

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 24 février 2014

Public
GVT/COM/II(2014)002

**COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES
MINORITÉS NATIONALES**

**COMMENTAIRES DU GOUVERNEMENT DU MONTÉNÉGR
SUR LE DEUXIÈME AVIS DU COMITÉ CONSULTATIF SUR LA MISE EN ŒUVRE DE
LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES
PAR LE MONTÉNÉGR**

(reçus le 24 février 2014)



GOUVERNEMENT DU MONTÉNÉGRO
Ministère des Droits de l'homme et des Minorités

COMMENTAIRES

**sur le deuxième avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour
la protection des minorités nationales**

ACFC/OP/II(2013)002 – adopté le 19 juin 2013

Podgorica, février 2014

I COMMENTAIRE GENERAL

Le Monténégro se félicite de ce que le Comité consultatif (dans le cadre du deuxième rapport national du Monténégro sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, et des contacts directs de la délégation du Comité consultatif avec des représentants du gouvernement, des collectivités locales, des conseils des minorités, des ONG et d'autres sources indépendantes) ait noté que le Monténégro prenait des mesures importantes pour améliorer le statut des minorités et autres communautés minoritaires.

Depuis que le Monténégro a recouvré son indépendance en mai 2006, des progrès importants ont été faits en matière d'élaboration de la législation, d'adoption de documents stratégiques et de mise en œuvre de ceux-ci. Le Monténégro s'attache à développer sa longue tradition de relations interethniques, interconfessionnelles et interculturelles. Il estime que sa diversité nationale est une richesse et non un problème, et s'adresse ainsi à chaque citoyen.

Outre la cohésion interne, l'intérêt du Monténégro est aussi d'entretenir avec les pays voisins de bonnes relations dans une dynamique dont témoigne l'excellente communication en matière économique et commerciale et dans les secteurs culturels, scientifiques et sportifs.

Conformément aux dispositions de l'article 25, paragraphe 1 de la Convention-cadre, le Monténégro a soumis son rapport initial en juin 2007. Le Gouvernement monténégrin a ensuite adopté son deuxième rapport le 6 septembre 2012. Le présent rapport a pour objet d'exposer les mesures législatives, institutionnelles et autres que le Monténégro a prises pour s'acquitter de ses obligations au titre de la Convention-cadre. Le groupe de travail créé pour élaborer le rapport l'a rédigé en adoptant une approche réaliste du degré de mise en œuvre des dispositions de la Convention-cadre, tant au niveau de la législation du pays que dans leur application pratique. Selon nous, le rapport et les contacts directs avec la délégation du Comité consultatif qui s'est rendue au Monténégro du 28 janvier au 1^{er} février 2013, ont permis au Comité consultatif de disposer de toutes les informations nécessaires et de se faire ainsi une image réaliste de la situation des droits des minorités au Monténégro. C'est sur cette base que le deuxième rapport a été réalisé.

II COMMENTAIRES SUR LES PRINCIPAUX CONSTATS, LES CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE ET LES CONCLUSIONS

Commentaires sur le paragraphe 8

Le projet de deuxième rapport a été publié sur le site du ministère des Droits de l'homme et des Minorités le 27 juillet 2012. En outre, il a été envoyé par mail à tous les conseils des minorités et à des organisations gouvernementales, qui peuvent prendre connaissance de son contenu et soumettre leurs propositions, ce qui a été fait par la capitale Podgorica et le Conseil bosniaque. Cela illustre le respect de la transparence et la possibilité offerte à tous les partenaires de participer à l'élaboration du rapport.

Commentaires sur les paragraphes 11, 28, 191, 193, 194, 195, 238

La loi sur les droits et les libertés des minorités définit le rôle des conseils des minorités. Les conseils des minorités :

- représentent une minorité ;
- soumettent des propositions aux organismes publics, aux collectivités locales et aux services publics pour la promotion et le développement des droits des minorités et de leurs membres ;
- demandent au Président du Monténégro de ne pas promulguer une loi violant les droits des minorités et de leurs membres
- participent à l'organisation et à la création d'établissements éducatifs ;
- rendent un avis sur les programmes scolaires reflétant les spécificités des minorités ;
- proposent l'inscription d'un certain nombre d'étudiants à l'Université du Monténégro ;
- lancent des initiatives pour amender la réglementation et d'autres textes normatifs régissant les droits des personnes appartenant aux minorités ;
- rendent un avis sur la sélection des chefs d'établissement où l'enseignement se fait dans une langue minoritaire ;
- proposent l'inscription à l'Université du Monténégro d'un certain nombre d'étudiants appartenant à des minorités lors de chaque année universitaire, conformément à la loi sur l'université ;
- coopèrent à l'organisation de la représentation des minorités dont sont chargées les autorités chargées de questions de personnel ;
- coopèrent avec les collectivités locales ;
- et s'acquittent d'autres obligations conformément à la loi.

