage compte de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre de la Stratégie pour les Roms sont nécessaires pour combattre ces phénomènes.

153. Le Comité consultatif accueille favorablement les informations communiquées par les représentants des Roms selon lesquelles 300 enfants roms sont inscrits dans un établissement

d'enseignement préscolaire dans un environnement bilingue, ce qui leur permet d'apprendre le monténégrin avant d'entrer à l'école primaire.

154. Le Comité consultatif salue les informations contenues dans le rapport étatique sur le projet « Deuxième chance » mis en œuvre en 2007 et 2008 à Podgorica et à Niksic, dont le but consistait à former 61 adultes roms analphabètes (40 % de femmes) pour leur apprendre à lire et à écrire et leur donner des compétences professionnelles, afin d'augmenter leurs chances de trouver un emploi. Le Comité consultatif note également que, selon la même source, environ 50 % des diplômés ont trouvé un emploi rémunéré dans différents secteurs de l'économie monténégrine.

b) Questions non résolues

155. Tout en se félicitant des mesures susmentionnées, le Comité consultatif constate qu'un certain nombre de problèmes graves n'ont pas été résolus et nécessitent des efforts constants de la part des autorités. Selon les estimations, il existe encore 400 enfants roms, pour la plupart des enfants déplacés, qui ne peuvent être scolarisés faute de documents d'identité. Le Comité consultatif a souligné à maintes reprises que le défaut de documents d'identité ou de citoyenneté ne doit pas empêcher les enfants d'accéder à un enseignement de base¹². En outre, les assistants d'éducation roms qui, comme le reconnaît le ministère de l'Éducation, sont en nombre insuffisant pour répondre aux besoins, n'ont pas de statut juridique clairement défini et sont employés sur la base de contrats temporaires, ce qui les expose à la précarité.

156. Le taux de décrochage scolaire des enfants roms reste nettement plus élevé que la moyenne et il est inacceptable que si peu d'enfants roms poursuivent leurs études après l'école primaire. Les femmes roms sont plus particulièrement touchées ; selon des ONG roms, la moitié d'entre elles, âgées entre 15 et 24 ans, seraient analphabètes.

157. L'école primaire qui se trouve à proximité du camp de Konik reste de fait une école ghettoïsée, étant donné que les seuls enfants à la fréquenter appartiennent aux communautés rom et égyptienne et parlent uniquement les langues albanaise et romani. Il convient également de noter que l'école maternelle du camp de Konik n'apprend pas le monténégrin aux enfants et de ce fait ne les prépare pas à l'école primaire.

Recommandations

158. Le Comité consultatif engage instamment les autorités à intensifier leurs efforts pour mettre fin aux difficultés que les élèves roms rencontrent à tous les niveaux du système éducatif et à soutenir davantage les programmes à cet égard. Le Conseil de la minorité rom devrait être effectivement associé à tous les stades des programmes éducatifs, y compris l'élaboration, le suivi et l'évaluation.

159. Les autorités devraient prendre des mesures pour résoudre de toute urgence le problème des enfants roms qui ne sont pas en mesure d'être scolarisés faute de documents d'identité.

160. Le Comité consultatif invite les autorités, en priorité, à redoubler d'efforts pour garantir l'accès de tous les enfants roms aux établissements préscolaires et veiller à ce que le programme d'enseignement préscolaire corresponde aux différents besoins et à la composition multilingue des groupes concernés.

¹² Voir le « Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales » du Comité consultatif, page 37.

Article 13 de la Convention-cadre

Etablissements d'enseignement privés

Constats du premier cycle

161. Dans son premier Avis, le Comité consultatif relevait la création d'une école secondaire albanaise dans la commune d'Ulcinj.

Situation actuelle

162. La loi sur les droits des minorités reconnaît expressément le droit des personnes appartenant aux minorités nationales de créer des établissements d'enseignement privés. Le Comité consultatif note qu'à la suite de l'approbation de son programme par le Conseil pour l'enseignement professionnel, l'école secondaire privée albanaise « Drita », créée en 2006 à Ulcinj, est désormais officiellement reconnue et agréée par le ministère de l'Éducation. Selon les informations disponibles, une autre école islamique privée créée en 2008 à Malesija, qui dispense un enseignement en bosniaque et en albanais, attend sa reconnaissance officielle.

Recommandation

163. Le Comité consultatif invite les autorités à conduire avec la diligence voulue la procédure de reconnaissance des établissements d'enseignement des minorités.

Article 14 de la Convention-cadre

Droit d'apprendre la langue minoritaire

Constats du premier cycle

164. Dans son premier Avis, le Comité consultatif constatait une certaine réticence à introduire l'enseignement des langues minoritaires dans les régions où les minorités nationales constituent moins de 50 % de la population. Il considérait qu'il fallait préciser davantage les règles de mise en œuvre des dispositions concernant l'enseignement des langues minoritaires.

165. Le Comité consultatif constatait également que l'enseignement du croate, du bosniaque et d'autres langues minoritaires était insuffisant pour répondre à la demande et que l'enseignement dans ces langues, quand il existait, était prévu en supplément du programme scolaire ordinaire.

