



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 7 mars 2019

ACFC/OP/III(2019)001rev

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

Troisième Avis sur le Monténégro adopté le 7 mars 2019

RÉSUMÉ

La société monténégrine se caractérise par un climat général de tolérance, dans lequel aucun groupe ethnique ne constitue la majorité de la population. Des initiatives sont menées pour renforcer les relations interculturelles et la cohésion sociale. Les projets culturels et les mécanismes consultatifs des communautés minoritaires bénéficient d'un niveau de financement élevé et de nombreuses sources de fonds publics sont ouvertes aux minorités nationales. L'offre des médias publics et privés en langues minoritaires est considérable, notamment en albanais, aussi bien sur les réseaux nationaux que locaux. Les Conseils des minorités nationales jouent un rôle clé dans la protection et la promotion des droits des minorités qu'ils représentent mais il faudrait qu'ils coopèrent entre eux afin que leur action ne débouche pas sur des divisions inutiles entre celles-ci. Bien conçu, le cadre juridique pour la lutte contre la discrimination comprend notamment un médiateur, qui semble inspirer de plus en plus la confiance du public, et des lois sur la discrimination et les droits linguistiques, récemment révisées. Toutefois, il reste encore à faire pour que le grand public soit mieux informé au sujet de la discrimination et des recours existants, et pour veiller à la bonne mise en œuvre de la loi – par exemple du droit à une représentation proportionnelle dans les services publics – et des plans d'action, qui ne bénéficient d'aucune ressource extrabudgétaire et dont le financement et l'exécution dépendent souvent des ONG.

Le risque existe que l'accent soit mis sur les différences entre groupes religieux et minoritaires, dénotant souvent la situation géopolitique et historique plus large, au lieu de trouver un terrain

d'entente. C'est particulièrement le cas dans l'éducation, où l'enseignement séparé en fonction de la langue est privilégié – un groupe d'élèves apprenant dans la langue d'État et un autre dans une langue minoritaire – ce qui ne favorise en rien le dialogue interculturel. Le Monténégro est une société multiconfessionnelle, mais comme les autorités le savent bien, les problèmes non résolus entre groupes religieux risquent d'être de plus en plus marqués et les cas de discorde de plus en plus importants.

Des progrès très appréciables ont été accomplis sur la question des personnes déplacées, pour la plupart des réfugiés roms et égyptiens venus du Kosovo* à la fin des années 1990. La régularisation du statut juridique de ces personnes est presque achevée et la situation de nombre d'entre elles en matière de logement s'est nettement améliorée. Néanmoins, il faut de toute urgence prendre des mesures visant à ce que les communautés rom et égyptienne dans leur ensemble – aussi bien les Roms et Égyptiens monténégrins que les personnes déplacées – aient réellement accès à un logement adéquat, à des soins de santé, à une protection sociale, à une éducation de qualité et à un emploi durable, à ce qu'elles puissent dûment participer à la vie économique et publique, et à ce que les personnes dont le statut demeure incertain en obtiennent la régularisation.

Questions nécessitant une action immédiate

- **prendre des mesures pour améliorer la situation socio-économique des Roms et des Égyptiens, particulièrement en renforçant leurs possibilités d'emploi, et en veillant à ce qu'ils aient effectivement accès à des soins de santé, à l'éducation et au logement, en étroite coopération avec les communautés concernées et en s'appuyant sur des données fiables et complètes, collectées régulièrement et systématiquement, sur la situation des membres de ces communautés ;**
- **prendre de nouvelles mesures pour améliorer la fréquentation scolaire des enfants roms et égyptiens sans réduire pour autant la qualité de l'instruction, et prévoir notamment des actions visant à sensibiliser les communautés à l'importance de l'éducation et à lutter, entre autres problèmes, contre les mariages forcés précoces. Le programme relatif aux médiateurs roms dans l'enseignement préscolaire et au primaire devrait bénéficier d'un soutien à long terme, indépendamment du nombre d'élèves, et les autorités devraient veiller à ce que les médiateurs obtiennent des contrats de travail sûrs et de longue durée ;**
- **rétablir l'enseignement de l'éducation civique dans le programme obligatoire ; dispenser aux enseignants une formation obligatoire sur l'utilisation des 20 % du programme qui sont réservés à l'enseignement de matières consacrées à la culture locale de sorte que la tolérance, le dialogue interculturel et le respect mutuel figurent bien parmi les grands principes des politiques et pratiques éducatives ; définir des mesures complètes et à long terme pour renforcer l'offre d'enseignement de la langue d'État dans le système d'enseignement public, par une approche équilibrée prévoyant des mesures parallèles destinées à dûment protéger et promouvoir les langues des minorités nationales, notamment par la mise en place d'une méthode d'enseignement multilingue ;**
- **étendre la discrimination positive aux communautés nationales minoritaires peu nombreuses, en particulier les Roms, de sorte que ces dernières bénéficient toutes des mêmes seuils dans la loi électorale.**

* Toute référence au Kosovo dans le présent texte, 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
Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme de trois cycles de suivi	5
Cadre législatif et institutionnel	5
Préservation et promotion de la culture.....	6
Tolérance et dialogue interculturel.....	6
Éducation.....	6
La situation des Roms et des Égyptiens	7
Participation réelle	7
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	8
Article 3 de la Convention-cadre.....	8
Article 4 de la Convention-cadre.....	11
Article 5 de la Convention-cadre.....	18
Article 6 de la Convention-cadre.....	22
Article 8 de la Convention-cadre.....	25
Article 9 de la Convention-cadre.....	27
Article 10 de la Convention-cadre.....	29
Article 11 de la Convention-cadre.....	31
Article 12 de la Convention-cadre.....	32
Article 13 de la Convention-cadre.....	37
Article 14 de la Convention-cadre.....	37
Article 15 de la Convention-cadre.....	39
Article 16 de la Convention-cadre.....	45
Articles 17 et 18 de la Convention-cadre	45
III. CONCLUSIONS	47
Développements positifs après trois cycles de suivi.....	47
Sujets de préoccupation après trois cycles de suivi	47
Questions nécessitant une action immédiate.....	49
Autres recommandations.....	49

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

TROISIÈME AVIS SUR LE MONTÉNÉGR

1. Le Comité consultatif a adopté le présent Avis le 7 mars 2019 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 du Monténégro (ci-après, le rapport étatique), reçu le 16 juin 2017, et sur 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, Kotor et Ulcinj/Ulqin, du 27 au 30 novembre 2018.
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, qui figurent 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 lors du suivi de la Convention-cadre, qui figurent dans le premier et le deuxième Avis du Comité consultatif sur le Monténégro, respectivement adoptés le 28 février 2008 et le 19 juin 2013, ainsi que dans les résolutions correspondantes du Comité des Ministres, adoptées les 14 janvier 2009 et 4 mars 2015.
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 concernés¹. Il les invite en outre à traduire en monténégrin et dans les langues minoritaires le présent Avis et la Résolution à venir du Comité des Ministres, et à en assurer une large diffusion auprès de tous les acteurs concernés. Le Comité consultatif se félicite de la volonté affichée par les autorités d'organiser une activité de suivi après la publication de ce troisième Avis. Il estime qu'il serait utile de mettre en place un dialogue de suivi pour passer en revue les observations et les recommandations formulées dans le présent Avis.

¹ Le 16 avril 2009, le Comité des Ministres a adopté de nouvelles règles sur la publication des Avis du Comité consultatif et d'autres documents de suivi, destinées à accroître la transparence et à ce que les informations sur les constats et conclusions du suivi soient rapidement mises à la disposition de toutes les parties concernées (voir Résolution CM/Res(2009)3 portant modification de la Résolution (97)10).

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

6. Les autorités maintiennent une approche constructive et positive à l'égard de l'application de la Convention-cadre. À la suite de l'adoption du deuxième Avis, elles ont décidé de publier celui-ci, accompagné de leurs commentaires. Le Comité consultatif se félicite de voir qu'un séminaire de suivi a eu lieu le 7 février 2017 à Podgorica et a contribué, grâce à un dialogue entre les représentants des minorités, les services gouvernementaux et les membres du Comité consultatif, à diffuser les résultats du deuxième cycle de suivi. En outre, une séance de formation sur la rédaction du rapport étatique a été organisée fin 2016 en coopération avec le Conseil de l'Europe.

7. Le Comité consultatif note que le troisième rapport étatique du Monténégro² (ci-après : le rapport étatique) a été établi en consultation avec les représentants des minorités nationales, notamment les divers Conseils des minorités nationales et les ONG concernées.

8. Le Comité consultatif se félicite de l'esprit de coopération très constructif dont les autorités ont fait preuve avant, pendant et après la visite de suivi.

Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme de trois cycles de suivi

9. Le Monténégro maintient une approche positive de l'application de la Convention-cadre, et le Comité consultatif note en particulier que, dans l'ensemble, des progrès ont été accomplis dans plusieurs domaines : le cadre législatif et institutionnel, le financement prévu pour les minorités et la procédure de demande de fonds, la collecte de données, et la régularisation du statut des personnes déplacées³ venues du Kosovo*. Le Monténégro reconnaît les minorités nationales albanaise, bosniaque, croate, musulmane, rom et serbe⁴, chacune étant représentée par un conseil et chaque conseil continuant de s'attacher à promouvoir les intérêts de la minorité qu'il représente. Lors des échanges d'informations avec le Comité consultatif, les représentants des autorités se sont montrés véritablement coopératifs, tout particulièrement ceux du ministère des Droits de l'homme et des Minorités. Un certain nombre d'organisations internationales sont présentes au Monténégro et s'intéressent à la politique du pays à l'égard des minorités, notamment des personnes déplacées roms et égyptiennes, en particulier dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne qui est en cours.

10. Le critère de citoyenneté inclus dans la définition des minorités nationales n'a pas été supprimé malgré des recommandations en ce sens dans les cycles précédents, ce qui signifie que de par la loi seuls les citoyens du Monténégro entrent dans le champ d'application de la Convention-cadre.

Cadre législatif et institutionnel

11. La Constitution du Monténégro (article 8) interdit la discrimination tant directe qu'indirecte, quel que soit le motif sur lequel elle est fondée. La loi sur l'interdiction de la discrimination a été modifiée à deux reprises au cours du cycle, en 2014 et 2017, afin d'ériger en infraction pénale les

² [Troisième rapport soumis par le Monténégro](#). (pas disponible en français)

³ Le Comité consultatif emploiera « personnes déplacées » en référence aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, déjà évoquées dans son deuxième Avis et dans le troisième rapport étatique des autorités du Monténégro. Le HCR Monténégro considère ces personnes comme des réfugiés.

⁴ Selon le tout dernier recensement de la population (2011), les Monténégrins représentent 44,98 % de la population, les Serbes 28,73 %, les Bosniaques 8,65 %, les Albanais 4,91 %, les Musulmans 3,34 %, les Roms 1,01 %, les Croates 0,97 % et les Égyptiens 0,33 %.

discours de haine et, surtout, de promouvoir l'égalité en disposant que les mesures prises face aux inégalités et préjudices subis notamment par les personnes appartenant à des minorités nationales, ne devraient pas être considérées comme une discrimination interdite par la loi.

12. La confiance dans l'institution du Défenseur des droits de l'homme – le médiateur – s'est accrue au cours de la période de suivi et sa charge de travail a augmenté en conséquence. Son indépendance financière n'est toutefois pas assurée car son budget doit être approuvé par le ministère des Finances et ses ressources financières ne lui suffisent pas pour remplir sa mission de sensibilisation, pour lancer des enquêtes indépendantes et pour entreprendre des recherches. En dépit des recommandations visant à modifier sa méthode de désignation, le Défenseur peut toujours être nommé ou révoqué par le Parlement à la majorité simple, ce qui peut fragiliser sa position. Le règlement que devrait appliquer l'ensemble des pouvoirs publics pour collecter des données sur les cas de discrimination n'est pas respecté, aussi le Défenseur a-t-il du mal à dresser une image globale de la discrimination dans l'administration publique. Au Monténégro, il n'existe aucun autre organe que le Défenseur qui soit chargé de promouvoir l'égalité et le fait que ce dernier n'a pas de pouvoir de sanction pourrait l'empêcher d'exercer son rôle en matière d'égalité et de dûment lutter contre la discrimination.

Préservation et promotion de la culture

13. Il existe un cadre solide pour l'attribution de fonds visant à préserver et à promouvoir la culture des minorités. Préoccupé par l'intégration et la cohésion de la société, le gouvernement a adopté une approche plus interculturelle du financement de projets au titre du Fonds pour la protection et la réalisation des droits des minorités (ci-après : le Fonds). Les premiers projets financés au titre de ce Fonds en 2018, après la restructuration, témoignent d'une augmentation du nombre de projets associant divers groupes minoritaires, ce qui devrait encourager le dialogue interculturel. Malgré les réformes constructives du Fonds, la question de la transparence de sa tâche et de l'évaluation des projets financés continue de se poser. Les Conseils des minorités nationales ont vu leur financement doubler, mais ils ne sont plus autorisés à demander des crédits au Fonds. Le manque de clarté au sujet de l'exposition de symboles d'autres États – qui est interdit par une loi datant des années 1990 qui est toujours en vigueur – devrait être réglé dans le prochain texte de loi.

Tolérance et dialogue interculturel

14. En coopération avec des organisations internationales et divers partenaires, les autorités collectent des données sur la « distance ethnique » et l'opinion publique à l'égard de certains groupes. Ces données font surtout ressortir l'intolérance envers les Roms mais aussi envers la petite communauté juive. Entre 2010 et 2017, la distance sociale entre quasiment tous les groupes s'est accrue, ce qui amène le Comité consultatif à estimer que l'écart entre les communautés est peut-être en train de se creuser et de s'accroître. Des incidents liés à des dissensions religieuses entre différentes Églises orthodoxes nécessitant l'intervention de la police ont été notés ; un groupe a été autorisé à célébrer une messe à l'intérieur de l'édifice concerné et l'autre à l'extérieur. Le discours de haine a été érigé en infraction pénale, mais les autorités ne surveillent guère les médias sociaux, car aucun organe n'est chargé de le faire.

Éducation

15. Le droit à l'éducation dans sa propre langue dans les établissements publics est garanti par l'article 79 de la Constitution, tout comme le droit de voir l'histoire et la culture des communautés minoritaires inscrites dans le programme général. Dans la loi sur l'enseignement général, 20 % du programme est réservé à l'affirmation de la valeur de la culture locale, ce qui, selon les autorités, peut

servir à enseigner l'histoire et la culture des personnes appartenant à des minorités nationales. Le ministère de l'Éducation n'exerce qu'un droit de regard limité sur la façon dont ces 20 % sont utilisés, mais il reconnaît qu'il faut s'efforcer de veiller à ce que ce laps de temps soit effectivement employé. Le Comité consultatif s'inquiète de voir que l'éducation civique, matière qui porte sur les droits de l'homme et l'intégration, n'est plus obligatoire alors qu'elle l'était lors du cycle précédent.

16. S'agissant de l'enseignement en langues minoritaires ou de celles-ci, l'albanais est enseigné dans les zones dans lesquelles les Albanais représentent la majorité de la population locale, et à Podgorica. Plusieurs écoles bilingues enseignent l'albanais et le monténégrin, ce qui ne signifie pas pour autant que les élèves reçoivent le même nombre d'heures d'enseignement dans chaque langue, mais plutôt que certains élèves choisissent l'albanais comme langue d'enseignement alors que d'autres optent pour le monténégrin, généralement en fonction de leur appartenance ethnique. Cela revient à créer deux filières d'éducation monolingues, mais si les élèves dont le monténégrin est la langue d'enseignement peuvent choisir l'albanais en option, ceux dont l'albanais est la langue d'instruction doivent obligatoirement apprendre le monténégrin.

La situation des Roms et des Égyptiens

17. Par rapport au cycle de suivi précédent, la situation des Roms et des Égyptiens, notamment des personnes déplacées, s'est nettement améliorée. Le camp de Konik est officiellement fermé et de nouveaux logements durables sont en cours de construction sur le site, mais quelques familles n'ont pas encore été relogées. Ailleurs dans le pays, il subsiste çà et là des problèmes de logement pour les Roms et les Égyptiens déplacés tout comme pour les Roms et les Égyptiens monténégrins, souvent en raison du fait qu'ils vivent dans des campements de fortune, rarement équipés de services d'assainissement de base. Si, au Monténégro, tout le monde a accès aux soins de santé, il faut s'efforcer de sensibiliser les communautés rom et égyptienne aux questions de santé afin qu'elles bénéficient effectivement de ces soins. C'est particulièrement le cas dans la zone de Konik, où la santé procréative et la toxicomanie risquent de devenir un important problème et où il faudra s'attacher à assurer l'intégration sociale.

18. À propos de l'éducation, la situation s'améliore pour les Roms et les Égyptiens, notamment autour de Konik, où l'établissement préscolaire ségrégué a été fermé. Néanmoins, le taux d'abandon scolaire restant élevé parmi les Roms et les Égyptiens, il faut s'employer à les sensibiliser à l'importance de l'éducation à tous les niveaux. Un programme concluant a été mené par des médiateurs roms à Tivat, mais il n'est déployé que lentement dans l'ensemble du pays. Sachant que les Roms et les Égyptiens sont davantage susceptibles d'être au chômage, les autorités lancent des programmes d'aide à l'emploi à leur intention, mais il faudrait prendre des mesures plus globales et coordonnées.

Participation réelle

19. Certaines minorités sont bien représentées au gouvernement et les Croates bénéficient d'un seuil plus bas que les autres minorités pour les élections législatives ; mais ce n'est pas le cas des Roms, alors qu'ils sont aussi nombreux. En général, les minorités sont sous-représentées dans les services publics, en particulier les Roms, mais d'autres minorités sont mieux représentées dans les administrations des collectivités locales. On ne dispose pas de données sur le chômage ventilées par appartenance ethnique, mais des estimations sont faites pour les communautés rom et égyptienne. La collecte de données complètes sur l'égalité permettrait de renforcer l'efficacité des solutions mises en place, telles que les programmes pour l'emploi.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel de la Convention-cadre

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

20. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a demandé aux autorités d'étudier la possibilité de modifier la définition de l'expression « minorités nationales » contenue dans la loi sur les droits et libertés des minorités (ci-après : loi sur les droits des minorités) de manière à ne pas limiter le champ d'application personnel de la Convention-cadre aux seuls citoyens, et il a encouragé les autorités à poursuivre un dialogue ouvert avec les représentants des minorités nationales qui sont mentionnées sous « autres » dans le préambule de la Constitution et ne sont pas expressément reconnues par la loi, et ce afin de les inclure dans ledit champ d'application.

Situation actuelle

21. Le champ d'application est défini dans deux textes législatifs : d'une part la Constitution, où les groupes constituant le Monténégro sont énumérés dans le préambule : « La volonté, en tant que citoyens libres et égaux, appartenant aux nations et minorités nationales vivant au Monténégro – Monténégrins, Serbes, Bosniaques, Albanais, Musulmans, Croates et autres – de se montrer loyaux envers l'État démocratique et civil du Monténégro »⁵ ; d'autre part la loi sur les droits des minorités, dans laquelle l'expression minorités nationales s'entend de « tout groupe de citoyens du Monténégro moins nombreux que la population majoritaire, dont les membres présentent des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques communes qui diffèrent de celles du reste de la population, ont des liens de longue date avec le Monténégro et sont mus par la volonté d'exprimer et de préserver leur identité nationale, ethnique, culturelle, linguistique et religieuse »⁶.

22. Malheureusement, aucune modification formelle n'a été apportée au champ d'application de la Convention-cadre et le Monténégro continue d'appliquer le critère de la citoyenneté à la reconnaissance des minorités, mais le Comité consultatif accueille favorablement la lecture souple que les autorités continuent de faire du champ d'application de la Convention-cadre dans la pratique en offrant de fait aux Roms un niveau de protection équivalent à celui dont bénéficient les minorités nationales citées dans la Constitution, notamment par la création d'un Conseil des minorités nationales. Quoi qu'il en soit, le Comité consultatif note que le Conseil de la minorité rom souhaite voir le nom « Roms » inscrit dans la Constitution parmi les groupes constituant le peuple du Monténégro plutôt qu'inclus sous « autres ». Il rappelle à ce propos que « [c]e processus débute généralement par la libre identification de personnes reconnues par la société comme formant une minorité distincte – mais considérée d'égale valeur –, à qui l'accès à certains droits est [...] accordé pour promouvoir et préserver les pratiques par lesquelles se définit le groupe ; dans certains cas, la dernière étape est l'intégration de la minorité dans les mécanismes formels de protection des minorités nationales. La reconnaissance officielle d'une minorité nationale ou l'octroi d'un statut spécifique ne sont donc pas déterminants pour enclencher le processus de protection des droits des minorités, et ils ne sont pas non plus essentiels pour que la Convention-cadre [...] puisse être appliquée. La reconnaissance en tant que minorité nationale a un caractère déclaratoire plutôt que constitutif. L'accès des minorités à leurs droits ne devrait donc pas dépendre de leur reconnaissance formelle »⁷.

⁵ Voir texte intégral de la Constitution, à l'adresse : <http://www.skupstina.me/images/documents/constitution-of-montenegro.pdf>.

⁶ Loi sur les droits et libertés des minorités (2017), article 2.

⁷ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#) : « La Convention-cadre : un outil essentiel

23. Selon l'article 33 de la loi sur les droits et liberté des minorités, les Conseils des minorités nationales ont pour rôle de « préserver l'identité nationale globale [des minorités nationales] et d'améliorer leurs droits et libertés ». Selon les règles de création des Conseils des minorités, pour que les groupes minoritaires nationaux les plus petits – c'est-à-dire ceux qui représentent moins de 3 % de la population – puissent créer un Conseil de minorité, ils doivent obtenir 510 signatures de personnes s'étant librement déclarées membres de cette communauté⁸. Concrètement, cela signifie que la plupart des autres communautés nationales minoritaires évoquées dans le recensement de 2011 ne seront pas en mesure de créer un conseil de minorité, l'exception la plus notable étant celle de la communauté égyptienne, qui, d'après ce dernier recensement, compte plus de deux mille membres⁹ mais n'est actuellement pas représentée par un tel conseil¹⁰.

