

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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

GVT/COM/III(2019)003

**Commentaires du Gouvernement du Monténégro
sur le troisième Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre
pour la protection des minorités nationales**

reçus le 31 juillet 2019



MONTÉNÉGRO
Ministère des
Droits de l'homme
et des minorités

Adresse : Bul. Svetog PetraCetinjskog 130
81000 Podgorica, Monténégro
tél. : +382 20 234 193
fax : +382 20 234 198
www.minmanj.gov.me

**COMMENTAIRES RELATIFS AU TROISIÈME AVIS DU COMITÉ CONSULTATIF SUR LA
MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES
MINORITÉS NATIONALES**

Juillet 2019

Le ministère des Droits de l'homme et des minorités, en qualité d'institution chargée de coordonner l'élaboration du Troisième Rapport sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, se félicite de l'avis rendu par le Comité consultatif et espère que les parties prenantes conserveront l'esprit de coopération constructif dont elles ont fait preuve au cours de cette période, en particulier dans les moments qui ont précédé la préparation du Troisième Avis concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

Le Monténégro salue les travaux du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ainsi que ceux du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, étant donné que les recommandations formulées par ces organes font assurément partie des mécanismes permettant d'améliorer la situation sur le terrain dans ce domaine.

Le respect des droits de l'homme et l'amélioration de la situation à cet égard, en particulier s'agissant des droits des minorités, est pour nous un processus continu auquel nous nous consacrerons également à l'avenir. Nous attendons avec intérêt la poursuite d'un dialogue constructif et restons disposés à coopérer avec le Comité de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et avec d'autres organes du Conseil de l'Europe.

On trouvera ci-après des rectifications et des observations présentées par les institutions sur le Troisième Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales :

11. (Ministère des Droits de l'homme et des minorités)

La loi sur l'interdiction de la discrimination reconnaît, parmi d'autres motifs de discrimination, la discrimination en « lien avec une nation minoritaire ou une communauté nationale minoritaire », y compris concernant l'article 2 et d'autres domaines régis par cette loi. On peut donc en conclure que la discrimination à l'égard des nations minoritaires et des communautés nationales minoritaires est reconnue par ce texte et sanctionnée dans tous les domaines auxquels il s'applique.

36. (Ministère de la Justice)

L'article 42a du Code pénal du Monténégro – Circonstances particulières à prendre en compte dans la sanction des infractions pénales motivées par la haine – a été modifié par la loi portant modification du Code pénal du Monténégro (Journal officiel du Monténégro n° 44/17).

47.a) (Ministère de l'Intérieur)

Nous tenons à signaler que les paragraphes 47 et 48 du document sont contradictoires, car le premier porte sur les citoyens de la république de Serbie alors que la recommandation du second vise les personnes apatrides.

b) (Ministère de l'Intérieur)

Nous estimons que ces personnes ne courent pas le risque de devenir apatrides, car, comme indiqué au paragraphe 47, elles ont des difficultés à obtenir des documents de voyage auprès de la république de Serbie et ont la citoyenneté serbe ; le Monténégro n'a donc pas la

possibilité d'influer sur les procédures établies pour l'émission et l'obtention de documents de voyage dans un autre pays ni de s'ingérer dans leur mise en œuvre. En vertu de la loi relative aux étrangers, (Journal officiel du Monténégro, n^{os} 12/18 et 3/19), pour qu'un ressortissant étranger puisse se voir délivrer l'un des titres de séjour existant au Monténégro (temporaire ou permanent), il doit avoir en sa possession, entre autres éléments, un document de voyage valide émis par son pays d'origine.

En conséquence, les personnes nées dans les républiques appartenant aux anciennes RPFY, RSFY, RFY et Serbie-et-Monténégro ne peuvent pas devenir apatrides, de même que leurs enfants ne peuvent pas se voir refuser la citoyenneté selon l'origine de leurs parents, conformément à la législation relative à la citoyenneté des républiques, c'est-à-dire à la citoyenneté fédérale en vigueur à cette époque.