166. En outre, le Comité consultatif constatait que les besoins linguistiques des Roms avaient été peu pris en compte jusqu'à présent et demandait aux autorités de prévoir un soutien adéquat à la mise en œuvre des dispositions en matière d'enseignement de la Stratégie pour les Roms, notamment en ce qui concerne l'apprentissage du romani.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

167. Le Comité consultatif note qu'un enseignement en albanais est organisé au niveau primaire et secondaire dans les communes où les personnes appartenant à la minorité albanaise « constituent une majorité ou une partie très importante de la population ». On recense 12 écoles primaires publiques où l'enseignement se fait en albanais dans les communes d'Ulcinj, Tuzi, Rožaje, Plav et Bar, fréquentées par 3 472 enfants. En outre, les cours sont dispensés en albanais dans trois établissements publics d'enseignement secondaire dans les communes d'Ulcinj, Tuzi et Plav, où 1 343 enfants sont scolarisés.

168. Les autorités s'efforcent également d'améliorer l'accessibilité des manuels scolaires en langues minoritaires. Le Comité consultatif relève qu'au niveau de l'enseignement primaire, les manuels scolaires requis pour les matières enseignées en albanais ont été rédigés en albanais ou traduits du monténégrin. Des manuels scolaires produits en Albanie sont également utilisés, à condition qu'ils répondent aux besoins des programmes.

169. L'université de Podgorica propose un cours de formation des enseignants à destination des enseignants de langue albanaise. Le Comité consultatif note que 84 étudiants suivent actuellement ce cours et que 39 autres personnes sont déjà diplômées et possèdent les qualifications requises pour enseigner.

b) Questions non résolues

170. Le Comité consultatif constate que, malgré l'existence d'écoles qui proposent un enseignement en albanais, principalement au niveau du primaire, l'absence de clarté concernant les conditions légales d'ouverture d'écoles ou de classes en langues minoritaires demeure un obstacle au développement de l'enseignement dans les langues minoritaires au Monténégro. On note toujours des insuffisances, notamment au niveau de l'enseignement secondaire, en ce qui concerne le nombre d'écoles dispensant un enseignement en albanais et la disponibilité de matériels pédagogiques. Le Comité consultatif note avec préoccupation que les enfants appartenant à la minorité albanaise à Rožaje et Bar ne peuvent pas poursuivre leurs études en albanais au-delà de l'école primaire, étant donné qu'aucune école secondaire ne propose d'enseignement dans cette langue. La continuité de l'enseignement dans les langues minoritaires aux différents niveaux du système éducatif est importante, à la fois pour reconnaître leur contribution à la société et pour garantir la préservation des langues et des cultures concernées¹³.

171. Le Comité consultatif constate qu'il n'existe aucun enseignement en langue romani. Cependant, il relève avec intérêt l'initiative régionale en cours visant à codifier la langue romani parlée dans la région.

172. Le Comité consultatif note que sans le soutien financier de la Croatie, le croate ne pourrait pas être enseigné à Tivat et à Kotor.

Recommandation

173. Le Comité consultatif demande aux autorités d'intensifier leur dialogue avec les représentants des minorités nationales et d'examiner les demandes existantes, y compris celles émanant de groupes moins nombreux tels que les minorités croate et rom, pour la mise en place d'un enseignement de ou dans leur langue minoritaire.

Article 15 de la Convention-cadre

**Participation effective des personnes appartenant aux minorités
à la vie sociale et aux affaires publiques**

Constats du premier cycle

174. Dans son premier Avis, le Comité consultatif prenait note de la disposition constitutionnelle sur le droit à une représentation proportionnée des personnes appartenant aux minorités nationales dans les services publics et considérait que les autorités devaient mettre en place les conditions nécessaires à la mise en œuvre de ce droit, notamment en collectant des données sur le niveau actuel de représentation des minorités nationales, en fixant des objectifs à atteindre et en suivant l'évolution de la situation.

¹³ Voir le « Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales » du Comité consultatif, page 27.

*Situation actuelle**a) Evolutions positives*

175. Le Comité consultatif a appris que la législation électorale avait été modifiée en 2011¹⁴ et en 2012¹⁵ en vue de créer des conditions plus favorables pour l'élection de représentants des minorités nationales. Plus précisément, les articles 36, 43 et 94 de la loi ont été modifiés. Les règles qui s'appliquaient dans la pratique à la seule communauté albanaise ont été remplacées par les dispositions applicables à « la population minoritaire ou communauté minoritaire ». L'article 94 modifié supprime le seuil de 3 % requis pour qu'un parti de minorité entre au parlement, autorise le regroupement des voix sur une liste collective, à condition que chaque parti de minorité remporte au moins 0,7 % des suffrages. En outre, une règle particulière a été introduite pour la minorité croate qui est numériquement moins importante que d'autres minorités. Lorsque toutes les listes électorales des partis de la minorité croate ne rassemblent pas 0,7 % des suffrages, le parti ayant obtenu le plus de voix se verra attribuer un mandat de député parlementaire, à condition de remporter 0,35 % des suffrages. Ainsi, ces dispositions se traduisent dans la pratique par une bonne représentation des personnes appartenant aux minorités nationales au Parlement monténégrin.