24. Le Comité consultatif rappelle qu'il n'est pas nécessaire pour que la Convention-cadre s'applique à un groupe donné que ses membres aient un statut juridique spécifique, car il considère que l'accès aux droits des minorités est plus important que les questions touchant au statut officiel d'une communauté ou d'un groupe. Il fait observer que le nombre de signatures minimum requis pour constituer un Conseil de minorité ne devrait pas limiter l'accès des groupes minoritaires de plus petite taille aux droits prévus dans la Convention-cadre étant donné que, selon l'article 3 de la loi sur les droits des minorités, « les membres des nations minoritaires et autres communautés nationales minoritaires peuvent exercer leurs droits et libertés individuellement ou en commun avec d'autres ». Cependant, dans d'autres cas, certains droits des minorités, par exemple celui à des indications topographiques en langues minoritaires, peuvent être limités par un seuil de 5 %, bien que la création d'un Conseil de minorité nationale ne soit pas une condition préalable à l'exercice des droits des minorités. Le Comité consultatif attend des autorités qu'elles entretiennent un dialogue ouvert avec les représentants d'autres personnes s'étant librement identifiées comme appartenant à une minorité nationale non reconnue expressément par la loi, et qu'elles réfléchissent à la possibilité d'inclure ces personnes dans le champ d'application de la Convention-cadre (principalement la communauté égyptienne).

25. La définition que la loi sur les droits des minorités donne de l'expression « minorité nationale » n'a pas été alignée sur celle qu'en donne la Constitution afin de ne pas la restreindre aux seuls citoyens. Le Comité consultatif rappelle que « la condition préalable d'être citoyen [peut] avoir un effet restrictif et discriminatoire [...] »¹¹. Il se félicite de voir que les autorités font preuve de souplesse et d'ouverture, notamment à l'égard des personnes déplacées roms et égyptiennes mais il déplore que la situation n'ait pas été clarifiée. Compte tenu de la situation du Monténégro sur la question de la citoyenneté, notamment pour les Roms susceptibles d'être apatrides ou non-ressortissants ayant un droit de résidence (voir section sur l'article 4), le Comité consultatif rappelle que « le champ d'application personnel [de la Convention-cadre] devrait aussi inclure des non-ressortissants, notamment lorsque l'exclusion fondée sur la qualité ou non de ressortissant aboutirait à des distinctions arbitraires et injustifiées, par exemple si elle vise des personnes apatrides

pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », adopté le 27 mai 2016, paragraphe 28.

⁸ Règles concernant l'élection des membres des Conseils des nations minoritaires et autres communautés nationales minoritaires, Journal officiel du Monténégro, nos 31/06, 51/06 et 38/07 et Journal officiel du Monténégro nos 002/11, 008/11 et 031/17.

⁹ Voir : données du recensement de 2011, à l'adresse <https://www.monstat.org/eng/page.php?id=393&pageid=57> (consultées le 8/1/2019).

¹⁰ Le Comité consultatif note en particulier que les politiques éducative, sanitaire et sociale, notamment en matière de logement, sont fréquemment conçues et mises en œuvre de concert avec les communautés rom et égyptienne et que les statistiques qui viennent les étayer ne font pas de distinction entre ces dernières. Dans ce cas, indépendamment du champ d'application de la Convention-cadre au Monténégro, le Comité consultatif fera également référence à la fois aux Roms et aux Égyptiens aussi bien dans ses analyses que dans ses recommandations.

¹¹ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 27 mai 2016, paragraphe 29.

appartenant à une minorité nationale qui résident à titre permanent sur un territoire donné »¹².

26. La loi sur les droits des minorités définit en partie les minorités nationales comme des groupes « ayant des liens de longue date avec le Monténégro ». Bien qu'aucun des groupes minoritaires ne se soit plaint de ne pas être reconnu par les autorités monténégrines à cause de ce critère, le Comité consultatif souhaite mettre l'accent sur sa position de principe, à savoir que « toute restriction temporelle [doit] être considérée avec souplesse et que le fait de traiter différemment des groupes par ailleurs similaires sur la seule base de leur durée de résidence sur le territoire [peut] être injuste »¹³. Il met donc les autorités en garde contre le recours aux « liens de longue date » pour n'appliquer les droits des minorités qu'à un certain groupe¹⁴.

Recommandation

27. Le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à envisager de supprimer le critère de citoyenneté que contient la loi sur les droits des minorités, celui-ci étant potentiellement restrictif et risquant d'être discriminatoire.

Collecte de données

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

28. Lors des précédents cycles de suivi, tout en accueillant avec satisfaction la méthode employée et les questions ouvertes et facultatives sur l'appartenance ethnique, la langue première et la religion, le Comité consultatif a demandé aux autorités de faire preuve de prudence pour ne pas faire dépendre l'exercice des droits des minorités uniquement des résultats du recensement, en partie à cause de la forte variation des chiffres, surtout en ce qui concerne les personnes identifiées comme étant Roms, par rapport au recensement de 2003. Pour les prochains recensements de population, le Comité consultatif a invité les autorités à consulter les personnes appartenant aux minorités nationales au sujet de la formulation des questions relatives à l'appartenance ethnique et à la langue parlée.

Situation actuelle

29. Il faut absolument disposer d'informations fiables sur la composition ethnique de la population pour pouvoir mettre en œuvre des politiques et des mesures efficaces de protection des minorités, aider celles-ci à préserver et affirmer leur identité et répondre à leurs besoins.

30. Depuis l'adoption du précédent Avis¹⁵, aucun autre recensement de population n'a été effectué au Monténégro¹⁶. Outre le recensement de population, les autorités ont régulièrement mené des enquêtes parallèles pour collecter des données ventilées au sujet de la représentation dans les services publics. Le Comité consultatif fait par exemple référence à une enquête annuelle sur les agents

¹² [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 27 mai 2016, paragraphe 30 ; voir aussi le [Commentaire thématique n° 3](#) « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre », adopté le 24 mai 2012, paragraphe 15.

¹³ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 27 mai 2016, paragraphe 31.

¹⁴ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#) : le Comité consultatif estime qu'en application des articles 10.2, 11.3 et 14.2 de la Convention-cadre, la durée de résidence dans le pays ne doit pas être considérée comme un facteur déterminant aux fins de l'application générale de la Convention-cadre.

¹⁵ Voir le deuxième Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre sur le Monténégro (ACFC/OP/II(2013)002) pour de plus amples informations sur le recensement de population de 2011, page 12.

¹⁶ Voir le rapport étatique, page 8, pour la répartition de l'ensemble des nationalités ainsi que les données tirées des recensements de population de 2003 et 2011. Selon le tout dernier recensement (2011), les Monténégrins représentent 44,98 % de la population, les Serbes 28,73 %, les Bosniaques 8,65 %, les Albanais 4,91 %, les Musulmans 3,34 %, les Roms 1,01 %, les Croates 0,97 % et les Égyptiens 0,33 %. Outre ces groupes, il existe un large éventail d'appartenances multiples, par exemple les Bosniaques/Musulmans (0,03 %) et les Monténégrins/Serbes (0,30 %).

des services publics, ventilée par appartenance ethnique, et à une enquête sur les Roms dans le cadre de la stratégie 2016-2020 pour l'intégration (pour de plus amples informations, voir section sur l'article 15). Il se félicite de cette pratique et encourage les autorités à continuer de collecter et d'analyser régulièrement des données provenant de sources multiples.

31. Des statistiques démographiques devraient être régulièrement établies et complétées par des informations recueillies grâce à des recherches qualitatives et quantitatives indépendantes. Elles devraient être analysées avec soin, en consultation avec des représentants des minorités, en particulier si elles servent à déterminer le champ d'application des droits des minorités. Le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à utiliser avec prudence les données du recensement de 2011, notamment à l'égard des Roms, pour lesquels les chiffres ont tendance à varier au fil du temps¹⁷, mais il se dit satisfait de la démarche consistant à élaborer des mesures en s'appuyant sur des données, qui plus est en conjonction avec des données collectées aussi bien dans le cadre d'enquêtes indépendantes que d'enquêtes menées par le gouvernement.

32. Le Comité consultatif rappelle que le droit de libre identification est l'une des pierres angulaires des droits des minorités et s'applique à chaque opération de collecte de données séparément¹⁸. Il note que les autorités ont l'intention d'utiliser, dans le prochain recensement de population, en 2021, des questions ouvertes facultatives sur l'appartenance ethnique et la langue¹⁹, comme en 2011²⁰. Il s'attend également à ce que, comme c'était le cas en 2011, les formulaires et notes explicatives du recensement soient disponibles dans les langues des minorités, et que des personnes appartenant aux minorités nationales, notamment les Roms, soient recrutées et formées en tant qu'agents recenseurs²¹.

Recommandation

33. Le Comité consultatif recommande une fois encore aux autorités de s'assurer que les représentants des minorités seront consultés durant la planification du prochain recensement de population, qui devrait avoir lieu en 2021, notamment sur les questions d'appartenance ethnique, de religion et de langue première.

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

34. Le Comité consultatif a encouragé les autorités à revoir la loi sur l'interdiction de la discrimination afin de la rendre pleinement compatible avec les normes internationales des droits de l'homme ainsi que d'établir un organisme spécialisé véritablement indépendant, chargé des questions de discrimination. Les autorités ont été invitées à surveiller l'application de la loi sur l'interdiction de

¹⁷ Voir comparaison entre le recensement de population de 2003 et celui de 2011, rapport étatique, page 8.

¹⁸ Voir [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 27 mai 2016, paragraphe 9. Voir aussi, entre autres, l'arrêt *Molla Sali c. Grèce*, rendu par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, n° 20452/14, paragraphe 157, 19 décembre 2018 : [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"languageisocode":\["FRE"\],"appno":\["20452/14"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER"\],"itemid":\["001-188747"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

¹⁹ Voir aussi les recommandations de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) concernant les recensements de 2010 et 2020 ; voir les [recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de 2020 sur la population et le logement](#) (paragraphe 700 à 712).

²⁰ Formulaire du recensement de population de 2011 (en monténégrin), voir question 13 sur l'appartenance nationale ou ethnique et question 15 sur la langue maternelle : <https://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/POPISNICA%202011.pdf>

²¹ Voir deuxième Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre sur le Monténégro, ACFC/OP/II(2013)002, paragraphe 44.

la discrimination en veillant à ce que les recours ouverts aux victimes de discrimination soient connus, disponibles et effectifs.

35. Le Comité consultatif a par ailleurs vivement encouragé les autorités à s'assurer que le Bureau du Défenseur des droits de l'homme dispose des moyens financiers et humains adéquats et nécessaires afin de garantir son indépendance et de lui permettre de jouer un rôle potentiellement important pour ce qui est d'identifier et de combattre la discrimination, et à veiller à ce que le public soit informé de ce rôle par des campagnes de sensibilisation ciblant les personnes qui appartiennent à des minorités nationales.

Situation actuelle

36. La Constitution du Monténégro (article 8) interdit la discrimination tant directe qu'indirecte, quel que soit le motif sur lequel elle est fondée. La loi sur l'interdiction de la discrimination a été modifiée deux fois durant la période de référence, en 2014 et plus récemment, en 2017, ce qui a permis de rapprocher le cadre juridique des directives de l'Union européenne. Par ailleurs, la loi modifiée vise à promouvoir l'égalité, car elle dispose que les mesures prises face aux inégalités et aux préjudices subis notamment par les personnes appartenant à des minorités nationales, ne doivent pas être considérées comme une discrimination interdite par la loi ; c'est également conforme à la Convention-cadre. Le Comité consultatif se félicite de voir que l'amendement de 2014 à la loi sur l'interdiction de la discrimination a introduit une disposition (article 9a) visant expressément à lutter contre le discours de haine (voir section sur l'article 6). Les propositions d'amendement²² à l'article 42a du Code pénal du Monténégro devraient être plus explicites et disposer clairement que lorsqu'une infraction est motivée par la haine ou qu'elle vise un groupe vulnérable, le tribunal considérera qu'il s'agit d'une circonstance aggravante²³. Le Comité consultatif considère toutefois que la loi contient toujours des lacunes, compte tenu en particulier des Recommandations de politique générale (RPG) de l'ECRI n° 2 et 7, concernant notamment la discrimination par association et l'obligation de supprimer le financement public des organisations ou partis politiques qui promeuvent le racisme²⁴.

37. Les nouveaux amendements à la loi ont alourdi les amendes dont sont passibles les personnes physiques et morales qui commettent des actes discriminatoires (de 1 000 à 20 000 EUR pour les personnes morales, de 100 à 2 000 EUR pour les personnes physiques, avec des sanctions spécifiques pour les personnes physiques travaillant pour les pouvoirs publics ou pour une collectivité locale, ou pour une personne morale de droit privé, auquel cas la personne physique et la personne morale sont toutes deux passibles d'une amende), et ils ont clarifié certains types de discrimination, notamment l'article 17, sur la discrimination raciale, l'article 17a, sur la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, l'article 19, sur la discrimination fondée sur l'identité de genre, l'orientation sexuelle et/ou les caractéristiques intersexuelles²⁵. Selon les autorités, depuis 2010, huit affaires pénales de discrimination ont été jugées : six d'entre elles ont donné lieu à une condamnation avec sursis à de

²² Voir les propositions d'amendement dans le rapport étatique, page 69.

²³ À ce propos, le Comité consultatif note que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe considère que l'arrêt *Alković c. Monténégro* a été exécuté (CM/ResDH(2018)384). L'affaire portait sur une série d'agressions – apparemment motivées par des considérations ethniques et/ou religieuses – contre M. Alković, un Rom musulman, commises par ses voisins en 2009 alors qu'il résidait à Podgorica. M. Alković se plaignait que les autorités n'aient pas mené une enquête effective sur la série d'agressions dont il avait été victime. La Cour a conclu à une violation de l'article 8 combiné à l'article 14 de la Convention. Voir : arrêt du 5 décembre 2017, à l'adresse : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-179216>.

²⁴ Voir la Recommandation 2 dans la liste des recommandations du [deuxième rapport de l'ECRI sur le Monténégro](#), adopté le 20 juin 2017, et le paragraphe 12 : « L'ECRI recommande aux autorités [...] i) d'y inclure la discrimination par association, ii) d'introduire une disposition juridique obligeant les autorités publiques à promouvoir l'égalité et à prévenir la discrimination dans l'exercice de leurs fonctions, iii) d'y inclure l'obligation expresse de veiller à ce que les parties auxquelles les autorités publiques attribuent des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages respectent et promeuvent une politique de non-discrimination, et iv) de prévoir l'obligation de supprimer le financement public des organisations ou des partis politiques qui promeuvent le racisme ».

²⁵ Voir [deuxième rapport de l'ECRI sur le Monténégro](#), adopté le 20 juin 2017, pour une analyse des amendements de 2014.

courtes peines de prison, une au placement de l'auteur des faits en détention dans un établissement médical et une à un acquittement²⁶.

38. Aucun organe de promotion de l'égalité de traitement entre toutes les personnes²⁷ n'a été créé en dehors du Défenseur des droits de l'homme, institution de médiation qui de par la loi joue aussi ce rôle et fournit une aide indépendante aux victimes de discrimination en engageant une procédure et en menant des recherches. S'il est positif que le Défenseur des droits de l'homme ait ces capacités, il reste encore à faire pour que celles-ci soient mises en œuvre, notamment – comme la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance l'a fait observer en 2017 – pour ce qui est des moyens financiers permettant de mener des activités de recherche afin de produire et de publier des informations pertinentes destinées à promouvoir la sensibilisation du grand public²⁸, deux des trois compétences dont disposent les organes chargés de promouvoir l'égalité selon l'article 13 (voir également le rapport de 2017 du Réseau européen d'experts juridiques sur la non-discrimination²⁹ ; le Comité consultatif s'est dit préoccupé par ses moyens financiers en 2012³⁰).

39. Le Comité consultatif constate avec préoccupation que le Défenseur, en tant qu'organe chargé de promouvoir l'égalité, n'a pas de pouvoir de sanction et ne rend pas de décisions contraignantes, mais si une personne morale ne donne pas suite à ses décisions ou recommandations dans le délai qu'il a fixé, il peut alors saisir une autorité supérieure, transmettre ses conclusions au Parlement ou les rendre publiques.

40. Les amendements à la loi de 2014 sur l'interdiction de la discrimination ont élargi les compétences du Défenseur, qui peut désormais, entre autres, mener des procédures de conciliation entre le plaignant et l'autorité, l'entreprise ou autre personne morale visée, collecter et analyser des données sur les cas de discrimination et sensibiliser le grand public à la lutte contre la discrimination³¹.

41. Selon les Principes de Paris, le Défenseur des droits de l'homme a obtenu le statut B en 2016³². Il n'a pas obtenu le statut A, car le budget du Bureau du Défenseur doit être approuvé annuellement par le ministère des Finances (Principe de Paris B.1) et la procédure de nomination n'est pas assez transparente : il n'y a par exemple pas d'appel à candidatures³³. Selon l'un des interlocuteurs

²⁶ Informations transmises par les autorités : en 2013, une infraction pénale – violation de la liberté de religion et de culte (article 161 du Code pénal du Monténégro) ; en 2014, quatre infractions pénales – incitation à la haine fondée sur la nationalité, la race et la religion (article 370 du Code pénal du Monténégro) ; en 2015, une infraction pénale – discrimination raciale et autres formes de discrimination (article 443 du Code pénal du Monténégro). Information sur l'issue des poursuites, fournies par les autorités au Secrétariat de la Convention-cadre le 7 février 2019.

²⁷ Directive de l'Union européenne relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, article 13, voir :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=EN>.

²⁸ Voir : [deuxième rapport de l'ECRI sur le Monténégro](#), adopté le 20 juin 2017, page 27, paragraphe 81. Voir également l'Avis conjoint Commission de Venise-BIDDH de l'OSCE sur la loi relative au Défenseur des droits de l'homme et des libertés au 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 de suivi de 2018 de l'UE concernant le Monténégro](#), page 4 ; page 24 au sujet des moyens financiers ; page 27 au sujet du renforcement des capacités.

²⁹ [Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité de genre et de la non-discrimination](#), rapport sur le Monténégro, 2017.

³⁰ Voir deuxième Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre sur le Monténégro, ACFC/OP/II(2013)002, paragraphes 64-66.

³¹ Voir l'article 15 de la [loi portant modification de la loi sur l'interdiction de la discrimination](#), modifiant l'article 21 de la loi sur l'interdiction de la discrimination.

³² Voir classements de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'Homme (GANHRI) du 8 août 2018, page 11: <https://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20%288%20August%202018.pdf>.

³³ Voir le rapport des sous-comités d'accréditation de la GANHRI :

<https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20FINAL%20REPORT%20-%20MAY%202016-French.pdf>.

du Comité consultatif, la population semble mieux informée du travail du Défenseur des droits de l'homme et faire davantage confiance au Bureau du Défenseur grâce à des recrutements dans la société civile, d'où une augmentation, d'année en année, de la charge de travail du service de lutte contre la discrimination du Bureau du Défenseur. Il est ressorti d'une enquête menée en 2017 dans le cadre du programme PREDIM du Conseil de l'Europe – Soutien aux institutions nationales des droits de l'homme pour prévenir la discrimination au Monténégro – que 51 % des personnes interrogées considéraient que le Défenseur était la personne contribuant le plus à la lutte contre la discrimination³⁴. En 2016, 144 plaintes ont été déposées auprès du service de lutte contre la discrimination du Bureau du Défenseur. En 2017, 135 cas de discrimination ont été signalés au service, six fondés sur l'appartenance à une minorité et deux sur les convictions religieuses et la nationalité. En 2018, le service de lutte contre la discrimination a reçu 146 plaintes. C'est une hausse considérable par rapport à 2015, où il avait reçu 83 plaintes, qui montre que le grand public est davantage conscient de la discrimination et du rôle du Défenseur³⁵.

42. Néanmoins, les interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué que la charge de travail reste inférieure à ce que l'on pourrait attendre, en partie à cause d'un manque d'information persistant au sujet du travail du Défenseur et de la discrimination. Le Comité consultatif prend note des enquêtes réalisées tous les deux ans par le ministère des Droits de l'homme et des Minorités ; en 2015, il en est ressorti une disparité frappante entre la perception de la discrimination dans les différentes communautés minoritaires, et l'absence de perception notamment chez les Roms, que le grand public considère en général comme le groupe le plus exposé à la discrimination³⁶. Le Comité consultatif rappelle que pour renforcer la mise en œuvre du cadre législatif de la lutte contre la discrimination, il faudrait informer l'ensemble de la société, et plus particulièrement les groupes les plus exposés à la discrimination, du travail du médiateur.

43. Le gouvernement en exercice a doté le Bureau du Défenseur de son effectif complet, soit 33 agents. Selon les interlocuteurs du Comité, c'est suffisant, mais les ressources manquent ailleurs. Avec davantage de moyens financiers, ont-ils indiqué, le Bureau du Défenseur pourrait remplir sa mission de sensibilisation et de relations publiques plus efficacement, mener un travail de recherche en toute indépendance et lancer davantage de travaux de recherche de sa propre initiative au lieu de se contenter de réagir aux plaintes.

44. Le Comité consultatif a appris qu'un règlement établi en 2014 par le ministère des Droits de l'homme et des Minorités au sujet de la ventilation des données concernant les cas de discrimination dans les différents ministères et organes de l'État, dont la police, n'est pas respecté par les pouvoirs publics. Ce règlement visait à normaliser la méthode de collecte de données et à centraliser celle-ci entre les mains du Défenseur afin d'obtenir une image plus claire de la discrimination dans le secteur public. Il est regrettable qu'il ne soit pas appliqué, car le travail de collecte de données sur la discrimination n'en est qu'encore plus complexe pour le Défenseur ; il ne sera donc pas facile de dresser un tableau global de la discrimination dans les pouvoirs publics ni, dans une certaine mesure, dans le pays ; tout dépendra du personnel traitant les données au sein de l'administration, où les actes de discrimination risquent de ne pas être classés de façon cohérente.

45. Aucune mesure n'a été prise, malgré les amendements apportés à la loi sur le Défenseur des

³⁴ [Discrimination Patterns in Montenegro](#), Prof. Miloš Bešić.

³⁵ Chiffres donnés au Comité consultatif, lors de sa visite du pays, en novembre 2018, par des représentants du Défenseur des droits de l'homme.