En ce qui concerne les conditions d'acquisition de la citoyenneté monténégrine, elles sont fixées par la loi relative à la citoyenneté monténégrine (Journal officiel du Monténégro, n^{os} 13/08, 40/10, 28/11, 46/11 et 20/14) et s'appliquent sans exception à toutes les personnes qui déposent une demande d'obtention de citoyenneté au titre de certains des motifs prévus. Ce texte interdit toute discrimination, quel qu'en soit le motif (sexe, religion, race, couleur de peau ou origine nationale ou ethnique) et consacre le principe selon lequel les situations d'apatridie doivent être évitées. De plus, la loi dispose que tous les citoyens du Monténégro sont égaux, qu'ils aient acquis la citoyenneté monténégrine par la naissance ou par admission.

48. (Ministère de l'Intérieur)

Au paragraphe 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.

À cet égard, nous rappelons que la détermination d'un statut et l'émission d'un document de voyage pour les apatrides sont régies par les dispositions des articles 59 et 60 de la loi relative aux étrangers, selon lesquelles les personnes qui sont identifiées comme apatrides au cours de la procédure établie doivent se voir délivrer par le ministère de l'Intérieur, sur demande personnelle, un *document de voyage pour personne sans citoyenneté* d'une validité d'un an.

Sur la base de l'émission d'un document de voyage à une personne sans citoyenneté, un permis de séjour temporaire peut lui être délivré si elle dispose de moyens de subsistance, d'un logement et d'une assurance maladie et ne fait pas l'objet d'une interdiction d'entrée ou de séjour au Monténégro, à condition qu'elle y réside depuis au moins trois ans au moment du dépôt de sa demande et qu'elle envisage de continuer à y résider. Il convient de noter qu'après cinq ans de séjour temporaire, un étranger a droit à un titre de séjour permanent.

59. (Ministère de l'Intérieur)

Sur le total de 145 personnes identifiées par le HCR comme risquant de devenir apatrides, nous tenons à indiquer qu'il a été établi depuis que 50 personnes sont des ressortissants d'un autre pays ; qu'une personne est décédée ; qu'une personne s'est vu délivrer un document de voyage pour personne sans citoyenneté ; qu'une personne a engagé une procédure à cette fin ; qu'une procédure d'admission à la citoyenneté monténégrine est en cours concernant

deux personnes ; qu'une procédure extrajudiciaire a été ouverte pour déterminer la date et le lieu de naissance de 12 personnes sur le territoire du Monténégro ; que pour 10 personnes, leur inscription sur les registres des naissances dans leur pays d'origine est nécessaire pour qu'elles puissent soumettre leur demande d'admission à la citoyenneté monténégrine (l'un des parents est citoyen monténégrin) ; que pour 11 personnes, il est nécessaire d'engager une procédure d'inscription au registre des citoyens de la république de Serbie/république du Kosovo (l'un des parents est citoyen de cet État) ; que 13 personnes sont inscrites sur la liste de l'équipe mobile du ministère de l'Intérieur du Kosovo et qu'il est nécessaire, pour 45 personnes, d'engager une procédure extrajudiciaire pour déterminer la date et le lieu de leur naissance au Monténégro.

62. (Ministère de l'Intérieur)

Il convient de noter que le ministère de l'Intérieur a lancé une procédure de vérification sur le terrain concernant 56 personnes qui figurent sur la liste susmentionnée, afin de déterminer si elles se trouvent au Monténégro ; elles pourront alors, à l'issue de cette procédure, prendre connaissance de la marche à suivre pour apporter une solution à leur situation et, à cette fin, soumettre des demandes adaptées, conformément aux règles matérielles applicables.

Compte tenu de ce qui précède et étant donné que le HCR, par l'intermédiaire de Legal Centre, mène des activités sur le terrain et aide ces personnes à présenter des demandes d'inscription au registre des naissances, nous l'invitons à les identifier.