176. Lors des dernières élections législatives, sur 81 députés, 25 se sont identifiés comme appartenant aux minorités nationales albanaise, bosniaque, croate ou musulmane. Ces chiffres indiquent que les représentants de ces minorités sont proportionnellement plus nombreux que les populations minoritaires au sein de la société monténégrine. Le Comité consultatif note également que les personnes appartenant aux minorités nationales sont aussi représentées au plus haut niveau du pouvoir exécutif. Actuellement, un vice-premier ministre et trois ministres s'identifient comme appartenant à des minorités nationales.

177. Le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités, en coopération avec l'Agence de gestion des ressources humaines, collecte des informations, communiquées par les répondants de leur plein gré, sur la nationalité des personnes appartenant à des minorités nationales qui travaillent dans les services publics. Le Comité consultatif note que les données recueillies font apparaître une augmentation du nombre de personnes appartenant à des minorités nationales qui occupent des postes dans les services publics. Cependant, en raison du caractère incomplet de ces données, associé au refus de 8 % des répondants de répondre aux questions sur la nationalité, aucune conclusion définitive ne peut être tirée à ce stade.

178. Au niveau municipal, les personnes appartenant à des minorités nationales participent activement aux affaires publiques locales, notamment dans les communes où elles constituent une majorité. A Plav et à Tuzi, les communes dans lesquelles le Comité consultatif s'est rendu, les maires, les directeurs d'écoles et les chefs de la police appartiennent à une minorité nationale, comme la majorité des conseillers municipaux. Cependant, il convient de noter que les compétences des municipalités sont étroitement délimitées et la nomination des directeurs d'écoles ou d'hôpitaux ne relève pas des collectivités locales.

¹⁴ Loi modifiant et complétant la loi sur l'élection des représentants et députés du 12 septembre 2011.

¹⁵ Loi sur l'élection de conseillers et de membres du Parlement du 8 septembre 2012.

b) Questions non résolues

179. Le Comité consultatif constate avec regret que les données fournies par les autorités ne comprennent aucune information sur le nombre de députés représentant la minorité nationale serbe au Parlement. Il convient également de relever que les dispositions juridiques adoptées sur les élections au Parlement créent une différence de traitement injustifiée entre les candidats de différentes minorités, dont le nombre, selon le recensement de 2011, est très similaire. Dans la pratique, ces dispositions sont susceptibles d'avoir un effet négatif sur les Roms. Cela peut se traduire par une discrimination, ce qui est contraire aux dispositions des articles 4 et 15 de la Convention-cadre.

180. Il ressort des chiffres disponibles que les personnes appartenant aux minorités nationales continuent d'être sous-représentées dans les services publics. Malgré la difficulté d'obtenir des données fiables, les autorités elles-mêmes reconnaissent que le nombre de répondants employés dans les services publics ayant indiqué leur nationalité serbe (8,6 %), bosniaque (4,1 %), albanaise (2,8 %), musulmane (2,4 %), croate (0,9 %) et rom (0,01 %) démontre que le droit constitutionnel à une représentation proportionnée n'est pas appliqué dans la pratique¹⁶. La situation est particulièrement inacceptable en ce qui concerne les Roms qui, malgré l'augmentation du nombre de diplômés, considèrent qu'il est pratiquement impossible de gravir l'échelle de la mobilité sociale.

181. D'une manière générale, en dépit des différents programmes conçus par les autorités dans le cadre de la Stratégie d'amélioration de la situation des Roms et des Egyptiens au Monténégro pour les années 2012-2016 et du Plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie en 2012 en vue d'augmenter les possibilités d'emploi pour les Roms, leur situation reste très précaire. Certains chiffres indiquent que plus de 80 % des Roms et des Egyptiens sont toujours sans emploi et la plupart d'entre eux sont considérés comme des « personnes difficiles à employer » faute de qualifications.

Recommandations

182. Le Comité consultatif invite les autorités à revoir de toute urgence la législation électorale en vue de supprimer les dispositions susceptibles d'avoir un effet discriminatoire sur les Roms, incompatible avec les articles 4 et 15 de la Convention-cadre.

183. Le Comité consultatif demande également aux autorités de surveiller les effets des récentes modifications apportées à la législation électorale afin de s'assurer du respect du principe de « représentation authentique » des personnes appartenant aux minorités nationales.

184. Des mesures plus résolues devraient être prises pour trouver des moyens de mettre en œuvre la disposition constitutionnelle sur le droit à une représentation proportionnée des personnes appartenant aux minorités nationales dans les services publics, et d'améliorer sensiblement la participation des Roms – y compris les femmes roms – à la vie économique du pays.

185. Les autorités devraient faire en sorte que les Roms et leurs organisations soient considérés comme des partenaires clés dans les programmes publics destinés à améliorer leur situation. Ce faisant, elles devraient s'efforcer de les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des mesures prises par les différents ministères pour mettre en œuvre le Plan d'action national.

¹⁶ Voir le deuxième rapport étatique du Monténégro, page 91, ACFC/SR/II(2012)003.