³⁶ Rapport étatique, pages 45-46. Pourcentages des personnes estimant que les minorités nationales font l'objet de discrimination : Croates (57,2 %), Musulmans (48,6 %) et Albanais (38,3 %), suivis des Serbes, des Bosniaques et des Monténégrins, alors que 80 % des Roms considèrent qu'il n'y a globalement pas de discrimination, et aucune à l'encontre des minorités nationales. Il ressort de l'enquête que le grand public considère que les Roms sont le groupe le plus exposé à la discrimination, les minorités nationales entrant dans la catégorie des groupes « moyennement exposés à la discrimination ».

droits de l'homme en 2014, pour modifier la méthode de nomination de ce dernier et renforcer son indépendance³⁷. Le Comité consultatif a consigné ce problème dans son précédent Avis ainsi que la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE dans leur avis conjoint de 2011, l'ECRI dans son rapport de 2017, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en 2014 et les Nations Unies en 2015³⁸. Le Défenseur continue d'être nommé et révoqué par le Parlement à la majorité simple. Le Comité consultatif regrette que les autorités n'aient pas donné suite à ces préoccupations, laissant ainsi le bureau du défenseur dans une situation politique précaire.

46. Le Comité consultatif note que la décision du gouvernement de créer le Conseil de protection contre la discrimination, mis en place en 2011, dirigé par le Premier ministre et composé de ministres d'État et de représentants d'ONG, a été révoquée en 2016³⁹. Le Comité consultatif a pris acte en 2012 du rôle important du Conseil, chargé d'assurer la coordination au sein de l'administration publique et de promouvoir la lutte contre la discrimination par des déclarations publiques et des campagnes d'information. Le Réseau européen d'experts juridiques s'en est fait l'écho dans son rapport de 2017 sur la non-discrimination au Monténégro⁴⁰. Toutefois, d'après l'analyse d'une ONG de défense des droits de l'homme en 2015⁴¹, les ONG membres du Conseil s'étaient abstenues de voter sur un rapport de réunion pour marquer leur mécontentement quant au rôle prédominant du gouvernement. Il ressortait de la même analyse que le travail du Conseil n'était guère transparent. Cette analyse n'appelait toutefois pas à la dissolution de cet organe mais à une réforme permettant de le rendre plus transparent, de prendre en considération les inquiétudes des ONG et de veiller à la mise en œuvre des conclusions du Conseil dans toute l'administration.

47. Le HCR a informé le Comité consultatif de la situation d'une vingtaine de personnes risquant de devenir apatrides parce que la loi serbe sur les documents de voyage a été appliquée de façon restrictive. Les Serbes qui se sont réfugiés au Monténégro durant les conflits des années 1990 n'ont obtenu un passeport que s'ils avaient une carte d'identité serbe. Or sans passeport serbe ils n'ont pas pu non plus avoir accès au statut d'étrangers résidents permanents au Monténégro car, pour ce faire, il faut avoir un passeport de l'État d'origine. Ils doivent donc se faire inscrire sur le registre des résidents permanents en Serbie pour pouvoir demander une carte d'identité serbe puis obtenir un passeport serbe afin d'être en mesure de demander un permis de séjour au Monténégro, ce qui n'est pas toujours possible pour diverses raisons pratiques et juridiques. On ignore en outre comment ils traverseront la frontière entre le Monténégro et la Serbie sans document d'identité⁴².

Recommandations

48. Le Comité consultatif exhorte les autorités à trouver une solution, notamment par la voie diplomatique, pour fournir un statut juridique légitime aux personnes apatrides et leur permettre d'avoir accès à leurs droits.

49. Le Comité consultatif appelle les autorités à modifier la loi sur l'interdiction de la discrimination afin d'y inclure la discrimination par association et l'obligation de supprimer le financement public des

³⁷ Loi relative au Défenseur des droits de l'homme et des libertés, amendements de 2014, en particulier articles 7 et 8.

³⁸ Voir : Avis conjoint Commission de Venise-BIDDH de l'OSCE sur la loi relative au Défenseur des droits de l'homme et des libertés au Monténégro (2011), paragraphes 25 et 26 ; deuxième rapport de l'ECRI sur le Monténégro, juin 2017, paragraphes 84 et 85 ; CommDH(2014)13, op. cit, paragraphes 66-67 ; AG des Nations Unies (2015, A/HRC/30/38/Add.2, paragraphes 59, 86).

³⁹ Décision du 25 février 2016, inscrite dans le rapport étatique, page 46, « décision de révocation de la décision de création du Conseil de protection contre la discrimination ».

⁴⁰ [Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité de genre et de la non-discrimination](#), rapport sur le Monténégro, 2017, page 74 : « il [le Conseil] a nettement contribué à améliorer la législation et à suivre la mise en œuvre du cadre juridique de lutte contre la discrimination ».

⁴¹ [Short Guide through legislative and institutional protection of human rights in Montenegro](#), ONG Civic Initiatives et Centre for Civic Education, 2015, pages 50-52.

⁴² Contribution écrite du HCR au Secrétariat du Comité consultatif, 14/02/2019.

organisations ou partis politiques qui promeuvent le racisme.

50. Le Comité consultatif demande aux autorités de veiller à ce que le Défenseur des droits de l'homme, en sa qualité d'organe chargé de promouvoir l'égalité, ait le pouvoir d'adopter des décisions juridiquement contraignantes et d'offrir des voies de recours effectives aux personnes morales ou physiques qui ont été victimes de discrimination.

51. Le Comité consultatif invite les autorités à allouer au Bureau du Défenseur les moyens financiers adéquats et nécessaires pour renforcer l'indépendance financière et politique du Défenseur des droits de l'homme et lui permettre de s'acquitter pleinement et efficacement de sa mission, notamment en matière de sensibilisation ; à envisager de réévaluer la procédure de nomination ou de révocation du Défenseur afin que celle-ci requière la majorité qualifiée ; et à s'employer à ce que le règlement sur la collecte de données en matière d'égalité soit mis en œuvre et à ce que les données soient dûment transmises au Défenseur des droits de l'homme.

La situation des Roms et des Égyptiens

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

52. Les autorités ont été 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 Égyptiens, et du plan d'action, en particulier en consultant étroitement les représentants des minorités. Le Comité consultatif a demandé aux autorités de 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.

Situation actuelle

53. Le Comité consultatif se félicite de l'adoption de la stratégie 2016-2020 pour l'intégration sociale des Roms et des Égyptiens ainsi que des plans d'action annuels dont elle est assortie, qui montre les bonnes intentions des autorités et leur volonté d'assurer une coopération au sein des pouvoirs publics et avec les ONG et les Conseils de minorités. D'aucuns s'inquiètent néanmoins au sujet de la participation et de la consultation du Conseil de la minorité rom à la rédaction de la stratégie, durant la phase de consultation, et du fait que lorsque les ONG et ledit Conseil sont énumérés parmi les « exécuteurs » du plan, il leur incombe d'en financer les activités. À cet égard, seules les actions déjà budgétisées par les ministères disposent d'un financement sûr. Le Comité consultatif a appris de ses interlocuteurs que le budget fourni est insuffisant pour que la stratégie atteigne ses objectifs.

54. À un certain moment, les camps de Konik ont été les plus importants camps de réfugiés de tous les Balkans⁴³ et ont accueilli des personnes déplacées venues du Kosovo* au lendemain de la guerre de 1999. Konik II a fermé en 2016 et Konik I officiellement en décembre 2018⁴⁴. Lorsqu'il s'est rendu sur le terrain, le Comité consultatif a pu constater avec satisfaction que des logements durables avaient été construits en application du programme régional de logement lancé dans le cadre du Processus de Sarajevo, qui prévoyait la construction de 120 logements en 2013 et 51 plus récemment. En outre, 94 structures d'hébergement sont en construction à Berane et 62 au titre du projet pilote

⁴³ Voir : Banque de développement du Conseil de l'Europe (en anglais) « *RHP: 120 families from the Konik camp in Montenegro move into new homes* », 15 novembre 2017, <https://coebank.org/en/news-and-publications/news/rhp-120-families-konik-camp-montenegro-move-new-homes/>.

⁴⁴ Voir (en anglais) : *Regional Housing Programme*, « *Konik Camp in Montenegro now officially closed – remaining 51 families move to new homes* », 12 décembre 2018: <http://regionalhousingprogramme.org/konik-camp-in-montenegro-now-officially-closed-remaining-51-families-move-to-new-homes/>.

mené à Nikšić⁴⁵. Ces projets visent à loger les personnes déplacées qui vivaient dans des campements de fortune dans des conditions « déplorables »⁴⁶, d'abord sous des tentes, puis dans des conteneurs. Le Comité consultatif accueille avec satisfaction les efforts que le gouvernement a déployés pour résoudre la question du logement des personnes déplacées et sa coopération à cet effet avec des organisations internationales ; il se fait toutefois l'écho des préoccupations de certains de ses interlocuteurs, à savoir que comme Konik n'a pas suffisamment d'espace public pour les interactions sociales, et pour éviter de séparer continuellement les communautés rom et égyptienne, il faudra établir des programmes locaux d'intégration sociale.

55. Le Comité consultatif constate avec regret que quatre familles ne bénéficient toujours pas d'un logement durable dans la zone de Konik. Ses interlocuteurs l'ont informé qu'une famille ne pouvait pas demander de logement en raison de son statut juridique tandis que les trois autres auraient pu en demander un mais ne l'ont pas fait. Elles ne vivent pas dans des conteneurs mais avec des parents⁴⁷. Par ailleurs, le Comité consultatif a appris qu'il y avait des problèmes d'accès aux soins de santé à Konik, car le centre médical est fermé. Malgré les efforts des autorités, la situation sociale reste préoccupante dans la zone de Konik, en particulier s'agissant de la santé procréative et de la toxicomanie. Faute de données fiables sur les usagers des services de santé, il est difficile de savoir dans quelle mesure les Roms et les Égyptiens ont accès à ces services.

56. Il reste quelques groupes vivant dans de mauvaises conditions dans le pays, notamment à Ulcinj/Ulqin. Le Comité consultatif a rendu visite à diverses communautés roms comprenant des personnes déplacées, ou a été informé de leur existence dans le pays, notamment le camp de Bijela Gora, à Ulcinj/Ulqin, où quatre familles, comptant 26 enfants, vivent dans une usine à l'abandon, délabrée, sans services d'assainissement de base (voir section sur l'article 15). Selon les adultes du groupe, aucun des enfants n'est scolarisé alors qu'un certain nombre d'entre eux ont un passeport monténégrin. Le Comité consultatif s'inquiète des conditions dans lesquelles ces enfants et ces adultes vivent et du fait que les enfants ne reçoivent sans doute pas d'éducation formelle. Le maire d'Ulcinj/Ulqin lui a fait savoir qu'il s'occuperait personnellement de ce problème. Selon des ONG roms, il existe d'autres communautés de personnes déplacées qui rencontrent des problèmes de logement, à Herceg Novi, Tivat, Bijelo Polje, Rožaje et Plav.

57. Le Comité consultatif se félicite des efforts des autorités monténégrines visant à faciliter le retour des réfugiés, notamment les Roms du Kosovo*, dans leur lieu d'origine, et de divers programmes de coopération avec le HCR, des ONG et la mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK), qui ont permis à ceux qui le souhaitaient de rentrer au Kosovo*. Il note avec satisfaction les progrès accomplis au sujet de la régularisation du statut de la grande majorité des réfugiés du Kosovo*. Selon le HCR, 669 réfugiés du Kosovo* vivant au Monténégro et ayant demandé à obtenir le statut d'étranger et un titre de séjour permanent pour pouvoir s'intégrer dans la collectivité locale attendent toujours une réponse alors que 7 448 personnes ont réussi à régler la question de leur statut et à obtenir un permis de séjour temporaire ou permanent dans le pays. Le Comité consultatif attend des autorités qu'elles régularisent sans plus attendre le statut des 669 personnes dont la demande est toujours en suspens, pour leur permettre d'avoir un meilleur accès aux offres d'emploi et à un logement⁴⁸.

58. En outre, le Comité consultatif prend note de la situation des Roms et des Égyptiens qui ont été rapatriés au Monténégro après avoir quitté le pays pour demander l'asile ailleurs, souvent dans l'Union européenne. La Commission européenne et la Banque mondiale ont procédé à une étude⁴⁹

⁴⁵ Rapport étatique, pages 27.

⁴⁶ Voir deuxième Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre sur le Monténégro, ACFC/OP/II(2013)002, Résumé.

⁴⁷ Contribution écrite de la Croix-Rouge du Monténégro au Secrétariat de la Convention-cadre, 4 février 2019.

⁴⁸ Contribution écrite du HCR au Secrétariat du Comité consultatif, 14/02/2019.

⁴⁹ « *Supporting the Effective Reintegration of Roma Returnees in the Western Balkans* », Commission européenne et Groupe de la Banque mondiale, 2018.

portant sur la capacité des pouvoirs publics et des collectivités locales à s'occuper de ces rapatriés, et montrant que ces derniers se retrouvent souvent dans des conditions pires qu'avant de partir : ils logent dans des camps de fortune et ne peuvent pas obtenir de documents d'identité ; de plus, les enfants qui sont longtemps restés dans l'UE – où ils étaient souvent placés dans des centres pour demandeurs d'asile et pas forcément intégrés à la société – ne parlent peut-être pas la langue d'État mais uniquement le romani (qui n'est pas une langue d'enseignement au Monténégro, voir la section sur l'article 14) ou l'albanais. Face à cette situation, les autorités mettent actuellement en place une équipe opérationnelle de réadmission et elles devraient prendre de nouvelles mesures de coordination pour aider les rapatriés à se réintégrer dans la société monténégrine.

59. Les Roms et les Égyptiens continuent d'être exposés au risque d'apatridie, notamment les réfugiés venus du Kosovo*. Selon les chiffres du gouvernement pour 2017, sept personnes avaient demandé des documents de voyage pour apatrides au Monténégro⁵⁰. Par la suite, en novembre 2017, le HCR et le gouvernement ont procédé à des vérifications sur le terrain et compté quelque 145 personnes risquant de se retrouver apatrides. Le Comité consultatif prend toutefois note de l'approche généralement inclusive des droits accordés aux non-citoyens, comme ceux que prévoit la Convention-cadre (voir la section sur l'article 3).

Recommandations

60. Le Comité consultatif appelle les autorités à s'assurer que les personnes appartenant aux communautés rom et égyptienne ont dûment accès à des services tels que, précisément, les soins de santé, l'éducation et le logement.

61. Le Comité consultatif recommande aux autorités de coopérer avec les représentants et les organisations des Roms et des Égyptiens ainsi qu'avec le Conseil national des Roms à la rédaction de la prochaine édition de la stratégie pour l'intégration sociale des Roms et des Égyptiens et des plans d'action qui l'accompagnent, afin que la série d'objectifs et de mesures soit réalisable, que les diverses mesures bénéficient du financement nécessaire à leur exécution et qu'un suivi approprié soit mis en place pour s'assurer que les objectifs sont atteints.

62. Le Comité consultatif exhorte les autorités à réévaluer leurs données sur les personnes apatrides présentes sur le territoire et à octroyer à ces dernières un statut juridique leur permettant d'avoir accès à leurs droits.

Article 5 de la Convention-cadre

Préservation de la culture des personnes appartenant aux minorités nationales

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

63. Le Comité consultatif a exhorté les autorités à maintenir leur soutien aux projets culturels des minorités nationales, à veiller à ce que le mécanisme d'octroi d'un soutien de l'État à ces projets soit adapté, efficace et transparent et à ce que les représentants des minorités nationales soient associées à ce mécanisme.

Situation actuelle

64. Dans l'ensemble, le soutien aux cultures des minorités au Monténégro se caractérise par une approche et un cadre juridique cohérents. La loi sur les droits des minorités (section IIa, article 36) a

⁵⁰ Rapport étatique, page 36.

créé le Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités (ci-après, le Fonds) tandis que le Centre de préservation et de développement des cultures minoritaires – qui prévoit son propre programme de projets culturels⁵¹ avec une enveloppe d'environ 300 000 EUR – a été institué par une autre décision⁵². Certains projets peuvent en outre être financés par le ministère de la Culture⁵³, notamment ceux qui promeuvent les « valeurs multinationales et multiculturelles »⁵⁴. Les minorités nationales peuvent aussi avoir accès à des fonds provenant du ministère des Affaires étrangères de pays intéressés ou de leurs ambassades au Monténégro.

65. Le Fonds a été rétabli en 2017 et dispose d'un pourcentage fixe du budget de l'État (0,15 %), soit environ un million d'euros. Selon les nouvelles règles de gouvernance et de gestion du Fonds, celui-ci procède à un appel à projets deux fois par an. Les dossiers déposés sont ensuite examinés et les décisions de financement prises par la commission d'évaluation des projets, composée de sept experts indépendants nommés par le Parlement du Monténégro. Les règles de rétablissement du Fonds visaient à écarter le risque de conflits d'intérêts et à renforcer la transparence de la tâche du Fonds en interdisant aux Conseils des minorités nationales – qui siègent au conseil d'administration du Fonds – de demander un financement. Cela signifie en outre que les minorités nationales qui ne sont pas officiellement représentées par un Conseil ne sont pas désavantagées. De plus, le Comité consultatif a appris que le rétablissement du Fonds devrait entraîner une augmentation du nombre de projets interculturels.

66. Au cours des deux cycles de financement de 2017, le Fonds a octroyé 972 926 EUR à des projets de toutes les minorités nationales reconnues au Monténégro. En moyenne, chacun d'entre eux a reçu une enveloppe de 5 000 EUR et la répartition des crédits entre les groupes minoritaires correspondait grosso modo à la composition du pays lui-même. La minorité serbe a reçu le plus de crédits⁵⁵, les minorités musulmane, bosniaque, albanaise et croate ont reçu entre 10 et 15 % de l'enveloppe totale⁵⁶, et la minorité rom en a reçu moins de 10 % au cours des deux cycles considérés⁵⁷. En 2017, le Fonds a notamment financé un projet intitulé « Festival du conte – *Zavičajne staze* Les chemins vers la patrie », en langue croate, sur une plateforme en ligne, et un projet de centre d'information pour les femmes roms. Le Comité consultatif a appris qu'en 2017, le Fonds avait eu pour principe d'allouer les crédits en fonction de la taille des différents groupes minoritaires, ce qui n'est plus le cas depuis son rétablissement, et en 2018 les projets concernant la minorité bosniaque sont ceux qui ont reçu l'enveloppe la plus élevée⁵⁸. Les projets interculturels ont bénéficié d'environ 25 % de l'enveloppe totale, contre 12 % en 2017, soit une nette augmentation⁵⁹. Les projets concernant les minorités musulmane et albanaise ont respectivement reçu entre 10 % et 8 % du montant total des crédits et la minorité serbe en a touché la plus petite part⁶⁰. Les projets de la minorité rom se sont vu octroyer 9 % de l'enveloppe totale et ceux de la minorité croate 14 %⁶¹.

67. Toutefois, en 2018, le Fonds n'a pas alloué de crédits avant le mois de décembre et un seul appel à candidature a eu lieu, et ce, comme en a été informé le Comité consultatif, en raison du fait que le Parlement n'avait pas nommé les sept personnes composant la commission qui se prononce sur l'allocation des fonds. Pendant toutes les années où le Fonds a été opérationnel, les conseils et les ONG des minorités se sont appuyés sur le financement qu'il leur fournissait pour leurs projets, de sorte

⁵¹ Pour en savoir plus sur les projets du Centre au cours de la période considérée, voir pages 54 à 60 du rapport étatique.

⁵² Journal officiel de la République du Monténégro, n°s 38/01 et 27/07 et Journal officiel du Monténégro, n° 3/10.

⁵³ Loi sur la culture, articles 68 à 96.

⁵⁴ *Ibidem*, article 73 (3).

⁵⁵ Serbes : environ un tiers ou 275 000 EUR.

⁵⁶ Musulmans, Albanais, Bosniaques et Croates : entre 100 000 et 150 000 EUR.

⁵⁷ Roms : moins de 97 000 EUR.

⁵⁸ Bosniaques : environ 30 % ou 220 000 EUR.

⁵⁹ Projets interculturels en 2018 : autour de 190 000 EUR ; en 2017 : autour de 116 000 EUR.

⁶⁰ Serbes : 7 % ou 58 000 EUR.

⁶¹ Roms : environ 75 000 EUR ; Croates : environ 100 000 EUR.

que le retard accusé en 2018 a été un énorme problème. Certaines minorités, notamment les Serbes et les Croates, pouvaient faire appel au soutien financier de leurs pays d'origine voisins, ce qui n'était clairement pas le cas de toutes les minorités, notamment les Roms et les Égyptiens. Le Comité consultatif rappelle que les aides existantes aux activités culturelles des personnes appartenant à des minorités nationales devraient être octroyées dans un souci de viabilité des institutions et des projets des minorités. La situation qui s'est produite en 2018 ayant mis en avant l'absence de durabilité du financement des projets culturels par le Fonds, le Comité consultatif souhaite qu'à l'avenir, les décisions concernant le financement et la modification de la gestion des crédits tiennent compte du besoin de viabilité des projets culturels des minorités. Les autorités devraient veiller à ce que toute modification du système de financement et des mécanismes de soutien aux cultures minoritaires n'interrompe pas inutilement l'accès des minorités au financement à moyen ou long terme.

68. En novembre 2018, cinq membres de la commission avaient été nommés⁶² ; le Comité consultatif a appris que le quorum ayant été atteint, des décisions pouvaient être prises au sujet de l'attribution de crédits pour 2018. Quant aux critères de nomination à la commission d'évaluation, ils sont énoncés dans les articles 36j à 36lj de la loi sur les droits des minorités, et la procédure est lancée lors d'un appel à projets ; diverses dispositions sont prises pour éviter d'éventuels conflits d'intérêts : c'est ainsi qu'une personne ne peut siéger à la fois à la commission et au Conseil d'une minorité. Le Comité consultatif regrette le retard dans l'octroi des crédits, mais se félicite qu'une solution ait pu être trouvée et l'argent distribué. En 2018, le Fonds a alloué quelque 778 000 EUR⁶³.

69. Par ailleurs, il semblerait qu'une fois que le Fonds a attribué l'argent, il n'y ait guère de suivi ou d'évaluation pour s'assurer que les projets sont conformes au cahier des charges et pour voir si les crédits octroyés ont bien été utilisés, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de particuliers et non d'ONG ou d'organismes publics devant publier leurs comptes. Divers interlocuteurs ont indiqué que du personnel supplémentaire allait être recruté pour effectuer ce travail de suivi et d'évaluation. En l'absence d'évaluation, le processus de financement semble manquer de transparence, car l'utilisation des crédits alloués n'est pas vérifiée⁶⁴.