Le ministère de l'Intérieur s'engage à fournir une assistance pour traiter les questions relatives au statut des citoyens dans chaque situation spécifique identifiée, en particulier s'agissant de l'inscription au registre des naissances à l'issue de la procédure.

65. (Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités)

Le Fonds a été rétabli en 2017 (par une modification de la loi sur les droits et libertés des minorités). Il bénéficie de financements provenant du budget du Monténégro, représentant au moins 0,15 % du budget actuel (environ un million EUR), et d'autres sources, conformément à la législation.

Dans la plupart des cas, le Fonds annonçait la tenue d'une procédure publique de sélection deux fois par an, jusqu'à ce que les nouvelles règles sur la gestion et le fonctionnement du Fonds définissent le nombre d'appels à projets lancés chaque année.

La commission d'évaluation, composée de sept experts indépendants désignés par le Parlement du Monténégro, examine pour chaque dossier le respect des conditions fixées dans l'appel à candidatures, évalue les projets et établit un classement, puis formule une proposition d'allocation des fonds sur laquelle le directeur du Fonds s'appuie pour décider du financement.

66. (Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités)

La minorité serbe a bénéficié des ressources les plus importantes ; les minorités musulmane, bosniaque, albanaise et croate ont perçu chacune entre 10 % et 17 % des crédits et la minorité rom 10 % au cours des deux cycles.

Les projets interculturels ont obtenu environ 36 % de l'enveloppe totale, contre environ 4 % en 2017, ce qui représente une augmentation considérable. Les projets qui concernent les minorités musulmane et albanaise ont respectivement reçu environ 3 % et 9 % des fonds et la minorité serbe en a touché la part la plus faible. Les projets de la minorité rom se sont vu octroyer environ 8 % des fonds disponibles et ceux de la minorité croate 11 %.

Note n° 56

Serbes : environ un tiers, soit 292 000 EUR ; Roms : environ 97 500 EUR ; Croates : environ 97 000 EUR

Note n° 57

Musulmans, Albanais, Bosniaques : entre 125 000 EUR et 170 000 EUR (Musulmans : environ 126 000 EUR ; Albanais : environ 157 000 EUR ; Bosniaques : environ 168 000 EUR)

Note n° 58

Roms : 97 400 EUR, soit 10 %

Note n° 59

Bosniaques : 28 %, soit environ 212 000 EUR

Note n° 60

Projets interculturels en 2018 : environ 273 000 EUR ; en 2017 : environ 36 000 EUR

Note n° 61

Serbes : 5 %, soit environ 39 000 EUR

Note n° 62

Roms : environ 57 000 EUR ; Croates : environ 83 000 EUR

68. (Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités)

En 2018, le Fonds a versé à des bénéficiaires environ 755 000 EUR. Les fonds alloués au financement de projets représentaient environ 983 000 EUR ; la différence a été reversée au budget du Monténégro parce que la commission d'évaluation a estimé qu'un nombre insuffisant de projets (parmi ceux qui satisfaisaient aux exigences juridiques formelles) méritaient, en raison de leur qualité, qu'un soutien financier leur soit apporté. Elle les a donc rejetés en raison d'un nombre de points insuffisant. Le montant moyen de l'aide financière fournie par le Fonds pour la mise en œuvre de projets en 2018 était de 7 800 EUR).

75. (Fonds pour la protection et la réalisation des droits des minorités)

En ce qui concerne le paragraphe 75, le paragraphe 188 et la recommandation n°4, dans laquelle il est indiqué que les rapports et les évaluations concernant les projets devraient être

rendus publics, il convient de noter que depuis fin 2015, une page web (<http://www.fzm.me/v/index.php/izvjestaji>) présente des données sur les résultats de la mise en œuvre des projets et une évaluation des rapports descriptifs et financiers pour tous les utilisateurs du Fonds depuis sa création.

86. (Ministère de la Culture)

Le projet de nouvelle loi sur les médias et la loi sur les services de médias audiovisuels ont tenu compte de ces recommandations et la compétence de contrôle et de sanction est confiée à un régulateur indépendant, l'Agence pour les médias électroniques. En ce qui concerne la presse écrite, le discours de haine relève d'organismes d'autorégulation qui se conforment au Code des journalistes.