Puisque les conseils représentent une minorité donnée, leurs actes, leur communication et leur participation à l'élaboration de certaines politiques les fait participer directement à la vie politique aux niveaux local et national.

Les conseils ne sont pas des ONG. Celles-ci sont enregistrées conformément à la loi sur les organisations non gouvernementales dont le registre est tenu par le ministère de l'Intérieur. Les conseils des minorités sont enregistrés conformément à la loi sur les droits et libertés des minorités et leur registre est tenu par le ministère des Droits de l'homme et des Minorités.

L'article 33 de la loi sur les droits et libertés des minorités dispose ce qui suit : « Le conseil des peuples minoritaires et autres communautés nationales minoritaires comprend d'office les membres suivants : des députés et membres du gouvernement issus des peuples minoritaires et d'autres communautés minoritaires nationales, les maires, les présidents des communes urbaines, les présidents des conseils municipaux, les présidents des conseils des communes urbaines, les présidents des partis représentés au parlement, les membres des conseils municipaux, tous issus des peuples minoritaires et autres communautés nationales minoritaires.

L'appartenance au conseil des peuples minoritaires et autres communautés nationales minoritaires est confirmée au paragraphe 5 du présent article par la déclaration d'acceptation d'appartenance.

D'autres membres du conseil des minorités sont élus à bulletin secret lors de l'Assemblée électorale des peuples minoritaires et autres communautés nationales minoritaires ».

Cette composition du conseil empêche la domination d'un groupe politique car certains membres du conseil y sont d'office et sont issus de différents partis politiques. En outre, la deuxième partie des membres est élue à l'Assemblée électorale, ce qui crée une parité entre les membres « politiques » et « indépendants » du conseil.

Commentaires sur les paragraphes 15, 57, 58, 66, 232

Conscient des lacunes de la loi de lutte contre la discrimination et de la loi sur le Défenseur qui ont été relevées, le ministère a lancé la procédure de modification de ces deux lois. Les amendements proposés ont été adoptés par le Gouvernement du Monténégro et suivent actuellement la procédure parlementaire.

La loi portant amendement à la loi sur l'interdiction de la discrimination envisage les amendements suivants :

- modification du concept de discrimination directe et indirecte dans le plein respect de la législation européenne ;
- un paragraphe distinct de la loi énonce expressément que celle-ci s'applique à la fois au secteur public et au secteur privé.
- La loi comprend les nouvelles formes de discrimination : harcèlement, harcèlement sexuel et discrimination raciale. On y trouve également une définition complète de ce qu'est le discours de haine (conformément à la recommandation sur le discours de haine du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe), afin d'en prévoir une sanction claire dans le cadre de la loi ;
- L'interdiction des actes vexatoires est prévue au paragraphe qui prévoit la protection des personnes contre tout acte ou toute conséquence préjudiciables commis en réaction à la procédure engagée pour violation du principe de l'anti-discrimination ;
- La notion de ségrégation y est modifiée ainsi que celle de discrimination directe puisque rien ne les excuse ;
- Le texte définit des termes comme identité de genre et orientation sexuelle afin d'éviter toute confusion dans son application ;
- La loi définit les compétences du Défenseur des libertés et des de l'homme comme le mécanisme institutionnel chargé de l'exécution de cette loi ;
- Le délai de dépôt d'une plainte devant un tribunal pour discrimination est prolongé de 90 jours à un an ;
- L'article qui dispose que l'établissement d'un acte discriminatoire peut être un motif de dépôt de plainte pour demander la protection contre la discrimination, est modifié ;
- L'obligation de tenir des registres sur les cas de discrimination dont se chargeaient jusqu'à présent les tribunaux, les instances et l'inspection chargées des infractions, est désormais étendue au parquet et à la police ;
- Les peines pour discrimination ont été renforcées et spécifiées ; cette loi prévoit des amendes à hauteur de 500 000 à 20 000 euros ;