70. Le Comité consultatif fait en outre observer que les projets financés par le Fonds devraient porter sur un aspect interculturel de la préservation de la culture, c'est-à-dire qu'ils devraient servir à souligner les points communs des diverses communautés et non leurs différences. Les répercussions de chaque projet financé par le Fonds en 2018 n'ont pas été analysées, mais le nombre de projets promouvant le dialogue interculturel semble être en hausse, ce qui est une tendance encourageante. Toutefois, comme aucune information ni évaluation concernant les projets financés n'a été rendue publique, il est difficile d'être certain que le critère du dialogue interculturel est rempli⁶⁵.

⁶² « Održana 50. sjednica Administrativnog odbora », 50^e session du conseil d'administration, 8 novembre 2018, désignation de cinq membres de la commission d'évaluation, Parlement du Monténégro : <http://www.skupstina.me/index.php/me/radna-tijela/administrativni-odbor/item/2543-odrzana-50-sjednica-administrativnog-odbora>.

⁶³ Voir la lettre du président du conseil d'administration, en date du 3 décembre 2018, lançant l'appel public à projets (en monténégrin) : <http://www.fzm.me/v/images/pdf/kokurs%20za%201%20raspodjelu%202018.pdf>.

Liste des projets pour lesquels une demande de financement a été déposée en décembre 2018 (en monténégrin) : <http://www.fzm.me/v/images/pdf/Lista%20pristiglih%20projekata%20za%202018.doc>.

Liste des projets financés par le Fonds en décembre 2018 (en monténégrin) : <http://www.fzm.me/v/images/pdf/odluka-2018.pdf>.

⁶⁴ La Cour des comptes du pays attire l'attention sur la question du suivi et de l'évaluation des projets depuis 2010, et recommande au Fonds de vérifier la mise en œuvre des projets qu'il finance, ce qui n'est toujours pas le cas : <http://www.dri.co.me/1/eng/Excerpt%20from%20the%20Audit%20Report%20on%20Annual%20Financial%20Statements%20and%20Audit%20of%20Efficiency%20of%20the%20Fund%20for%20Minorities%20for%202010.pdf>.

⁶⁵ Voir le rapport parallèle sur le Monténégro de l'ONG *Mladi Romi*, qui s'inquiète au sujet de la transparence du Fonds et, rétrospectivement, de l'absence de financement de projets interculturels : <http://mladiromi.me/eng/2014-07-21-09-36-07/documents/category/3-publikacije?download=62:shadow-report-montenegro-ngo-young-roma-2016>, pages 17-18.

71. Comme indiqué plus haut, les Conseils des minorités ne peuvent plus demander de financement au Fonds. Ils estiment qu'en raison du manque de clarté au sujet de leur rôle précis, ils sont devenus quelque peu tributaires du financement du Fonds, et que même si leur financement de base a été multiplié par deux, il risque de ne pas suffire à compenser la perte de crédits de projet.

72. Le Comité consultatif note que le premier dictionnaire romani-monténégrin / monténégrin-romani a été publié en 2015, avec le soutien financier du ministère des Droits de l'homme et des Minorités. Contenant environ 12 000 mots, il a été tiré à 500 exemplaires. Ne disposant pas de sources faisant autorité sur le romani, les autorités ont dû faire appel à un expert de Zagreb. Bien qu'elle ait été associée à l'élaboration du dictionnaire, la communauté rom n'était pas satisfaite du résultat, car il n'a pas été pleinement tenu compte des variantes monténégrines du romani. Le Comité consultatif note qu'un concours du meilleur article de recherche sur l'intégration sociale des Roms au Monténégro a été lancé pour renforcer la sensibilisation du grand public et encourager l'étude des problèmes auxquels les Roms sont confrontés ; il note en outre que la Journée mondiale de la langue romani est célébrée chaque année depuis 2014.

73. Des représentants de la communauté croate ont informé le Comité consultatif d'un problème dans la baie de Boka, autour de Kotor et de Tivat, à propos de l'inscription de la « marine de Boka », une confrérie nautique vieille de plusieurs siècles, sur la Liste du patrimoine culturel immatériel⁶⁶. Selon divers interlocuteurs, le Monténégro a choisi de déposer sa candidature seul au lieu de la déposer conjointement avec la Croatie – alors que des pourparlers bilatéraux avaient eu lieu sur ce point – et les avant-projets de candidature auprès de l'UNESCO omettaient certains éléments sur l'importance des racines catholiques de la marine de Boka et de Saint-Tryphon. Des ONG croates ont été consultées dans le cadre de la candidature. Le Comité consultatif accueille avec satisfaction l'inscription de la marine de Boka sur la Liste du patrimoine culturel immatériel mais note que le Conseil national croate estime n'avoir pas été dûment consulté par le ministère de la Culture lors de la procédure de candidature, en 2017, au sujet d'une candidature commune⁶⁷.

74. Les règles relatives à l'exposition de symboles nationaux, par exemple les drapeaux, sont inscrites dans deux textes législatifs : la loi sur l'ordre public et la paix (1994, article 23) et la loi sur les symboles nationaux (2004). La loi sur l'ordre public et la paix interdit l'exposition de symboles ou de drapeaux d'autres pays dans un lieu public⁶⁸ sans autorisation, en ce compris ceux des minorités du Monténégro, mais pas l'autre loi. Le Comité consultatif a appris que cette situation avait créé des tensions et que par exemple, à Ulcinj/Ulqin, en novembre 2018, deux policiers avaient arrêté une voiture arborant le drapeau albanais le Jour du drapeau. Il a appris qu'il ne s'agissait pas d'une infraction à la loi sur les symboles nationaux mais à la loi sur l'ordre public. Les autorités ont fait savoir que ce point serait éclairci dans la prochaine loi sur les symboles nationaux, qui est en attente d'approbation par le Parlement.

Recommandations

75. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités de veiller, pour ce qui est du Fonds

⁶⁶ Pour de plus amples informations, voir :

https://ich.unesco.org/fr/dossiers-2019-en-cours-00989?select_country=00242&select_type=all.

⁶⁷ Contribution écrite du Conseil national croate au Secrétariat de la Convention-cadre, 4 février 2019 : « Nous sommes d'autant plus inquiets à ce sujet que le ministre monténégrin de la Culture n'a pas encore, à ce jour, accepté de rencontrer officiellement le président du Conseil national croate du Monténégro ni répondu à la lettre officielle de ce dernier sollicitant une audience, lettre qui indiquait que l'entretien porterait sur la marine de Boka. La lettre a été envoyée pour la première fois le 23 avril 2017, puis renvoyée en juillet et novembre de la même année. »

⁶⁸ Au sens de l'article 3 de cette loi, un lieu public est un endroit librement accessible à tous (rue, place, voie publique, jetée, plage, parc, salle d'attente, lieu de travail, restaurant ou service de restauration) ou accessible sous certaines conditions (installation sportive, salle de cinéma ou de théâtre, transports publics, salles d'exposition, etc.), ou tout autre endroit utilisé pour un rassemblement public, une activité sportive ou autre. Un lieu public est au sens de la présente loi tout autre endroit où une infraction a été commise dont les conséquences se sont produites dans un lieu public.

pour la protection et la réalisation des droits des minorités, à ce que les représentants et les organisations des minorités nationales puissent consulter les entités compétentes en matière de demande de financement. Le grand public devrait être mieux informé de l'attribution des crédits, le processus devrait être plus transparent et les rapports et les évaluations concernant les projets devraient être rendus publics.

76. Le Comité consultatif encourage les autorités à maintenir son soutien aux projets interculturels, aussi bien ceux que finance le Fonds que ceux que financent d'autres organes publics chargés d'allouer des crédits à des projets conçus pour les communautés nationales minoritaires.

77. Le Comité consultatif recommande aux autorités de clarifier les règles relatives à l'exposition des symboles des minorités nationales dans le prochain texte de loi.

Article 6 de la Convention-cadre

Tolérance et dialogue interculturel

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

78. Le Comité consultatif a noté avec satisfaction que, de manière générale, un climat de tolérance règne au Monténégro, et il a invité les autorités à continuer de promouvoir le dialogue interculturel, la compréhension et le respect mutuels tout en combattant les préjugés à l'égard des personnes qui appartiennent aux minorités nationales et des personnes déplacées vivant sur le territoire monténégrin. Les autorités ont été encouragées à poursuivre leurs efforts en matière de médias et d'éducation pour informer le public de l'histoire et de la culture des minorités nationales.

Situation actuelle

79. La haine et l'intolérance, quel qu'en soit le motif, sont interdites par la Constitution (article 7), dont le préambule indique que les citoyens du Monténégro sont foncièrement attachés, entre autres, « à la tolérance, au respect des droits de l'homme et des libertés et au multiculturalisme ». Les autorités, qui s'orientent vers une politique générale d'interculturalisme, ont augmenté le financement de projets interculturels par le Fonds, comme indiqué dans la section précédente, concernant l'article 5. À cet égard, elles ont par ailleurs entrepris des recherches pour évaluer la situation en termes de dialogue interculturel, et il est ressorti d'une enquête réalisée en 2018 sur le point de vue des étudiants de dernière année en matière de religion que 47 % d'entre eux n'épouseraient pas quelqu'un qui n'a pas les mêmes convictions religieuses qu'eux. De plus, 48 % des personnes interrogées ont dit estimer que les institutions religieuses et les religions n'ont aucune influence sur le multiculturalisme au Monténégro (52 % ont estimé qu'elles ont une énorme influence sur le multiculturalisme)⁶⁹. Le Comité consultatif note la petite taille de l'échantillon de personnes interrogées et se félicite que des mesures aient été prises pour évaluer la situation sur le terrain.

80. Il est ressorti⁷⁰ d'une enquête menée en 2017 dans le cadre du programme PREDIM (soutien aux institutions nationales des droits de l'homme pour prévenir la discrimination au Monténégro) du

⁶⁹ Rapport « o rezultatima istraživanja (Ankete) studentske populacije na temu: „Da li je religijsko obrazovanje važno za formiranje moralnih vrijednosti i etičkih stavova », publié le 12/09/18 par le ministère des Droits de l'homme et des Minorités (en monténégrin).

⁷⁰ Voir : *Discrimination Patterns in Montenegro*, Miloš Bešić, à l'adresse : <https://rm.coe.int/final-report-human-rights-survey-discrimination-patterns-in-montenegro/1680717626>. La taille de l'échantillon était de 1 038 personnes, parmi lesquelles des personnes issues de minorités nationales, adeptes de religions différentes, appartenant à diverses tranches d'âge et ayant des niveaux d'instruction et de revenus différents. Les comparaisons avec les taux concernant l'Europe occidentale, l'Europe post-communiste et l'ex-Yougoslavie sont tirées de l'étude.

Conseil de l'Europe qu'environ 30 % des personnes interrogées ne souhaiteraient pas avoir pour voisin quelqu'un appartenant à la minorité rom, un taux plus élevé que dans le reste de l'ex-Yougoslavie mais moins qu'en Europe occidentale et bien moins qu'en « Europe post-communiste »⁷¹, même s'il est en hausse par rapport à 2010⁷². Le Comité consultatif s'inquiète de la montée de l'antitsiganisme et note que le racisme augmente également à l'égard d'autres communautés. Par exemple, bien que la population juive du Monténégro soit peu nombreuse (entre 350 et 400 personnes selon les estimations, soit 0,07 % de la population), 21,9 % des personnes interrogées ont indiqué qu'elles ne voudraient pas avoir un voisin juif, un taux plus élevé qu'en ex-Yougoslavie, en « Europe post-communiste » et en Europe occidentale⁷³, et, là encore, en hausse par rapport à 2010⁷⁴. Ces résultats inquiètent le Comité consultatif, car ils semblent dénoter des divisions grandissantes au sein de la société causées par les clivages ethniques et religieux⁷⁵. Ces chiffres devraient encourager les autorités à rester vigilantes face aux signes d'intolérance croissante et à continuer de surveiller étroitement la situation.

81. Le Comité consultatif se félicite des résultats d'une autre partie de cette même enquête, à propos des niveaux de soutien à l'égard de la « lutte contre la discrimination de différents groupes ». Il en ressort que les trois quarts des personnes interrogées soutiennent la lutte des minorités nationales contre la discrimination⁷⁶ – une hausse de 10 % en sept ans – et 72 % d'entre elles soutiennent la lutte des Roms contre la discrimination.

82. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, les femmes roms et égyptiennes sont exposées à des taux élevés de violence domestique, ce face à quoi les autorités ne prennent pas suffisamment de mesures. De plus, comme l'a relevé le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) en 2018⁷⁷, les femmes roms et égyptiennes rencontrent des difficultés lorsqu'elles souhaitent signaler les violences dont elles sont victimes, ce qui se solde souvent par une réponse inadaptée des autorités ; il n'existe pas non plus de services spécialisés (conseils, refuges, etc.) pour les victimes de mariages forcés et il faut renforcer la coopération avec les ONG. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif et du GREVIO, les autorités ont tendance à considérer les formes de violence sexiste, par exemple les mariages forcés, comme une pratique culturelle ou une coutume propre à ce groupe ne nécessitant pas leur intervention. Le Comité consultatif note que la stratégie 2016-2020 pour l'intégration sociale des Roms et des Égyptiens intègre la problématique hommes-femmes ainsi que d'autres mesures de sensibilisation à la violence dont les femmes roms et égyptiennes sont victimes, notamment des campagnes de sensibilisation menées dans 12 quartiers roms et égyptiens à propos des mariages d'enfants et de la violence à l'égard des femmes, et il souhaite que, conformément aux conclusions et recommandations du GREVIO, les autorités continuent de traiter ce problème⁷⁸.

⁷¹ Le taux était de 34,7 % pour l'Europe occidentale, de 45,4 % pour l'Europe post-communiste, et de 23,3 % pour l'ex-Yougoslavie.

⁷² En 2010, 19,5 % des personnes interrogées avaient indiqué qu'elles ne voulaient pas avoir un Rom pour voisin.

⁷³ Le taux était de 13,2 % pour l'Europe occidentale, de 18,7 % pour l'Europe post-communiste et de 17,1 % pour l'ex-Yougoslavie.

⁷⁴ En 2010, 14,6 % des personnes interrogées avaient indiqué qu'elles ne voulaient pas avoir pour voisin quelqu'un qui appartienne à la communauté juive.

⁷⁵ Par rapport à 2010, il ressort de l'enquête une augmentation du pourcentage de Monténégrins ne voulant pas avoir pour voisin quelqu'un « d'une autre race » : 12,4 % en 2010 contre 16,7 % en 2017. En outre, les données montrent qu'entre 2010 et 2017 le nombre de personnes ne voulant pas avoir pour voisin un « colon/immigrant » a augmenté de quasiment 9 % : 10,7 % en 2010 et 19,4 % en 2017. Ce pourcentage est plus élevé qu'en Europe occidentale (15,3 %) et similaire à celui que l'on rencontre dans le reste de l'ex-Yougoslavie (19,8 %).

⁷⁶ Les données montrent que 76,7 % des personnes interrogées en 2017 soutenaient la lutte contre la discrimination à l'égard des minorités nationales, contre 66,3 % en 2010.

⁷⁷ Voir [première procédure d'évaluation \(de référence\) du GREVIO](#) sur le Monténégro, paragraphe 18.

⁷⁸ Voir première procédure d'évaluation (de référence) du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 75 et recommandation du paragraphe 76.

83. Les Roms et les Égyptiens continuent de faire l'objet de stéréotypes dans les médias, comme le montre une étude que mènent actuellement des ONG roms et égyptiennes⁷⁹. Il en ressort des chiffres très précis sur le nombre d'articles positifs, neutres et négatifs que publie la presse sur les communautés rom et égyptienne. Au premier trimestre de 2018, par exemple, le nombre d'articles stéréotypés, susceptibles de renforcer les préjugés contre les Roms et les Égyptiens, est passé de six à 37, puis à 47 au deuxième trimestre, avant de redescendre à 13 au troisième trimestre : soit, dans l'ensemble, un nombre d'articles plus élevé au deuxième trimestre et inférieur au troisième. Toutefois, la grande majorité de ces articles avaient un regard soit positif soit neutre sur les Roms et les Égyptiens.

84. Comme indiqué plus haut, la Constitution interdit l'incitation à la haine (article 7). L'article 34a de la loi modifiée (en 2017) sur l'interdiction de la discrimination inflige des sanctions financières contre les discours de haine. Le Comité consultatif a néanmoins été informé d'un certain nombre de cas isolés de discours de haine dans la presse, souvent à l'encontre de la communauté albanaise. Ces cas étaient en hausse au moment des élections et des événements sportifs internationaux. L'exemple suivant a été relaté au Comité consultatif : en 2014, après un match de football entre l'Albanie et la Serbie, un journal a fait référence aux Albanais en employant le mot « shiptari », qui est extrêmement péjoratif pour les Albanais⁸⁰. Le rédacteur en chef du journal a été reconnu coupable d'incitation à la haine fondée sur l'appartenance ethnique et, après avoir été d'abord incarcéré, il s'est vu infliger une amende de 3 000 EUR en 2017⁸¹. Le Comité consultatif a été informé d'autres cas de discours de haine, à l'encontre d'autres minorités, ce qu'il déplore.

85. Les cas de discours de haine en ligne ne sont à l'heure actuelle pas étroitement surveillés, notamment sur les réseaux sociaux. Aucun organisme national n'est chargé de surveiller les réseaux sociaux ni d'ailleurs les commentaires laissés sur les sites d'information. D'après la loi sur les médias électroniques, l'Agence pour les médias électroniques a pour fonction de tenir le registre des fournisseurs de « publications électroniques », mais elle n'est pas habilitée à surveiller leur contenu ni à les pénaliser en cas de violation des règles, notamment en cas de discours de haine. Le Comité consultatif a appris, lors d'échanges avec des représentants de minorités nationales, que les discours de haine sur les réseaux sociaux sont monnaie courante. Sans supervision des médias sociaux, le Comité consultatif craint que les cas de discours de haine ne restent impunis. Le projet de loi sur les médias, actuellement au stade des consultations, devrait, comme l'espère le Comité consultatif, résoudre ces problèmes.

Recommandations

86. Le Comité consultatif appelle les autorités à prêter une attention particulière à la prévention du discours de haine dans le cadre des consultations pour l'élaboration de la nouvelle loi sur les médias, et à veiller à ce que le texte aborde le problème du discours de haine en ligne, à ce qu'il établisse clairement les responsabilités relatives à la publication d'un tel discours, et à ce qu'il confie le rôle de régulateur à un organe public chargé de surveiller la toile et de prononcer des sanctions en cas de discours de haine.

87. Les autorités doivent conserver leur approche positive de la collecte de données sur les niveaux de tolérance dans la société et rester vigilantes quant aux divisions que ces données mettraient en lumière.

88. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre des mesures effectives pour venir à

⁷⁹ Analyse de la couverture médiatique concernant les Roms et les Égyptiens, ONG Mladi Romi, premier, deuxième et troisième trimestres de 2018.

⁸⁰ Voir : Balkan Insight, « Montenegrin Albanians Sue 'Informers' for Hate Speech », 7 novembre 2014, à l'adresse : <http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegrin-albanians-to-sue-serbian-tabloid-over-hate-speech>.

⁸¹ Voir : CDM, « Bivši urednik "Informera" platio 3.000 eura i izašao iz zatvora », 29 mars 2017, à l'adresse : <https://www.cdm.me/hronika/bivsi-urednik-informera-platio-kaznu-i-izasao-iz-zatvora/>.

bout des discriminations multiples, de la violence domestique et des mariages forcés chez les Roms et les Égyptiens, notamment en s'assurant que les stratégies en vigueur et à venir et les plans d'action connexes sont mis en œuvre en étroite coopération avec les membres des communautés concernées, et qu'ils contiennent des mesures assorties du financement et des moyens adéquats, et qu'un suivi permettant d'en vérifier la bonne mise en œuvre est prévu.

Activités de la police et maintien de l'ordre

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

89. Lors des deux cycles précédents, le Comité consultatif avait recommandé aux autorités de sensibiliser les agents des forces de l'ordre aux droits de l'homme et des minorités, et de renforcer les mécanismes de surveillance permettant de contrôler le comportement des policiers afin que ce dernier soit davantage conforme aux normes européennes.

Situation actuelle

90. Les interlocuteurs du Comité consultatif n'ont pas dit que les minorités nationales étaient ciblées par la police. Le Comité consultatif se félicite des mesures de sensibilisation prises durant la période considérée, notamment un protocole d'accord signé entre l'Académie de la police de Danilovgrad et le ministère des Droits de l'homme et des minorités visant à évoquer les droits et les libertés des minorités dans le cadre de la formation de la police, à améliorer la situation des minorités grâce aux principes de partenariat, de transparence et de responsabilité, tout particulièrement par le recrutement de candidats issus de minorités nationales.

91. Les autorités ont fait savoir au Comité consultatif que le mécanisme de plainte de la police – appelé « Conseil de contrôle civil du travail de la police » – avait examiné plus de 300 plaintes (déposées par des citoyens ou enquêtes de sa propre initiative ; le Comité consultatif n'est pas en mesure d'établir le nombre de plaintes concernant des personnes issues de minorités nationales) entre 2015 et le milieu de l'année 2018⁸².

Recommandation

92. Les autorités devraient poursuivre leurs efforts pour sensibiliser les forces de police au respect de la diversité et des droits de l'homme et pour s'assurer que le Conseil de contrôle civil du travail de la police a les moyens voulus pour dûment surveiller le comportement des policiers, notamment à l'égard des personnes appartenant aux minorités nationales, et pour recueillir des données ventilées sur ces cas.

Article 8 de la Convention-cadre

Droit de manifester sa religion ou sa conviction et droit de créer des institutions religieuses, organisations et associations

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

93. Le Comité consultatif a estimé que les relations entre les autorités et les groupes religieux s'étaient améliorées entre le premier et le deuxième cycle, mais qu'aucune avancée n'avait eu lieu au sujet de la restitution de leurs biens aux communautés religieuses. Les autorités ont été invitées à

⁸² Conseil de contrôle civil du travail de la police, rapport 2018, voir pages 13-14 (en monténégrin), à l'adresse : <http://www.kontrolapolicije.me/sites/default/files/library/files/GRA%C4%90ANSKI%20NADZOR%20I%20JA%C4%8CANJE%20INTEGRITETA%20CRNOGORSKE%20POLICIJE.pdf>.

procéder à la restitution des biens aux communautés religieuses.