Mécanismes de consultation

Constats du premier cycle

186. Dans son premier Avis, le Comité consultatif prenait note de la création prochaine de Conseils des minorités et constatait avec satisfaction la création du Fonds pour les minorités, prévu dans la loi sur les droits des minorités, avec un budget correspondant à 0,15 % du budget de l'Etat.

187. Le Comité consultatif considérait par ailleurs que les Conseils des minorités avaient un rôle important à jouer pour renforcer la participation des minorités nationales à la vie publique et culturelle, y compris pour les groupes moins nombreux et plus vulnérables, tels que les Roms, et demandait aux autorités que ceux-ci, ainsi que d'autres représentants des minorités nationales, soient consultés de manière adéquate.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

188. Le Comité consultatif reconnaît que six Conseils des minorités ont été créés en vertu des articles 33-35 de la loi sur les droits des minorités pour représenter les minorités nationales albanaise, bosniaque, croate, musulmane, rom et serbe. Chaque conseil, qui compte entre 17 et 35 membres, est composé pour moitié de membres de plein droit (membres du Parlement et du Gouvernement, maires et présidents d'assemblées municipales représentant la minorité respective) et pour moitié de représentants de la société civile élus lors d'assemblées électorales des Conseils des minorités. Les conseils jouent 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.

189. Les conseils sont notamment habilités à proposer des modifications de la législation et d'autres instruments qui réglementent les droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Ils peuvent demander au Président du Monténégro de ne pas promulguer une loi qui, selon eux, violerait les droits d'une minorité nationale. En outre, les conseils peuvent créer des établissements d'enseignement et émettre des avis sur les questions touchant la minorité nationale qui sont traitées dans les programmes scolaires.

190. Les Conseils des minorités reçoivent une aide financière des autorités, chaque conseil percevant 4 000 euros par mois pour couvrir ses frais de fonctionnement. Par ailleurs, un représentant de chaque conseil des minorités siège au conseil d'administration (comprenant 17 membres) du Fonds pour les minorités, lequel est chargé d'allouer des fonds importants (correspondant à 0,15 % du budget de l'Etat) pour financer les activités destinées à préserver les identités nationales, culturelles, linguistiques et religieuses des personnes appartenant aux minorités nationales.

b) Questions non résolues

191. Le Comité consultatif est inquiet des informations selon lesquelles les délibérations des Conseils des minorités seraient entachées par les intérêts politiques de certains de leurs membres, ce qui aurait des conséquences négatives sur l'attention accordée aux questions intéressant les personnes appartenant aux minorités nationales. Cela confirme le sentiment d'une grande partie de la société monténégrine selon lequel les conseils pourraient être utilisés comme un moyen d'accorder des faveurs politiques.

192. Le Comité consultatif note avec une inquiétude particulière qu'il n'existe pas de mécanisme garantissant une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la

composition des Conseils des minorités. Par exemple, il convient de relever que sur les 17 membres que compte le Conseil des Roms, seulement deux sont des femmes. A cet égard, le Comité consultatif note avec regret que l'élection des Conseils des minorités, qui selon la loi doit se dérouler en 2013, aura lieu selon les règles actuellement en vigueur. Il est donc peu probable qu'elle modifie sensiblement la composition des conseils, l'équilibre entre les femmes et les hommes et leur nature partisane.

193. Les conseils sont confrontés à un autre problème : le flou de leur statut juridique. Bien qu'ils soient institués par la loi sur les minorités et qu'ils jouent un rôle dans le processus législatif, ils sont avant tout considérés comme des organisations non gouvernementales, sans véritable pouvoir décisionnel. La situation des conseils 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.

194. Le Comité consultatif prend note du sentiment de frustration qui règne parmi les membres des Conseils des minorités. Ces derniers lui ont en effet fait part de leur sentiment de ne pas être suffisamment écoutés par les entités étatiques, à l'exception du ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités. Les conseils souhaiteraient avoir la possibilité de s'adresser directement à d'autres ministères, comme le ministère de l'Education ou le ministère de la Culture, et d'en recevoir des réponses. Selon les représentants des minorités nationales, jusqu'à présent leurs communications écrites et leurs demandes d'entretien direct ont été en grande partie ignorées. En outre, le fait que les propositions soumises par les Conseils des minorités concernant le financement de projets dans le cadre du Fonds pour les minorités sont pour la plupart écartées, d'autres projets soumis par des partis politiques étant systématiquement prioritaires, renforce le sentiment parmi les membres des conseils d'être un organe purement consultatif sans véritable responsabilité ni influence sur les questions concernant les minorités nationales qu'ils représentent.

Recommandation

195. Le Comité consultatif engage instamment les autorités à revoir, en concertation avec les représentants des minorités nationales, les dispositions juridiques relatives à l'élection et au fonctionnement des Conseils des minorités en vue de remédier aux insuffisances constatées.

Participation économique

Constats du premier cycle

196. Dans son premier Avis, le Comité consultatif invitait les autorités à veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales soient pleinement associées à la planification, à l'application, au suivi et à l'évaluation des politiques qui concernent le tissu économique du territoire où elles vivent en grand nombre.