94 – 97 (Ministère des Droits de l'homme et des minorités)

Lors de sa 121^e session, tenue le 16 mai, le gouvernement a établi le projet de loi relatif à la liberté de religion ou de conviction et au statut juridique des communautés religieuses. Ce texte législatif de première importance traite de questions essentielles concernant l'identité culturelle des citoyens du Monténégro.

En effet, elle garantit à chaque citoyen du Monténégro la liberté d'appartenir ou non à une communauté religieuse, régit les conditions de propriété de l'État en ce qui concerne les biens du patrimoine culturel que l'État a acquis et construit au fil des siècles et veille à ce que la législation s'applique à toutes les communautés religieuses.

Le projet de loi, établi par le gouvernement le 16 mai, est conforme aux normes internationales les plus exigeantes, en premier lieu aux conventions des Nations Unies dans ce domaine, puis à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et enfin aux lignes directrices adoptées entre 2004 et 2014 par la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE.

Ce texte très progressiste garantit la liberté de pensée, de conscience et de religion dans son acception la plus large et un niveau de protection des droits et libertés sans commune mesure avec toutes les lois de ce type dans notre voisinage.

Par cette loi, l'État garantit à tout citoyen monténégrin le droit d'appartenir ou non, en toute conscience, à une certaine communauté religieuse. Ainsi, l'État protège de la même manière ceux qui sont croyants, en leur donnant une grande liberté pour exercer leur droit à la religion, et ceux qui ne sont pas croyants, à qui l'on garantit aussi le droit d'être non-croyant. Ce texte fait clairement apparaître qu'il n'y a pas de religion d'État, dans un Monténégro civil.

Ce texte régleme pour la première fois au Monténégro un certain nombre de questions importantes, parmi lesquelles le domaine de l'application de la loi. Ainsi, cette disposition définit clairement la portée des droits et des obligations des communautés religieuses. Aucune communauté religieuse ne pourra donc exercer ses activités et jouir de droits sur le territoire du Monténégro en dehors du champ d'application de la loi de l'État du Monténégro.

De plus, la procédure d'enregistrement, c'est-à-dire l'inscription au registre des communautés religieuses, est réglementée. Les normes juridiques internationales obligent l'État à autoriser la conduite d'activités religieuses même aux communautés qui ne sont pas enregistrées.

C'est pourquoi il appartient à chaque communauté religieuse de décider librement de son enregistrement. Toutefois, une communauté religieuse qui ne souhaite pas être enregistrée, bien qu'elle ait eu pleinement la possibilité de le faire, n'aura pas le même statut que les communautés religieuses qui sont enregistrées selon leur volonté librement exprimée. Ainsi, les communautés non enregistrées peuvent également exercer leurs activités, mais ne peuvent bénéficier d'exonérations fiscales.

Ensuite, cette loi règle la question des biens publics de façon claire et transparente. Tous les objets religieux qui appartenaient à l'État du Monténégro avant qu'il ne perde son indépendance et ne soit annexé au royaume des Serbes, Croates et Slovènes en 1918, et qui, par la suite, n'ont pas été acquis officiellement et légalement par une communauté religieuse, seront considérés comme des biens publics. Cependant, si une communauté religieuse peut prouver qu'elle est devenue propriétaire d'un bien en vertu d'une loi antérieure ou actuelle, l'État le reconnaîtra et le respectera. Lorsqu'aucun élément de preuve ne peut être ainsi fourni, mais qu'il s'agit d'un bien créé et acquis par l'État du Monténégro, qui fait partie du patrimoine culturel de tous ses citoyens, ce bien, en tant que trésor culturel, sera inscrit comme bien de l'État monténégrin.