Situation actuelle

94. L'article 46 de la Constitution garantit la liberté de pensée, de conscience et de religion ainsi que le droit d'exprimer ses croyances religieuses par la prière, la prédication, les traditions et les rites. L'article 79 de la Constitution accorde en outre aux personnes appartenant aux minorités nationales le « droit d'exercer, de protéger, de développer et d'exprimer publiquement » des particularismes religieux. L'article 8 de la loi de 2004 sur la restitution des biens (modifiée deux fois, en 2010 et en 2017) régleme les conditions générales de la restitution des biens religieux confisqués du temps de la Yougoslavie. La loi sur les communautés religieuses qui est actuellement en vigueur et régit le statut juridique des groupes religieux date de 1977. Une loi sur la liberté de religion, en projet depuis 2015, devrait permettre d'actualiser et de régleme les questions relatives à la propriété des biens et à la situation financière des groupes religieux, et de formaliser l'enregistrement des communautés religieuses. Le Comité consultatif a appris que divers groupes religieux et minorités nationales avaient été consultés lors de la rédaction de cette loi, mais pas tous ceux qui étaient concernés. Il a également appris qu'une fois cette loi adoptée, un projet de loi sur la restitution des biens serait rédigé puis soumis au Parlement pour adoption.

95. En 2014, sur la base du protocole d'accord ou d'accords fondamentaux signés entre le gouvernement et les communautés religieuses, notamment le Saint-Siège et des représentants des communautés islamique et juive, plusieurs « commissions mixtes » ont été créées pour mettre en œuvre ces accords. Il s'agissait entre autres d'attribuer à la communauté islamique la fréquence radio qu'elle souhaitait obtenir et de mettre en avant la bonne coopération entre les groupes religieux et le gouvernement.

96. Le fait que la restitution des biens n'a pas encore été menée à bien compte parmi les facteurs ayant des effets négatifs sur les relations interreligieuses et sème la discorde entre certaines communautés religieuses. Par exemple, à Svac, l'Église orthodoxe serbe a tenté d'organiser une messe dans les ruines d'une église médiévale dont elle revendique la propriété mais qui, selon la municipalité d'Ulcinj/Ulqin, appartient à l'État monténégrin. Des manifestants de la minorité albanaise locale ont empêché le métropolite Amfilohije et les fidèles de célébrer l'office religieux. Le maire d'Ulcinj/Ulqin a indiqué que le site était fermé depuis 2015 pour des travaux de conservation⁸³. À deux autres reprises⁸⁴, des membres de l'Église orthodoxe monténégrine et de l'Église orthodoxe serbe ont tenté, le 1^{er} et le 8 octobre 2017, de célébrer un office liturgique et religieux sur le même type de sites, à Cetinje et à Podgorica, dont les deux institutions revendiquent la propriété ; la police a dû intervenir et dans les deux cas l'Église orthodoxe monténégrine a célébré l'office religieux à l'extérieur du lieu et l'Église orthodoxe serbe à l'intérieur. Le Comité consultatif ayant obtenu de divers interlocuteurs des informations contradictoires, il n'est pas en mesure d'établir les faits qui se sont produits. Toutefois, les problèmes entre communautés religieuses devraient être clarifiés et rectifiés dans la loi qui devrait être adoptée sur la liberté de religion, car elle instaurera une procédure plus précise de restitution des biens religieux.

Le Comité consultatif attend des autorités que, tout en respectant les dispositions de la Convention-cadre dans la rédaction de la loi sur la liberté de religion, elles continuent de consulter les membres des diverses communautés religieuses afin de favoriser la compréhension interreligieuse.

Recommandation

97. Le Comité consultatif appelle les autorités à adopter la nouvelle loi sur la liberté de religion

⁸³ Voir : Balkan Insight « *Orthodox Church Incident Sparks Ethnic Tensions in Montenegro* », 10 juillet 2018, à l'adresse : <http://www.balkaninsight.com/en/article/stopped-serbian-church-service-sparks-row-in-montenegro-07-10-2018>.

⁸⁴ [Rapport du Département d'État des États-Unis sur la liberté religieuse dans le monde](#), 2017.

sans plus attendre et à procéder ensuite à la restitution des biens religieux.

Article 9 de la Convention-cadre

Langues minoritaires et participation des minorités aux médias

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

98. Lors des deux cycles précédents, les autorités ont été encouragées à continuer de soutenir la télé- et la radiodiffusion dans les langues des minorités nationales, 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 de veiller à ce que les intérêts des minorités soient intégrés dans la programmation habituelle. Elles ont aussi été invitées à confirmer leur engagement envers le pluralisme en recrutant activement des journalistes appartenant aux minorités nationales.

Situation actuelle

99. Dans l'ensemble, le paysage médiatique monténégrin se caractérise par un large éventail de réseaux et de stations, une offre étendue de programmes et une bonne couverture du pays, aussi bien par la télévision que la radio, à l'échelon local et national. La loi sur les médias électroniques⁸⁵, modifiée dernièrement en 2016, contient toute une série de dispositions étendues, tout particulièrement sur les programmes en langues minoritaires et sur les programmes susceptibles d'intéresser les communautés minoritaires. L'article 55 dispose que les programmes sont en monténégrin ou dans une langue officielle, à l'exception des programmes destinés aux communautés minoritaires. L'article 74 dispose quant à lui que les programmes s'adressant aux « différents groupes de la société », en ce compris les « membres des nations minoritaires et des autres communautés nationales minoritaires », servent officiellement l'intérêt public, et que les radiodiffuseurs sont obligés d'en produire. Selon l'article 76, le financement des programmes destinés à préserver « l'identité culturelle et ethnique » des communautés minoritaires doit provenir du budget du Monténégro ou des diverses collectivités locales, en particulier s'agissant des émissions en romani et en albanais (alinéa 3). L'article 136 traite du financement des stations de radio et des chaînes de télévision commerciales et indique que des crédits sont spécifiquement alloués aux programmes qui sont « dignes d'intérêt pour les membres des nations minoritaires [...] et] promeuvent la lutte contre toutes les formes de discrimination ainsi que la prévention de celles-ci ». D'autres critères, comme la sensibilisation à l'égalité entre hommes et femmes et la culture du dialogue public, entrent également en ligne de compte.

100. Le Comité consultatif note que la télévision et la radio publiques continuent de diffuser des programmes destinés aux personnes appartenant à des minorités. La majorité des programmes en langues minoritaires sont en albanais et certains sont également produits en romani. S'agissant de l'albanais, la chaîne nationale TVCG propose une émission d'information quotidienne d'une dizaine de minutes intitulée « Lajmet » et un programme hebdomadaire de 45 minutes, intitulé « Mozaiku », abordant toute une série de thèmes et questions. En outre, TVCG propose tous les quinze jours une émission en romani intitulée « Savore » et, chaque semaine, une émission intitulée « Bridge » consacrée à l'histoire et à la culture de toutes les minorités du Monténégro. La radio publique diffuse six matins par semaine un journal en albanais de 5 à 10 minutes, et chaque jour de la semaine une émission d'information en albanais intitulée « Dnevnik ». Il existe aussi une émission hebdomadaire, « À la fin de la semaine », dont la durée a récemment été allongée à 55 minutes et qui parle de musique, de traditions, d'éducation, d'agriculture et d'autres thèmes susceptibles d'intéresser la

⁸⁵ Voir la loi sur les médias électroniques à l'adresse : <http://aemcg.org/wp-content/uploads/2011/11/Electronic-Media-Law-17.08.2016.pdf>.

communauté albanaise. Il existe un bon nombre de stations de radio locales publiques s'adressant aux minorités dans leurs diverses zones d'implantation⁸⁶.

101. Bien qu'il soit positif que des programmes télévisés soient diffusés en albanais sur la chaîne publique, ils ne sont actuellement pas sous-titrés en monténégrin, ce qui, d'après certains interlocuteurs du Comité consultatif, crée un sentiment de distance entre les communautés minoritaires du Monténégro. Dans les *Tallinn Guidelines* sur les médias numériques, le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales recommande aux États « d'inviter les médias de service public [...] à prendre des dispositions raisonnables pour que leurs émissions diffusées dans la langue d'État/langue(s) officielle(s) soient traduites dans les langues des minorités nationales et inversement, afin de renforcer l'accessibilité linguistique de ces programmes à l'ensemble de la société et de contribuer ainsi à favoriser le dialogue interculturel »⁸⁷. Aussi le Comité consultatif attend-il des autorités qu'elles fassent le nécessaire pour obtenir ces traductions, notamment le sous-titrage des programmes, sans grever excessivement le budget des médias des minorités⁸⁸. Le Comité consultatif estime en outre que les autorités pourraient encourager davantage les formats bilingues ou multilingues dans la télé- et la radiodiffusion afin de refléter la diversité culturelle et linguistique de la société⁸⁹.

102. Il existe bon nombre de stations de radio et de chaînes de télévision commerciales en albanais, mais certains de ces médias ont fait savoir au Comité consultatif qu'ils étaient mécontents de ne recevoir du Fonds qu'un financement par projet alors que l'article 136 de la loi sur les médias électroniques prévoit que les radiodiffuseurs commerciaux reçoivent des crédits pour des émissions revêtant un intérêt pour les personnes issues des minorités nationales. Les autorités ont toutefois répondu qu'en tant que médias privés à but lucratif, ils devraient assurer leur propre viabilité financière. Le Comité consultatif rappelle qu'il attache une grande valeur au « rôle important joué par les médias privés et communautaires pour la réalisation des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales. Il [se félicite] de la contribution des médias du secteur privé à l'intégration et à la valorisation générale de la diversité culturelle dans la société »⁹⁰.

103. Le Comité consultatif note qu'un journal hebdomadaire en albanais, *Koha Javore*, reçoit chaque année une enveloppe de 100 000 EUR directement du Parlement⁹¹. La presse écrite dans d'autres langues minoritaires est financée par le Fonds, pour exemple *Hrvatski Glasnik* et *Alav*, un journal mensuel en croate et un journal annuel en romani. Le Comité consultatif craint que leur budget ne pâtisse de l'imprévisibilité du financement basé sur les projets, et il s'inquiète de voir que les éditeurs de *Hrvatski Glasnik* ont dû faire appel à l'ambassade de Croatie en 2018 lorsque le Fonds n'a pas versé de financement. Le Comité consultatif appelle l'attention des autorités sur les *Tallinn Guidelines*, qui recommandent aux États « d'adopter des lois et/ou d'amender les lois en vigueur pour garantir la [...] viabilité des médias de service public [...] »⁹². À ce propos, et compte tenu des fonctions de service public de ces médias, le Comité consultatif considère qu'il est essentiel de sauvegarder la viabilité des médias en langues minoritaires, qu'ils soient numériques, écrits ou radiodiffusés.

104. *Roma Radio* est une station de radio publique créée en 2011, qui diffuse dans la mesure du possible des programmes d'information bilingues (en romani et en monténégrin). Toutefois, son

⁸⁶ Voir le rapport étatique, pages 82-83.

⁸⁷ Haut-commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, [The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age](#), directive n° 15, février 2019.

⁸⁸ Cette exigence figure aussi dans les « Tallinn Guidelines », ainsi que dans le [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 24 mai 2012, paragraphes 44 à 50.

⁸⁹ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 24 mai 2012, paragraphe 41.

⁹⁰ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 24 mai 2012, paragraphe 45.

⁹¹ Décision du 27 décembre 2014. Pour en savoir plus, voir le rapport étatique, page 79.

⁹² Haut-commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, [The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age](#), directive n° 19, février 2019.

contenu repose sur le travail d'un seul journaliste rom, qui élabore également celui des réseaux RTCG, ce qui signifie qu'il ne peut y avoir d'émissions en romani que si ce journaliste est disponible. Normalement, il devrait y en avoir un second, mais le Comité consultatif a appris qu'aucun candidat ne répondant aux exigences ne s'était présenté.

105. En matière de normes d'autorégulation médiatique, le droit de réponse et/ou de rectification dans les médias est réglementé par les articles 26 à 35 de la loi sur les médias. La régulation des médias en termes de respect des normes professionnelles et des règles de déontologie dépend de plusieurs organes. Les journaux *Dan*, *Vijesti* et *Monitor* ont leurs propres mécanismes de plainte. Il y avait en outre un Conseil d'autorégulation des médias, organe bénévole principalement composé de médias électroniques, et le Conseil d'autorégulation de la presse locale, pour les médias d'information locaux. Ces deux organes ont cessé de fonctionner. D'après les interlocuteurs du Comité consultatif, des divergences de ligne politique au sein de la presse ont fait obstacle à un consensus. Malgré les initiatives encourageantes des ONG et des Conseils des minorités (parfois financées par le Fonds, voir section sur l'article 5), il semble qu'il n'y ait pas d'organe de régulation susceptible de traiter dûment et équitablement les plaintes concernant les médias. Le Comité consultatif estime qu'il est nécessaire d'inclure dans la loi sur les médias, qui devrait être adoptée en 2019, des dispositions en matière d'autorégulation et de s'assurer que les règles sont respectées.

Recommandations

106. Le Comité consultatif recommande aux autorités d'envisager des méthodes de financement susceptibles d'assurer la viabilité à plus long terme des émissions, des stations de radio et des chaînes de télévision ainsi que de la presse écrite s'adressant à toutes les minorités nationales.

107. Le Comité consultatif renouvelle sa recommandation tendant à recruter activement, à employer et à former des journalistes appartenant aux minorités nationales, en particulier aux communautés rom et égyptienne.

Article 10 de la Convention-cadre

Utilisation des langues minoritaires par les autorités publiques et administratives

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

108. Lors des deux premiers cycles de suivi, le Comité consultatif a préconisé une plus grande clarté des règles de mise en œuvre du droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'utiliser leur langue dans les relations avec les autorités et demandé que ces droits soient uniformément appliqués sur tout le territoire.

Situation actuelle

109. Il est rappelé que d'après l'article 13 de la Constitution, le monténégrin est la langue d'État tandis que le serbe, le bosniaque, le croate et l'albanais sont des langues « d'usage officiel » ; les alphabets cyrillique et latin ont la même valeur. À l'échelon local, les statuts et le règlement des communes de Podgorica, Tuzi, Ulcinj/Ulqin et Plav, dont la population est composée en majorité de personnes appartenant à des minorités nationales, à l'exception de Podgorica, définissent l'utilisation des langues et des alphabets⁹³. À l'assemblée municipale de Podgorica, un délégué issu d'une minorité a le droit d'utiliser sa langue en plus de la langue officielle, et l'administration de la capitale doit, d'après ses statuts, faire en sorte qu'une personne appartenant à une minorité puisse utiliser sa langue et son alphabet dans les procédures administratives, pour l'émission de documents officiels et dans

⁹³ Voir rapport étatique, pages 84 et 87.

les registres officiels ; à Tuzi, l'albanais est en usage officiel et chaque partie ou personne intéressée peut soumettre à l'administration un document en albanais et obtenir des réponses dans cette langue, les documents officiels peuvent être émis en albanais et les registres officiels tenus dans cette langue. Les mêmes règles s'appliquent à Ulcinj/Ulqin, tandis qu'à Plav, d'après les statuts municipaux, le bosniaque, l'albanais et le serbe (et l'alphabet cyrillique) sont d'usage officiel ; les droits décrits ci-dessus s'appliquent en matière de communication avec les autorités administratives.

110. Conformément à la Convention-cadre et aux recommandations du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires⁹⁴, et au vu des résultats du recensement de 2011, la loi sur les droits des minorités a été modifiée en 2017. L'article 11 prévoit désormais que lorsque des personnes appartenant à des minorités nationales représentent « la majorité ou au moins 5 % » de la population, la langue de cette minorité sera d'usage officiel⁹⁵. Auparavant, la loi indiquait « une part importante » au lieu de « 5 % »⁹⁶. Le Comité consultatif a appris que s'il ressortait du prochain recensement que le pourcentage de personnes appartenant à telle ou telle minorité était passé en dessous de 5 % dans une collectivité locale où leur langue minoritaire est actuellement d'usage officiel, par exemple à Bar/Tivar – où les membres de l'assemblée municipale peuvent s'adresser à celle-ci dans leur langue première et où il est possible de communiquer avec les autorités en albanais – où la population albanaise représentait un peu plus de 5 % du total en 2011, la langue minoritaire concernée resterait d'usage officiel. Dans l'ensemble, le Comité consultatif est satisfait de ces amendements, qui ont contribué à clarifier la situation en matière d'exercice des droits linguistiques, et à ce que les langues minoritaires puissent continuer d'être utilisées dans les communications avec les autorités. Toutefois, à Rožaje, commune qui comptait en 2011 une population albanaise légèrement plus importante que celle de Bar/Tivar, l'administration locale n'emploie pas de formulaires bilingues et les décisions de l'assemblée municipale ne sont pas disponibles en albanais. Le Comité consultatif compte bien que les éventuelles disparités entre les textes de loi, en ce compris la Constitution, soient éliminées au cours de la prochaine période (voir « Indications topographiques » dans l'analyse de l'article 11).

111. Le Comité consultatif tient à rappeler que « l'implantation substantielle » est l'un des deux critères motivant la communication avec les autorités dans la langue minoritaire au sens de l'article 10 de la Convention-cadre, l'autre étant l'implantation traditionnelle des minorités dans une aire géographique. Le Comité consultatif rappelle aussi que les États doivent « étudier attentivement la demande et évaluer avec soin les besoins existants dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle de personnes appartenant à des minorités nationales, en tenant également compte de la situation locale spécifique »⁹⁷. Il attend des autorités qu'elles examinent les deux critères dans un souci de cohérence des politiques menées sur l'ensemble du territoire.

Recommandation

112. Le Comité consultatif recommande aux autorités de continuer à veiller à ce que l'application

⁹⁴ Voir le premier et le deuxième rapports sur le Monténégro du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Premier rapport : ([ECRML\(2010\)4](#)), paragraphes 27-30 ; deuxième rapport : ([ECRML\(2012\)4](#)) paragraphes 29-31.

⁹⁵ Loi sur les droits et libertés des minorités (2017), article 11 : « les nations minoritaires et autres communautés nationales minoritaires et leurs membres ont le droit d'utiliser leurs propres langue et alphabet ».

Dans les collectivités locales où les nations minoritaires et autres communautés nationales minoritaires représentent une majorité ou au moins 5 % de la population selon les résultats des deux derniers recensements consécutifs, les langues de ces nations minoritaires et autres communautés nationales minoritaires seront d'usage officiel.

Au sens du paragraphe 2 du présent article, l'usage officiel de la langue des nations minoritaires et autres communautés nationales minoritaires signifie que celle-ci est employée dans les procédures administratives et judiciaires et leur déroulement, pour l'émission de documents officiels et dans les registres officiels, sur les bulletins de vote et autres matériaux électoraux ainsi que dans le travail des organes représentatifs. » [Version la plus récente de la loi telle que modifiée.](#)

⁹⁶ Voir l'article 4 de la [loi portant modification de la loi sur les droits et libertés des minorités.](#)

⁹⁷ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 24 mai 2012, paragraphe 56.

des dispositions légales relatives à l'usage des langues minoritaires dans la communication des pouvoirs publics et avec eux soit garantie en pratique dans les aires géographiques concernées.

Article 11 de la Convention-cadre

Utilisation des langues minoritaires pour les noms des personnes

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

113. Dans ses Avis précédents, le Comité consultatif recommandait aux autorités de prendre les mesures nécessaires en matière de changement de nom dans les documents officiels, notamment de prolonger le délai imparti au-delà de 2013.

Situation actuelle

114. L'échéance fixée dans la loi sur les noms de personnes (article 22) pour faire gratuitement rectifier l'orthographe d'un nom entre 2008 (année de l'entrée en vigueur du texte) et 2013 n'a pas été reportée. Toutefois, il est toujours possible de faire rectifier le nom indiqué sur les documents officiels moyennant des frais administratifs peu élevés, en suivant la même procédure que pour un simple changement de nom.

115. Le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a estimé que les patronymes pouvaient être employés et adoptés en romani et n'a été informé d'aucun élément indiquant qu'il en allait autrement⁹⁸. Au cours de sa visite, le Comité consultatif non plus. En outre, c'est possible dans toutes les autres langues, notamment l'albanais, et 2 101 personnes ont opté pour l'albanais sur leur carte d'identité⁹⁹. Il est également possible de demander un passeport dans l'une des langues d'usage officiel, que ce soit en alphabet cyrillique ou latin. Une disposition spéciale permet aux étrangers qui souhaitent s'enregistrer de faire inscrire leur nom dans leur propre langue, en alphabet latin.

Indications topographiques

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

116. Au cours des deux précédents cycles de suivi, le Comité consultatif avait demandé aux autorités de vérifier si les personnes appartenant à une minorité nationale souhaitaient avoir des indications topographiques en langues minoritaires, et de prendre des mesures afin que ce droit soit plus largement appliqué, au-delà des communes où les minorités nationales représentent la majeure partie de la population.

Situation actuelle

117. La loi sur les droits et liberté des minorités (article 11) applique désormais les dispositions relatives aux panneaux et indications topographiques aux communes où les personnes appartenant à une minorité représentent 5 % de la population selon les résultats des deux derniers recensements

⁹⁸ [Quatrième rapport du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires concernant le Monténégro](#), 2017, voir article 10.5 et paragraphe 31.

⁹⁹ Rapport étatique, page 92.

consécutifs¹⁰⁰. Cependant, la loi sur les collectivités locales¹⁰¹ conserve la formulation « où une minorité nationale constitue la majorité ou une partie très importante de la population » dans son article 110, qui concerne l'intégration des personnes appartenant à des minorités nationales dans le « plan de participation citoyenne ». De plus, l'article 79 de la Constitution conserve la formulation « une part très importante de la population totale » au sujet de la garantie du droit à des indications topographiques en langues minoritaires. Le Comité consultatif estime que cette formulation risque de donner lieu à diverses interprétations et rappelle qu'il faudrait « établir des procédures claires et transparentes concernant les cas dans lesquels il convient d'instituer l'usage des langues minoritaires et selon quelles modalités, afin que ce droit puisse être exercé en toute égalité »¹⁰². Le Comité consultatif veut espérer qu'il sera envisagé de la modifier lors de la prochaine révision de la Constitution.