197. Le Comité consultatif notait également que les Roms se trouvaient dans une situation économique difficile. Il demandait aux autorités de prendre des mesures globales, coordonnées et soumises à évaluation qui permettraient de faire face à cette situation dans toute sa complexité, notamment dans le cadre de la Stratégie nationale pour les Roms.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

198. Le Comité consultatif se réjouit de l'adoption de la Stratégie nationale pour le développement de l'emploi et des ressources humaines en 2012-2015. Il convient notamment de relever que l'un des trois objectifs clés de la stratégie est de promouvoir l'inclusion sociale par l'emploi des Roms et des Egyptiens. A noter également que les autorités monténégrines,

conformément aux engagements pris dans le cadre de la Décennie pour l'intégration des Roms¹⁷, signés en 2005, tiennent à jour une base de données sur les Roms au chômage¹⁸, ce qui leur permet de leur proposer des postes pour lesquels ils sont qualifiés.

199. L'Agence pour l'emploi mène une politique proactive destinée à accroître l'employabilité des Roms et des Egyptiens. Un certain nombre de programmes dans le domaine de l'alphabétisation (comme le projet « Deuxième chance », le programme d'alphabétisation fonctionnelle et la formation professionnelle des adultes) ainsi que des emplois subventionnés (travaux publics, emplois saisonniers) ont été créés.

200. Le Comité consultatif se félicite que le délai de régularisation du statut des PDI ait été prolongé plusieurs fois, et que sur une population estimée de 16 000 PDI au Monténégro, plus de 9 500 personnes fassent l'objet d'une procédure de régularisation. Plusieurs centaines de PDI roms ont reçu un soutien des autorités (y compris un transport organisé et une aide financière) pour obtenir des documents d'identité. Malgré ces initiatives, il est regrettable de constater qu'un nombre considérable d'entre elles ne possèdent toujours pas de documents d'identité qui leur permettraient de régulariser leur statut.

201. Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite de la participation du Monténégro au « Programme régional de logement », mis en œuvre dans le cadre du « Processus de Sarajevo sur les réfugiés et les personnes déplacées » avec le soutien financier de la communauté internationale. Ce programme vise à fournir des logements à 6 063 personnes (1 177 foyers), ce qui permettra de fermer le camp de Konik d'ici à 2016.

202. Plusieurs programmes ont été mis en œuvre dans la partie nord du pays, défavorisée sur le plan économique, dans le but de stimuler le développement économique. Ces initiatives visent indirectement à aider les personnes appartenant à des minorités nationales qui résident dans ces régions.

b) Questions non résolues

203. Malgré tous ces efforts, la participation des Roms et des Egyptiens à la vie économique et sociale reste limitée. Les autorités reconnaissent qu'un grand nombre de Roms ne participent pas à la vie économique du pays. Le Comité consultatif constate que les Roms qui se trouvent au Monténégro en tant que PDI sont particulièrement vulnérables.

204. Selon les indications données au Comité consultatif par les représentants des Roms, la persistance de préjugés à l'égard des Roms est confirmée par le fait que même les Roms qui ont reçu une meilleure éducation, y compris les diplômés de l'université, se voient proposer uniquement des emplois non qualifiés.

205. Il convient également de noter que, malgré les initiatives prises par les autorités, les difficultés économiques qui touchent le nord du pays ont conduit à d'importants flux d'émigration, y compris de personnes appartenant aux minorités nationales.

Recommandations

206. Les autorités devraient poursuivre et intensifier leurs efforts pour élaborer et mettre en œuvre des politiques tenant compte des problèmes des Roms dans le domaine de l'emploi et allouer des ressources suffisantes pour remédier à la situation. Les services répressifs

¹⁷ La Déclaration de la Décennie pour l'intégration des Roms a été signée à Sofia, Bulgarie, le 2 février 2005 par les Premiers ministres de la Bulgarie, de la Croatie, de la République tchèque, de la Hongrie, de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », du Monténégro, de la Roumanie, de la Serbie et de la Slovaquie. Trois autres Etats (Albanie, Bosnie-Herzégovine et Espagne) ont rejoint la Décennie ultérieurement.

¹⁸ La déclaration de nationalité est strictement volontaire pour les personnes enregistrées dans la base de données des chômeurs.

compétents devraient prendre des mesures vigoureuses lorsque des pratiques discriminatoires à l'encontre des Roms sont constatées.

207. Les autorités sont invitées à poursuivre leurs efforts pour développer économiquement le nord du pays.

Article 16 de la Convention-cadre

Nouvelles divisions territoriales et composition ethnique des entités territoriales

Constats du premier cycle

208. Dans son premier Avis, le Comité consultatif considérait que les autorités devaient renforcer le processus de décentralisation du pays, sans perdre de vue que toute modification des limites communales doit respecter les principes énoncés par l'article 16 de la Convention-cadre et que les minorités nationales doivent être dûment consultées dans le cadre de ce processus.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

209. Le Comité consultatif a été informé des discussions et des référendums locaux qui se tiennent actuellement à Gusine, Petnjica et Tuzi concernant les projets de réforme de l'administration locale en vue d'établir ces localités en tant que communes distinctes. Le Comité consultatif note que les personnes appartenant aux minorités nationales bosniaque et albanaise respectivement représentent une partie très importante de la population dans chacune de ces trois localités et que de ce fait leur capacité d'influencer les affaires publiques est susceptible d'être renforcée.