Enfin, la loi régit la question de l'enseignement religieux. Les communautés religieuses pourront créer des écoles à tous les niveaux d'enseignement, sauf au niveau primaire. Le gouvernement considère qu'il n'est pas souhaitable, à ce niveau, de séparer des enfants de 6 ans et que tous les enfants doivent suivre le même programme dans les écoles publiques, en premier lieu parce que l'école primaire est obligatoire en vertu de la Constitution et de la législation, de sorte que l'État, en tant que législateur, n'a pas d'autre choix que de régler la question de cette manière. Le gouvernement n'a de plus pas approuvé la demande consistant à instaurer l'enseignement religieux dans les établissements publics. Chacun doit être libre d'enseigner ou d'étudier la religion à tous les niveaux, mais le gouvernement estime que l'école publique n'est pas le lieu pour le faire. Même les pays de notre voisinage qui ont essayé d'introduire l'éducation religieuse dans les établissements publics n'ont pas obtenu des résultats très satisfaisants et ne peuvent pas dire que cette expérience ait amélioré la qualité de l'enseignement public ni la cohésion, la tolérance et l'harmonie au sein de la société. Cela ne restreint en rien le droit des parents d'éduquer leurs enfants dans le respect de leurs convictions, religieuses ou autres.

Par conséquent, en élaborant ce projet de texte législatif, le gouvernement s'est acquitté de son obligation, au titre de la Constitution, du droit international et, d'une certaine manière, de l'histoire, de réglementer les questions de liberté de religion au Monténégro au moyen d'instruments juridiques modernes et conformes aux normes internationales les plus exigeantes.

Ce projet de loi garantit à chaque citoyen du Monténégro la liberté d'être croyant ou non d'une religion, quelle qu'elle soit et selon sa conscience, tout en permettant à l'État de protéger le patrimoine et les biens culturels qui appartiennent à tous les citoyens et de veiller à ce que la

législation du Monténégro s'applique de manière égale à tous, sur l'ensemble du territoire national.

Compte tenu de l'importance de ce texte juridique, qui traite de la question importante de l'identité culturelle des citoyens monténégrins et de son adéquation avec les normes internationales les plus rigoureuses, le ministère des Droits de l'homme et des minorités a invité les membres de la Commission de Venise à se rendre au Monténégro.

La visite menée dans le pays par la Commission de Venise a été l'occasion de présenter le projet de loi et de procéder à un échange de vues sur ce sujet avec les interlocuteurs concernés. En outre, le ministère a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur le projet de loi relatif à la liberté de religion ou de conviction et au statut juridique des communautés religieuses, ce que la Commission de Venise a fait.

L'adoption de cet avis par la Commission de Venise lors de sa 119^e session plénière, qui a eu lieu les 21 et 22 juin 2019, n'est que la première étape de la procédure d'adoption du projet de loi relatif à la liberté de religion ou de conviction et au statut juridique des communautés religieuses par le Parlement du Monténégro.

102. (Ministère de la Culture)

Le projet de loi sur les médias prévoit la création d'un fonds pour favoriser le pluralisme et la diversité des médias. Les médias commerciaux comme les médias à but non lucratif auront accès au Fonds. Les ressources seront allouées par l'intermédiaire du financement de projets et seront destinées à des activités de service public, c'est-à-dire à la publication de contenus d'intérêt public dans ces médias.

103. (Ministère de la Culture)

La viabilité des médias de service public est régie par la loi en vigueur sur les médias électroniques, qui dispose que les créateurs de radiodiffuseurs publics – les collectivités locales – doivent financer contractuellement les activités de service public menées par ces radiodiffuseurs publics. La publication de contenus dans les langues minoritaires doit obligatoirement figurer parmi ces initiatives.

105. (Ministère de la Culture)

Les dispositions relatives au droit de rectification et de réponse qui figurent dans le projet de loi sur les médias ont été élargies, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe et à son analyse du secteur des médias monténégrin (JUFREX). Il est également envisagé que des organes d'autorégulation crédibles soient financés par le Fonds pour le pluralisme et la diversité des médias, assurant ainsi leur viabilité, pour garantir le respect des normes établies.