118. Selon le rapport étatique et d'après ce qu'a pu constater le Comité consultatif lui-même, le droit d'indiquer les noms des lieux sur les panneaux de signalisation est respecté dans les zones où les personnes appartenant à la minorité albanaise représentent la majorité de la population locale, par exemple à Ulcinj/Ulqin et à Tuzi. Selon les informations disponibles, il ne semble pas que les minorités représentant au moins 5 % de la population dans d'autres communes aient été consultées pour déterminer si elles souhaitaient des indications topographiques dans leur langue, mais le Comité consultatif n'a pas non plus été informé de plaintes à cet égard. Il rappelle néanmoins que « le critère de majorité absolue ou relative dans les communautés urbaines, municipales ou locales posait un problème de compatibilité avec l'article 11 de la Convention-cadre »¹⁰³. Bien que le droit du Monténégro n'exige pas formellement de majorité locale relative, il semblerait dans la pratique qu'il y ait des panneaux en langues minoritaires surtout dans les zones où les personnes appartenant aux minorités nationales représentent la majeure partie de la population.

Recommandation

119. Le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à consulter les représentants des minorités pour vérifier si les minorités souhaitent que des indications topographiques soient données en langues minoritaires et à veiller à ce que ce droit soit appliqué dans tout le pays.

Article 12 de la Convention-cadre

Égalité d'accès à l'éducation et interculturelité

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

120. Les autorités ont été exhortées à s'assurer que les collectivités locales et les enseignants se servaient des 20 % du programme réservés à des matières permettant « d'affirmer la valeur de la culture locale », et que les manuels scolaires étaient de bonne qualité.

Situation actuelle

121. Le droit à l'éducation dans sa propre langue dans les établissements publics est garanti par

¹⁰⁰ Voir article 11, paragraphe 4, de la loi sur les droits des minorités : « Sur le territoire des collectivités locales évoquées au paragraphe 2 du présent article [voir note de bas de page ci-dessus], le nom des autorités exerçant des prérogatives de puissance publique, le nom des entités des collectivités locales, les noms de lieux, places et rues, institutions, entreprises et autres entités, et les indications topographiques sont aussi écrites dans la langue et l'alphabet des nations minoritaires et des autres communautés nationales minoritaires ».

¹⁰¹ Voir : http://www.uniset.ca/microstates/me_Law-on-Local-Self-Government.pdf.

¹⁰² [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 24 mai 2012, paragraphe 55.

¹⁰³ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 24 mai 2012, paragraphe 65.

l'article 79 de la Constitution, tout comme le droit de voir l'histoire et la culture des communautés minoritaires inscrites dans le programme général. Au Monténégro, l'enseignement élémentaire est gratuit et obligatoire à partir de l'âge de six ans et dure neuf ans. Il est suivi de quatre ans d'enseignement secondaire ou professionnel, puis de l'enseignement supérieur universitaire. Dans la loi sur l'enseignement général, 20 % du programme est réservé à « l'affirmation de la valeur de la culture locale »¹⁰⁴. Selon les autorités, ce laps de temps peut servir à enseigner l'histoire et la culture des personnes appartenant à des minorités nationales.

122. Les interlocuteurs du Comité consultatif se sont systématiquement dits préoccupés par la façon dont sont utilisés les 20 % du programme, toutes matières confondues, que les enseignants peuvent consacrer à la culture locale. Certains représentants des minorités nationales se sont également dits préoccupés par le fait que les enseignants locaux ne les consultent que rarement à ce sujet. Le Comité consultatif a appris que le ministère de l'Éducation n'exerce qu'un droit de regard limité sur la façon dont ces 20 % sont utilisés et que, de l'aveu du ministère lui-même, il reste fort à faire pour s'assurer que ce laps de temps est judicieusement utilisé. Concrètement, une formation est déjà dispensée aux enseignants sur la question de savoir comment utiliser au mieux ce laps de temps, ce qui est une bonne chose, mais elle est facultative.

123. Le Comité consultatif a de nouveau été informé du mécontentement des personnes appartenant à la minorité albanaise quant à la qualité de la traduction des manuels scolaires et au fait que certaines sensibilités culturelles, telles que les noms de lieu, ne sont pas prises en compte dans les traductions. Des mesures positives ont été prises pour remédier à ce problème, en coopération avec le Conseil national albanais : un groupe de rédaction chargé de faire des propositions précises au sujet des manuels a notamment été créé et il est prévu que des réviseurs et des correcteurs d'épreuves relisent à l'avenir les manuels pour s'assurer qu'il n'y a pas d'erreur.

124. L'« éducation civique »¹⁰⁵, qui, comme l'a relevé le Comité consultatif dans son Avis précédent, promeut les droits de l'homme, la démocratie et la société multiculturelle¹⁰⁶, n'est plus une matière obligatoire comme c'était le cas au cours du cycle précédent. Selon la ligne directrice 45 des Lignes directrices de Ljubljana (Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales), « l'éducation intégrée doit aussi consister à dispenser à tous les élèves un enseignement sur la diversité de la société dans laquelle ils vivent ». Le Comité consultatif rappelle que « l'école devrait refléter équitablement la diversité linguistique et culturelle de la société en mettant en avant les valeurs de tolérance, de dialogue interculturel et de respect mutuel »¹⁰⁷. Il s'inquiète donc de la dévalorisation de l'éducation civique et des conséquences que celle-ci pourrait avoir sur les relations interculturelles.

125. D'après les informations fournies par l'organe responsable des manuels scolaires, un grand nombre d'auteurs issus des minorités bosniaque, croate et albanaise sont inclus dans le programme scolaire, mais les représentants de la communauté bosniaque sont mécontents du nombre d'auteurs appartenant à leur groupe. Le Comité consultatif rappelle que le programme obligatoire devrait « prévoir une information sur l'histoire et la contribution des minorités au patrimoine culturel et à la

¹⁰⁴ Rapport étatique, pages 94.

¹⁰⁵ Selon le ministère de l'Éducation, l'éducation civique est, à compter de l'année scolaire 2017-2018, « une matière facultative enseignée en septième et huitième année ou en huitième et neuvième année du primaire, qui comprend l'enseignement de la citoyenneté démocratique et des droits de l'homme afin de préparer les enfants et les jeunes à agir et à vivre de façon active et responsable dans une société démocratique. Le programme vise à ce que les jeunes apprennent et appliquent les règles élémentaires de la démocratie, se familiarisent avec les droits de l'homme et de l'enfant, les valeurs de la société démocratique, les différentes cultures et à ce qu'ils soient préparés pour la vie dans une société multiculturelle ou qu'ils développent leurs propres compétences civiques ».

¹⁰⁶ Voir deuxième Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre sur le Monténégro, ACFC/OP/II(2013)002, paragraphe 142.

¹⁰⁷ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 24 mai 2012, paragraphe 82.

société de l'État partie »¹⁰⁸. Il a appris que le système éducatif semble dûment inclure les auteurs issus des minorités¹⁰⁹. Il n'a pas reçu d'informations de la part des autorités sur l'enseignement de l'histoire, et les représentants des minorités n'ont pas non plus exprimé de préoccupations à ce propos. Néanmoins, il rappelle qu'il a souligné « l'importance d'enseigner l'histoire dans un souci de multiperspectivité »¹¹⁰.

Recommandations

126. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que la tolérance, le dialogue interculturel et le respect mutuel comptent parmi les principes fondamentaux de la politique et des pratiques éducatives, tout particulièrement en réinstaurant l'éducation civique parmi les matières obligatoires.

127. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leur coopération constructive avec les représentants et les organisations des minorités au sujet des manuels scolaires, en particulier pour s'assurer de la qualité des traductions.

128. Les autorités devraient encourager les écoles à systématiquement utiliser les possibilités qu'offre le programme général de mettre en évidence l'identité et la culture des personnes appartenant aux minorités nationales, notamment en coopérant avec les représentants et les organisations des minorités ; parallèlement, elles devraient dispenser aux enseignants une formation obligatoire sur l'usage des 20 % du programme réservés à l'enseignement de matières consacrées à la culture locale, et renforcer la supervision du ministère de l'Éducation afin qu'il suive et évalue l'usage qui est fait de ces 20 %.

Situation des Roms et des Égyptiens

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

129. Le Comité consultatif a exhorté les autorités, en priorité, à redoubler d'efforts pour garantir l'accès de tous les enfants roms aux établissements préscolaires et à veiller à ce que le programme réponde aux différents besoins des groupes concernés. Les autorités ont en outre été invitées à résoudre de toute urgence le problème des enfants roms qui ne sont pas en mesure d'aller à l'école car ils n'ont pas de papiers d'identité, et à redoubler d'efforts pour venir à bout des difficultés auxquelles se heurtent les Roms à tous les niveaux du système éducatif, en associant le Conseil de la minorité rom au processus ainsi qu'en suivant et en évaluant les programmes éducatifs.

Situation actuelle

130. En 2016-2017, 104 enfants roms et égyptiens, soit 0,55 % du total des élèves du préscolaire, ont suivi une éducation préscolaire au Monténégro. En 2017-2018, ce chiffre était passé à 190¹¹¹. Des initiatives ont été prises, notamment avec les médiateurs communautaires, pour augmenter encore

¹⁰⁸ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 24 mai 2012, paragraphe 82. Voir également les [Lignes directrices de Ljubljana](#), ligne 45 : « le système éducatif doit élaborer et enseigner un programme général obligatoire [...] incluant l'histoire, les religions, les cultures, les traditions et les apports aussi bien des minorités que de la population majoritaire de l'État, dans un souci de multiperspectivité. Le respect de la diversité et du pluralisme doit faire partie intégrante de toutes les matières au programme ». Pages 55-56. Voir aussi article 29(d) sur la [Convention relative aux droits de l'enfant](#).

¹⁰⁹ Rapport étatique, pages 99. Voir aussi [Quatrième rapport du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires concernant le Monténégro](#), 2017.

¹¹⁰ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 24 mai 2012, paragraphe 82.

¹¹¹ [Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination](#), rapport sur le Monténégro, 2018, page 55.

ces chiffres. En coopération avec l'UNICEF, les autorités ont établi la Stratégie 2016-2020 pour l'éducation préscolaire et de la petite enfance, dont l'objectif est de scolariser tous les enfants ayant entre 3 et 6 ans ; au moment de la rédaction de la stratégie (2016), le taux de scolarisation était de 53 % et le taux de fréquentation de 40 %. Le Comité consultatif, qui a appris que les familles roms et égyptiennes préfèrent souvent que les jeunes enfants restent avec des membres de la famille, se dit satisfait de l'approche plus polyvalente qui a été adoptée, consistant à la fois à sensibiliser les Roms et les Égyptiens aux avantages de l'éducation préscolaire, à susciter l'engagement des parents, à améliorer les infrastructures et à renforcer les compétences professionnelles¹¹².

131. Le taux de décrochage scolaire des Roms et des Égyptiens est en léger recul et le nombre d'enfants achevant leur scolarité augmente progressivement ainsi que le taux d'inscription. Par ailleurs, comme de plus en plus de personnes déplacées roms et égyptiennes ont régularisé leur statut, le nombre d'enfants ne pouvant pas être scolarisés faute de papiers d'identité a nettement diminué. En outre, les enfants roms et égyptiens ont le droit de recevoir des manuels scolaires gratuits (bien que des efforts restent à faire pour que cela soit systématiquement appliqué¹¹³) et des bourses pour les études secondaires et universitaires. Tout en se disant satisfait des progrès accomplis, le Comité consultatif note que des groupes d'enfants roms et égyptiens ne sont actuellement pas inscrits dans le système éducatif, comme le groupe d'enfants rencontrés au camp de Bijela Gora, à Ulcinj/Ulqin, pourtant titulaires de passeports monténégrins. Le Comité consultatif prend note de la position des autorités, qui estiment que, du point de vue juridique, chaque enfant rom et égyptien peut être inscrit dans le système éducatif avec ou sans les papiers d'identité nécessaires, et qu'aucune sanction ne sera prise en cas de défaut de présentation de ceux-ci avant la fin de l'année. Il considère toutefois que de nouvelles mesures risquent d'être nécessaires pour informer et sensibiliser les communautés rom et égyptienne, et améliorer leur situation en matière sociale et de logement, pour accroître la fréquentation scolaire. Le Comité consultatif note que le taux d'abandon scolaire chez les Roms et les Égyptiens reste le plus élevé de la population, mais il se félicite de la tendance générale à la baisse¹¹⁴. Le Comité consultatif note également que le ministère des Droits de l'homme et des minorités a procédé à une enquête, évoquée dans la stratégie 2016-2020 pour l'intégration sociale des Roms et des Égyptiens, dont il est ressorti que près de trois quarts des Roms et des Égyptiens achèvent le primaire¹¹⁵. Il est toutefois préoccupé de voir que, selon une enquête du PNUD et de la Banque mondiale, seul un tiers des Roms âgés de 18 à 21 ans ont achevé l'enseignement primaire obligatoire¹¹⁶ et que les deux enquêtes, celle du ministère des Droits de l'homme et des minorités et celle du PNUD, montrent bien que le taux de décrochage scolaire des filles roms et égyptiennes est plus élevé : le PNUD indique que 28 % des filles roms terminent le primaire (contre 34 % des garçons) et le ministère que 13,8 % des filles roms et égyptiennes abandonnent l'école au primaire (contre 9,4 % des garçons). Des facteurs tels que les mariages forcés précoces ont une incidence sur le taux d'abandon scolaire chez les filles, comme l'a relevé le GREVIO dans son évaluation de référence de 2018 concernant le Monténégro¹¹⁷. Le Comité consultatif se félicite que la prévention des mariages forcés précoces soit inscrite dans la stratégie 2016-2020 (instrument 2.4.3) sous l'objectif de réduction du taux d'abandon scolaire des élèves roms et égyptiens, et qu'elle soit mise en œuvre en coopération avec, notamment,

¹¹² [Stratégie 2016-2020 pour l'éducation préscolaire et de la petite enfance](#), UNICEF (en anglais seulement).

¹¹³ Voir le rapport parallèle de *Mladi Romi*, page 38 : <http://mladiromi.me/eng/2014-07-21-09-36-07/documents/category/3-publikacije?download=62:shadow-report-montenegro-ngo-young-roma-2016> et les conclusions du Conseil de coopération régionale, rapports de 2017, page 3 : <https://www.rcc.int/romaintegration2020/docs/57/policy-paper-from-the-second-national-platform-on-roma-integration-in-montenegro-podgorica-2017> et 2018, page 3 : <https://www.rcc.int/romaintegration2020/docs/74/policy-brief-from-the-third-national-platform-on-roma-integration-in-montenegro-podgorica-2018>.

¹¹⁴ [Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination](#), rapport sur le Monténégro, 2017, page 47.

¹¹⁵ [Stratégie 2016-2020 pour l'intégration sociale des Roms et des Égyptiens](#), page 27.

¹¹⁶ [Roma at a Glance Montenegro](#), fiche d'information.

¹¹⁷ Voir la [première procédure d'évaluation \(de référence\) du GREVIO sur le Monténégro](#), paragraphe 184.

le Bureau de lutte contre la traite des êtres humains, les institutions éducatives, le Conseil de la minorité rom et les ONG.

132. Le Comité consultatif prend note d'un projet au titre duquel des médiateurs roms ont été recrutés pour venir en aide aux élèves roms dans l'enseignement préscolaire et primaire, notamment avec la langue, afin d'améliorer leurs résultats scolaires et de réduire le taux d'abandon¹¹⁸. Lorsqu'une école compte 70 élèves roms et égyptiens, elle peut faire appel à un médiateur, et le nombre de médiateurs augmente proportionnellement au nombre d'élèves, avec un seuil de 70 élèves. Les interlocuteurs du Comité consultatif l'ont informé que ce programme ne pouvait pas être déployé dans l'ensemble du pays, dans d'autres régions où il pourrait être des plus utiles aux Roms. Le Comité consultatif sait que 17 médiateurs ont été recrutés et que, depuis 2018, leur nomination fait l'objet d'une ligne budgétaire distincte dans le budget du ministère de l'Éducation alors que le financement était auparavant assuré par une ONG. Les autorités avaient pour objectif d'officialiser plus durablement l'emploi des médiateurs, ce qui n'a pas toujours été possible, et nombre d'entre eux ont été recrutés avec des contrats temporaires sur la base de projets. Il est prévu d'organiser un concours de recrutement de nouveaux médiateurs dans lequel la préférence sera donnée aux candidats issus des communautés rom et égyptienne. À cet égard, et si nécessaire, il faudra veiller à accroître le nombre de personnes appartenant aux minorités nationales qui ont les compétences requises pour être recrutées. Un projet de scolarisation des enfants roms et égyptiens dans l'enseignement préscolaire a été déployé avec succès, mais pas dans tout le pays.

133. L'antenne ghettoisée de l'école primaire ouverte dans les environs de Konik, au sujet de laquelle le Comité consultatif avait exprimé son inquiétude dans son précédent Avis, a été fermée : les élèves qui la fréquentaient sont scolarisés dans d'autres écoles autour de Podgorica et le transport scolaire est assuré gratuitement. Lorsqu'il a visité le site principal de l'école située à proximité du camp de Konik, le Comité consultatif a assisté aux cours de classes intégrées, fréquentées par des enfants roms et égyptiens ainsi que par des enfants non roms, et à des cours additionnels où des enfants roms et égyptiens reçoivent un enseignement dans la langue officielle. Le Comité consultatif a aussi appris que les enfants de la population majoritaire étudiaient l'histoire et la culture des Roms, notamment dans le cadre d'événements tels que la Journée mondiale des Roms. En outre, le directeur de l'école a informé la délégation d'une série d'activités périscolaires – entre autres la musique, la danse et le sport – destinées à encourager les élèves roms et égyptiens à fréquenter l'école.

134. Bien que d'importants progrès aient été accomplis en matière de scolarisation des enfants des communautés rom et égyptienne au primaire, le Comité consultatif s'inquiète du faible nombre d'élèves poursuivant ensuite des études secondaires. Selon les informations données par les autorités, en 2017-2018 78 élèves roms et égyptiens ont achevé la neuvième (et dernière) année du primaire et en 2018-2019, 38 élèves roms et égyptiens se sont inscrits en première année du secondaire. Toujours selon les informations données par les autorités mais sans chiffres précis à l'appui, ces chiffres de 2018-2019 correspondent à ceux des années précédentes. Des incitations financières sont proposées : une bourse de 60 EUR par mois pour les élèves roms et égyptiens scolarisés dans le secondaire et une de 150 EUR par mois pour ceux qui suivent un enseignement universitaire¹¹⁹. D'après les recherches de la Banque mondiale et du PNUD¹²⁰, le taux d'achèvement du deuxième cycle du secondaire est le plus bas de tous les Balkans occidentaux. Très peu d'élèves roms et égyptiens vont à l'université – c'était le cas de 20 d'entre eux en 2016-2017 – mais les autorités devraient suivre l'effet de la série de mesures qui ont été mises en œuvre, notamment le recrutement de médiateurs, les bourses et l'exonération des frais de scolarité, sur le taux d'inscription à l'université. Dans l'ensemble, le Comité consultatif s'inquiète de l'accès effectif des enfants roms et égyptiens à l'éducation à tous

¹¹⁸ Voir la stratégie 2016-2020 pour l'intégration sociale des Roms et des Égyptiens, page 28.

¹¹⁹ Rapport étatique, page 13.

¹²⁰ [Roma at a Glance Montenegro](#), fiche d'information. PNUD, Banque mondiale, avril 2018.

les niveaux et il craint que, comme évoqué à la réunion du Conseil de coopération régionale de 2017, les tentatives de réduction du taux d'abandon scolaire n'aient un effet négatif sur la qualité et les résultats de l'éducation¹²¹.

Recommandations

135. Le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à fournir un accès effectif à tous les niveaux d'éducation, notamment préscolaire, à tous les enfants roms et égyptiens, et à veiller à ce que cet accès réponde aux besoins identifiés et à sensibiliser les parents à l'importance de l'éducation préscolaire.

136. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre de nouvelles mesures pour améliorer la fréquentation scolaire des enfants roms et égyptiens sans réduire pour autant la qualité de l'instruction, et à prévoir notamment des actions visant à sensibiliser les communautés à l'importance de l'éducation et à lutter, entre autres problèmes, contre les mariages forcés précoces. Le programme relatif aux médiateurs roms dans l'enseignement préscolaire et primaire devrait bénéficier d'un soutien à long terme, indépendamment du nombre d'élèves, et les autorités devraient veiller à ce que les médiateurs obtiennent des contrats de travail sûrs et de longue durée.

Article 13 de la Convention-cadre

Enseignement privé pour les minorités nationales

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

137. Dans son deuxième Avis, le Comité consultatif invitait les autorités à conduire avec la diligence voulue la procédure de reconnaissance des établissements d'enseignement des minorités.

Situation actuelle

138. Le droit de créer des associations éducatives pour les minorités est défini dans l'article 79 de la Constitution. L'établissement d'enseignement secondaire dont il était question dans le précédent Avis, une école islamique privée (médersa) ouverte à Tuzi et enseignant en bosniaque et en albanais et qui attendait sa reconnaissance officielle depuis 2008, a été reconnue par le Conseil national de l'éducation en 2015. C'est le seul établissement scolaire à avoir demandé à être reconnu au cours de la période considérée.

Recommandation

139. Le Comité consultatif invite les autorités à continuer de reconnaître les écoles privées des minorités nationales dans un délai raisonnable.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement dans les langues minoritaires et de ces langues

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

140. Au cours des cycles précédents, le Comité consultatif a constaté que l'enseignement des langues minoritaires était insuffisant pour répondre à la demande et non intégré au programme

¹²¹ Voir aussi les conclusions de la réunion de 2017 du Conseil de coopération régionale, page 4 : <https://www.rcc.int/romaintegration2020/docs/57/policy-paper-from-the-second-national-platform-on-roma-integration-in-montenegro-podgorica-2017>.

scolaire ordinaire. Les besoins linguistiques des Roms étant peu pris en compte, les autorités ont été invitées à apporter un soutien aux dispositions éducatives de la stratégie pour les Roms, notamment en ce qui concerne l'apprentissage du romani. Elles ont aussi été invitées à intensifier leur dialogue avec les représentants des minorités afin d'examiner la demande existante, y compris celle qui émane de groupes moins nombreux comme la minorité croate, pour la mise en place d'un enseignement de ou dans leur langue minoritaire.