b) Questions non résolues

210. Le Comité consultatif relève que toute modification de la structure territoriale du pays, si elle peut être bénéfique pour certains, est susceptible d'avoir des effets défavorables pour d'autres, notamment pour les personnes appartenant à des minorités nationales qui résident en dehors des limites des entités territoriales nouvellement créées. Par conséquent, le Comité consultatif exhorte les autorités à agir avec prudence et à consulter les représentants des minorités nationales concernant les limites des communes nouvellement établies. La jouissance des droits reconnus aux minorités ne doit pas être liée outre mesure à une zone particulière du territoire. Par ailleurs, des dispositions devraient être prises pour permettre aux enfants appartenant à des minorités nationales d'être scolarisés dans des écoles qui dispensent un enseignement dans les langues de ces minorités, quel que soit leur lieu de résidence.

Recommandations

211. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à veiller à ce que les droits des personnes appartenant à des minorités nationales soient pris en considération comme il se doit lors de la planification et de la mise en œuvre des modifications de l'organisation territoriale du pays. Notamment, les autorités devraient veiller à ce qu'il n'y ait aucune incidence négative sur le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer effectivement aux affaires publiques au niveau local dans toutes les entités, qu'il s'agisse d'anciennes entités ou d'entités nouvellement créées.

212. Les autorités devraient faire en sorte que les élèves appartenant à des minorités nationales continuent d'avoir accès à un enseignement en langues minoritaires, quelles que soient les modifications apportées à la structure territoriale du pays.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

Coopération bilatérale

Constats du premier cycle

213. Dans son premier Avis, le Comité consultatif prenait note de l'approche positive des autorités face à la question de la liberté des contacts transfrontaliers pour les personnes appartenant à des minorités nationales, notamment avec l'ouverture de postes-frontières supplémentaires dans le sud du pays. Le Comité invitait les autorités à poursuivre cette approche.

214. Le Comité consultatif estimait également que la situation des personnes ayant obtenu la citoyenneté serbe en sus de la citoyenneté monténégrine après l'indépendance du Monténégro suscitait de sérieuses préoccupations. Il considérait que les discussions visant un accord bilatéral sur cette question devaient garantir que la situation serait traitée de manière satisfaisante.

Situation actuelle

Evolutions positives

215. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que le Monténégro entretient de très bonnes relations avec l'ensemble de ses voisins. De ce fait, les personnes appartenant aux différentes minorités nationales ne rencontrent aucune difficulté particulière pour établir des contacts transfrontaliers. Le Comité consultatif a notamment été informé de la construction de nouvelles routes et de l'ouverture prévue de nouveaux postes-frontières avec l'Albanie.

216. Le Comité consultatif relève que, même si aucun accord spécifique n'a été signé entre la Serbie et le Monténégro concernant la situation des personnes ayant obtenu la citoyenneté serbe en sus de la citoyenneté monténégrine après l'indépendance du Monténégro, les problèmes rencontrés par les personnes appartenant à des minorités nationales seraient, semble-t-il, résolus par l'adoption de mesures pragmatiques et pratiques.

217. Le Comité consultatif est satisfait d'apprendre que le Monténégro et la Croatie ont signé en 2009 un Accord sur la protection de la minorité monténégrine en Croatie et la protection de la minorité croate au Monténégro. Le Monténégro a ratifié cet accord en 2011.

Recommandations

218. Les autorités sont encouragées à maintenir leur approche positive de la question de la liberté des contacts transfrontaliers pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

219. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer d'entretenir des relations positives avec les pays voisins, à mettre en œuvre les accords bilatéraux existants et à conclure des accords supplémentaires si nécessaire, dans un esprit de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre les Etats.

III. CONCLUSIONS

220. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions pourraient servir de base aux conclusions et recommandations du Comité des ministres relatives au Monténégro.

Evolutions positives

221. Le Monténégro a adopté une approche constructive de la procédure de suivi et a pris des mesures utiles pour assurer la diffusion des résultats du premier cycle de suivi. Dans la pratique, les autorités ont maintenu une approche ouverte dans la communication avec les représentants des minorités nationales. D'importantes modifications ont été apportées aux dispositions législatives et aux pratiques administratives pour améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre.

222. Bien que, selon l'approche officielle, le champ d'application personnel de la Convention-cadre s'applique aux seuls citoyens, il convient de noter que, dans la pratique, la position des autorités monténégrines est plus ouverte et plus souple. Il est louable que les autorités continuent d'envisager, le cas échéant, une application article par article de la Convention-cadre à des personnes n'ayant pas la citoyenneté monténégrine.

223. L'adoption, en 2010, de la loi sur l'interdiction de la discrimination et la mise en place du Conseil de protection contre la discrimination ont renforcé les dispositions juridiques antidiscrimination. Le renversement de la charge de la preuve dans les cas de discrimination et la disposition permettant aux organisations d'intérêt public à but non lucratif d'engager une action en justice sont des mesures qui méritent d'être saluées. En outre, une nouvelle loi sur le Défenseur des droits de l'homme, qui comble un certain nombre des lacunes recensées précédemment, a été adoptée en 2011.