Des changements importants ont considérablement amélioré le texte de la loi sur le Défenseur des libertés et des droits de l'homme :

- L'article 7 de la loi actuelle régissant la procédure de nomination a été renforcé par des dispositions qui prévoient un processus plus transparent de sélection des candidats à la fonction de Défenseur par le Président de l'Etat qui tient des consultations avec des institutions universitaires et professionnelles et des organisations de la société civile dont la principale activité est la protection des droits de l'homme et des libertés ; à noter également que la procédure de nomination d'un nouveau Défenseur commence au moins 60 jours avant l'expiration du mandat du Défenseur actuel ;

- L'obligation de recevoir sans délai le Défenseur lorsqu'il en fait la demande, a été introduite et elle est étendue à tous les dirigeants d'institutions que le Défenseur pourra dès lors rencontrer directement ;
- En matière de protection contre la torture, ses compétences ont été élargies : visite possible dans des établissements fermés, sous l'autorité du Défenseur, par des conseillers des membres du groupe de travail créé par le Défenseur à cet effet sans qu'ils aient besoin d'annoncer leur visite aux autorités, aux établissements et aux organisations où la visite a lieu.
- S'agissant des pouvoirs du Défenseur en tant que mécanisme national de prévention, des suggestions ont été présentées sur le degré supérieur de ces pouvoirs et des dispositions ont été modifiées pour donner au Défenseur, au Défenseur adjoint, au conseiller et au membre du groupe de travail pour la prévention de la torture, un accès plein et illimité à toutes les pièces et à toute la documentation nécessaire sans limitation et sans tenir compte du degré de confidentialité.

Les modifications apportées à la loi ont considérablement amélioré la situation financière du Défenseur des libertés et des droits de l'homme en vue de son « indépendance financière ». Les moyens accordés consolident la situation des employés de cette institution. En outre, elle prévoit que, conformément au budget, le Défenseur peut décider, en toute indépendance, de l'emploi, des droits et des obligations et responsabilités des employés sans devoir obtenir l'autorisation ou l'approbation du ministre chargé du budget. La loi dispose désormais que les personnes employées par le Défenseur sont protégées en permanence contre toute sanction ou conséquence préjudiciable qu'elles pourraient subir en raison des recommandations et avis rendus, ou des actes commis dans le cadre des compétences prévues par la loi.

Commentaires relatifs aux paragraphes 20, 120, 121

Les chaînes de radio et de télévision publiques du Monténégro sont accessibles sur l'ensemble du territoire. Le premier rapport relatif à la mise en œuvre de l'article 9 indiquait : « certaines régions du Monténégro ont accès aux programmes de radio et de télévision des pays voisins ». Cela signifie qu'elles reçoivent les programmes de radio et de télévision analogiques terrestres diffusés depuis la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'Albanie et l'Italie. Une réception de qualité des chaînes de certains pays voisins est possible au-delà des zones frontalières dans une grande partie du Monténégro (c'est particulièrement le cas des chaînes albanaises et italiennes). Le Monténégro n'empêche pas la réception de ces chaînes, pourvu qu'elles ne créent pas d'interférences préjudiciables aux radiodiffuseurs monténégrins qui détiennent une licence en bonne et due forme et utilisent des fréquences de radiodiffusion coordonnées au niveau international.

En 2007, des licences ont été délivrées aux utilisateurs finaux pour la diffusion de programmes radiophoniques et télévisuels par câble, SMDM (sans fil), satellite (DTH) et IP (Protocole Internet). De cette manière, de nombreuses émissions de radio et de télévision des pays voisins peuvent être écoutées/regardées sur le territoire du Monténégro. L'offre de tous les opérateurs inclut des programmes de radiodiffuseurs publics et commerciaux de la région et au-delà. Certains services de radiodiffusion commerciaux du Monténégro rediffusent, dans le cadre de leurs programmes, des émissions de télévision des pays voisins (Serbie, Albanie, Bosnie-Herzégovine), conformément aux licences qui leur ont été délivrées.