Situation actuelle

141. L'albanais est enseigné dans les zones dans lesquelles les Albanais représentent la majorité de la population locale, et à Podgorica. Au Monténégro, il existe quatre établissements préscolaires et douze écoles primaires proposant un enseignement en albanais, ainsi que quatre établissements du secondaire. Selon des informations transmises au Comité consultatif par les autorités, durant l'année scolaire 2018-2019, ces écoles accueillaient 415 élèves au niveau préscolaire, 2 620 au primaire, pour un enseignement en albanais, et 1 007 dans le secondaire. Dans le primaire et le secondaire, les chiffres accusent une diminution progressive, correspondant au déclin général de la population, alors qu'au niveau préscolaire, ils augmentent régulièrement¹²². Plusieurs écoles bilingues enseignent l'albanais et le monténégrin, ce qui ne signifie pas pour autant que les élèves reçoivent le même nombre d'heures d'enseignement dans chaque langue mais plutôt que certains élèves choisissent l'albanais comme langue d'enseignement alors que d'autres optent pour le monténégrin, généralement en fonction de leur appartenance ethnique. Il y a donc deux filières d'enseignement monolingue distinctes. Les élèves qui suivent un enseignement en monténégrin peuvent choisir de suivre en option des cours d'albanais entre la sixième et la neuvième années, et dans les classes dont la langue d'enseignement est l'albanais, le monténégrin est une matière obligatoire.

142. Lorsque le Comité consultatif s'est rendu dans une école primaire d'Ulcinj/Ulqin, il a appris que plus de la moitié des élèves qui le peuvent choisissent l'albanais en option. Dans une école qu'il a visitée, certaines matières, notamment l'allemand, sont enseignées en même temps aux élèves issus de la minorité albanaise et aux élèves monténégrins. Le Comité rappelle qu'outre « les bénéfices cognitifs importants qu'elle apporte aux personnes concernées, l'éducation bilingue ou plurilingue ouverte aux élèves de tous les groupes linguistiques, qu'ils soient minoritaires ou majoritaires, peut contribuer à la compréhension et à la coopération interculturelles »¹²³. Il rappelle par ailleurs qu'il « encourage l'intégration des langues minoritaires dans le système scolaire public et le programme obligatoire ¹²⁴ ». Le Comité consultatif craint que le système actuel n'accroisse les clivages ethniques et linguistiques dans le système éducatif monténégrin, ce qui risque de renforcer les divisions entre les communautés.

143. L'université du Monténégro propose un programme de formation des enseignants de l'albanais, que suivent entre une dizaine et une vingtaine de personnes chaque année. Le programme est dispensé à 80 % en albanais et à 20 % en monténégrin.

144. Il n'existe aucun cours de romani ou dispensé en romani. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, l'enseignement du romani est restreint, car cette langue n'est pas codifiée, sinon il pourrait être étendu. Cela signifie que peu ou pas de progrès ont été faits en matière d'enseignement du romani depuis le cycle précédent. Le Comité consultatif note toutefois avec intérêt que des tentatives de codification du romani ont lieu au niveau régional. Néanmoins, il considère que le romani pourrait être utilisé à l'oral aux niveaux préélémentaire ou primaire, où la grammaire importe moins et où il est moins nécessaire d'avoir des enseignants pleinement qualifiés dans une langue.

¹²² En 2016-2017, selon les chiffres, il y avait par exemple, 261 élèves au niveau préscolaire, 2 720 au primaire et 1 051 dans le secondaire.

¹²³ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 24 mai 2012, paragraphe 72.

¹²⁴ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 24 mai 2012, paragraphe 73.

145. L'université du Monténégro a pris part à une initiative régionale visant à former des enseignants au romani à Zagreb mais aucune demande venant du Monténégro n'a été reçue. Des représentants des Roms ont fait savoir au Comité consultatif que c'était en partie parce que la formation ne rapportait que 180 crédits ECTS (système européen de transfert de crédits) alors qu'il en faut 240 pour pouvoir enseigner une langue dans une école. La formation n'a donc pas suscité un intérêt suffisant chez les candidats potentiels. Le Comité consultatif regrette cette situation et espère que les autorités et les représentants des minorités pourront trouver une solution.

146. Quant aux autres langues minoritaires, assez peu de dispositions portent sur l'enseignement dans ces langues. Le Comité consultatif note de nouveau que sans le soutien financier du ministère des Sciences de la Croatie, le croate ne pourrait pas être enseigné à Tivat et à Kotor.

Recommandations

147. Le Comité consultatif appelle les autorités à réévaluer leur approche de l'enseignement bilingue et à établir des mesures globales à long terme pour étoffer l'offre de cours de langue d'État de haut niveau dans le système éducatif public dans le cadre d'une approche équilibrée, avec des mesures parallèles visant à dûment protéger et promouvoir les langues des minorités nationales, notamment par l'introduction d'une méthode d'enseignement plurilingue.

148. Le Comité consultatif recommande aux autorités d'intensifier leur dialogue avec les partenaires régionaux et les représentants des Roms afin de codifier les principales variantes du romani qui sont parlées au Monténégro.

Article 15 de la Convention-cadre

Représentation des minorités nationales dans les instances élues et les administrations publiques

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

149. Le Comité consultatif a appelé les autorités à revoir de toute urgence la législation électorale afin de supprimer les dispositions susceptibles d'avoir un effet discriminatoire sur les Roms, et à surveiller les effets des récentes modifications apportées à la législation électorale afin de s'assurer du respect du principe de représentation authentique. Les autorités ont été en outre invitées à 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 à faire en sorte que les Roms soient considérés comme des partenaires clés dans les programmes publics, notamment la rédaction, la mise en œuvre et l'évaluation des plans d'action.

Situation actuelle

150. Des dispositions précises de l'article 94 de la loi sur l'élection des conseillers et des membres du Parlement¹²⁵ permettent aux candidats appartenant à des minorités d'être élus avec 0,7 % des suffrages, contre 3 % pour tout autre parti politique. Les candidats issus de la minorité croate peuvent être élus au Parlement avec 0,35 % des suffrages. Le parti politique croate dispose d'un siège au Parlement, le parti représentant les Bosniaques de deux sièges et un parti représentant les Albanais d'un siège. Aucun représentant de la communauté rom ou de la minorité musulmane n'a de siège au Parlement. Un tiers des membres de l'actuel Conseil des ministres, au sein du pouvoir exécutif, qui est distinct du pouvoir législatif (le Parlement), est issu des minorités. Cinq des 24 membres du Conseil

¹²⁵ [Article 94-2](#) « lorsqu'aucun des candidats des listes représentant le peuple croate du Monténégro aux élections législatives ne satisfait aux exigences du paragraphe 1 du présent article et de l'alinéa 1 de ce paragraphe, celui qui a obtenu le meilleur score et au moins 0,35 % des suffrages valables aura le droit d'obtenir un siège de député ».

appartiennent à la minorité bosniaque, un à la minorité croate, un à la minorité musulmane et un à la minorité albanaise¹²⁶. Le Comité consultatif rappelle que les États parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités. Il rappelle aussi que « lorsque les lois électorales prévoient un [seuil], l'impact potentiellement négatif de celui-ci sur la participation des minorités nationales au processus électoral doit être dûment pris en compte »¹²⁷. Le Comité consultatif regrette que la loi électorale n'ait pas été modifiée, ce qui signifie que le seuil de 0,7 % s'applique aux partis politiques de minorités de même taille ou plus grandes que la minorité croate, qui bénéficie d'un seuil de 0,35 % ; la minorité rom en particulier est de la même taille que la minorité croate, mais la loi ne contient aucune disposition de ce type la concernant. Les autorités ont fait savoir au Comité consultatif que rien n'a été modifié car il n'existe actuellement aucun parti politique représentant les Roms au Monténégro, mais les représentants des Roms estiment quant à eux qu'il est peu probable qu'un parti soit créé alors qu'il n'aurait pas la moindre chance d'être élu. Une étude sur la région a montré que la modification de cette norme législative renforcerait la participation politique au sein de la communauté rom¹²⁸. À cet égard, le Comité consultatif craint que cette disposition n'ait un effet négatif sur la participation politique des Roms et des Égyptiens et ne se traduise par une discrimination, ce qui serait contraire aux articles 4 et 15 de la Convention-cadre.

151. Le droit de représentation proportionnelle dans les services publics est protégé par la Constitution¹²⁹ mais, dans la pratique, il n'est pas exercé et les minorités demeurent sous-représentées dans l'administration publique. Selon les données de l'enquête de 2015¹³⁰, il ressort du jeu de données le plus important concernant 141 organes de l'administration publique et reposant sur 13 900 questionnaires renvoyés, que les Monténégrins constituent 74,76 % du total, les Serbes 11,24 %, les Albanais 2,51 %, les Bosniaques 5,62 %, les Musulmans 2,46 %, les Roms 0,02 %, les Croates 0,76 % et les autres groupes 0,42 %. La sous-représentation est moins marquée, bien qu'elle persiste, dans les organes des collectivités locales, et la situation s'est améliorée depuis 2011¹³¹. Le Comité consultatif rappelle que « des données et des statistiques complètes sont [...] indispensables pour concevoir les mesures législatives et les politiques appropriées visant à combler les lacunes identifiées »,¹³² et se dit satisfait à cet égard de voir que des enquêtes sont régulièrement menées afin d'évaluer la représentation des minorités dans les services publics. Il rappelle aussi que « l'administration publique devrait, dans toute la mesure possible, refléter la diversité de la société »¹³³. Il note en particulier que les Roms représentent environ 0,02 % des agents de l'administration publique, et rappelle que les Roms et les Égyptiens « sont souvent sous-employés dans l'administration publique et il convient que les autorités se penchent sur cette question. Faciliter leur emploi dans l'administration publique peut contribuer à améliorer l'image de ces minorités et renforcer la sensibilisation de la société au sens large à leur égard, facteurs susceptibles de favoriser leur participation à tous les niveaux »¹³⁴. Tout en tenant compte des multiples raisons de cette

¹²⁶ Rapport étatique, pages 106.

¹²⁷ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#) : « La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques », adopté le 27 février 2008, paragraphe 82.

¹²⁸ [Multiculturalism in Public Policies](#), eds. Dr Goran Bašić, Prof. Dr Mitja Žagar, Prof. Dr Siniša Tatalović, pages 176-179, 2018.

¹²⁹ Voir article 79, paragraphe 10 : « Le droit à une représentation proportionnelle dans les services publics, l'administration publique et les organes des collectivités locales ».

¹³⁰ Rapport étatique, pages 103-104.

¹³¹ Le rapport étatique indique ce qui suit : « Structure nationale des employés (nombre et pourcentage) des organes des collectivités locales (18) Il ressort de 3 036 questionnaires à l'échelon national que les effectifs se composent comme suit : Monténégrins 1 748 (57,58 %), Serbes 628 (20,69 %), Albanais 172 (5,67 %), Bosniaques 229 (7,54 %), Musulmans 84 (2,77 %), Roms 0 (0,00 %), Croates 47 (1,55 %), autres 15 (0,49 %), tandis qu'il ressortait des recherches de 2011 la composition suivante : Monténégrins 68,86 %, Serbes 12,55 %, Albanais 6,87 %, Bosniaques 5,16 %, Musulmans 50 1,61 %, Roms 0,00 %, Croates 2,03 %, autres 0,74 % » (page 103).

¹³² [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 27 février 2008, paragraphe 127.

¹³³ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 27 février 2008, paragraphe 120.

¹³⁴ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 27 février 2008, paragraphe 124.

situation, le Comité consultatif est toutefois préoccupé par le fait que, selon les chiffres avancés par le gouvernement lui-même, seules cinq personnes appartenant aux communautés rom et égyptienne sont employées dans l'administration publique, et ce alors que dans l'ensemble le niveau général d'instruction des membres de ces communautés a augmenté.

Recommandations

152. Le Comité consultatif invite de nouveau les autorités à étendre la discrimination positive aux communautés nationales minoritaires peu nombreuses, en particulier les Roms, de sorte que ces dernières bénéficient toutes des mêmes seuils dans la loi électorale.

153. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre des mesures, accompagnées s'il y a lieu d'incitations juridiques, pour améliorer la représentation des minorités dans les services publics.

Cadre institutionnel de la participation des minorités nationales aux processus décisionnels

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

154. Le Comité consultatif a constaté que les Conseils des minorités avaient un rôle important à jouer pour renforcer la participation effective des minorités nationales, mais il a exhorté les autorités à revoir les dispositions juridiques relatives à l'élection et au fonctionnement des Conseils des minorités.

Situation actuelle

155. Le Comité consultatif note qu'il y a toujours six Conseils des minorités, créés en vertu des articles 33-35 de la loi sur les droits des minorités, représentant les minorités nationales albanaise, bosniaque, croate, musulmane, rom et serbe, et comptant chacun de 17 à 35 membres. Chaque Conseil est composé pour moitié de membres de droit (membres du Parlement, maires et présidents d'assemblées municipales représentant telle ou telle minorité) et pour moitié de représentants de la société civile élus lors d'assemblées électorales des Conseils des minorités. Les Conseils ont un rôle important à jouer dans la promotion des intérêts et la sensibilisation de chacune des minorités qu'ils représentent. Ils sont entre autres habilités à proposer des modifications de la législation, à créer des établissements d'enseignement et à donner leur avis sur les directeurs d'école susceptibles de prendre en charge des écoles enseignant des langues minoritaires. Les groupes minoritaires représentant moins de 3 % de la population devront obtenir 510 signatures pour créer un Conseil de minorité (voir article 3). L'article 2 de la loi sur les droits des minorités dispose que les minorités nationales doivent « avoir des liens de longue date avec le Monténégro », comme indiqué dans les sections du présent Avis consacrées aux articles 3 et 4.

156. Le Comité consultatif note que des réformes ont été récemment apportées à ces institutions, notamment pour ce qui est de leur lien avec le Fonds. Les présidents des Conseils continuent de siéger au conseil d'administration du Fonds, mais pour éliminer tout risque de conflit d'intérêts, leurs Conseils ne peuvent plus déposer de demandes de financement¹³⁵. Les sept membres de la commission d'évaluation des projets – organe chargé de se prononcer sur l'allocation des crédits – ne peuvent pas faire partie d'un Conseil de minorité¹³⁶. En contrepartie, le financement des Conseils des minorités a été doublé et porté à 8 100 EUR par mois, mais des représentants de certains Conseils, en particulier celui des Roms, ont indiqué que cette somme ne leur permettait toujours pas de s'acquitter pleinement de leur mission, surtout en matière de soutien à leur communauté. Entre autres réformes,

¹³⁵ Loi sur les droits et libertés des minorités, article 36i : « Les Conseils des nations minoritaires et autres communautés nationales minoritaires n'ont pas le droit de participer à des appels à projets pour l'attribution des crédits mentionnés aux paragraphes 1 et 2 du présent article ».

¹³⁶ Loi sur les droits et libertés des minorités, article 36k.

le processus d'établissement de rapports financiers a été officialisé, ce qui renforce la supervision financière du ministère des Droits de l'homme et des Minorités.

157. Le Comité consultatif craint que la règle qui veut que les groupes minoritaires réunissent 510 signatures ne soit disproportionnée, et ne revienne à exclure les groupes moins importants numériquement qui entrent dans le cadre de la définition légale et qui pourraient souhaiter bénéficier dès à présent ou dans l'avenir du mécanisme consultatif d'un Conseil de minorité et « préserver leur identité nationale », conformément à la loi sur les droits des minorités (article 33).

158. Les représentants de certains Conseils des minorités se sont dits préoccupés par ce qu'ils perçoivent comme un manque de clarté de leur statut juridique. Ils estiment ne pas réellement savoir s'ils fonctionnent comme une ONG ou comme un organe étatique, et certains représentants des Conseils des minorités ont signalé que les ONG bénéficient d'un traitement préférentiel de la part des autorités. Ils ont ajouté qu'ils ne pouvaient pas demander de financement en tant qu'ONG, car ils n'en sont pas, mais que leur statut juridique n'était pas non plus celui d'une institution publique. Dans un échange à ce propos avec le Comité consultatif, les autorités ont cité l'article 34 de la loi sur les droits des minorités, qui donne aux Conseils des minorités le statut de personne morale ; ces derniers ont fait savoir au Comité consultatif qu'ils étaient déjà au courant. Le Comité consultatif prend note de lettres écrites par les Conseils des minorités, notamment en coopération les uns avec les autres, dans lesquelles ils demandent des précisions au ministère ; il a appris que les Conseils n'avaient obtenu aucune réponse mais les autorités ont indiqué que leur statut avait été précisé à plusieurs reprises. Le Comité consultatif espère que ces questions pourront être éclaircies durant la prochaine période.

159. Si le Comité consultatif prend note du bon niveau de coopération informelle entre les conseils de différentes communautés nationales minoritaires, il relève qu'aucun organe de coordination officiel, représentant tous les Conseils des minorités, n'a été créé. Les représentants de certains d'entre eux ont dit estimer qu'un tel organe permettrait de parler d'une seule voix de questions touchant aux personnes qui appartiennent aux minorités nationales et de jouer un plus grand rôle en matière de sensibilisation à l'histoire et à la culture des minorités nationales du Monténégro. Il faudrait envisager de nouveaux échanges avec les représentants des Conseils des minorités au sujet de la création et du rôle d'un tel organe.

160. Le Comité consultatif demeure préoccupé par l'absence de mécanisme garantissant une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la composition des Conseils des minorités, et ce malgré l'adoption en septembre 2017 de règles sur l'élection de leurs membres¹³⁷. Selon les informations fournies par les autorités, 23 % en moyenne des membres des Conseils des minorités sont des femmes et aucun des Conseils ne compte 50 % ou plus de femmes. Par ailleurs, les interlocuteurs ont également évoqué la nature politique des Conseils des minorités, qui préoccupe également le Comité consultatif. De par les règles régissant leur création, les Conseils sont souvent fortement liés aux partis politiques nationaux et influencés par ceux-ci, au détriment de l'opinion de la société civile, ce qui pourrait avoir une incidence négative sur l'attention qu'ils portent aux questions préoccupant les personnes qui appartiennent aux minorités nationales. Cette situation amène certains interlocuteurs à penser que les Conseils des minorités sont des projets politiques dirigés par des responsables politiques du pays et non la voix des groupes qu'ils représentent.

Recommandation

161. Il faudrait que les autorités examinent les dispositions juridiques relatives aux Conseils des minorités, notamment le nombre de signatures requises pour leur création, et leur statut juridique ; des mesures concrètes devraient être prises pour assurer une représentation équilibrée des hommes et des femmes au sein de ces organes, qui doivent être associés aux décisions les concernant.

¹³⁷ Journal officiel du Monténégro, N° 01-023-1714/17-1.

162. Le Comité consultatif encourage les autorités à procéder à des consultations au sujet de la création d'un organe de coordination comprenant des représentants de toutes les minorités nationales.

Participation effective aux affaires économiques et sociales

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

163. Lors des deux précédents cycles de suivi, les autorités ont été invitées à poursuivre leurs efforts pour développer économiquement le nord du pays, à intensifier leurs efforts pour élaborer et mettre en œuvre des politiques tenant compte des problèmes des Roms en matière d'accès à l'emploi, notamment en s'attaquant aux pratiques discriminatoires à l'encontre des Roms en coopération avec les forces de l'ordre. Les autorités ont en outre été invitées à améliorer sensiblement la participation des Roms – tout particulièrement les femmes roms – à la vie économique du pays.

Situation actuelle

164. Le Comité consultatif prend note des efforts actuellement menés pour améliorer le développement économique du nord du pays, notamment grâce à un certain nombre de projets destinés à améliorer l'offre de services collectifs, entre autres la distribution d'eau et l'assainissement. Il rappelle que « les États Parties devraient prendre des mesures spécifiques pour accroître les chances de participer à la vie socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales résidant dans des régions touchées par le déclin économique, telles que les régions rurales, isolées ou frontalières [...] »¹³⁸.

165. D'après les chiffres du chômage fournis par les autorités, les Roms et les Égyptiens représentent entre 3 et 4 % de l'ensemble des chômeurs¹³⁹, ce qui est supérieur à la part de la population générale qu'ils représentaient lors du recensement de 2011. Le Comité consultatif note que les autorités s'efforcent de collecter des données sur la situation des Roms et des Égyptiens, en coopération avec l'Institut monténégrin pour l'emploi. D'après les chiffres figurant dans la stratégie 2016-2020 pour l'intégration sociale des Roms et des Égyptiens, en 2015 (chiffres les plus récents) 95 % de ces derniers étaient des « personnes sans emploi ni qualification ». Preuve d'un certain manque de clarté, il ressort du même document que 83 % des Roms et des Égyptiens sont sans emploi et que 33 % d'entre eux se déclarent « au chômage et ne cherchant pas d'emploi », ce qui signifie qu'environ 50 % des Roms sont au chômage et cherchent un emploi. D'après des recherches plus récentes du PNUD et de la Banque mondiale, le taux de chômage des Roms marginalisés était de seulement 14 % en 2017, contre 37 % des non Roms vivant à proximité¹⁴⁰. Le Comité consultatif tient à souligner que « des données et des statistiques complètes sont [...] indispensables pour concevoir les mesures législatives et politiques appropriées visant à combler les lacunes identifiées ». Dans l'ensemble, il n'y a pas de données cohérentes et fiables sur la participation économique des minorités, en partie parce que la déclaration d'appartenance ethnique dans les registres du chômage est volontaire.

166. Le Comité consultatif prend note des efforts des autorités visant à inclure les personnes appartenant aux communautés rom et égyptienne dans les « programmes de politiques d'emploi actives » et dans les programmes relatifs au travail saisonnier, et des mesures énoncées dans la stratégie, mais divers interlocuteurs, notamment des représentants des minorités et d'organisations internationales, se sont dits préoccupés par le budget alloué à la stratégie. L'agence pour l'emploi peut servir de médiateur pour aider les personnes appartenant aux communautés rom et égyptienne qui

¹³⁸ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 27 février 2008, paragraphe 42.

¹³⁹ Voir la stratégie 2016-2020 pour l'intégration sociale des Roms et des Égyptiens, page 54.