224. Le recensement réalisé en 2011 conformément aux normes européennes et internationales a permis d'obtenir des données utiles sur la population, ventilées par nationalité, religion et langue maternelle. La création de l'Agence de protection des données à caractère personnel en 2010 et les modifications apportées à la loi de protection des données à caractère personnel en 2012 ont permis d'harmoniser la législation monténégrine avec les normes de l'UE et de renforcer les garanties de protection des données à caractère personnel.

225. Les autorités continuent d'apporter leur aide, sous différentes formes, dans le domaine de l'expression culturelle, aux personnes appartenant à des minorités nationales. La loi sur les monuments et la loi sur la culture, toutes les deux adoptées en 2008, visent à établir des principes de protection et de promotion de la culture, fondés sur la liberté d'expression, le respect des droits culturels, la préservation de toutes les identités culturelles sur un pied d'égalité et le respect de la diversité culturelle. Le Centre de préservation et de développement des cultures minoritaires, créé en 2009, s'emploie à promouvoir les cultures minoritaires en organisant différentes manifestations dans les langues des minorités nationales.

226. La loi sur les médias électroniques, adoptée en 2010, oblige les radiodiffuseurs publics à produire et diffuser des programmes reflétant l'identité culturelle de toutes les composantes de la société, dont les minorités nationales, et à produire et diffuser des programmes en langues minoritaires dans les régions où ces groupes sont implantés. La télévision et la radio publiques continuent de diffuser des émissions destinées aux personnes appartenant aux minorités nationales, y compris dans leurs langues minoritaires.

227. La loi sur les noms de personnes, adoptée en 2008, permet aux personnes qui en font la demande de voir inscrire leurs noms sur les registres dans l'une des langues d'usage officiel au

Monténégro, à savoir l'albanais, le bosniaque, le croate, le monténégrin ou le serbe. En outre, conformément à la loi sur la carte d'identité, les demandeurs peuvent émettre le souhait que les informations figurant sur le document d'identité soient inscrites dans l'une des langues d'usage officiel au Monténégro. Enfin, la loi sur les registres permet aux demandeurs de recevoir des copies certifiées des registres dans la langue de la minorité à laquelle le demandeur déclare appartenir.

228. De nouveaux programmes de langues et de littérature, incluant des éléments de langue et de littérature serbes, bosniaques et croates dans les cours de langues au niveau de l'enseignement primaire et secondaire, ont été mis au point. L'« éducation civique », qui promeut les droits de l'homme, la démocratie et la société multiculturelle, a été introduite en tant que matière obligatoire au niveau de l'école primaire et en tant que matière facultative au niveau de l'enseignement secondaire. Un enseignement dans la langue minoritaire est organisé au niveau primaire et secondaire dans les communes où résident des membres de la minorité albanaise. Le croate est enseigné au niveau de l'école primaire à Tivat et à Kotor.

229. De nombreuses initiatives ont été prises par le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités, avec le ministère de l'Éducation et le Conseil de la minorité rom, pour aider les élèves et les étudiants roms dans leurs études. Ces initiatives comprennent des bourses spéciales, des places en internat, des aides au transport et à l'apprentissage pour les enfants roms qui poursuivent des études secondaires et tertiaires, le financement d'assistants d'éducation roms et des mesures spéciales permettant aux étudiants roms de s'inscrire à l'université de Podgorica sans qu'il soit tenu compte de leurs notes.

230. La législation électorale a été modifiée en 2011 et en 2012 en vue de créer des conditions plus favorables pour l'élection de députés issus des minorités nationales. Au niveau municipal, notamment dans les communes où elles constituent une majorité, les personnes appartenant à des minorités nationales participent activement aux affaires publiques locales et occupent des postes à responsabilités tels que ceux de maire, directeur d'école et chef de la police.

231. Des Conseils des minorités ont été créés pour représenter les minorités nationales albanaise, bosniaque, croate, musulmane, rom et serbe. Les conseils sont habilités à proposer des modifications de la législation et d'autres instruments réglementant les droits des personnes appartenant à une minorité nationale. Ils peuvent demander au Président du Monténégro de ne pas promulguer une loi qui, selon eux, violerait les droits d'une minorité nationale. En outre, les conseils peuvent créer des établissements d'enseignement et émettre des avis sur des questions touchant la minorité nationale qui sont traitées dans les programmes scolaires.

Sujets de préoccupation

232. Certes, l'adoption de la loi sur l'interdiction de la discrimination est une évolution positive, mais il convient de noter que la loi n'a pas institué d'organisme spécialisé chargé d'examiner les cas de discrimination (plus précisément de discrimination raciale et ethnique) et capable d'apporter aux personnes victimes de discrimination une aide indépendante pour engager une procédure, de conduire des études indépendantes concernant les discriminations et de publier des rapports indépendants. A noter également que la définition de la discrimination figurant dans la loi n'est pas pleinement conforme aux normes internationales.