La radio et la télévision publiques du Monténégro, tout comme le quotidien Pobjeda, ainsi que les services publics locaux, contribuent au développement du Monténégro en tant que société multinationale et multiethnique, non seulement par leurs programmes en albanais et en romani, mais aussi et surtout par le contenu de leurs programmes. Le service public diffuse des émissions

sur les traditions, les coutumes et la culture des minorités, ainsi que des programmes religieux. De même, la campagne en faveur de la tolérance et de la compréhension mutuelle menée par le service public a une incidence sur l'ensemble de la société monténégrine. En outre, les médias de service public et commerciaux mettent strictement en œuvre les dispositions juridiques interdisant les discours de haine et l'incitation à l'intolérance raciale, religieuse et ethnique.

Commentaires relatifs aux paragraphes 22, 145

Les manuels scolaires ont été traduits par des traducteurs du monténégrin vers l'albanais.

Commentaires relatifs aux paragraphes 26, 179, 182, 237

Le principe de l'action positive applicable à toutes les nations minoritaires a été défini par la loi électorale et se traduit par les mesures suivantes :

- possibilité de présenter un nombre moins important de candidats sur les listes électorales soumises par des groupes de citoyens ou par des partis politiques représentant des nations minoritaires ou des communautés de minorités nationales.
Moindre nombre de signatures requises pour vérifier les listes électorales soumises par des groupes de citoyens ou des partis politiques représentant des nations minoritaires ou des communautés de minorités ethniques ;
- traitement favorable lorsqu'aucune des listes électorales pour l'élection des membres de certains groupes minoritaires ou communautés de minorités ethniques n'atteint le seuil fixé de 3 % du nombre total de suffrages valablement exprimés. Si chaque parti de minorité remporte au moins 0,7 % des suffrages, ils sont admis à participer à la répartition des mandats en tant que liste électorale générale unique avec le nombre total de suffrages obtenus, le regroupement étant pris en compte dans le calcul du mandat et pouvant permettre de remporter jusqu'à trois sièges.

Ces droits peuvent être exercés par les minorités qui représentent jusqu'à 15 % de la population totale, selon le dernier recensement de la population. La minorité croate bénéficie d'un traitement encore plus favorable (le seuil étant fixé à 0,35 % des voix), dans la mesure où elle représente moins de 1 % de la population.

Les Roms n'ont, à ce jour, pas été actifs sur la scène politique : il n'y a toujours pas de parti politique rom enregistré au Monténégro, qui serait susceptible de bénéficier des mesures favorables prévues par la loi électorale précitée.

Commentaires relatifs aux paragraphes 27, 192

Le ministère des Droits de l'homme et des minorités a adopté les Règles relatives à l'élection des membres des conseils des minorités en 2013. Ce document a été élaboré en collaboration avec les représentants des conseils, et publié au Journal officiel du Monténégro n° 12/13 du 1^{er} mars 2013. Il définit les conditions juridiques à respecter dans le processus d'élection des nouveaux membres des conseils des minorités.

Les règles portent en particulier sur : la méthode de détermination du nombre de membres des conseils, les demandes de participation à l'assemblée électorale, les conditions à respecter par les électeurs, la convocation de l'assemblée électorale, le fonctionnement de l'assemblée électorale et la prise de décision au sein de l'assemblée électorale, les modalités d'élection des membres du Conseil de l'assemblée électorale, les modalités de remplacement des membres du Conseil, les

modalités d'élection du premier conseil, les modalités et les possibilités de dissolution des conseils, la durée des procédures prévues, etc. Ainsi, ces règles définissent essentiellement les modalités à respecter pour certaines actions. La procédure de sélection des nouveaux membres des conseils est conforme à ces règles.

Commentaires relatifs aux paragraphes 30, 73, 74, 155, 157, 159, 200, 233, 236

Depuis plusieurs années, le Gouvernement du Monténégro, en coopération avec ses partenaires internationaux, accorde une attention particulière à la résolution de la question du statut des personnes déplacées dans le pays, en particulier de celles qui vivent dans le camp de Konik, à Podgorica. Environ 1 300 personnes vivent actuellement dans ce camp.

L'inscription des enfants dans les registres de l'état civil est effectuée conformément à la législation en vigueur et des conditions favorables sont accordées à la population rom pour les procédures contentieuses. Les enfants qui n'ont pas été enregistrés à la naissance et n'ont pas de documents d'identité ont le droit d'être scolarisés.