¹⁴⁰ [Roma at a Glance Montenegro](#), fiche d'information. PNUD, Banque mondiale, avril 2018.

sont au chômage et cherchent du travail ; entre 2015 et 2017, des subventions étaient proposées aux entreprises employant des personnes issues de ces deux communautés.

167. Le Comité consultatif se félicite de la construction de nouveaux logements dans le cadre du programme régional d'hébergement mis en œuvre à Konik et à Nikšić pour les personnes déplacées (voir section sur l'article 4). Ce programme étant toutefois conçu pour offrir un logement aux personnes déplacées à la suite des conflits des années 1990, il ne concerne pas les Roms et les Égyptiens monténégrins. Ces deux groupes sont couverts par la loi sur le logement social (article 4), en vertu de laquelle les groupes vulnérables, notamment les Roms, les Égyptiens et les personnes déplacées, sont prioritaires pour l'attribution d'un logement social. Cependant, des problèmes de logement persistent, notamment à Ulcinj/Ulqin, Herceg Novi et Tivat. Un certain nombre d'interlocuteurs ont signalé que les Roms et les Égyptiens monténégrins vivaient aussi dans des conditions déplorables, problème qu'a constaté le Comité consultatif lors de sa visite : il s'est rendu chez une famille composée de deux adultes et huit enfants (dont quatre n'avaient pas été enregistrés à la naissance et aucun n'était scolarisé), occupant un logement de fortune dans la banlieue d'Ulcinj/Ulqin et vivant dans des conditions vraiment déplorables. L'homme a précisé qu'il n'était pas réfugié mais qu'il était arrivé à Ulcinj/Ulqin en 1980 et qu'il n'avait pas pu trouver d'emploi car son statut n'était pas clair. Il n'appartient pas au Comité consultatif d'établir les faits propres à cette situation spécifique, mais il s'inquiète des conditions de vie de cette famille et, en fait, des problèmes de logement que connaissent aussi bien les Roms et Égyptiens déplacés que les Roms et Égyptiens monténégrins. Le Comité consultatif a appris de ses interlocuteurs que fin novembre 2018, deux incendies s'étaient déclarés dans différents campements roms, à Herceg Novi et à Tivat, à la suite desquels 42 personnes s'étaient retrouvées sans logement. En dehors du danger que représentent ces campements pour leurs habitants, le Comité consultatif rappelle que « les conditions de logement ne répondant pas aux normes minimales [...] affectent fortement [la] capacité [des minorités nationales] à participer à la vie socio-économique et peuvent renforcer encore leur pauvreté, leur marginalisation et leur exclusion sociale »¹⁴¹.

168. Des ONG ont alerté le Comité consultatif au sujet des problèmes d'hygiène, d'assainissement et de soins de santé auxquels se heurte un groupe de Roms installé dans une usine abandonnée, également dans la banlieue d'Ulcinj/Ulqin ; lorsque le Comité consultatif s'est rendu sur place, il a appris qu'aucun service d'assainissement de base n'était fourni, ce qui fait courir un risque sanitaire au groupe. Les autorités ont pris des mesures positives et organisé un certain nombre d'ateliers destinés à sensibiliser les communautés rom et égyptienne aux questions de santé¹⁴².

169. Le Comité consultatif prend note de l'enquête en grappes à indicateurs multiples effectuée par MONSTAT en 2013, en coopération avec l'UNICEF, qui a mis en évidence les nombreux problèmes de santé auxquels les femmes et les enfants roms et égyptiens sont exposés¹⁴³. Certains des interlocuteurs du Comité consultatif estiment que l'enquête de 2013 ne repose pas sur un échantillon suffisant, mais une nouvelle enquête de ce type devrait être menée en 2019, ce dont le Comité se félicite même si les autorités ne l'ont pas confirmée.

Recommandations

170. Le Comité consultatif exhorte les autorités à redoubler d'efforts pour recueillir régulièrement et systématiquement des données complètes et fiables sur l'emploi et la situation économique et sanitaire des Roms et des Égyptiens, conformément aux normes internationales de protection des données.

¹⁴¹ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 27 février 2008, paragraphe 57.

¹⁴² Rapport étatique, pages 20-21.

¹⁴³ « [Montenegro and Montenegro Roma Settlements Multiple Indicator Cluster Survey 2013](#) », Bureau des statistiques du Monténégro et UNICEF, publié en septembre 2014.

171. Le Comité consultatif appelle les autorités à poursuivre leurs efforts pour sensibiliser les communautés rom et égyptienne aux problèmes de santé, et à prendre les mesures voulues pour s'attaquer à ces problèmes en fonction des besoins recensés, en étroite coopération avec ces communautés.

172. Les autorités devraient prendre des mesures pour améliorer la situation socio-économique des communautés rom et égyptienne, notamment en renforçant leurs possibilités d'emploi, en étroite coopération avec ces communautés.

Article 16 de la Convention-cadre

Nouvelle organisation territoriale

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

173. Le Comité consultatif a vivement encouragé les autorités à veiller à ce que les droits des personnes appartenant à des minorités nationales soient pris en considération lors de la planification et de la mise en œuvre des modifications de l'organisation territoriale du pays, et 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 ; les autorités ont aussi été invitées à 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.

Situation actuelle

174. Trois nouvelles communes ont été créées depuis le dernier cycle de suivi : Petnjica (2013), Gusinje (2014) et Tuzi (2018). Dans les deux premières, la langue majoritaire est le bosniaque et à Tuzi, l'albanais. La création de la commune de Tuzi était voulue depuis longtemps par les partis politiques albanais, qui ont d'ailleurs été consultés à cet effet.

175. Le Comité consultatif rappelle qu'il est « essentiel, lorsqu'une révision des limites administratives est envisagée, d'examiner, en concertation étroite avec les représentants des minorités nationales, l'impact spécifique qu'elle pourrait avoir sur les minorités nationales et l'utilisation des langues minoritaires, dans la mesure où il peut résulter de la création de collectivités territoriales plus vastes que certains seuils ne soient plus atteints »¹⁴⁴. À ce propos, le Comité consultatif note que la commune de Tuzi n'inclut pas un village à majorité albanaise (Fundina) situé à proximité. Celui-ci, qui compte un peu moins de 200 habitants, reste rattaché à la commune de Podgorica et n'a pas été inclus dans la commune à majorité albanaise de Tuzi¹⁴⁵. Au moment de l'adoption du présent Avis, des négociations sur le rattachement d'une partie de ce village étaient en cours.

Recommandation

176. Le Comité consultatif recommande aux autorités, pour toute future modification de l'organisation territoriale, de travailler en étroite consultation avec les personnes appartenant aux minorités nationales qui sont installées dans la zone concernée, ainsi qu'avec les représentants et organisation des minorités.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

¹⁴⁴ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), adopté le 27 mai 2016, paragraphe 81.

¹⁴⁵ Loi sur l'organisation territoriale du Monténégro, article 5 sur Podgorica, article 7 (17a) sur Tuzi.

Coopération avec les pays voisins

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

177. Le Comité consultatif a précédemment noté que le Monténégro entretenait de bonnes relations avec les pays voisins et que les contacts transfrontaliers ne présentaient pas de difficultés, et les autorités ont été encouragées à conserver cette attitude en mettant en œuvre les accords bilatéraux existants et en en concluant au besoin de nouveaux.

Situation actuelle

178. Le Comité consultatif note avec satisfaction que l'accord bilatéral Monténégro-Croatie signé en 2009 et ratifié en 2011 est mis en œuvre dans le cadre des réunions du Comité intergouvernemental mixte, composé de représentants des deux gouvernements. Participent à ces réunions bisannuelles des représentants de la minorité croate du Monténégro et de la minorité monténégrine de Croatie.

179. Dans l'ensemble, le Monténégro a entretenu de bonnes relations avec les pays voisins et le Comité consultatif n'a été informé d'aucune difficulté particulière qu'auraient rencontrée des personnes appartenant aux minorités nationales pour entretenir des contacts transfrontaliers ; la Croatie a par exemple fourni un enseignant à une école de la région de Kotor et financé un journal croate, et la Serbie a financé la rénovation de la Maison serbe à Podgorica¹⁴⁶.

Recommandation

180. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer d'entretenir des relations positives avec les pays voisins et de 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 États.

¹⁴⁶ La Maison serbe, à Podgorica, a reçu 3,4 millions EUR du gouvernement serbe. Celui-ci a également versé 600 000 EUR aux institutions serbes du Monténégro. Voir : <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbi-crna-gora-narod/29457957.html>.

III. CONCLUSIONS

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

Développements positifs après trois cycles de suivi

182. Le Monténégro maintient une approche positive de l'application de la Convention-cadre, et le Comité consultatif note en particulier que dans l'ensemble des progrès ont été accomplis dans le cadre législatif et institutionnel. La loi sur l'interdiction de la discrimination a permis d'accroître les peines encourues par les personnes commettant des actes de discrimination, d'ériger en infraction pénale le discours de haine et, surtout, de promouvoir l'égalité ; le texte prévoit que les mesures prises face aux inégalités et aux préjudices subis notamment par les personnes appartenant à des minorités nationales, ne doivent pas être considérées comme une discrimination interdite par la loi. La confiance dans l'institution du Défenseur des droits de l'homme s'est renforcée au cours de la période concernée, d'où une nette augmentation de sa charge de travail.

183. Il existe un cadre solide pour l'attribution de fonds visant à préserver et à promouvoir la culture des minorités. Préoccupé par l'intégration et la cohésion de la société, le gouvernement a adopté une approche plus interculturelle du financement de projets au titre du Fonds pour la protection et la réalisation des droits des minorités. Les premiers projets financés au titre de ce Fonds en 2018, après la restructuration, témoignent d'une augmentation du nombre de projets associant des groupes minoritaires, ce qui devrait favoriser le dialogue interculturel.

184. Le droit à l'éducation dans sa propre langue dans les établissements publics est garanti par la Constitution, tout comme celui de voir l'histoire et la culture des communautés minoritaires inscrites dans le programme général. Le programme prévoit 20 % de « contenu ouvert » consacrée à « l'affirmation de la valeur de la culture locale ». Selon les autorités, ce laps de temps peut servir à enseigner l'histoire et la culture des personnes appartenant à des minorités nationales. S'agissant de l'enseignement en langues minoritaires ou de celles-ci, l'albanais est enseigné dans les zones dans lesquelles les Albanais représentent la majorité de la population locale, et à Podgorica.

185. Par rapport aux cycles de suivi précédents, la situation des Roms et des Égyptiens, notamment des personnes déplacées, s'est nettement améliorée. Le camp de Konik est officiellement fermé et de nouveaux logements durables sont en cours de construction sur le site, mais quelques familles n'ont pas encore été relogées. À propos de l'éducation, la situation s'améliore pour les Roms et les Égyptiens, notamment autour de Konik, où l'établissement préscolaire ségrégué a été fermé.

186. Certaines minorités sont bien représentées au gouvernement et les Croates bénéficient d'un seuil inférieur à celui des autres minorités pour les élections législatives. À l'échelon local, les minorités nationales (à l'exception des Roms) sont mieux représentées dans les services publics qu'à l'échelon national, bien que les Monténégrins continuent de représenter globalement, et de manière disproportionnée, la grande majorité des fonctionnaires.

Sujets de préoccupation après trois cycles de suivi

187. Le critère de citoyenneté inclus dans la définition des minorités nationales n'a pas été supprimé malgré des recommandations en ce sens dans les cycles précédents. Des inquiétudes subsistent au sujet de l'indépendance du Défenseur des droits de l'homme, car son budget doit être approuvé par le ministère des Finances et ses ressources financières risquent de ne pas être suffisantes pour qu'il s'acquitte pleinement de sa tâche ; bien qu'il ait été recommandé de modifier la façon dont le Défenseur est nommé, celui-ci reste susceptible d'être nommé ou révoqué par le Parlement à la majorité simple. Le règlement applicable à l'ensemble de l'administration au sujet de la collecte de

données sur les cas de discrimination n'est pas respecté. Il n'existe pas d'organe chargé de promouvoir l'égalité en dehors du Défenseur, et le fait que ce dernier n'a pas de pouvoir de sanction pourrait l'empêcher d'exercer son rôle en matière d'égalité et de remédier comme il convient à la discrimination.

188. Malgré les réformes constructives du Fonds, la question de la transparence de sa tâche et de l'évaluation des projets financés continue de se poser. Le manque de clarté au sujet de l'exposition de symboles d'autres États – interdite par une loi en vigueur – devrait être réglé dans le prochain texte de loi.

189. En coopération avec des organisations internationales et divers partenaires, les autorités collectent des données sur la « distance ethnique ». Entre 2010 et 2017, la distance sociale entre quasiment tous les groupes a augmenté, ce qui a amené le Comité consultatif à estimer que l'écart entre les communautés risque de se creuser et de s'accroître. Des incidents liés à des dissensions religieuses entre différentes Églises orthodoxes ont été notés. Le discours de haine a été érigé en infraction pénale, mais les autorités ne surveillent guère les médias sociaux car aucun organe n'est chargé de le faire.

190. Le ministère de l'Éducation n'exerce qu'un droit de regard limité sur la façon dont les 20 % du programme réservés à l'enseignement de matières consacrées à la culture locale sont utilisés. Il existe plusieurs écoles bilingues enseignant en albanais et en monténégrin, ce qui ne signifie pas pour autant que les élèves reçoivent le même nombre d'heures d'enseignement dans chaque langue, mais plutôt que certains élèves choisissent l'albanais comme langue d'enseignement alors que d'autres optent pour le monténégrin, généralement en fonction de leur appartenance ethnique. Il y a donc deux filières d'enseignement monolingue distinctes. Le Comité consultatif s'inquiète de voir que l'éducation civique n'est plus une matière obligatoire mais facultative.

191. Les Roms et les Égyptiens déplacés aussi bien que les Roms et les Égyptiens monténégrins continuent de faire face à des problèmes de logement, souvent dus au fait qu'ils habitent dans des campements de fortune sans services d'assainissement de base. Il faut s'attacher à sensibiliser les communautés rom et égyptienne aux questions de santé de sorte qu'elles bénéficient effectivement des soins de santé. C'est particulièrement le cas dans la région de Konik, où la santé procréative et la toxicomanie risquent de devenir un important problème dans les mois à venir. Il faudrait aussi les sensibiliser à l'importance de l'éducation à tous les niveaux, car le taux d'abandon scolaire des Roms et des Égyptiens demeure élevé. Un programme concluant mené par des médiateurs roms n'est déployé que lentement dans l'ensemble du pays. Les Roms et les Égyptiens étant davantage susceptibles d'être au chômage, les autorités lancent des programmes d'aide à l'emploi à leur intention, mais il faudrait prendre des mesures plus globales et coordonnées.

192. La discrimination positive que la loi électorale applique à la minorité croate n'a pas été étendue aux Roms alors que leur groupe est de taille similaire. En général, les minorités, les Roms en particulier, sont sous-représentées dans les services publics. On ne dispose pas de données sur le chômage ventilées par appartenance ethnique, mais des estimations sont faites pour les communautés rom et égyptienne. La collecte de données complètes sur l'égalité permettrait de renforcer l'efficacité des solutions mises en place, telles que les programmes pour l'emploi.

Recommandations

193. 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 :

Questions nécessitant une action immédiate¹⁴⁷

- **prendre des mesures pour améliorer la situation socio-économique des Roms et des Égyptiens, particulièrement en renforçant leurs possibilités d'emploi, et en veillant à ce qu'ils aient effectivement accès à des soins de santé, à l'éducation et au logement, en étroite coopération avec les communautés concernées et en s'appuyant sur des données fiables et complètes, collectées régulièrement et systématiquement, sur la situation des membres de ces communautés ;**
- **prendre de nouvelles mesures pour améliorer la fréquentation scolaire des enfants roms et égyptiens sans réduire pour autant la qualité de l'instruction, et prévoir notamment des actions visant à sensibiliser les communautés à l'importance de l'éducation et à lutter, entre autres problèmes, contre les mariages forcés précoces. Le programme relatif aux médiateurs roms dans l'enseignement préscolaire et primaire devrait bénéficier d'un soutien à long terme, indépendamment du nombre d'élèves, et les autorités devraient veiller à ce que les médiateurs obtiennent des contrats de travail sûrs et de longue durée ;**
- **rétablir l'enseignement de « l'éducation civique » dans le programme obligatoire ; dispenser aux enseignants une formation obligatoire sur l'utilisation des 20 % du programme qui sont réservés à l'enseignement de matières consacrées à la culture locale de sorte que la tolérance, le dialogue interculturel et le respect mutuel figurent bien parmi les grands principes des politiques et pratiques éducatives ; définir des mesures complètes et à long terme pour renforcer l'offre d'enseignement de la langue d'État dans le système d'enseignement public, par une approche équilibrée prévoyant des mesures parallèles destinées à dûment protéger et promouvoir les langues des minorités nationales, notamment par la mise en place d'une méthode d'enseignement multilingue ;**
- **étendre la discrimination positive aux communautés nationales minoritaires peu nombreuses, en particulier les Roms, de sorte que ces dernières bénéficient toutes des mêmes seuils dans la loi électorale.**

Autres recommandations¹⁴⁸

- **envisager de supprimer le critère de citoyenneté que contient la loi sur les droits des minorités, celui-ci étant potentiellement restrictif et risquant d'être discriminatoire ; s'assurer que les représentants des minorités seront consultés durant la planification du prochain recensement de population, qui devrait avoir lieu en 2021, notamment sur les questions d'appartenance ethnique, de religion et de langue première ;**
- **allouer au Bureau du Défenseur des droits de l'homme les moyens financiers adéquats et nécessaires pour renforcer son indépendance financière et politique et lui permettre de s'acquitter pleinement et efficacement de sa mission, notamment en matière de sensibilisation ; envisager de réévaluer la procédure de nomination ou de révocation du Défenseur afin que celle-ci requière la majorité qualifiée ; et s'employer à ce que le règlement sur la collecte de données en matière de discrimination soit appliqué et à ce que les données soient dûment transmises au Défenseur des droits de l'homme ;**
- **coopérer avec les représentants et les organisations des Roms et des Égyptiens ainsi**

¹⁴⁷ Les recommandations ci-après sont énumérées dans l'ordre des articles de la Convention-cadre auxquels elles renvoient.

¹⁴⁸ Les recommandations ci-après sont énumérées dans l'ordre des articles de la Convention-cadre auxquels elles renvoient.

qu'avec le Conseil national des Roms à la rédaction de la prochaine édition de la stratégie pour l'intégration sociale des Roms et des Égyptiens et des plans d'action qui l'accompagnent, afin que la série d'objectifs et de mesures soit réalisable, que les diverses mesures bénéficient du financement nécessaire à leur exécution et qu'un suivi approprié soit mis en place pour s'assurer que les objectifs sont atteints ; réévaluer les données sur les personnes apatrides présentes sur le territoire et octroyer à ces dernières un statut juridique leur permettant d'avoir accès à leurs droits ;

- veiller, pour ce qui est du Fonds pour la protection et la réalisation des droits des minorités, à ce que les représentants et les organisations des minorités puissent consulter les entités compétentes en matière de demande de financement. Le grand public devrait être mieux informé de l'attribution des crédits, le processus devrait être plus transparent et les rapports et les évaluations concernant les projets devraient être rendus publics ; maintenir le soutien aux projets interculturels, aussi bien ceux que finance le Fonds que ceux que financent d'autres organes publics chargés d'allouer des crédits à des projets conçus pour les communautés nationales minoritaires ; clarifier les règles relatives à l'exposition des symboles des minorités nationales dans le prochain texte de loi.
- prêter une attention particulière à la prévention du discours de haine dans le cadre des consultations pour l'élaboration de la nouvelle loi sur les médias, et veiller à ce que le texte aborde le problème du discours de haine en ligne, à ce qu'il établisse clairement les responsabilités relatives à la publication d'un tel discours, et à ce qu'il confie le rôle de régulateur à un organe public chargé de surveiller la toile et de prononcer des sanctions en cas de discours de haine ; conserver une approche positive de la collecte de données sur les niveaux de tolérance dans la société et rester vigilants quant aux divisions que ces données mettraient en lumière ; prendre des mesures effectives pour venir à bout des discriminations multiples, de la violence domestique et des mariages forcés chez les Roms et les Égyptiens, notamment en s'assurant que les stratégies en vigueur et à venir et les plans d'action connexes sont mis en œuvre en étroite coopération avec les membres des communautés concernées, qu'ils contiennent des mesures assorties du financement et des moyens adéquats, et qu'un suivi permettant d'en vérifier la bonne mise en œuvre est prévu ;
- adopter la nouvelle loi sur la liberté religieuse sans plus attendre et procéder ensuite à la restitution des biens religieux ;
- envisager des méthodes de financement susceptibles d'assurer la viabilité à plus long terme des émissions, des stations de radio et des chaînes de télévision ainsi que de la presse écrite s'adressant à toutes les minorités nationales ; recruter activement, employer et former des journalistes appartenant aux minorités nationales, en particulier aux communautés rom et égyptienne ;
- poursuivre la coopération constructive avec les représentants des minorités au sujet des manuels scolaires, en particulier pour s'assurer de la qualité des traductions ; encourager les écoles à systématiquement utiliser les possibilités qu'offre le programme général de mettre en évidence l'identité et la culture des personnes appartenant aux minorités nationales, notamment par une coopération avec les représentants et les organisations des minorités ; renforcer la supervision du ministère de l'Éducation afin qu'il suive et évalue l'usage des 20 % du programme réservés à l'enseignement de matières consacrées à la culture locale ; donner un accès effectif à un enseignement de qualité à tous les niveaux, notamment préscolaire, à tous les enfants roms et égyptiens, veiller à ce que cet accès réponde aux besoins identifiés et sensibiliser les parents à l'importance de l'éducation préscolaire ;

- intensifier le dialogue avec les partenaires régionaux et les représentants des Roms afin de codifier les principales variantes du romani qui sont parlées au Monténégro ;
- prendre des mesures, notamment accompagnées s'il y a lieu d'incitations juridiques, pour améliorer la représentation des minorités dans les services publics ; examiner les dispositions juridiques relatives aux Conseils des minorités, notamment le nombre de signatures requises pour leur création, et leur statut juridique ; prendre des mesures concrètes pour assurer une représentation équilibrée des hommes et des femmes au sein de ces organes, qui doivent être associés aux décisions les concernant ; procéder à des consultations au sujet de la création d'un organe de coordination comprenant des représentants de toutes les minorités nationales.