233. Le maintien du camp de Konik, où plus de 2 000 PDI, principalement des Roms en provenance du Kosovo*, vivent depuis plus de dix ans dans les conditions les plus déplorables, sans électricité, ni eau courante, ni sanitaires, suggère une volonté insuffisante de la part des autorités de remédier à la situation. Malgré l'assistance offerte par les autorités, un nombre

considérable des ces personnes ne possèdent toujours pas de documents d'identité qui leur permettraient de régulariser leur statut au Monténégro.

234. Les stéréotypes et les préjugés négatifs persistent à l'égard des personnes appartenant à la minorité rom, plus particulièrement les PDI en provenance du Kosovo*. Le fait qu'un grand nombre de personnes déplacées internes (PDI) aient été effectivement marginalisées dans le camp de Konik n'aide en rien à résoudre leurs problèmes ni à lutter contre la perception négative que l'opinion publique a des Roms. D'une manière plus générale, le public n'est pas suffisamment sensibilisé aux identités des minorités nationales et à leurs coutumes et traditions religieuses, culturelles et sociales. Les écoles utilisent toujours aussi rarement la possibilité de consacrer 20 % du programme aux besoins et aux centres d'intérêt des personnes appartenant à des minorités nationales.

235. Aucune modification n'a été apportée aux dispositions législatives concernant les modalités de mise en œuvre du droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'utiliser leur langue dans les relations avec les autorités administratives et de présenter des indications topographiques en langues minoritaires. La disposition de la loi sur les droits des minorités qui prévoit que ces droits doivent être appliqués « dans les collectivités locales où les personnes appartenant aux minorités nationales constituent une majorité ou une partie très importante de la population selon le dernier recensement » est trop vague et sujette à interprétation.

236. Malgré les efforts déployés par les autorités pour améliorer les possibilités d'éducation pour les enfants roms, d'importants problèmes n'ont toujours pas été résolus. Selon les estimations, 400 enfants roms, pour la plupart des enfants déplacés, ne peuvent pas être scolarisés faute de documents d'identité. Le taux de décrochage scolaire des enfants roms reste nettement plus élevé que la moyenne et il est inacceptable que si peu d'enfants roms poursuivent leurs études après l'école primaire. Les filles et les femmes roms se trouvent dans une situation particulièrement vulnérable pour ce qui est de leur droit à l'éducation. Les assistants d'éducation roms n'ont pas de statut juridique clairement défini et sont employés sur la base de contrats temporaires, ce qui les expose à la précarité et dissuade d'autres personnes mieux qualifiées de postuler à ces emplois. Il n'existe aucune classe enseignant la langue romani.

237. Les dispositions de la loi électorale créent une différence de traitement injustifiée entre les candidats de la minorité croate et les Roms, dont le nombre, selon le recensement de 2011, est très similaire. Cela peut se traduire par une discrimination, ce qui est contraire aux dispositions des articles 4 et 15 de la Convention-cadre.

238. Les 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. La situation des conseils 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.

Recommandations

239. Outre les mesures à prendre pour donner suite aux recommandations détaillées énoncées aux sections I et II de l'Avis du Comité consultatif, les autorités sont invitées à prendre les mesures suivantes pour améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre :

- surveiller l'application de la loi sur l'interdiction de la discrimination en vue de remédier aux lacunes recensées de manière à la rendre pleinement compatible avec les normes internationales en matière de droits de l'homme ; renforcer l'indépendance et les moyens financiers et humains du Défenseur des droits de l'homme pour accroître sa capacité à faire appliquer la loi ;
- continuer d'aider les personnes déplacées internes (PDI) à se procurer des documents d'identité ; trouver, en concertation avec les personnes concernées, des solutions durables qui permettent de fermer le camp de Konik et donner aux personnes qui résident dans ce camp la possibilité de s'intégrer de manière satisfaisante dans la société ou de retourner dans leur pays, y compris en leur octroyant les ressources nécessaires ;
- étendre les mesures visant à promouvoir la tolérance et le dialogue interethnique dans l'ensemble du Monténégro ; concevoir des programmes scolaires qui tiennent compte des questions présentant un intérêt pour les minorités nationales ; intensifier les efforts pour sensibiliser le public à l'histoire et au patrimoine culturel des différents groupes nationaux ;
- prendre des mesures spécifiques pour garantir le droit à l'éducation à tous les enfants roms, quel que soit leur statut ; redoubler d'efforts pour remédier aux autres difficultés rencontrées par les enfants roms dans le domaine de l'éducation ;
- revoir les dispositions législatives et administratives en vue de répondre aux demandes concernant l'introduction d'indications topographiques bilingues et l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives dans les communes où résident des personnes appartenant à des minorités nationales ; faire en sorte que le droit d'utiliser une langue minoritaire dans les relations avec les autorités administratives soit respecté dans toutes les collectivités locales où la loi est applicable ;
- revoir les dispositions de la législation électorale qui établissent des seuils afin d'éviter tout effet potentiellement discriminatoire pour les Roms ;
- revoir les dispositions juridiques et les pratiques administratives qui régissent l'élection et le fonctionnement des Conseils des nations minoritaires en vue de remédier aux insuffisances constatées, concernant la représentativité de ces organisations, leur statut et leur coopération avec les autorités.