L'école élémentaire Bozidar Vukovic-Podgoričanin de Konik n'a, pour la deuxième année consécutive, pas accepté d'enfants en première année. De plus, afin d'éviter la ségrégation, de nombreux enfants (140) bénéficient de transports gratuits pour se rendre dans les six autres écoles élémentaires de la ville.

Commentaire relatif au paragraphe 75

Le représentant du Conseil des Roms (Muhamed Uković, Vice-Président du Conseil des Roms) et le représentant des organisations non-gouvernementales roms (Fana Delija) ont participé à l'élaboration de la Stratégie pour l'amélioration de la situation des Roms et des Egyptiens du Monténégro 2012-2016. Dans le cadre de l'élaboration de la stratégie, un séminaire de trois jours a été organisé en coopération avec l'OSCE, avec la participation des représentants d'organismes étatiques, des organisations non gouvernementales et du Conseil des Roms. De plus, les représentants des organisations non gouvernementales et du Conseil des Roms siègent à la commission chargée d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la stratégie.

Commentaire relatif aux paragraphes 85, 190

Le Fonds pour la protection et la réalisation des droits des minorités est dirigé par un Comité directeur composé de quinze membres. Sur ces quinze membres, six sont des représentants de conseils minoritaires, qui participent à la prise de décision. A ce jour, les représentants des conseils ne se sont opposés à aucune des décisions prises par le Comité directeur.

Commentaire relatif au paragraphe 131

Les citoyens dont le nom a été déformé dans un document public peuvent engager une procédure auprès du service administratif compétent en vue de le rectifier. La correction d'un nom mal transcrit était gratuite pendant une durée de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi correspondante. La correction des noms mal transcrits est toujours possible, moyennant paiement de droits administratifs.

Commentaires relatifs au paragraphe 139

D'après le ministère des Droits de l'homme et des minorités, aucune minorité d'une autre région (en dehors de celles qui ont été mentionnées dans les premier et deuxième rapports) n'a, à ce jour, demandé à ce que sa langue soit utilisée sur les indications topographiques.

Commentaires relatifs aux paragraphes 170, 212

Conformément à l'article 17 de la loi relative aux droits et aux libertés des minorités, les minorités et leurs membres ont le droit d'ouvrir des établissements scolaires, leur financement incombant à leurs fondateurs. En dehors de l'établissement d'enseignement secondaire Drita à Ulcinj, il n'y a eu aucune demande en ce sens. Medresa, à Tuzi, est un établissement d'enseignement secondaire religieux, par conséquent, un modèle d'intégration de cette école dans le système éducatif est recherché, dans la mesure où l'enseignement religieux n'est pas prévu dans le système scolaire officiel.

Un enseignement en langue albanaise a été mis en place dans les écoles primaires de Rozaje et de Bar, mais n'est pas poursuivi dans le secondaire. Les enfants qui souhaitent effectuer leurs études secondaires en albanais peuvent s'inscrire dans un établissement des communes voisines (Ulcinj, Plav), qui proposent un enseignement secondaire en langue albanaise.

III OBSERVATIONS FINALES

Le Monténégro remercie une nouvelle fois le Comité consultatif pour son examen et son analyse du deuxième rapport national relatif à la mise en œuvre des dispositions de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et pour ses conclusions formulées dans son deuxième Avis. Tous les sujets de préoccupation mentionnés, concernant aussi bien l'élaboration des normes juridiques dans le domaine de la protection des droits des minorités, que leur application directe dans la pratique, serviront de lignes directrices pour les futurs travaux du Gouvernement. Nous sommes convaincus de pouvoir, outre les droits garantis aux minorités par la Constitution et la législation, et la mise en œuvre de nos documents stratégiques futurs, améliorer encore les relations interethniques et l'exercice par les minorités de leurs droits. Le Gouvernement du Monténégro continuera de respecter ses engagements à cet égard dans ses activités futures.

Le Deuxième Avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a été traduit et publié sur le site Web du ministère des Droits de l'homme et des minorités, à l'adresse <http://www.mmp.gov.me/rubrike/Strategija-Savjeta-Evrope/135718/II-misljenje-o-Crnoj-Gori-Savjetodavnog-odbora-o-Okvirnoj-konvenciji-za-zastitu-nacionalnih-manjina.html>.